



Средства массовой информации и выборы

Аналитический обзор



Средства массовой информации и выборы

Аналитический обзор

Составитель: Яша Ланге

Переведено и издано Национальным институтом прессы
на грант Совета Европы и при содействии Министерства
иностраннных дел Российской Федерации

Москва 1999

Переведено на русский язык с английского издания книги:
Media and elections – Handbook, ISBN 92-871-3952-0, Council of Europe
Publishing, June 1999

Английское и французское издания являются оригиналами.
Ответственность за качество перевода на русский несет Национальный
институт прессы.

Авторские права на русское издание принадлежат Совету Европы
и Национальному институту прессы.

Авторские права на английское и французское издания принадлежат
исключительно Совету Европы.

Содержание

Введение	5
1. Печатная пресса	7
Правовые рамки	7
Это "Сан" одержал победу!	10
Регулирование печатной прессы	13
Этические кодексы	15
2. Вещательные СМИ	16
Объективно и сбалансировано	18
Как свести на нет преимущество официального деятеля?	24
Информация – развлекательная информация – развлечения?	26
Дебаты	28
Бесплатная политическая реклама	30
Платная политическая реклама	35
– Против платной политической рекламы	36
– За платную политическую рекламу	37
– Оценка аргументов	38
Органы регулирования	42
Право на ответ	45
Негативные кампании	46
Опросы общественного мнения	48
– Предъявлять ли профессиональные требования к организации, проводящей опросы?	49
– Как освещать опросы общественного мнения?	50
– Прекратить ли публикацию результатов опросов за несколько дней до выборов?	52
– Как публиковать опросы в день голосования?	54
Имеет ли смысл запрет на освещение избирательной кампании?	55

3. Заключение	57
4. Библиография	58

Введение

Общеизвестно, что роль прессы в избирательной кампании имеет огромное значение. Редакционная независимость, честность и профессионализм – краеугольные камни добросовестного освещения выборов. Безответственность, пристрастность, отсутствие плюрализма отрицательно сказываются на результатах выборов. Поэтому прессе необходимо отражать политическое многообразие, учитывать различные интересы. Это обеспечивает состязательность и конкуренцию на информационном рынке. Возникает вопрос: как борьба за зрителя влияет на освещение выборов?

В последующих главах говорится о регулировании бесплатной политической рекламы, платной политической рекламы и редакционных материалов в электронной и печатной прессе. В частности, рассматриваются такие вопросы:

- Следует ли ограничивать явную предвзятость в средствах массовой информации? Как в различных странах регулируется освещение выборов в прессе? Должны ли газеты публиковать бесплатную и платную политическую рекламу?
- Относится ли принцип честного и сбалансированного освещения кампании к частным телевизионным каналам или же это обязательство распространяется только на государственные каналы? Как обеспечить выполнение этого обязательства – путем саморегулирования, основанного на чувстве ответственности или законодательного регулирования с соответствующим контролем?
- Нужно ли контролировать (регулировать) информационно-развлекательные передачи и дискуссии в эфире с целью обеспечения объективности?
- Как размещать политическую рекламу на ТВ?
- Разрешается ли платная политическая реклама? Если да, то как предотвратить перекосы в сборе средств и преимущество кандидатов с тугими кошельками?
- Какой орган должен осуществлять контроль за всем этим? Как гарантировать его независимость?
- Наконец, еще несколько вопросов. Такие как право высту-

пить с ответом на обвинения партий и кандидатов, выступающих конкурентами в предвыборной борьбе. Опросы общественного мнения и их использование. Освещение избирательных кампаний наподобие конных скачек (кто вырвался вперед, и кто отстает). Запрещение агитации за день до выборов.

Используются конкретные примеры – как негативные, так и положительные – по ряду стран. Помимо того, что они иллюстрируют обсуждаемые проблемы, конкретные факты показывают, что одни правила и установки носят универсальный характер, а другие зависят от характера СМИ, законодательства, традиций государственного регулирования.

Нормативные акты относительно освещения выборов не должны ставить в тупик сторонников неограниченной свободы слова и тех, кто стремится обеспечить объективность. Плюрализм, редакционная независимость и профессионализм – это предпосылки, признаваемые всеми. С другой стороны, существует широкое согласие о необходимости ограничения свободы печати. Речь идет не только о распространенных ограничениях, связанных с нарушениями гражданского и уголовного законодательства, расизмом, диффамацией и т.п., но и об освещении избирательных кампаний. Например, большинство сторонников первой поправки к Конституции США сочли бы нежелательным интервьюирование избирателей на выходе из избирательных участков, до того, как голосование закончено.

Конечно, нормативные акты сами по себе не могут гарантировать объективность. Опыт СМИ многих стран говорит о важном значении саморегуляции, внутренних ограничений, соответствующей структуры редакций, разделяющей администрацию и журналистскую ответственность. В некоторых странах на государственные вещательные СМИ закон налагает обязательства. Хотя с философской точки зрения особое, отличное от печати, отношение к электронным СМИ нельзя оправдать, на практике многие согласны с таким двойным стандартом.

Что касается саморегулирования, то этические кодексы и практические установки редакции на время кампании должны приниматься при участии и с согласия журналистов. В конце концов, что толку в них, если не признаются теми, кому адресованы?

То же можно сказать о статьях избирательного закона или других нормативных актов, относящихся к освещению выборов в прессе. Они также могли бы стать результатом консультаций между СМИ и законодателями. Журналисты должны привлекаться к работе над законопроектами, их касающимися.

1. Печатная пресса

Взгляните на прессу Европы, и вам представится удивительно многообразная картина. В некоторых странах хорошо развита общенациональная пресса (Великобритания, Нидерланды). В других – рынок общенациональной прессы относительно слаб, зато сильна региональная пресса (Франция, Германия). В одних странах нет скандальных общенациональных газет, выходящих в половинном формате (Нидерланды, Франция, Италия), тогда как в других такие газеты выходят самыми большими тиражами (Швеция, Великобритания, Германия). Количество газет, продаваемых на каждые 1000 человек населения, также значительно различается: в Швеции оно составляет 472, в Великобритании и Германии – 320, во Франции – 156 и в Италии – 113. В некоторых странах по давней традиции действуют органы саморегулирования (например, в Швеции), тогда как в других странах такие органы созданы недавно или вовсе отсутствуют. За последние 10 лет рынок печатной прессы в Западной Европе оставался относительно стабильным. Но сдвиги, произошедшие в Центральной и Восточной Европе, безусловно были громадными. В этом регионе ежедневные газеты, распространявшиеся ранее большими тиражами, исчезли или сменили курс, и появились сотни новых газет.

Это различие надо учитывать, рассматривая различные варианты регулирования. Страны склонны сами выбирать для себя средства регулирования прессы, такие, которые отвечают специфике положения СМИ.

Правовые рамки

Регулирование освещения выборов средствами массовой информации не является специальной областью права. Оно относится к основным свободам и их ограничению. Правила, касающиеся освещения выборов, распространяются на государственные газеты.

Свобода слова записана в конституциях государств и международных пактах (Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Европейская конвенция о правах человека), обычно оговорена в национальных законах о СМИ. Наконец, свобода информации предполагает право на распространение информации, но в то же время – и право граждан на получение информации. В некоторых странах приняты законы об информации и доступе к информации.

Эти права не являются неограниченными. Во всех странах существуют законодательные нормы, защищающие права гражданина и предотвращающие злоупотребления свободой слова. К этим ограничениям, как правило, относятся пасквиль, вторжение в частную жизнь, дискриминация по расовому признаку, государственная безопасность и т.п. Соответствующие положения содержатся в законе о печати, специальных законах о пасквиле или неприкосновенности личной жизни или же в других нормативно-правовых актах, например, в уголовном и гражданском кодексе. Международные пакты также предусматривают ограничения свободы слова. Так, в Европейской конвенции о правах человека говорится, что свобода самовыражения [...]

"[...] может быть предметом формальных требований закона, условий, ограничений или санкций, предписанных законом и необходимых в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественной безопасности, для предотвращения беспорядков или преступления, защиты здоровья или нравственности, защиты репутации или прав других, для предотвращения раскрытия информации, полученной доверительным путем или для поддержания авторитета и беспристрастности судов"¹.

На практике свобода самовыражения чаще всего ограничивается в связи с необходимостью защитить репутацию или права других, как правило, на основании нормативных актов, касающихся интересов и прав личности, клеветы и диффамации, вторжения в личную жизнь. Однако механизмы регулирования в каждой стране отличаются. Например:

¹ Европейская конвенция о правах человека. Ст. 10.2 (неофициальный перевод).

- Во Франции принят закон о печати и существует система нормативно-правовых актов о регулировании прессы, но отсутствует орган саморегулирования (совет по печати).
- В Италии нет специального закона о печати, но существует профессиональный орган с юридическими полномочиями.
- В Германии каждая Земля имеет собственный закон о печати. Имеется федеральный совет по печати, но без юридических полномочий для обеспечения выполнения своих решений. В Германии его плохо знают, и в его адрес поступает мало жалоб, при этом они, как правило, не связаны с освещением прессой выборов.
- Великобритания занимает уникальное положение в том смысле, что там отсутствует законодательно закреплённая гарантия свободы самовыражения. Нет в Великобритании и специального закона о печати, устанавливающего права и обязанности прессы, а также специального закона о защите прав личности. (Считается, что достаточно эффективно все эти вопросы ведёт Комиссия по жалобам на СМИ, хотя это далеко не бесспорно). Комиссия по жалобам на СМИ была создана в 1990 году, заменив собой Совет по печати Соединённого Королевства.
- В Швеции существует давняя традиция добровольного регулирования прессы, на которую она почти полностью полагается (совершенно иная ситуация, чем во Франции). Шведский совет по печати был создан одним из первых в мире.

Во многих странах действуют органы саморегулирования. Это советы по печати, которые получают мандат на регулирование или наблюдение за поведением прессы и применение санкций. Они служат двум целям. Во-первых, эффективный орган саморегулирования делает ненужными законодательные акты. Это подтверждается опытом Швеции и Великобритании, хотя германский совет по печати (*Presserat*) показал себя с этой стороны малоэффективным. Во-вторых, совет по печати может стать действенным регулятором этических норм в СМИ (и с этой точки зрения – объективности освещения выборов) и обеспечить эффективную систему удовлетворения жалоб со стороны отдельных граждан, кандидатов и политических партий. Возвращаясь к опыту Германии, отметим, что успех здесь не гарантирован, и некоторые газеты отказываются помещать осуждающие их резолюции совета по печати, демонстрируя тем самым пренебрежение решениями совета.

Представляется очевидным, что для действенности совета по печати необходимо, чтобы его полномочия признавались всеми газетами. В Австрии *Presserat* пытается сохранять репутацию печати, следит за нарушениями и предпринимает меры к их устранению и представляет прессу перед лицом регулирующих и административных органов, а также и общественности. Даже при том, что *Presserat* не уполномочен применять санкции, обеспечивающие выполнение его решений, практика показывает, что к его рекомендациям прислушиваются средства массовой информации, правда за исключением одной ежедневной газеты.

В Италии Национальный совет журналистов осуществляет надзор за прессой и кодифицирует ее этические нормы. Однако и политики, и сама пресса не уверены в том, что совет в состоянии выполнять эти функции. Совет – и особенно его устав – не пользуется безусловным авторитетом журналистов, возможно, потому, что совет не проявляет должной активности в отслеживании нарушений и выявлении виновных.

Во Франции распространено мнение, что регулирование прессы (этические нормы и ответственность) должно осуществляться каждой газетой и журналистами самостоятельно, а не каким-то отдельным органом, представляющим всю прессу. Как в Италии, так и во Франции считают, что добровольное саморегулирование не работает без поддерживающих ее законов и санкций. Различие подходов (например, в Швеции и во Франции) свидетельствует о влиянии национальных традиций².

Это "Сан" одержал победу!

Печатная пресса бывает ангажирована, но это не составляет серьезной проблемы.

9 апреля 1992 года, за день до выборов, английская газета *"Сан"* вышла с карикатурой на первой полосе, на которой лидер лейбористов Нил Киннок был изображен в виде электрической лампочки. Подпись гласила: "Если сегодня Киннок победит, просьба к последнему человеку, покидающему Великобританию, выключить свет". Эта карикатура стала заключительным всплес-

² Von Dewall, Gustaf (1997), *Press Ethics: Regulation and Editorial Practice*. Düsseldorf, European Institute for the Media. EIM Media Monograph 21.

ком кампании в поддержку консервативной партии, которую вел крупнейший таблоид Великобритании под девизом "Кошмар на улице Киннок". После опубликования результатов выборов, когда стало ясно, что с небольшим перевесом победили консерваторы Джона Мэйджора, газета поспешила оповестить: "Это *"Сан"* одержал победу".

