

## СМЕШАННАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА: НОВЫЙ ВЫЗОВ ДЛЯ АУДИОВИЗУАЛЬНЫХ МЕДИА В МОЛДОВЕ

Ольга Гуцуцуй

### Вступление

Парламентские выборы в Молдове состоялись 24 февраля 2019 года. Это был первый раз, когда молдавский электорат проголосовал по смешанной избирательной системе.<sup>1</sup> Переход на смешанную систему с прежней пропорциональной системы закрытого списка стал проблемой не только для избирательного процесса в Молдове, но и для местных СМИ, которые освещали этот процесс. Недавно принятые законы, включая Кодекс Аудиовизуальных Медиа-услуг Молдовы и Избирательный Кодекс с внесенными в него поправками, установили новые стандарты в отношении средств массовой информации. Эти стандарты направлены на обеспечение достоверного и беспристрастного освещения выборов.

В данном политическом обзоре проведен анализ деятельности аудиовизуальных СМИ во время парламентского избирательного цикла 2019 года и дана оценка реализации обязательств средств массовой информации в рамках смешанной избирательной системы. В заключение приводится ряд рекомендаций по улучшению нормативно-правовой базы и повышения качества информации в процессе освещения выборов.

### Подготовка почвы: Собственность в СМИ и политическая ориентация

Хорошо известно, что медиа и рекламный сектор Молдовы сконцентрирован в руках нескольких человек<sup>2</sup>, что открывает возможности для использования молдавских СМИ в качестве инструмента

манипулирования общественным мнением и дискредитации политических противников<sup>3</sup>. К таким лицам относятся: влиятельный лидер Демократической партии Молдовы (ДПМ) Владимир Плахотнюк, Корнелиу Фуркулица из партии Социалистов Республики Молдова (ПСРМ) и Думитру Китороага - представитель партии Шор.

- 1 Согласно новой избирательной системе, принятой в 2017 году, 50 членов парламента (депутатов) избраны на основе пропорционального представительства в едином общенациональном избирательном округе, в то время как остальные 51 избраны от одномандатных избирательных округов.
- 2 «Media Policy Forum: Mass-media și sectorul publicitar din Republica Moldova sunt concentrate în mâinile câtorva persoane.» *Anticoruptie.md*, 13 марта 2018, <http://anticoruptie.md/ro/special/media-policy-forum-mass-media-si-sectorul-publicitar-din-republica-moldova-sunt-concentrate-in-mainile-catorva-persoane>
- 3 IJC опубликовал Индекс состояния прессы Молдовы 2018 года, *Media-Azi*, 28 февраля 2019 года, <http://media-azi.md/en/stiri/ijc-launched-2018-moldovan-press-status-index>

Эта картина очень мало изменилась за последние годы. В 2017 году два медиа-объединения, связанных с ДПМ и ПСРМ, доминировали в медиа-пространстве, контролируя более 80% отечественных телевизионных станций.<sup>4</sup> В 2018 году был создан третий и гораздо меньший конгломерат, аффилированный партии Шор. В настоящее время ДПМ и Владимир Плахотнюк контролируют примерно 70% медиа ландшафта и имеют связи с Публика ТВ, Прайм ТВ, Канал 2 и Канал 3<sup>5</sup>. Социалисты сохраняют контроль над НТВ Молдова и Эксклюзив ТВ<sup>6</sup>. Наконец, партия Шор представлена телекомпанией Орхей ТВ и Центральное Телевидение.

## Высокая стоимость рекламы

Пункт 8 статьи 41 Избирательного кодекса гласит, что поставщики аудиовизуальных услуг должны публиковать информацию об условиях, на которых они будут предоставлять рекламные и другие услуги кандидатам во время выборов. Кодекс также регламентирует, что цена эфирного времени для кандидатов на выборах не может превышать цену коммерческой рекламы. Однако это регулирование невозможно осуществить на практике, учитывая, что закон обязывает поставщиков медиа-услуг официально публиковать свои цены только на политическую рекламу, тогда как коммерческие цены могут оставаться конфиденциальными.

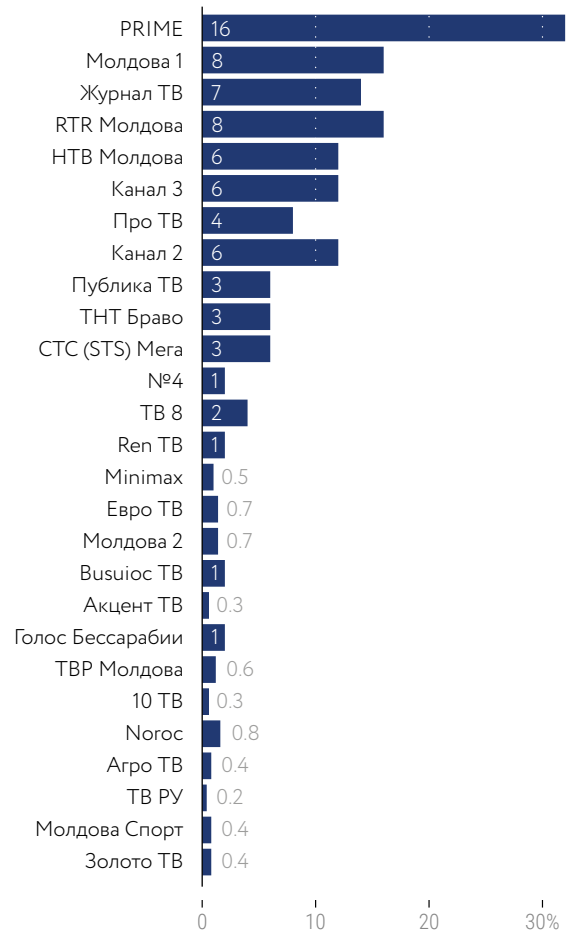
К сожалению, неисполнение этих правил во время парламентских выборов 2019 года привело к существенному росту расходов, связанных с предвыборной рекламой на политически аффилированных телевизионных станциях. Например, Прайм ТВ и Публика ТВ, контролируемые Плахотнюком из ДПМ, оценили минуту политической рекламы в 4000 и 2000 евро соответственно. Канал 2 и Канал 3, принадлежащие советнику Плахотнюка, установили плату в размере 1500 евро за минуту рекламного времени. Центральное Телевидение и Орхей ТВ, аффилированные с партией Шор, оценили стоимость рекламы в 1500 и 1000 евро соответственно. Менее известные теле- и радиостанции устанавливали цены на рекламу в диапазоне от 20 до 900 евро<sup>7</sup>.

Высокая цена рекламы на некоторых телеканалах создала неравные условия для кандидатов с самого начала избирательного периода - только самые хорошо финансируемые политики и партии могли позволить себе такой уровень расходов. Это существенно повлияло на возможности кандидатов охватить национальную

Рисунок 1. Исследование по аудитории телевидения, радио, интернета и печатных СМИ. Объем просмотра каждого канала. Доля рынка, %.

Какой канал вы смотрели вчера в следующие промежутки времени?

N = 807



аудиторию своей политической рекламой. Исследование, опубликованное Независимым Центром Журналистики (НЦЖ) за ноябрь 2018 года, показывает, что Прайм ТВ имеет самую большую долю рынка телевидения в Молдове, такую же как совокупная доля рынка у двух его ближайших конкурентов - Молдова 1 и Журнал ТВ (см. Рисунок 1)<sup>8</sup>.

4 Freedom House, *Свобода в мире 2019: Молдова*, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/moldova>

5 Там же.

6 IREX, *Индекс устойчивости СМИ 2018: Молдова*, <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2018-moldova.pdf>

7 Заявления вещателей о редакционной политике (включая условия предоставления места для рекламы), <https://cec.md/ro/declaratiile-radiodifuzorilor-privind-politica-editoriala-inclusiv-conditiile-de-3932.html>

8 Национальное исследование аудитории СМИ, ноябрь 2018 года, <http://www.media-azi.md/ro/publicatii/%E2%80%9Estudiul-na%C8%9Bional-de-audien%C8%9B%C4%83-mass-media%E2%80%9D>

Большинство вышеназванных станций имеют общенациональный охват аудитории, что делает их доступными по всей Молдове на 65-96%.