Более опытные комментаторы, однако сомневаются в такого рода воздействии прессы на итоги выборов. Во-первых, они отмечают, что на этих выборах половина читателей газеты *"Сан"* голосовали за лейбористов. Аналогичным образом, когда лидер консервативной партии Маргарет Тэтчер начала кампанию за переизбрание, *"Сан"* опубликовал на целую полосу призыв к избирателям поддержать ее кандидатуру. При последующем опросе читателей газеты примерно треть считала, что *"Сан"* поддерживает Тэтчер, другая треть – лейбористов, а остальные респонденты полагали, что газета не поддерживает какую-либо партию вообще. Во-вторых, на последних выборах *"Сан"* переметнулся на сторону лейбористской партии Тони Блэйра. Наконец, и это важнее всего, читательская аудитория все в большей степени отворачивается от "партийной прессы", рассматривая ее как инструмент пропаганды.

Партийная пресса в Европе давно пошла на убыль. Так, в Нидерландах в 1960-е и 1970-е годы явно ангажированные газеты стали терять читателей, а большинство их в конце концов свернули свою деятельность или отмежевались от партии, которую поддерживали, постепенно переходя на нейтральную позицию. В настоящее время ни одна из ведущих ежедневных газет Нидерландов не демонстрирует сильного пристрастия к какой-либо политической партии. В Швеции существовала традиция связи газет с политическими партиями, но в последние годы эти связи слабеют. Многие редакции поменяли публикуемые на первой полосе сведения о газете, чтобы лишний раз подчеркнуть независимость издания.

В Великобритании процесс "разангажирования" печати вызвал следующий комментарий: "Если ранее газеты были клиентами партий, принадлежали или субсидировались партийными финансистами, то в 1960-е годы политики стали клиентами газет"³.

³ Seymour-Ure, C. (1991). *The British press and broadcasting since 1945*. Oxford, Blackwell.

При том, что большинство газет Великобритании имеют политические пристрастия и не пытаются быть до конца объективными, они часто выступают с жестокой критикой партий, которые должны бы поддерживать. Например, пролейбористская газета *"Гардиэн"* распушила Тони Блэйра за заискивание перед консервативным электоратом, когда он обещал не поднимать налоги. Проконсервативный *"Дэйли Телеграф"* подверг критике Джона Мейджора за то, что не достаточно скептически относится к введению общеевропейской валюты⁴.

В Центральной и Восточной Европе партийная печать теряет читателей. Так, в Болгарии поддерживающая социалистическую партию газета *"Дума"* и газета Единого демократического фронта *"Демократия"* теряют тиражи (соответственно, от 660.000 и 420.000 в 1990 году до 34.000 и 26.000 в 1997 году), а верх одерживают независимые газеты. Такая же картина наблюдается почти во всех странах региона (включая Россию).

Упадок партийной печати вызван не идеологическими соображениями и не правительственными указами, а законами рынка. Газета, которая стремится к большим тиражам, уже не может публиковать неразбавленную партийную пропаганду, поскольку читатели предпочитают издания, держащие заметную дистанцию от политических партий. На современном рынке, где пресса действует в условиях конкуренции, нужно завоевывать большие читательские аудитории, представляющие широкий политический спектр, а не привязывать себя к том или иному электорату.

Существует еще одна причина, по которой связь газеты с партией не должна вызывать особых проблем. Как правило, существуют различные формы печатных изданий, и избиратель может просто купить другую газету, чтобы узнать иную точку зрения. Поэтому нет особой необходимости в том, чтобы все газеты были полностью сбалансированы. Политические пристрастия некоторых печатных изданий могут представить проблему только тогда, когда альтернативные мнения отсутствуют или их распространение за пределами столицы ограничено.

⁴ Manasian, D. (1997). The 1997 British Election campaign and the media (unpublished).

Регулирование печатной прессы

Государства признают воздействие рыночного механизма на плюрализм и независимость печатной прессы и не вводят специальные предписания, касающиеся работы редакций по освещению выборов.

Но есть одно исключение. От *государственных газет* требуется соблюдение принципа обеспечения равных условий при освещении избирательных кампаний. Если финансирование осуществляется из государственных источников (т.е. за счет всего общества), справедливо требование к газетам представлять точки зрения всего общества. В то же время это обязательство нельзя слишком жестко формулировать, поскольку может привести к контрпродуктивному эффекту, когда газетам легче будет отказаться от предвыборных публикаций вообще. В конце концов новостные и аналитические материалы об избирательной кампании не всегда могут быть выдержаны в беспристрастном духе. Поэтому указанные обязательства должны подчеркивать необходимость честного и сбалансированного подхода в целом, а не требовать "объективности" от каждого материала.

Однако это не так просто. В Западной Европе государственные газеты либо закрылись, либо оттеснены на задний план. С другой стороны, в Центральной и Восточной Европе и бывшем Советском Союзе некоторые государственные газеты имеют значительные тиражи (может быть, потому, что они относительно дешевы). Однако вместо исполнения своей "общественной функции" и соблюдения "честного и сбалансированного подхода", они часто являются примером обратного. Государственные газеты – рупоры правительства. Как заявил однажды один украинский чиновник: "Зачем нам оплачивать газету, которая нас критикует?"

Есть много примеров пристрастных правительственных газет. Например, в России принадлежащие государству *"Российская газета"* и *"Российские вести"* активно поддерживали Бориса Ельцина на выборах 1996 года. Это не только подрывало доверие к обеим газетам, но и вызывало вопросы относительно ответственности регулирования, поскольку эти газеты должны были подчиняться требованию Центризбиркома "воздерживаться от предпочтительного отношения". Даже если бы указанные газеты были более сбалансированы, им пришлось бы преодолевать сомнения общественности в том, что их редакции независимы.

В Центральной и Восточной Европе и бывшем Советском Союзе некоторые страны ввели в государственных газетах *бесплатную политическую рекламу* различных партий точно так же, как в большинстве стран кандидатам представляется бесплатный эфир в государственных вещательных СМИ. Если государства захотят использовать этот опыт, можно рекомендовать, чтобы предоставленная газетная площадь использовалась политическими партиями не по своему усмотрению, а для публикации предвыборной программы по установленной единой для всех форме.

Газетная площадь предоставляется для этого на равноправной основе (поскольку газеты могут посвятить выборам больше места, а читатели перевернуть не интересующую их страницу, что было бы невозможно в вещательных СМИ) и, естественно, – только в правительственных печатных органах.

Следует позаботиться о том, чтобы не перегружать газеты бесплатной рекламой, как это случилось с "*Российской газетой*" в декабре 1995 года (в ходе парламентских выборов в России). Газета была обязана бесплатно публиковать предвыборные материалы всех партий и избирательных объединений. Поскольку газетная площадь ограничена, это обязательство столкнулось с другой официальной обязанностью – публиковать списки избирательных блоков. В конечном счете, конфликт был разрешен в пользу списков. Они занимали газетные полосы в течение всей избирательной кампании, и все равно их публикация не была закончена ко дню выборов.

Платная политическая реклама в печатной прессе, как правило, разрешается в отличие от вещательных СМИ (см. соответствующий раздел). Кажется, нет основательных причин различного подхода к печатным и электронным СМИ в этом отношении, но тем не менее факт налицо. Объяснения этому феномену могут быть самыми различными: 1) печатная пресса обычно регулируется в меньшей степени, чем электронная; 2) телевизионная реклама может рассматриваться как более действенная; 3) возможно, существуют опасения, что стоимость рекламы на ТВ может привести к неравным возможностям.

В странах, где платная политическая реклама на ТВ запрещена, политические партии откладывают большие суммы для проникновения в прессу в решающий момент избирательной кампании.

Будет ли ограничение этой практики в интересах общества – это еще вопрос. Возможно, было бы целесообразно ограничить эту практику по тем же причинам, которые раскрываются в разделе о вещательных СМИ. Скорее всего, издатели будут возражать на том основании, что это будет нарушением свободы слова. Но это не совсем так, поскольку такое нарушение не касается материалов редакции. Если политическая реклама на ТВ не разрешена, а расходы на проведение избирательной кампании ограничены, нет принципиальных соображений против запрещения платной политической рекламы и в газетах.

Можно рассмотреть еще один вариант регулирования платной политической рекламы в печати, а именно – открытые для всех правила доступа. На практике это означало бы, что наиболее благоприятные условия, предоставленные одному кандидату или партии, распространялись бы на всех остальных. Если публиковать рекламу разрешается одному, значит – и всем остальным. В Италии этот процесс регулируется. До начала избирательной кампании газеты обязаны: 1) установить условия резервирования рекламной площади; 2) установить расценки – стоимость определяется редакцией в пределах, установленных *Гарантом*⁵.

Кроме того, итальянские законы требуют, чтобы в подобных рекламных публикациях указывались лица или группы, заплатившие за них. Существуют также ограничения: запрещаются публикации, которые содержат исключительно негативные лозунги, прямые нападки на других кандидатов, публикации, выдержанные в чересчур драматическом тоне или открыто призывающие голосовать за какого-либо кандидата. От платной политической рекламы в итальянской прессе требуются информативность и соответствие политической программе.

Этические кодексы

Организации или союзы журналистов, по меньшей мере, в 29 европейских странах приняли этические кодексы, хотя они и не относятся непосредственно к освещению прессой избиратель-

⁵ На Гаранта возлагается наблюдение за деятельностью частных вещательных СМИ и газет в ходе избирательной кампании.

ных кампаний⁶. Наиболее общие принципы, зафиксированные в этических кодексах, касаются правдивости, точности и проверки фактов; ответственности и честности журналистов; презумпции невиновности и защиты личности; свободы информации, доступа к информации, конфиденциальных источников и профессиональной тайны⁷. Достаточно характерным недавним примером служит Хартия обязанностей журналистов, принятая Национальной федерацией итальянской прессы в Риме 8 июля 1993 года⁸.

Кроме того, некоторые газеты приняли внутренние, редакционные кодексы. В отдельных случаях они относятся прямым образом к освещению выборов, но часто имеют общий характер. Например, во Франции общенациональные газеты как "*Либерасьон*", "*Монд*" и "*Круа*" приняли этические кодексы, которые должны гарантировать независимость редакций и обеспечить объективную и точную информацию.

Однако кажется, что в большинстве случаев подход редакций к освещению выборов определяется ментальным консенсусом членов редколлегии (т.е. генеральной линией газеты, которая не оформлена в письменном виде, но известна журналистам), влияющим на индивидуальные решения о том, как освещать отдельные партии и кандидатов (например, публиковать интервью лидеров партий, давать анализ партийных программ, оставаться на отдельных моментах партийной политики).

2. Вещательные СМИ

Подход к вещательным СМИ как к единому целому, очевидно, устарел. Электронные СМИ все более диверсифицируются и вступают в конкретные отношения, их аудитория распадается на обособленные группы. Государственное ТВ в Европе уже не занимает бывшие доминирующие (или монопольные) позиции и в большинстве случаев оттесняется на второй план коммерческими вещателями. Кроме того, у наземного телевидения появились соперники, предоставляющие платные каналы ограниченными группам телезрителей через спутники связи или кабелю.

⁶ Laitela, T (1995).

⁷ Juusela, P (1991) *Journalistic codes of ethics in CSCE countries*. University of Tampere, Department of Journalism and Mass Communication. Series B 41/1991.

⁸ <http://www.uta.fi/ethicnet/>

Партии и кандидаты на выборные должности видят в телевидении свой любимый инструмент проведения кампании. Они подстраивают события таким образом, чтобы выйти в эфир (г-н Блэйр на фабрике, г-н Блэйр в толпе, г-н Блэйр беседует с простыми людьми, г-н Блэйр выступает с заявлением о текущих задачах). Политики все чаще используют фрагменты звукозаписи, которые можно включить в вечерние новости и все больше затрачивают времени и денег для изучения аудитории и овладения техникой маркетинга и презентации, а также методами работы на телевидении.

Эти два фактора – увеличение числа каналов и растущий профессионализм партий и кандидатов в проведении предвыборных кампаний определяют сегодня новый характер освещения выборов на ТВ в Западной Европе.

В странах Центральной и Восточной Европы ситуация отличается большим разнообразием⁹. В странах, вырвавшихся вперед (Чешская Республика, Польша, Венгрия, Словения, Румыния), организованы частные вещательные СМИ, а регуляционные механизмы не зависят от государства. В других странах (Хорватия, Белоруссия) практически нет частных вещательных СМИ или же еще отсутствует нормальная система регулирования частных вещательных СМИ (Болгария, Россия). В большинстве стран

⁹ Несмотря на то, что брошюра предназначена для государств-членов Совета Европы, следует отметить, что для внедрения *некоторых* рекомендаций в некоторых странах Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза потребуются коренные перемены в политических подходах и создание условий для существенного экономического роста. Должны быть установлены и соблюдаться общие правила. Следует принять нормативно-правовые акты и укрепить органы, способные обеспечить их выполнение, не поддаваясь политическому и экономическому давлению. В обществе должны укорениться независимость и правосудие. Необходима плюралистическая атмосфера в средствах массовой информации, которые должны отражать разнохарактерные интересы и поддерживаться разнохарактерными структурами. В некоторых странах положение СМИ характеризуется структурной монополией в электронных СМИ, политической и финансовой зависимостью, воздействием правительства и журналистской культурой, легко допускающей пристрастное отношение. В этих странах должны развиваться государственные *общественные* вещательные СМИ, частные вещательные СМИ и независимая печатная пресса с более глубоким проникновением в общество в сочетании с системой профессиональной подготовки журналистов.

региона каналы государственного общественного телевидения по-прежнему пользуются техническими возможностями для самого широкого охвата аудитории. Тем не менее можно ожидать, что со временем ситуация в большей степени приблизится к западноевропейской системе сочетания государственных и частных вещательных СМИ. Исходя из этого, в последующих разделах мы сосредоточимся на опыте Западной Европы.

Объективно и сбалансировано

Вещательные СМИ, финансируемые полностью или частично из государственных источников, имеют наряду с другими функциями обязанность доносить до аудитории усредненную картину, охватывающую весь политический спектр. Это не вызывает споров. Но если споры все-таки возникают, то на тему: каким путем обеспечить беспристрастность государственного телевидения и равный доступ к его каналам? Законодательным регулированием с последующим контролем или принятием общих принципов при независимости и ответственности редакций? В странах Европы нет унифицированного подхода.

К примеру, в Дании, Норвегии и Нидерландах нет формальных правил по освещению прессой выборов. На государственные вещательные СМИ возложена общая обязанность соблюдать объективность и беспристрастность, а при освещении избирательных кампаний они руководствуются собственными правилами (оформленными или подразумеваемыми). Отсутствие специальных законов не сказалось на качестве передаваемой информации, которая по признанию политиков и общественности остается профессиональной и беспристрастной¹⁰.

В Германии ситуация примерно такая же, но при более сильном регулировании. Принцип "равных возможностей" четко зафиксирован в Конституции Германии, а в законе о политических партиях этот принцип закрепляется требованием к государственным вещательным СМИ предоставлять "равные возможности всем партиям". Однако формально это относится только к бесплатной политической рекламе, о которой будет сказано ниже,

¹⁰ Euromedia Research Group, Ostergaard, B.S. (ed). (1992). The Media in Western Europe – The Euromedia handbook. London, Sage Publications.

а не к общему содержанию передач. У политических партий нет конституционного или юридического права на объективное к ним отношение или участие в вещательных программах. В каждом случае решение принимается вещателями. На практике принцип равных возможностей в сочетании с обязанностью вещательных СМИ выдерживать политическое равновесие приводит к объективности и сбалансированности в информационных программах государственного телевидения Германии и предотвращает искажения этого принципа по воле вещателей.

В некоторых странах существуют правила, обычно содержащиеся в законе о радиотелевещании, законе о выборах, а в странах Центральной и Восточной Европы – в специальных инструкциях центризбиркомов (которые не являются законодательными актами и не влекут за собой санкции). Соответствующие статьи обычно содержат формулировки типа "государственное вещание способствует свободному формированию мнений, беспристрастно отражает разнородность общества и разнородность политического спектра, соблюдает принцип равенства возможностей, объективности" и т.п.

В некоторых странах независимые органы регулирования вещательных СМИ обладают полномочиями в области освещения выборов, выходящими за рамки организации бесплатной политической рекламы и включающими влияние на содержание программ.

В качестве примера служит деятельность *Высшего совета по аудиовизуальному вещанию во Франции (ВСАВ)* перед президентскими выборами в мае 1995 года. За семь месяцев до выборов, в сентябре 1994 года ВСАВ опубликовал свои требования. Оставшееся до дня выборов время было поделено на три периода, в ходе которых вводились все более строгие правила равных возможностей доступа к эфиру.

С 20 сентября 1994 года вступило в силу "правило трех третей". Это правило предполагало, что доступ к эфиру будет распределен следующим образом: 1/3 – члены правительства, 1/3 – парламентское большинство, 1/3 – парламентская оппозиция. Кроме того, необходимо было дать слово внепарламентским партиям. Таким образом вещатели (государственные и частные) были поставлены перед необходимостью соблюдения плюрализма. С 1 января 1995 года вступил в силу принцип сбалансированного доступа к эфиру. Он состоял в том, чтобы при соблюдении плю-

рализма не связывать вещателей жесткими рамками предоставления абсолютно равного времени. Во внимание решено было принимать такие факторы как прошлое кандидата, количество парламентариев, поддерживающих данную кандидатуру и место, которое кандидат занимает в предвыборной гонке. ВСАВ рекомендовал также не приглашать в этот период политиков в телепрограммы, не относящиеся к новостям. Наконец, с 7 апреля по 7 мая 1995 года (день выборов) действовал строгий принцип равенства возможностей и равного доступа к эфиру.

ВСАВ не только принял эти рекомендации, но самым тщательным образом следил за их выполнением. Команда из 15 наблюдателей и пяти аналитиков вела наблюдение за 30 ежедневными программами новостей и 40 газетами и журналами.

Кроме того, по поручению ВСАВ велось наблюдение за программами местного вещания. Осуществлялся мониторинг по признакам количества (время в эфире, сюжеты в поддержку отдельных кандидатов), так и по признакам качества (тональность). На протяжении семи месяцев действия этого проекта ВСАВ неоднократно напоминал вещателям о правилах и направлял соответствующие рекомендации. В целом, по заключению ВСАВ, принцип равных возможностей соблюдался лучше, чем на предыдущих выборах, хотя вырвавшимся вперед кандидатам предоставлялось больше эфирного времени. Освещение второго тура выборов, когда конкурентами выступили г-да Ширак и Жоспен, было очень сбалансированным.

В Италии вмешательство в содержательную часть программ государственного телевидения приняло еще более жесткие формы. В 1994 году была создана комиссия из представителей двух палат парламента с задачей установить правила и непосредственно влиять на программы государственного телевидения в ходе предвыборной кампании с тем, чтобы гарантировать сбалансированное освещение, беспристрастность и равные возможности в отношении всех партий, участвующих в выборах. Были изданы специальные инструкции, требовавшие "равных возможностей для всех партий и движений"¹¹, и на время избирательной кампании был создан наблюдательный центр.

¹¹ 19 January 1994, Parliamentary Commission Guidelines.

Как уже говорилось, все согласны, что государственные вещательные СМИ должны быть объективными и сбалансированными. Однако, как мы убедились, даже в Западной Европе методы достижения этой задачи существенно различаются. В одних странах нет формальных правил, в других существуют строгие правила и контроль. Можно предположить, что это связано со степенью влияния правительства на государственное телевидение, которая в каждой стране не одинакова.

Возьмем к примеру Италию. В июле 1993 года было смещено руководство государственной вещательной корпорации РАИ. В марте 1994 года на выборах победил г-н Берлускони и вскоре, летом 1994 года, произошла новая смена руководства РАИ. В апреле 1996 года на выборах победил г-н Проди, и летом того же года произошла очередная замена совета управляющих РАИ. Во Франции также наблюдалась замена директоров государственного вещания при каждой смене власти, хотя ВСАВ (созданный в 1988 году) действует как буфер между СМИ и политическими властями. Как было сказано выше, Франция и Италия – это две страны, в которых наиболее ярко выражены попытки регулирования объективности в СМИ.

Совсем иная картина в Дании и Нидерландах, где официальные правила не существуют, а государственные вещательные СМИ пользуются большой самостоятельностью. В назначении руководства замешана политика – обычно в форме согласованного решения правительства, парламента и профессионального совета журналистов, – но директор назначается на более длительный срок и не меняется с каждой сменой политической власти.

Представляется, что осознанная необходимость регулировать СМИ обратно пропорциональна редакционной автономии государственных вещательных СМИ. Попросту говоря, чем большее воздействие правительства на государственные вещательные СМИ или на назначение их руководства, тем острее необходимость в правилах и установлениях, обеспечивающих объективность и равноправие. Это легко проследить в странах Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза, где оппозиционные партии регулярно призывают установить строгие правила честного представительства, в которых не было бы необходимости, если бы правящая партия не осуществляла бы жесткий контроль над государственным вещанием.

В целом общие обязательства соблюдения беспристрастности и равновесия в форме регулирования можно только приветствовать, но в конечном счете качество освещения выборов неизбежно зависит от профессионализма и, в частности, от независимости журналистов и руководителей редакций. Руководители государственного вещания должны занимать твердую позицию, основанную на долговременном пребывании в должности, и их автономия должна быть гарантирована буквой и духом закона. Опыт показывает, что в таком случае строгое регулирование освещения выборов прессой не требуется.

Уже говорилось, что электронные СМИ диверсифицируются. Увеличение числа каналов ставит вопрос о необходимости **объективного и сбалансированного освещения выборов частными телекомпаниями**. При огромном количестве станций, которые стали (или становятся в Центральной и Восточной Европе и бывшем Советском Союзе) доступными для телезрителей, возникают сомнения в необходимости директив и обязательств. В конце концов, теряет значение аргумент недостаточности (станций мало, поэтому надо обеспечить равновесие), а одну из причин отсутствия регулирования печатной прессы (если кому-то не нравится газета, можно купить другую) можно теперь отнести и к вещательным СМИ. К тому же возникает вопрос о конституционности правительственных директив, касающихся программ частных вещателей. Не является ли это нарушением свободы печати и не должна ли сама редакция определять политику органа массовой информации?

Здесь также практика предлагает различные примеры. В Дании, Финляндии и Нидерландах частные вещатели не несут каких-либо обязательств по содержанию политических передач. В Германии типовое соглашение о вещании включает принципы формирования программ. В них утверждается, что освещение текущих событий должно согласовываться с принятыми принципами журналистики, быть независимым и объективным и отражать многообразие общества. Подчеркивается необходимость точности информации и четкого разделения новостей и комментариев. В Швейцарии правила несколько конкретнее. На журналистах лежит обязательство быть правдивыми и освещать проблемы многообразия общества, пусть даже не в одной программе, а на протяжении какого-то периода времени. Делается исключение на время выборов: чем ближе день голосования, тем

строже швейцарские вещательные станции должны соблюдать равновесие. Систематическое игнорирование освещения на ТВ какой-либо партии считается незаконным. Если возникший конфликт не разрешается, может последовать отзыв лицензии.

Во Франции *Высший совет по аудиовизуальному вещанию* ожидает от частных вещателей соблюдения принципов равноправия, установленных для государственных электронных СМИ (см. выше). Освещение выборов частными вещательными компаниями также внимательно контролировалось Советом. В Великобритании частные наземные вещательные компании должны были бесплатно предоставлять эфирное время для политической рекламы, хотя в других странах эта практика распространялась только на государственные станции. Кроме того, в новостных программах от частных вещателей ожидалось повышенное внимание к освещению партийных программ с соблюдением общих правил непредвзятости, сбалансированного освещения и честного подхода.

Наконец, в Италии директивы для частных вещателей требуют "гарантировать равноправное отношение в предвыборных информационных программах и обслуживании". Правительственный "*гарант*" издает на этот счет специальные инструкции и отвечает за их выполнение. Кроме того, телевизионные сети обязаны принять и опубликовать кодексы саморегулирования. В избирательной кампании 1994 года государственная вещательная корпорация РАИ и существовавший в то время основной частный концессионер Фининвест (ныне Медиасет, владелец трех телевизионных каналов) выпустили совместный кодекс. В нем предусматривалось равноправное отношение к кандидатам, справедливость со стороны ведущих, которые должны воздерживаться от предвзятости в задаваемых кандидатам вопросах, и т.п. Но, по заключению исследователей из Университета Павии¹², это не помогло. Если государственная телекомпания РАИ поддерживала относительное равновесие, то три канала Фининвеста (принадлежавшие тогда г-ну Берлускони) представляли значительно больше эфирного времени г-ну Берлускони и его партии "*Форца Италия*".

¹² Франко Росити, профессор социологии; Джакомо Сани, профессор политологии; Паскуале Скарамоццино, профессор социальной статистики.

Подобно тому, как от государственного телевидения ожидается беспристрастность, сбалансированный подход и журналистский профессионализм, эти же качества можно ожидать от частного телевидения. Это особенно относится к наземным или кабельным телевизионным каналам, привлекающим большую зрительскую аудиторию, в программах которых преобладает информация и развлечения. От каналов, рассчитанных на ограниченную аудиторию и специальные программы, а также для платных каналов кабельного или спутникового ТВ, было бы менее логично требовать таких обязательств, но в Великобритании те же правила распространяются и на платные каналы. Вопрос в том, нужно ли добиваться объективности силой закона. Различная практика отдельных стран приводит к одному выводу: это не имеет большого значения. Как и в печатной прессе, беспристрастность и ответственность частных вещателей определяется не правительственными указами, а силами рынка. В условиях конкуренции частных каналов появляется необходимость обращения к большим аудиториям, предоставляющим весь политический спектр, а не к отделившимся группам электората умеренных размеров. Конечно, при этом необходимо регулировать прозрачность СМИ и препятствовать концентрации собственности, чтобы обеспечить многообразие и независимость прессы.

Есть две причины, по которым регулирование частных вещательных каналов не должно быть чересчур жестким. Во-первых, такое регулирование может быть нарушением свободы слова. Во-вторых, в некоторых странах Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза частные телеканалы выполняют полезную уравновешивающую функцию. Государственные СМИ еще слишком часто находятся под контролем правительств и правящих партий, а коммерческое телевидение способствует компенсации такого положения. Правила сбалансированного подхода не должны применяться, чтобы заглушить критические выступления.

Как свести на нет преимущество официального деятеля?

Существует частный аспект объективности при освещении выборов, на котором стоит остановиться: преимущество кандидата, занимающего пост, за который идет борьба. Эта проблема особенно заметна в некоторых странах Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза, где кандидаты, зани-

мающие пост, получают значительно больше эфирного времени и газетной площади под предлогом исполнения "официальных обязанностей".

Прежде всего, необходимо пояснить, что именно понимается под "объективным и сбалансированным освещением". Должны ли журналисты давать однородный и равновеликий материал о всех, включая незначительных претендентах на выборную должность, или же эфирное время и газетная площадь должны быть пропорционально поделены между партиями или кандидатами? В основных положениях для продюсеров Би-Би-Си говорится:

"Мы признаем, что в настоящее время во многих выборах принимают участие маргинальные кандидаты, которые могут рассчитывать только на поддержку незначительных групп электората, и отношение к таким кандидатам в программах должно исходить от разницы между ними и основными претендентами... маргинальные кандидаты не могут рассчитывать на равенство"¹³.

Иными словами, жесткое исполнение требования равноправного освещения всех кандидатов нежелательно, если оно отвлекает внимание от более важных партий или кандидатов. Основные партии и кандидаты должны в течение определенного времени в целом получить равные возможности в эфире и в печатной прессе, в то время как малым партиям не требуется такого же внимания прессы (хотя необходимо дать им возможность быть увиденными и услышанными).

Кандидаты, уже занимающие официальные посты, *не должны пользоваться дополнительным преимуществом* в результате освещения средствами массовой информации их официальных функций. Но из всех рассмотренных в нашем обзоре стран лишь очень немногие имеют правила на этот счет. Таких исключений всего три. Французская национальная община в Бельгии приняла довольно строгий закон, запрещающий правительственные обращения к общественности в течение двух месяцев, предшествующих выборам. В экстренных случаях допускаются исключения, но сообщение должно иметь строго информационный характер и не содержать ни фамилии, ни изображения чле-

¹³ BBC Producers' Guidelines (1993). BBC, London.

на правительства. В Республике Мальта de facto практикуется временное прекращение правительственных посланий. Если правительственные чиновники злоупотребляют своим правом информирования общественности и допускают политические высказывания, их оппоненты имеют право на ответ. В российском Законе о выборах запрещается использовать преимущества официальной должности.

Преимущества, на которые рассчитывают политики, занимающие официальный пост, представляют проблему, характерную для всех выборов. Если на этот счет нет особых правил, журналисты должны сохранять бдительность и не перестараться, освещая не имеющие отношения к выборам действия или послания, и даже уравнивать подобную информацию. Такая линия поведения может быть отражена во внутренних инструкциях как это было сделано на государственном ТВ Польши. В частности, в этом документе сказано: "Особое внимание следует уделять размежеванию между освещением кампании и освещением других публичных событий и не предоставлять дополнительных преимуществ кандидатам в связи с тем, что они могут принимать участие в этих событиях".

Информация – развлекательная информация – развлечения?

Некоторые ученые, интеллектуалы и политики утверждают, что в связи с обилием каналов и необходимостью конкурировать, политические новости сходят на нет, становятся трескучими, ориентированными на быстрое восприятие и менее серьезными. Утверждают также, что в новостных программах сообщения, вызывающие пустое любопытство аудитории, преобладают над политическими материалами, а количество развлекательных и информационно-развлекательных программ постоянно увеличивается.

Если это действительно так, возникают два вопроса. Во-первых, нужно ли законодательным порядком ограничить объем развлекательных и информационно-развлекательных передач? Во-вторых, нужно ли законодательным путем обеспечить объективность этих программ? Что касается первого вопроса, прежде всего следует установить, насколько приведенные утверждения соответствуют истине. Действительно ли развлечения становятся больше, а новостей и информации меньше? Это трудно устано-

вить точно, но можно сослаться на некоторые исследования. За период с 1989 по 1997 год на государственном ТВ Германии увеличился объем как информационных, так и развлекательных программ. На частных каналах объем развлекательных передач возрос в значительной степени, тогда как информационные передачи остались на прежнем уровне. Разница между государственными и частными каналами огромна: последние уделяют больше времени развлекательным программам, опережая в этом государственные каналы более чем на 20 процентов¹⁴.

В некоторых странах существуют нормативные акты, устанавливающие минимальный процент эфирного времени для информационных программ. Так, в Нидерландах на государственных каналах минимум 30% эфирного времени отводится информации и просвещению и еще 20% – культуре. Служба исследования аудитории ежемесячно сообщает о выполнении этих норм независимому регуляционному органу, имеющему полномочия применять к вещателям санкции. Это правило не относится к частному телевидению.

Второй вопрос касается объективности в развлекательных и информационно-развлекательных программах. Твердых установок на этот счет не существует, и возможно они нежелательны, если только не служат делу защиты свободы прессы. Поясним эту мысль на примере России. В подражание программе Би-Би-Си *Spitting Image* и программе французского "Канала +" *Les Gnignols* частный российский канал НТВ создал сатирическую кукольную программу "Куклы". В июле 1995 года прокуратура возбудила дело против этой программы, обвинив ее в оскорблении чести и достоинства высоких должностных лиц правительства. Продюсер программы был также обвинен в уклонении от уплаты налогов и незаконных операциях с валютой. НТВ встретил обвинение в штыки, заявив, что оно является формой цензуры. В конце концов, обвинение лопнуло, и "Куклы" остались в эфире.

Во Франции, как это мельком упоминалось, существует правило, согласно которому политики не должны появляться на ток-шоу за несколько месяцев до выборов. Но при этом надо признать, что определенная часть населения может не смотреть новостные программы, отдавая предпочтение развлекательным.

¹⁴ Barbara Pfetsch. Wissenschaftszentrum for Social Research, Berlin.

Выполняя свою основную роль, они служат дополнением к новостным и информационным программам. Проще говоря, участие кандидата в ток-шоу или телеигре может сказать телезрителям кое-что об этом человеке. Запрещение такого рода выхода в эфир может лишить их возможности получения информации. Конечно, от телевидения следует ожидать соблюдения объективности и ответственности в широком понимании, что может быть предусмотрено внутренними инструкциями.

Дебаты

Теледебаты имеют достоинства и недостатки, но в целом имеют позитивное значение. К отрицательным сторонам относится то, что обязательные теледебаты ограничивают свободу кандидата на проведение кампании по собственному усмотрению¹⁵, что не всегда удается привлечь к дебатам всех лидеров партий и что дебаты чересчур выделяют именно лидеров партий (последнее относится к парламентским выборам). К положительным сторонам относится то, что кандидаты встречаются лицом к лицу с общественностью, что трибуна на ТВ предоставляется им для повышения интереса зрителей к выборам и уровня их информированности¹⁶, что дебаты позволяют широкой публике воочию сравнить кандидатов, что само по себе является полезным дополнением к обычным новостным сообщениям.

Для обеспечения объективности при организации дебатов следует продумать их форму, число участников, продолжительность и т.п.

Что касается числа участников, опыт некоторых стран, приглашающих всех возможных кандидатов, свидетельствует, что это может создать хаос и скорее запутать, чем информировать аудиторию. В частности, в некоторых странах Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза практиковались слишком многолюдные программы (с числом участников до 30-40 человек). Аудитория была дезориентирована и не смогла упомянуть, кто что говорил. Поэтому в случаях, когда ко-

¹⁵ Ellen Mickiewicz and Charles Firestone (1992). *Television and Elections*. Aspen Institute.

¹⁶ Ibid.

личество потенциальных участников дебатов становится неуправляемым и появляется опасность, что зрители ничего не поймут или запутаются, следует применять некоторые принципы отбора участников. Это можно сделать, опираясь на опыт прошлых выборов, прошлое кандидата, количество подписей в его поддержку или заслуживающие доверия результаты опроса общественного мнения. В целом, можно применить руководящие принципы сбалансированного освещения выборов – равноправное освещение основных кандидатов и партий и признание того, что маргинальные кандидаты не могут рассчитывать на равное внимание СМИ. Если в выборах участвуют 25 партий, достаточно привлечь к дебатам четыре или пять.

Иногда собрать вместе всех участников бывает трудно из-за проблемы "лидера гонки". Кандидат, которому опросы общественного мнения предсказывают победу, отказывается участвовать в дебатах, прикинув, что на этом он больше потеряет, чем выиграет. Обязательное участие в дебатах представляется нереальным – политики имеют право проводить кампанию по собственному усмотрению. Отмена дебатов позволила бы лидирующему кандидату уклониться от участия в них вопреки интересам общества. Поэтому наилучшим вариантом было бы проводить дебаты даже в случае отказа участвовать в них со стороны некоторых кандидатов. В любом случае лидирующие кандидаты будут иметь основание опасаться, что их отказ участвовать может обернуться против них.

Что касается количества дебатов в ходе избирательной кампании, в книге *"Телевидение и электроника"* приводится разумный рецепт:

"Серия из трех дебатов даст кандидату возможность оправиться от допущенных оплошностей и более подробно представить свою позицию. Может быть поднят широкий круг проблем. Фактор случайностей и везенья исчезает, и высвечивается реальная позиция кандидатов"¹⁷.

Кроме того, серия дебатов позволяет видоизменять их форму, переходя от вопросов аудитории (в студии или по телефону) к дискуссии с группой журналистов или одним ведущим.

¹⁷ Ibid.

В пределах одной передачи необходимо дать каждому кандидату одинаковое время на ответы на один и тот же вопрос. Каждый из них должен иметь формальную возможность высказать мнение по затронутым важным проблемам, но отличительная особенность дебатов в том, что они позволяют кандидатам затронуть своих соперников на нерегулируемой (и поэтому более волнующей) арене. Если бы такие правила получили признание политических партий, это имело бы позитивное значение, т.к. предотвратило бы постоянные перебранки между кандидатами, комментаторами и телеведущими в ходе кампании. К сожалению, такие споры могут привести к отмене дебатов, как это случилось недавно в Великобритании.

Бесплатная политическая реклама

Нужно ли предоставлять политикам эфирное время для прямого обращения к избирателям? Избиратели не слишком об этом задумываются: аудитория бесплатной политической рекламы относительно небольшая. Но на поставленный вопрос ответ должен быть положительный: "Да, нужно". Бесплатная политическая реклама свободна от риска предубежденной журналистики и свидетельствует о признании того факта, что выборы – это прямой "контакт" избирателей с политиками.

Вопрос в том, как обеспечить равные возможности в эфире, не перегружая при этом телезрителей. Здесь нужно принять некоторые решения: нужно ли распределять эфир поровну или пропорционально, какова продолжительность эфирного времени для каждого кандидата, следует ли устанавливать максимальный предел всего времени, отводимого на политическую рекламу.

В большинстве западноевропейских стран принят пропорциональный доступ к эфиру. Рекламное время распределяется в соответствии с количеством мандатов каждой партии в парламенте с предоставлением определенного минимума внепарламентским партиям. В странах Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза первоначально планировалось предоставить каждому кандидату одинаковое время. В этом была своя логика, поскольку не было базы для пропорционального распределения эфирного времени. Сейчас некоторые страны региона (Болгария, Польша) изменили эту практику.

Ключевым моментом в принятии этого решения является конституционная система и тип выборов. Чем больше шансы на

успех у небольших и еще не вставших на ноги партий, тем целесообразнее предоставлять всем кандидатам равное рекламное время – и наоборот.

При мажоритарной избирательной системе количество партий, претендующих на парламентские мандаты, будет значительно меньше, чем при пропорциональном представительстве. Например, в Великобритании, где принята избирательная система относительного большинства голосов, шансы на избрание имеют три общенациональные и две региональные партии. Пропорциональное предоставление эфира в этом случае имеет смысл, ибо нежелательно затрачивать слишком много времени на партии, не имеющие шансов на успех (скандально известная "партия чокнутых" или "партия естественного права"). В Нидерландах принята система пропорционального представительства с низким порогом для избрания в парламент. Для получения парламентского мандата достаточно получить 0,67% голосов. Поэтому равноправный допуск к эфиру здесь более оправдан. На выборах 1994 года в Нидерландах в парламент прошли несколько партий, ранее не принимавшихся в расчет (например, партия пожилых людей). Нидерланды – одна из немногих западноевропейских стран, где всем участникам выборов предоставляется одинаковое эфирное время.

Основное возражение против пропорционального распределения эфирного времени сводится к тому, что слишком много времени отводится несущественным кандидатам. Ясно, что при регулировании бесплатной политической рекламы должна учитываться конституционная система и политическая ситуация.

Конституционная система	Распределение бесплатного эфирного времени
Мажоритарная избирательная система	Пропорциональное
Смешанная система или пропорциональное представительство при высоких порогах	Пропорциональное
Система пропорционального представительства при низких порогах	Равное время
Президентские выборы (при относительно небольшом количестве кандидатов)	Равное время

При пропорциональной избирательной системе для регулирования доступа к эфиру можно пользоваться такими критериями как предыдущая деятельность кандидата на выборном посту, количество мандатов, за которые идет борьба и т.д., в то же время отводя минимум эфирного времени новым партиям.

Одна из опасностей бесплатной политической рекламы – перегрузка телезрителей. Хотя увеличение потока информации исходит из добрых побуждений, время телезрителей ограничено, а интерес истощается. С этим пришлось столкнуться во многих странах Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза. Демократизация породила огромное количество новых политических движений, партий и кандидатов. Они получили равноправный доступ к эфиру и заполнили его. Час рекламного времени отводился партии и 30 минут – кандидату. В результате на избирателей обрушилась лавина политической рекламы – по три часа в день на протяжении трех недель. К тому же форма этой рекламы вызвала уныние. Кандидаты в своем большинстве не имели средств для съемки видеороликов. Почти все они показывались зрителю из одной и той же представленной государственной телекомпанией студии, сидя за одним и тем же столом рядом с одним и тем же букетом. Каждый произносил свой 20-минутный монолог, уставившись в камеру. Ясно, что даже самый неутолимый и преданный телезритель не был в состоянии все это просмотреть.

Все, что сказано выше, написано в прошедшем времени, и надо надеяться, что в регулирование бесплатной политической рекламы будут внесены коррективы. По всему региону имеется множество примеров недостаточно рационального регулирования. Наиболее недавний показала Сербия в сентябре 1997 года. Государственная телестанция RTS-2 передала 82 специальные программы, посвященные выборам. В них приняли участие 235 человек. В целом эти передачи заняли 48 часов на протяжении 14 дней или по 3 часа 20 минут в день. Ужас! Может быть, нечестно порицать телестанцию за то, что она так щедро предоставляет бесплатное эфирное время, но приведенные цифры показывают, что что-то надо исправлять. Благие намерения не всегда приводят к успешному результату.

Можно предложить несколько вариантов уменьшения нагрузки на СМИ (и соответственно, на аудиторию).

- Сократить продолжительность бесплатной политической рекламы. В Германии партиям отводится по две с половиной минуты. Это предотвращает упрощенные эмоциональные клипы, которые можно вместить в несколько секунд эфирного времени, и ставит перед партией или кандидатом задачу не ограничиваться общими словами и лозунгами. Ролик такой продолжительности достаточно короток, чтобы привлечь внимание некоторых зрителей и не перегружать эфир.
- Максимум 5-10 минут в неделю для основных партий выглядит вполне приемлемым.
- Можно заранее установить общий объем эфирного времени на период кампании и затем распределять его (поровну или пропорционально) между партиями и кандидатами, имеющими право на бесплатную рекламу. Или же можно принять гибкую систему, и когда определятся соперники в предвыборной борьбе, провести конкретные переговоры о выделении бесплатного времени.
- Можно увеличить продолжительность избирательной кампании.

Ниже будет описана принятая в Германии система как образец "хорошей практики". В Германии существует пропорциональная избирательная система с 5-процентным порогом. Поэтому нет большой нужды предоставлять на политическую рекламу равное время, и эфирное время разделяется пропорционально, причем минимум отводится малым партиям. Каждая участвующая в кампании партия получает 2¹/₂ минуты, но при этом парламентским партиям предоставляется дополнительное эфирное время пропорционально количеству мандатов. В 1994 году распределение эфирного времени между партиями выглядело следующим образом:

- две основные партии (Христианско-демократический союз и Социалистическая партия Германии) получили по восемь выходов в эфир каждая;
- Христианско-демократический союз, Партия зеленых и еще три партии получили по 4 выхода в эфир каждая;
- республиканцы получили 3 выхода в эфир;
- остальные 15 партий получили по два выхода в эфир.

При том, что в предвыборной борьбе принимали участие 21 партия, эфирное время для бесплатной политической рекламы было ограничено 65 выходами в эфир по 2¹/₂ минуты каждый, что в сумме составило вполне резонную продолжительность 162¹/₂ минуты.

Следует упомянуть и некоторые другие аспекты регулирования бесплатной политической рекламы:

- По времени передачи и месту в программе политическая реклама должна быть изолирована от обычных телепрограмм. Каждый выход политической рекламы в эфир должен начинаться и заканчиваться специальными предувещаниями типа: "Прослушайте (Вы слушали) бесплатное предвыборное сообщение от имени такой-то партии", "Партия "X" несет полную ответственность за содержание этого объявления".
- Если партии и кандидаты не имеют возможности заказать свою рекламу на стороне, им предоставляется студия с минимумом необходимого оборудования.
- Время появления политической рекламы в радио- и телевизионных программах и расположение на газетных полосах определяется по жребию.

Наконец, в большинстве стран политические партии сами несут ответственность за содержание политической рекламы (с практической и юридической стороны). Тем не менее в некоторых странах существуют на этот счет особые правила. В Бельгии, например, от политической рекламы требуют, чтобы она была "позитивно построена, не дискредитировала другие партии и не критиковала персонально их кандидатов". Эту практику можно рассмотреть в случае, если будет высказана неудовлетворенность существующим порядком.

Во всех странах, даже тех, где содержание политической рекламы лежит на ответственности партий, эта реклама не должна содержать ложные обвинения или противоречить законам, запрещающим разжигание расистских, националистических или криминальных настроений. Возникает вопрос, должен ли вещатель пользоваться правом предварительного просмотра передаваемых бесплатно материалов.

В Германии проблема размещения в прессе бесплатной политической рекламы больше чем в других местах становилась объек-

том юридической практики. Телевизионные каналы опасались, что передавая рекламу крайне правых партий, они могут оказаться de facto соучастниками преступления. Поэтому они оставили за собой право не передавать эту рекламу в случае, если она представит явное нарушение закона. Однако заинтересованные партии обратились в суд, и суд обязал телевидение передавать их рекламу. Согласно германской юриспруденции:

"Телевизионный канал не имеет права отказать в передаче предвыборного ролика, утверждая, что его содержание кажется антиконституционным, поскольку компетенцией определять антиконституционность партии и ее посланий обладает только Федеральный конституционный суд".

Возможность предварительного просмотра бесплатной политической рекламы еще может быть изучена, но решение отказать в ее показе относится к компетенции соответствующего суда. При этом важно, чтобы существовали регуляционные механизмы (предъявление иска, санкции), которые можно было бы применить после показа (или публикации в печатной прессе).

Платная политическая реклама

Кажется, что споры вокруг платной политической рекламы заводят в тупиковый диспут между сторонниками свободы самовыражения и защитниками равноправного доступа к СМИ.

Однако, это не догматический вопрос, поскольку он затрагивает интересы общества, и в центре внимания должна стоять практика, а не только принципы. Несмотря на то, что настоящая работа относится к регулированию в Западной Европе, в данном случае нельзя игнорировать практику США, особенно в связи с развернувшейся сейчас там полемикой о финансировании кампаний и политической рекламе.

Американские ученые, политики-практики и журналисты придерживаются по этому поводу различных мнений. Одни утверждают, что платная политическая реклама обеспечивает прямой выход на электорат, что она помогает неизвестным кандидатам получить признание и что ее ограничение нарушило бы свободу печати. В поддержку этих утверждений приводится Конституция: когда в 1976 году конгресс попытался урезать расходы на финансирование кампании, Верховный суд постановил, что это явилось бы нарушением Первой поправки к Конституции.

Другие считают, что дорогая реклама на ТВ создает юридическое прикрытие неравенству (чем туже кошелек, тем больше можно купить эфирного времени) и что лучше всего заменить ее честной системой бесплатной рекламы. В настоящее время многие недовольны, что слишком большое значение, придается сбору пожертвований и платной политической рекламе в избирательных кампаниях. За встречи с президентом надо платить; политики (включая самого президента) постоянно заняты поиском новых денежных вливаний; сами кампании становятся все дороже; политическая реклама на ТВ растет по экспоненте, а частные взносы на проведение кампании могут влиять на политику и представлять угрозу для независимости исполнительной власти. Тезис о сползании политики в "финансовую гонку вооружений" породил мысли о необходимости реформы.

По причинам, которые указаны выше и будут развиты далее, платная политическая реклама не получила широкого распространения в Западной Европе (исключение представляют Италия и Португалия). С другой стороны, в странах Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза она, как правило, разрешена. Это имеет объяснение. Теоретически при большом числе новых партий платная реклама может служить добавлением к редакционным материалам о выборах и помочь избирателям отличить одну партию от другой. Кроме того, когда государственный контроль над СМИ еще ощущается, и предвзятость содержания носит систематический характер, особо важное значение приобретает необходимость дать политику самому изложить свои взгляды. Практически две причины, по которым в Центральной и Восточной Европе и бывшем Советском Союзе разрешена платная политическая реклама, сводятся к тому, что: 1) она приносит доход бедствующим средствам массовой информации и 2) если запретить ее, она примет форму скрытой рекламы.

Ниже приводятся соображения "за" и "против", высказываемые в ходе дискуссии.

Против платной политической рекламы:

- Размывается равенство возможностей. Политики с солидной финансовой поддержкой могут приобретать больше эфирного времени (газетной площади), быть более заметными и проводить кампанию в более выгодных условиях. Преимущества по-

литиков, имеющих больше денег, рассматриваются как противоречащие демократии.

- Опыт стран, где разрешена платная политическая реклама, показывает на возрастающую необходимость сбора средств – в частности, из-за высокой стоимости телерекламы – и на продолжающийся рост политической рекламы. По всей видимости, политики сползают к финансовой гонке вооружений.
- Спонсорство создает почву для вопроса о возможном долге (в буквальном и фигуральном смысле), который политик должен вернуть своему спонсору. Богатые группы и индивиды могут купить доступ к исполнительной власти.
- Нерегулируемая политическая реклама ведет к персонализации кампании; кандидаты могут полагаться на манипулирование электоратом через прессу больше, чем на свою избирательную платформу.
- В некоторых странах Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза контрольные механизмы (например, максимальные затраты на проведение кампании) не вполне эффективны; имели место серьезные обвинения в использовании бюджетных средств для финансирования избирательной кампании выборных должностных лиц.

За платную политическую рекламу:

- Ограничение платной политической рекламы противоречит свободе самовыражения личности.
- Возможность купить эфирное время дает новым кандидатам шанс получить признание и показать себя, что другим путем было бы неосуществимо. Это обстоятельство создает здоровую конкуренцию для политиков, занимающих выборные посты.
- Политикам необходим прямой выход на средства массовой информации, будь то платный или бесплатный. Однако бесплатная политическая реклама предполагает вмешательство государства в принадлежащие ему СМИ, представляющее угрозу их самостоятельности. Платная реклама предпочтительна.
- В новых демократических государствах платная политическая реклама может предотвратить скрытую рекламу и к тому же является полезным добавлением к освещению выборов редакцией (иногда необъективному).

Оценка аргументов

Некоторые аргументы в пользу платной политической рекламы не выглядят обоснованными, если имеется нормально регулируемая система бесплатной рекламы. Во-первых, если кандидатам уже предоставлено эфирное время бесплатно, снижается необходимость в платной рекламе для прямого выхода на электорат. Во-вторых, неизвестный кандидат может получить известность и с помощью бесплатной рекламы, не имея тугого кошелька. Новые кандидаты, добивающиеся общественного признания, должны иметь много денег, и под сомнение ставится демократичность этого явления, т.е. насколько оно может вдохновить лучших политиков.

То, что бесплатное предоставление эфирного времени якобы угрожает независимости СМИ, не подтверждается практикой в странах Западной Европы, где не отмечено жалоб на нежелательное вмешательство или давление правительства.

Доводы "против" не так легко игнорировать. В качестве примера можно привести разочарование нынешней ситуацией, царящее в Соединенных Штатах. Растущее значение и необходимость сбора средств для политической рекламы вызывают серьезную и искреннюю обеспокоенность общественности. Опыт других стран также показывает, что некоторые партии располагают значительно большими возможностями для проведения кампаний, чем другие. Но ведь это доводы в пользу улучшения регулирования платной рекламы, ее ограничения, а не полной ее отмены.

Принципиальное возражение против платной политической рекламы – "политики не должны рекламировать себя" – может быть искренне, но абсолютно непоследовательно. Реклама в газетах и на рекламных щитах, как правило, бывает разрешена и относительно неограничена.

Небольшой объем настоящей публикации не позволяет рекомендовать или не рекомендовать платную политическую рекламу. Если она будет разрешена, основной вопрос будет в том, чтобы она хорошо регулировалась. Как писали Мицкевич и Файрстон: "Разрешение платной политической рекламы в эфире не предполагает пассивности и беспомощности в установ-

лении определенных правил, которые должны служить интересам общества"¹⁸.

- В Соединенных Штатах, где платная политическая реклама, менее всего регулируется, существует тем не менее правило равных возможностей для защиты равноправного доступа к эфиру. Если телевизионный канал продает эфирное время кандидату А., он обязан дать возможность кандидату Б. купить такое же время и по той же цене. Иначе говоря, вещатели не могут устанавливать разные цены для разных кандидатов. В Италии существуют примерно такие же правила, о чем уже говорилось в разделе о печатной прессе. Частные телевизионные каналы в Италии должны объявлять расценки и условия резервирования эфирного времени до начала избирательной кампании. Общее правило сводится к тому, что благоприятные условия, предоставляемые одному кандидату, должны быть доступны всем.
- В Соединенных Штатах также действует правило минимального тарифа. По этим правилам за 45 дней до первичных выборов и за 60 дней до начала общих выборов легитимные кандидаты платят за рекламу в эфире по минимальному тарифу. Если, скажем, кандидат покупает 30 секунд эфира в 8 часов утра для политической рекламы, станция обязана предоставить это время с существенной скидкой, причем потери станции будут возмещены за счет крупного коммерческого рекламодателя (например, "Кока-колы"). Назначение этого правила – сократить расходы на проведение кампании, предоставляя при этом разумную компенсацию телестанциям за использованное эфирное время.
- В сочетании с упомянутыми двумя правилами может быть установлен лимит на расходы по проведению кампании. Положительная сторона такого ограничения в том, что оно снимает некоторые недостатки, о которых говорилось выше (чрезмерная необходимость сбора средств, неравенство возможностей), и в то же время сохраняет достоинства (здоровая конкуренция с должностным лицом, занимающим выборную должность, возможность для новичков показать себя электорату). Отрицательная сторона в том, что теоретически такое ограничение нарушает

¹⁸ Ellen Mickiewicz and Charles Firestone (1992). *Television and Elections*. Aspen Institute.

свободу самовыражения, к тому же трудно будет проконтролировать и обеспечить его реализацию.

В Литве и России платная реклама ограничивается установленным потолком расходов на проведение кампании. Хотя пытаются доказать, что это самая справедливая система, при которой зарегистрированные партии и кандидаты могут собирать средства до определенного предела и тратить их по своему усмотрению, исполнение этого правила опять же трудно проконтролировать, что было продемонстрировано в ходе парламентских выборов в России в декабре 1995 года.

По инструкции Центризбиркома все средства на проведение кампании откладывались на специальные временные счета в Сбербанке. Политические партии могли расходовать на избирательную кампанию максимум 2,4 млн. долл. Европейский институт СМИ провел количественный анализ оплаченной предвыборной рекламы на федеральных вещательных каналах. Сопоставление с объявленными тарифами на минуту рекламного времени привело к выводу, что некоторые партии значительно превысили лимит, установленный на проведение избирательной кампании¹⁹. И эти суммы не включали другие предвыборные мероприятия. Предполагалось, что объем расходов будет контролироваться ревизионной службой Центризбиркома, но если даже такой механизм существовал, он оказался несостоятельным. Неопределенность финансовых правил и неучтенные (т.е. не прошедшие через специальные счета Сбербанка) пожертвования в сочетании с неспособностью Центризбиркома осуществлять контроль объясняют, почему некоторым партиям удалось безнаказанно превысить установленные лимиты.

Приведенный пример показывает, что даже если установлен потолок расходов на проведение кампании, требуется обеспечить прозрачность финансирования кампании и установить механизмы контроля.

- В качестве альтернативы можно рассмотреть **возможность сокращения общей продолжительности эфирного времени**, которое могут купить партии или кандидаты. Такое решение име-

¹⁹ *Monitoring the media coverage of the 1995 Russian parliamentary elections.* Final report, European Institute for the Media, 15 February 1996.

ло бы положительный эффект сокращения затрат на кампании и могло бы без труда контролироваться. Количество выходов в эфир легко подсчитать, в то время как "общие затраты на проведение кампании" проверить труднее (сколько затрачено на митинги, проводились ли опросы общественного мнения и т.п.).

В нескольких странах существуют нормативные акты по этому поводу. В Канаде, например, продолжительность времени для политической рекламы, предоставляемая за плату партиям и кандидатам, связана с количеством парламентских мандатов, а в отношении партий, не представленных в парламенте, отводится определенный минимум времени для платной рекламы. Однако эта система работает на прочно утвердившиеся партии и служит сохранению status quo, тогда как платная реклама без ограничения могла бы бросить ей вызов. В Польше платная политическая реклама разрешена в пределах 15% от времени, официально выделенного на бесплатную рекламу. Этот вариант рассматривается и другими странами. Но поскольку бесплатное время выделяется по пропорциональному признаку, а не равномерно, польский вариант также служит интересам прочно утвердившихся и представленных в парламенте партий.

Наверное самым справедливым вариантом стало бы, если бы партии и кандидаты могли покупать эфирное время на равных для всех условиях. Это позволило бы новичкам менять status quo и в то же время ограничило бы излишества в сборе средств и платной политической рекламы.

- Предлагаются два варианта регулирования содержания политической рекламы, которые могут нейтрализовать ее негативное воздействие. Оба варианта заимствованы из книги *"Телевидение и выборы"*. Во-первых, установленная минимальная продолжительность платной рекламы в две минуты могла бы помочь избежать упрощенной эмоциональной и иногда вводящей в заблуждение презентации (см. выше о 2¹/₂-минутной бесплатной рекламе). Во-вторых, требование к кандидатам лично появляться в большей части рекламного ролика может ограничить манипулирование фактами и эмоциональный характер политической рекламы²⁰.

²⁰ Ellen Mickiewicz and Charles Firestone (1992). *Television and Elections*. Aspen Institute.

Наконец, некоторые меры регулирования, относящиеся к бесплатной политической рекламе, в равной степени относятся к платной. Например, политическая реклама должна быть с двух сторон заключена в предуведомления о характере передачи и ответственности за ее содержание. Имеется также необходимость в предоставлении права претензий к содержанию рекламного текста и, при необходимости, ответа в эфире. Отсюда следует, что политическая реклама в эфире не должна разрешаться по истечении времени, когда гарантируется право на ответ. На практике это означает, что платная политическая реклама не разрешалась за день до голосования.

Органы регулирования

Все европейские страны (за редкими исключениями) возложили основные обязанности по регулированию телевидения на так называемые регуляционные органы²¹.

Эти органы выполняют разнообразные функции: • выдают лицензии вещательным СМИ; • осуществляют надзор за вещанием; устанавливают определенные правила, например, кодекс поведения электронных СМИ; • при необходимости применяют санкции; • в некоторых случаях имеют квазигосударственные полномочия, например, в случае жалоб телезрителей.

Полномочия этих органов различны в отдельных странах, но в общем сводятся к тому, чтобы:

- Выступать консультантом при подготовке инструкций о порядке предоставления эфирного времени для бесплатной и платной политической рекламы (перед выборами).
- В сотрудничестве с журналистами и органами СМИ разрабатывать кодекс поведения прессы в ходе избирательной кампании (перед выборами).
- Осуществлять надзор за тем, как по жребию распределяется время бесплатной рекламы и контролировать соблюдение принятого графика.

²¹ Serge Robillard (1996). *Television in Europe: Regulatory Bodies – status, functions and powers in 35 European Countries*. European Institute for the Media; John Libbey, London. (Этот раздел во многом основан на выводах этой публикации).

- Осуществлять надзор за соблюдением правил регулирования платной политической рекламы (равные возможности, потолок, содержание).
- Реагировать на жалобы от партий и кандидатов в отношении допуска к эфиру.
- Обеспечивать право на ответ в связи с бесплатной рекламой, платной рекламой и редакционными материалами.
- Выявлять нарушения средствами массовой информации закона о выборах и передавать информацию об этом в избирательную комиссию.
- Наблюдать за освещением выборов прессой с точки зрения справедливого освещения участвующих в выборах партий и кандидатов. Выявлять бесспорные случаи предвзятости.

Эти задачи могут потребовать внимательного наблюдения за всем избирательным процессом. В ежегодном докладе Французского Высшего совета по аудиовизуальному вещанию (ВСАВ) в связи с этим говорится: "Функция мониторинга – один из нервных центров регулирования. Законы и положения, обязанности и обязательства (...) вряд ли окажутся действенными, если нельзя будет постоянно обеспечивать их исполнения"²². Выше уже говорилось о том, как ВСАВ наблюдал за освещением выборов французской прессой. Но далеко не все органы регулирования так же скрупулезно следят за тем, что выходит в эфир.

Действенность надзорных функций зависит от того, какие санкции и какие ресурсы имеются у органа регулирования (см. приведенный выше пример России). Рассматривая полномочия органов регулирования в различных странах Европы, можно заметить, что в большинстве случаев применяется та же иерархия санкций. Они начинаются с общественного порицания (возможно, с требованием признания ошибки или извинения), затем орган регулирования может наложить штраф. Наконец, допустившая нарушения программа может быть закрыта или применена самая жесткая санкция – отзыв лицензий на вещание²³.

²² CSA. 3rd Annual Report. 1 Jan - 31 Dec 1991, p. 195.

²³ Serge Robillard (1996). *Television in Europe: Regulatory Bodies – status, functions and powers in 35 European Countries*.

Применение наиболее жестких санкций – закрытия программы или отзыва лицензии возможно только тогда, когда орган регулирования пользуется независимостью и автономией. Установленные законом полномочия – нежелательный вариант для стран, где отсутствует независимая судебная власть и нормативные рамки деятельности СМИ. Для того, чтобы полномочия органа регулирования работали эффективно, надо, чтобы они признавались всеми участниками процесса – государственным вещанием, частным вещанием, правительством, парламентом и судебной властью. Для осуществления своих важных функций орган регулирования должен принимать решения автономно и не вмешиваться в политику.

Возможно, что независимость органа регулирования не может быть гарантирована только законом. Признание его автономии зависит от ответственности и порядочности исполнительной и законодательной власти. Показателем этих качеств является назначение их представителей в орган регулирования. Как правило, прямую ответственность за это несут правительство, министры и президент либо исключительно, либо в результате консультаций с парламентом (Франция, Румыния и Польша). Иногда назначениями занимается парламент (Чешская республика, Эстония, Исландия, Литва, Словения). В редких случаях проводится консультация с "гражданским обществом" (Германия).

Однако тот факт, что председатель Независимой комиссии по телевидению и Комиссии по жалобам на телерадиовещание в Великобритании назначаются исключительно исполнительной властью не означает, что органы регулирования зависят от правительства или находятся под его влиянием. Время пребывания в должности фиксировано, автономия органов регулирования признается (может быть, не по букве, а по духу закона). Недавно семь стран Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза попытались создать юридические рамки, которые гарантировали бы независимость органа регулирования. Предлагалось, например, чтобы при назначении представителей в этот орган поддерживалось равновесие между правительством, парламентом, и (иногда) другими структурами или назначения должны осуществляться на неполитической основе – их каких-то перечней абсолютно нейтральных лиц или же – с согласия различных участников процесса. Это определенным образом отражает опасения, что органы регулирования не являются независимыми.

Право на ответ

Необходимость исправить неверную информацию и ответить на ложные обвинения в сжатых рамках избирательной кампании придает вес доводам в пользу предоставления права на быстрый ответ.

В большинстве стран принято считать, что право на ответ обеспечивается обычными процедурами, как правило, содержащимися в законе о печати или в законе об информации. С другой стороны, в Болгарии и Словении принимают во внимание быстротечность избирательной кампании, и необходимость быстрого ответа заложена в закон (24 часа в Болгарии и решением суда в течение 3 дней в Словении). В Литве, если еженедельное издание публикует неверную информацию в последнем выпуске перед выборами, оно обязано за свой счет поместить опровержение в другой газете, которая выйдет до дня голосования. В отличие от этого в России необходимость срочного рассмотрения жалоб на неверную информацию в ходе избирательной кампании не принимается во внимание, и для официального ответа отпущен один месяц.

Между исправлением ошибки и правом на ответ есть небольшая разница. Обычно в случае опубликования фактически неточной информации (намеренной или нет) ответственность за исправление лежит на органе массовой информации. Проще говоря, орган массовой информации при необходимости сам исправляет неточности, на которые ему указывают со стороны. А право на ответ используется после опубликования обвинений, опротестованных партией или кандидатом, против которых эти обвинения направлены.

Если главный редактор отказывается исправить неточность или предоставить право на ответ, дело рассматривается арбитром. В качестве арбитра может выступать журналистский орган саморегулирования, если таковой признан и пользуется уважением всех средств массовой информации. В Норвегии таким органом является Комиссия по рассмотрению жалоб на СМИ. В большинстве стран жалобы могут также рассматриваться судами. В некоторых странах в ходе избирательной кампании потерпевшая сторона может обратиться в избирательную комиссию или специальный совет, наблюдающий за объективностью прессы. В таких случаях эти органы должны обладать полномочиями,

достаточными для принуждения допустившего ошибку издания или канала быстро исправить неточную информацию.

Право на ответ предоставляется бесплатно, причем ответ должен быть опубликован в том же издании или на том же канале, в той же степени доступности читателю (телезрителю, радиослушателю), что и материал, на который отвечают. Иными словами, в вещательных СМИ ответ должен прозвучать в той же программе, а в печатных СМИ – набран тем же шрифтом, на той же полосе с четким указанием, что материал публикуется по праву ответа.

С учетом быстротечности избирательной кампании должен существовать юридический механизм **быстрого удовлетворения претензий** и применения санкций к органам СМИ, допустившим голословные утверждения и публикацию материалов в нарушение законов, запрещающих разжигание расистских, националистических и криминальных настроений.

В США действует правило, согласно которому лицо или группа лиц, конкретно названные в ходе дискуссии по острым общественно значимым вопросам, имеют право на ответ, если в эфире критике подвергаются **их личные качества**. В этом случае вещательный орган обязан предупредить критикуемых об их праве на ответ и предоставить для этого разумное время в эфире. Это правило действует только в отношении редакционных комментариев и аналитических программ, но не затрагивает новостных программ, репортажей с места происшествия и высказываний кандидатов или их представителей.

Обычно диффамация и пасквиль не влекут за собой право на ответ. Намеренная дискредитация кого-либо приводит к моральному или материальному ущербу, и здесь речь идет не об исправлении ошибки. Такого рода дела обычно передаются в суд, а не разбираются журналистскими органами саморегуляции.

Негативные кампании

Ведение кампании в негативном ключе – распространенная болезнь, против которой пока не существует юридического лекарства.

Имеется множество задокументированных случаев, когда кандидаты дискредитировали своих оппонентов, представляя их не-

компетентными и ненадежными ("они не выполнили своих обещаний") или связывая их с мрачными воспоминаниями или страхами перед будущим. Такой была политическая реклама Бориса Ельцина в 1996 году, а еще более показателен рекламный ролик того же года кандидата в президенты Румынии Иона Илиеску, в котором его соперник Эмиль КонстантINESКУ представлялся монархистом. Наплывом лицо КонстантINESКУ превращалось в лицо короля Михая, а голос за кадром вопрошал: "Разве вы хотите президента, который желает, чтобы его заменил король?"

Следует отметить, что негативные кампании преобладают при мажоритарных избирательных системах относительно большинства, когда борьба идет между двумя партиями. Менее вероятна такая тактика при пропорциональной избирательной системе, когда сегодняшний соперник может завтра оказаться партнером по правительству. В этом смысле пропорциональная система оказывает смягчающий эффект на ход кампании.

Несмотря на то, что ученые, политики и законодатели неоднократно возвращались к изучению возможностей ограничения использования методов представления соперника в негативном свете в предвыборной борьбе, на этот вопрос нет простого ответа. Ни в одной из стран-членов Совета Европы нет закона, конкретно направленного против такой практики. Не всегда легко найти отличительные признаки и определения, выделяющие негативные кампании из общего ряда методов предвыборной борьбы. Слишком строгие правила могут привести к нарушению свободы слова и поэтому признаны неконституционными. Мягкие правила вряд ли будут действенными.

Тем не менее есть три возможных варианта противодействия этой тактике. Первый – изменить рамки существующих законов (о диффамации, пасквиле) и право на ответ. Можно при желании распространить действие частного случая права на ответ при критике личных качеств, о котором говорилось выше, на взаимную критику кандидатов в предвыборной борьбе. Можно включить в закон и требование, чтобы ответ был в одинаковой степени доступен аудитории, как и вызвавшее его высказывание.

Второй метод противодействия можно найти в аудитории. Негативные кампании потеряют смысл, если аудитория переста-

нет их воспринимать. Лозунги могут обернуться против людей, их провозглашающих, и так иногда случается в жизни. Хорошую иллюстрацию дают нам выборы 1994 года в Италии. На протяжении нескольких месяцев левые бросили все имеющиеся у них средства – телевидение, газеты, кино, университетскую трибуну – для дискредитирования лидера партии *"Форца Италия"* Сильвио Берлускони. Его называли "темной ночью", "маленьким южноамериканским диктатором", "Робином Гудом наоборот", "шарлатаном" и даже "мафиози". Во время этой избирательной кампании итальянский философ левого толка Лючио Коллетти писал: "Не поддавайтесь искушению сделать из вашего соперника врага народа. Клевета может бумерангом обернуться против вас". И действительно в условиях переменчивой итальянской политики премьером стал Берлускони. Правда не долго, но это же Италия...

Наконец, консультанты вроде бы начали понимать, что негативные приемы в избирательной кампании окупаются только тем, что высвечивают их кандидатов в выпусках новостей. "Средства массовой информации подхватывают такие высказывания, – говорит член одного из предвыборных штабов в Великобритании, – а для нас это основной способ попасть в прессу". Здесь есть над чем подумать самой прессе, которая могла бы принять внутренние этические кодексы, исключающие тиражирование слишком резких характеристик соперников в ходе кампании.

Опросы общественного мнения

Опросы общественного мнения стали частью политического процесса, даже когда до выборов еще очень далеко. Но сообщать о них в прессе следует с большой осторожностью.

Следует четко различать опросы типа "За кого вы проголосуете?" (предсказывающие результаты выборов) и опросы общественного мнения в более широком смысле (выясняющие отношения граждан к какой-то проблеме, но также используемые для предсказания результатов голосования). Последние проводятся по заказу средств массовой информации, политических партий, социологических институтов, общественных организаций, лоббистских групп и т.д., и т.п. Результаты таких опросов используются прессой для информирования аудитории о настроениях в обществе. Политические партии используют опро-

сы (которые иногда проводят сами) для прощупывания сдвигов в общественном мнении. В этом отношении опросы общественного мнения можно рассматривать как непроведенные референдумы.

Опросы стали своеобразным барометром, предсказывающим политическую погоду в течение всего года. Они дают возможность судить о популярности политических партий и кандидатов, показывают "рейтинг одобрения", а в случае проведения их в день голосования заранее предвещают результаты. Такого рода опросы обычно проводятся по заказу СМИ и политических партий. Партии используют данные опросов для выработки стратегии, оценки деятельности их лидеров и т.п. Пресса сталкивает лидеров партий с данными опросов и дает возможность оппонентам прокомментировать ситуацию. На практике освещение прессой выборов все больше сосредоточивается на "конных скачках" среди кандидатов – кто впереди, кто первый придет к финишу?

Освещение в средствах массовой информации результатов опросов – и, в частности, опросов о намерении голосовать – иногда становится предметом внешнего регулирования (законы, руководящие документы регуляционных ведомств) или регулирования через внутренние кодексы. Основная цель правил – избежать серьезного влияния опросов на результаты голосования. Например, избиратели могут не захотеть голосовать за кандидата, у которого нет шансов на избрание. Но результаты опросов могут оказать благотворное влияние на освещение избирательной кампании (см. ниже раздел "Как освещать опросы общественного мнения").

Четыре аспекта освещения в СМИ предсказаний об исходе выборов вызвали дискуссию и в некоторых странах привели к принятию нормативных актов, а в других – внутренних принципов, регулирующих эту практику.

- *Предъявлять ли профессиональные требования к организации, проводящей опросы?*

Проведение опроса с получением надежных результатов – непростая задача. Бывает, что результаты опросов расходятся с итогами выборов. В то же время как в Западной Европе специалисты по опросам выдерживают допустимую ошибку на уровне

нескольких процентов, в Центральной и Восточной Европе и бывшем Советском Союзе предсказания о результатах выборов отличаются крайней ненадежностью. Так, в России результаты различных опросов о поддержке гражданами отдельных кандидатов, проводившихся в ходе избирательной кампании 1996 года, расходились до 15 процентов. Необходимо ставить вопрос о правилах, которые уменьшили бы вероятность опубликования неточных предсказаний.

В Португалии опросы разрешается проводить только организациями, прошедшим аттестацию. Но эти правила нарушаются: организации, обладающие должным потенциалом, проводят опросы без всяких для себя последствий. Но при этом Португалия является исключением. В других странах вообще отсутствуют такие нормы. Не существуют установленные нормы размера статистической выборки, количества респондентов, возможной ошибки и т.п. Предполагается, что ненадежные организации и центры, проводящие опросы, сами по себе отсеются. В Великобритании такие уважаемые организации, специализирующиеся по опросам общественного мнения, как Гэллап, Харрис, Ай-Си-Эм и др. имеют собственные рабочие кодексы. И социологам, и прессе еще много предстоит сделать, чтобы заслужить доверие. Например, Би-Би-Си публикует только данные опросов, проведенных надежными организациями. Их надежность Би-Би-Си определяет по таким показателям как величина выборки, тип и процент допустимой ошибки (менее трех процентов).

• *Как освещать опросы общественного мнения?*

Есть множество причин, по которым средства массовой информации должны с большой долей осторожности сообщать о результатах опросов избирателей, за кого они намерены голосовать. Во-первых, такие опросы могут внести элемент предубеждения в освещение избирательной кампании. Опросы диктуют прессе, кто достоин включения в новостную информацию, а кто – нет. Партии и кандидаты, которые, по-видимому, имеют больше шансов на победу или же оказывают важное влияние на исход выборов, представляются как "крупные новости", тогда как все остальное пользуется лишь незначительным, а то и нулевым, вниманием прессы. Во-вторых, освещение в прессе опросов общественного мнения может увеличить доверие к ним и, следовательно, к их произвольному влиянию на исход вы-

боров. Уверенные заявления типа "Опросы показывают, что победит г-н Миттеран" могут повлиять на намерения избирателей. Поэтому желательно соблюдать осторожность в формулировках.

Предполагается меньше акцентировать внимание на "конных скачках" и больше – на содержательной части кампании. Но у аудитории мало времени, и меньше новостей должно привлекать аудиторию. Вот тут-то к месту приходятся опросы о намерениях избирателей. Необходимо ли законодательное регулирование этого явления? Очевидно, законодатели так не считают. Нет законов, которые запрещали бы прессе сообщать о каких-либо опросах общественного мнения. Более того, нет законов, которые предписывали бы средствам массовой информации "соблюдать осторожность" или "усиливать доверие результатам опроса". Эти вопросы оставлены на откуп СМИ.

Некоторые средства массовой информации приняли для себя руководящие принципы. Би-Би-Си ввела несколько правил, согласно которым: а) сообщениями об опросах общественного мнения не должна начинаться программа; б) Би-Би-Си сама истолковывает результаты опроса, не полагаясь на интерпретацию проводившей опрос организации; в) Би-Би-Си избегает формулировок, усиливающих доверие к данным опроса, например, вместо слова "показывает" используется "предполагает"; г) указывается допустимая ошибка, и если разрыв между двумя кандидатами укладывается в эту ошибку, это специально оговаривается. В том же духе серьезные газеты Нидерландов приняли неписаное правило - не выносить сообщения об опросах на первую полосу.

Кроме того, Би-Би-Си предлагает сообщать дополнительную информацию об опросах, что было сделано в 1996 году Центризбиркомом России, который требовал сообщать название организации, проводившей опрос, дату опроса, размер выборки и региональный охват, применявшуюся методологию и формулировку вопросов.

Полное запрещение публикации данных опросов избирателей об их предпочтениях лишило бы аудиторию разумной информации о ходе предвыборной кампании. Вполне резонно, что такой вариант и не рассматривался. С учетом совершенствования качества опросов, необходимости их достоверности и для самих

организаций, проводящих опросы, и должной осторожности, которую проявляют серьезные СМИ при их публикации, принято считать, что регулирование в этой области не представляется необходимым. Можно только посоветовать средствам массовой информации принять внутренние инструкции по этому вопросу. Возможно также рассмотреть такой способ регулирования, как предоставление права на ответ в случае, если в результатах опроса просматривается преднамеренное манипулирование.

• *Прекратит ли публикацию результатов опросов за несколько дней до выборов?*

Распространено мнение, что люди предпочитают не становиться на сторону неудачников. Это можно проиллюстрировать словами одного сербского избирателя, услышанными в сентябре 1997 года: "Сначала все голосовали за Милошевича, и я голосовал за Милошевича. Теперь все голосуют за Сесею, и я тоже голосую за Сесею". Если это действительно так, опросы общественного мнения могут внести элемент пристрастности в исход выборов. В конце концов, если в опросах кандидат котируется низко, некоторые избиратели предпочтут не голосовать за него.

В некоторых странах это привело к некоторым ограничениям в публикации опросов. Средствам массовой информации в этих странах не разрешается публиковать результаты опросов избирателей об их предпочтениях в течение определенного периода, предшествующего дню выборов. Очевидно, это делается, чтобы дать избирателям время подумать и принять решение без влияния предсказываемых результатов.

По этому поводу в Европе наблюдается некий раскол. Западно-европейские страны, как правило, не реагируют на публикацию данных опроса, тогда как в восточноевропейских странах существует определенный период перед голосованием, когда пресса выдерживает молчание относительно результатов опросов, проводившихся перед выборами. Продолжительность этого периода колеблется от двух-трех дней до одной недели. Литва и Люксембург выбиваются из общего ряда, установив период молчания на все время избирательной кампании и за один месяц до дня голосования, соответственно.

Страна	Правила, запрещающие публикацию результатов опросов накануне дня выборов
Австрия	Нет правил, но от СМИ ожидается самоограничение за семь дней до выборов
Бельгия	Нет правил
Болгария	Нет правил (двухнедельное молчание перед выборами признано противоречащим конституции 11 февраля 1997 г.)
Великобритания	Нет правил
Германия	Нет правил
Дания	Нет правил
Исландия	Нет правил
Кипр	Нет правил
Латвия	Молчание за два дня до выборов
Литва	Молчание на протяжении избирательной кампании
Люксембург	Молчание за месяц до выборов
Мальта	Молчание (полное) за два дня до выборов
Нидерланды	Нет правил
Норвегия	Нет правил
Польша	Молчание за 12 дней до выборов
Португалия	Нет правил
Российская Федерация	Молчание за 3 дня до выборов
Румыния	Молчание за 2 дня до выборов
Словакия	Молчание за 7 дней до выборов
Словения	Молчание за 7 дней до выборов
Финляндия	Нет правил
Франция	Молчание за неделю до выборов
Швейцария	Нет правил

До февраля 1997 года в Болгарии запрещалась публикация результатов опросов за 14 дней до дня выборов (парламентских). Однако конституционный суд признал это правило противоречащим статье 14 Конституции (свобода получения и распространение информации), и сейчас не существует запрета на опубликование результатов опросов за исключением самого дня выборов.

Трудно с определенностью сказать, действительно ли нужны такие правила. Невозможно доказать отдельные случаи влияния публикации результатов опросов на поведение избирателя. Но если страны все-таки склоняются к тому, чтобы предписывать средства массовой информации "молчание", одного дня будет, пожалуй, недостаточно. Если, к примеру, выборы проходят в воскресенье, результаты опроса, проведенного в пятницу, еще останутся в субботних новостях. Период в три-пять дней будет достаточно продолжителен, чтобы новость отошла на задний план, и достаточно краток, чтобы не допустить большое число нарушителей этого правила (через Интернет и иностранное вещание).

• *Как публиковать опросы в день голосования?*

Опросы проголосовавших избирателей на выходе из избирательного участка принято просто именовать опросами на выходе. Эти опросы не предсказывают, за кого избиратели намерены голосовать, а отражает реальную картину голосования на данный момент. Во всех странах средства массовой информации воздерживаются от объявления результатов опросов на выходе до закрытия всех избирательных участков. Это и понятно. Хотя опросы на выходе не более чем строят предположения об исходе выборов, воздействие этой информации на ход голосования представляется нежелательным. В некоторых странах (Норвегия, Португалия, Румыния) опросы на выходе регулируются законом. В других странах правила проведения таких опросов определяются в законе о выборах (Германия).

Во Франции телеканал Франс-2 был сурово осужден *Высшим советом по аудиовизуальному вещанию* за опубликование результатов опросов на выходе до 8 часов вечера, когда избирательные участки по выборам президента страны (первый тур) были закрыты. Центризбирком Болгарии в апреле 1997 года принял ре-

шение, согласно которому опросы на выходе могут проводиться только за пределами избирательных участков, только после того, как избиратели уже проголосовали, а результаты опросов не могут оглашаться до закрытия участков.

Последнее положение относится к оглашению результатов выборов в целом, в частности, в странах, территория которых охватывает несколько часовых поясов (например, Россия). Итоги подсчета голосов во Владивостоке не должны сообщаться до закрытия избирательных участков в Москве.

Имеет ли смысл запрет на освещение избирательной кампании?

Если два периода, когда "молчание" средств массовой информации об избирательной кампании оправдано: а) в период от объявления даты выборов до официального начала кампании; б) за день-два до дня выборов.

Избирательные кампании становятся все длиннее. Опыт США, где окончание одной кампании служит сигналом к началу следующей, в Европе воспринимается как нечто противоестественное. Но при этом в той же Европе появилась тенденция к более продолжительным почти не прекращающимся кампаниям. Эта культура продолжающейся кампании, в которой партии и кандидаты посвящают значительное время презентации, оформлению своей программы и доведению ее широкой общественности даже между выборами – не обязательно представляет интерес для общей дискуссии. Тем не менее вызывают сомнения рекомендации ограничить освещение прессой подобной деятельности.

Во-первых, трудно будет обеспечить выполнение соответствующих установок. Для этого потребуется точно определить, что является "избирательной активностью", хотя нормальную политическую деятельность и избирательную активность разделяет тонкая линия. К тому же можно возразить, что каждая партия имеет легитимное право на доведение до общественности своей программы даже между избирательными кампаниями. И вряд ли стоит осуждать те средства массовой информации за опубликование материалов, даже если они были подготовлены какой-либо партией в целях собственной популяризации.

Во-вторых, "период избирательной кампании" определяется в разных странах по-разному. В большинстве стран четкое определение этого термина вообще отсутствует (Германия, Финляндия, Нидерланды, Румыния, Польша, Швейцария), и кампания начинается почти сразу же после объявления дня выборов. В указанных странах нет подразделения на "предвыборный период" (от объявления дня выборов до проведения голосования) и "официальную избирательную кампанию" (которая в некоторых странах стартует за четыре недели до дня выборов). На практике усиленная агитация всегда интенсифицируется в течение нескольких недель, предшествующих голосованию.

Наконец, такие правила могут быть использованы во зло или иметь обратный эффект, особенно в некоторых странах Центральной и Восточной Европы. Если попытки кандидатов попасть в новостные программы будут ограничены, на телеэкранах будут фигурировать только официальные должностные лица при "исполнении своих обязанностей".

Во многих странах (преимущественно Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза) принято решение о *молчании прессы перед голосованием* за день-два до выборов. В эти дни исключается любая информация, имеющая отношение к выборам. Кандидаты не проводят митинги, не раздают обещаний, а лидеры партий не появляются (во всяком случае не должны появляться) на экранах телевизоров. Это значит, что избирателям дается "время на размышления". Хотя бы на день гражданам освобождаются от агитации.

Наблюдение за ходом избирательных кампаний в Центральной и Восточной Европе бывшем Советском Союзе показало, что в общем молчание прессы соблюдалось согласно букве, но не духу закона. Наиболее разительный пример дала Россия в 1996 году. Главными претендентами на пост президента были Геннадий Зюганов (Коммунистическая партия) и Борис Ельцин, уже занимающий этот пост. Стратегия президента состояла в том, чтобы возбудить страх перед возвращением коммунизма. Накануне дня выборов на государственном канале ОРТ, 51% акций которого принадлежало государству, был показан фильм "Утомленные солнцем" о сталинском терроре. На частном канале НТВ демонстрировался снятый в 1992 году триллер о связях между организованной преступностью и компартией. На полностью государственном канале РТР шел фильм по романам Булгако-

ва, в котором показывались сцены зверства в годы революции и гражданской войны. Таким образом, в самое удобное для телезрителей время – в нарушение запрета на агитацию накануне выборов – все три общенациональные телесети показывали фильмы, напоминавшие о мрачном и репрессивном коммунистическом прошлом.

Из сказанного следует, что даже при наличии соответствующего закона "предвыборное молчание" прессы можно легко обойти, демонстрируя программы, "не относящиеся к выборам", или должностных лиц "при исполнении". Однако, если вещательные СМИ будут воистину независимыми и дистанцированными от правительства, как это и должно быть, они возьмут на себя ответственность за обеспечение предвыборного молчания. Тогда у избирателей действительно появится день на размышления.

3. Заключение

В предыдущих разделах приведены примеры отсутствия правил, наличия некоторых правил саморегулирования и законодательных норм освещения выборов средствами массовой информации. Различные страны показывают различные подходы, часто зависящие от положения СМИ, конституционной системы, политических обстоятельств и юридических традиций.

В рамках этой короткой публикации нельзя придти к заключению о "наилучшей практике" или рекомендовать конкретные стратегические подходы. Читателю самому предложено рассмотреть имеющиеся возможности и извлечь для себя уроки из опыта различных стран.

4. Библиография

Jay Blumler and Michael Guzewitch (1991). *Politicians and the press – An essay in role relationships*.

Gustaf von Dewall (1997). *Press Ethics: Regulation and Editorial Practice*. European Institute for the Media. EIM Media Monograph 21. Düsseldorf.

Nicolas Jones (1995). *Spindoctors and soundbites – How politicians manipulate the media, and vice-versa*. London. Cassell.

Yasha Lange and Andrew Palmer (1995). *Media and elections*. European Institute for the Media, Düsseldorf.

Mary Matalin and James Carville (1994). *All's fair – love, war, and running for president*. New York. Random House.

Ellen Mickiewicz and Charles Firestone (1992). *Television and Elections*. Aspen Institute.

Richard Morris (1997). *Behind the oval office*. New York. Random House.

Serge Robillard (1996). *Television in Europe: Regulatory bodies – status, functions and powers in 35 European Countries*. London. John Libbey.

D.L. Swanson and D. Nimmo (eds) (1990). *New directions in political communication*. A resource book. London. Sage. Out of print.

Национальный
Институт Прессы

National
Press Institute

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ ПРЕССЫ (НИП) – это некоммерческая общественная организация, внедряющая современные методики и технологии в деятельность российских СМИ.

НИП обучает методикам эффективного управления СМИ в условиях рынка.

НИП консультирует СМИ по вопросам бизнеса.

Пресс-центр НИП предоставляет СМИ новостную и аналитическую информацию, отражая максимально широкий спектр мнений.

НИП содействует внедрению и развитию новейших компьютерных технологий в журналистике.

НИП проводит информационно-тренинговые программы по осведомлению проблем ядерной безопасности, предвыборных кампаний, этнических конфликтов и других актуальных проблем.

НИП располагает сетью региональных центров и представительств в России.

С момента своего основания в 1992 году НИП

- осуществил 2200 информационных и учебных проектов, охвативших свыше 100 тыс. человек в 40 городах СНГ;
- провел 2800 пресс-конференций;
- опубликовал 40 методических пособий;
- издал в русском переводе ряд учебников и книг видных зарубежных экспертов по СМИ;

Деятельность НИП в основном финансируется зарубежными фондами и организациями. Но мы работаем и с отечественными партнерами, понимающими, что содействие становлению современных СМИ в России – это вклад в стабильность и необходимость демократических преобразований.

«Средства массовой информации и выборы»

Перевод с английского – *Владимир Орлов*

Редактор – *Владимир Светозаров*

Отпечатано – компания "Домино", тираж 3000 экз.

© Национальный институт прессы (перевод), 1999

© Совет Европы, 1999