## Предвзятый медиа-контент

Избирательный период парламентских выборов 2019 года официально стартовал 10 декабря 2018 года<sup>9</sup>. В то время как статья 13 Кодекса Аудиовизуальных Медиа-услуг регламентирует, что поставщики услуг СМИ должны предоставлять информацию обо всех кандидатах на равноценной основе, на практике же каждый поставщик СМИ подает информацию в соответствии со своими политическими связями<sup>10</sup>.

Необъективная подача информации значительно усилилась с официальным началом избирательной кампании 25 января 2019 года. В целом, освещение избирательной кампании носило крайне негативный характер, поскольку многие кандидаты использовали СМИ в качестве платформы для жесткой критики друг друга. Цель критики отличалась в зависимости от политической принадлежности провайдера СМИ. К сожалению, был замечен ряд методов манипулирования информацией, таких как: не предоставление субъекту возможности ответить на критику, восхваление “своих” кандидатов и демонизация оппозиции<sup>11</sup>; использование клеветнических ярлыков для описания кандидатов; выбор предвзятых источников информации; смешение фактов и мнений; манипуляция заголовками новостей.

В дополнение к усиленной критике кандидатов от оппозиции, политически аффилированные СМИ также предоставили определенные преимущества своим партиям и политикам. Например, Прайм ТВ, Публика ТВ, Канал 2 и Канал 3 предоставили кандидатам ДПМ как положительное освещение, так и дополнительное эфирное время (см. Рисунок 2).

Аналогичным образом, аффилированные партии Шор Орхей ТВ и Центральное Телевидение в основном освещали темы о своих кандидатах, также как и Акцент ТВ и НТВ, аффилированные ПСРМ. Как следствие, некоторые кандидаты на выборах получили часы дополнительного позитивного освещения, в то время как другие получили негативное освещение или же значительно сокращенное эфирное время.

Важно отметить, что все эти формы манипулирования информацией не новы для Молдовы. Внутренние и международные мониторинговые отчеты уже давно показывают обескураживающую тенденцию: во время выборов в местные органы власти в 2015 году появилась скрытая политическая реклама в Молдове, кампания по выборам президента 2016 года отличалась использованием ложных новостей, а кампания по выборам в местные органы власти в 2018 году продолжала использовать все эти формы манипулирования<sup>12</sup>. Эти негативные тенденции продолжились и в предвыборной кампании 2019 года, что указывает на то, что такое поведение укоренилось в молдавской медиа-среде и не

Рисунок 2. Мониторинг освещения партий ДПМ и ПСРМ на Прайм ТВ и Акцент ТВ 4-13 февраля 2019 г.

Телеканал	Prime TV	Accent TV
<b>Время явещения на тему выборов и политики во время новостей</b>	02:40:06	02:15:51
<b>Наиболее длительное время вещания для политических партий и их кандидатов</b>	Демократическая партия (ПДМ) 01:01:00	Социалистическая партия (ПСРМ) 01:21:07
	СОДЕРЖАНИЕ	
	<p>позитивное 00:31:58</p> <p>нейтральное 00:29:02</p> <p>негативное 00:00:00</p>	<p>позитивное 00:18:46</p> <p>нейтральное 01:02:03</p> <p>негативное 00:00:18</p>

9 ЦИК, Календарь проведения мероприятий по организации выборов в Парламенте Республики Молдова 24 февраля 2019 года, [https://cec.md/storage/ckfinder/files/Program\\_calendaristic\\_Alegeri%20Parlamentare\\_24\\_02\\_2019.pdf](https://cec.md/storage/ckfinder/files/Program_calendaristic_Alegeri%20Parlamentare_24_02_2019.pdf)

10 «CA a sancționat din nou cele opt posturi TV, pe care le-a avertizat public săptămâna trecută», *Media-Azi*, 21 февраля 2019, <http://media-azi.md/ro/stiri/ca-sanc%C8%9Bionat-din-nou-cele-opt-posturi-tv-pe-care-le-avertizat-public-s%C4%83pt%C4%83m%C3%A2na-trecut%C4%83>

11 Отчет о мониторинге II, 21 февраля 2019 г., [http://www.audiovizual.md/files/Raport%20de%20monitorizare%20II\\_0.pdf](http://www.audiovizual.md/files/Raport%20de%20monitorizare%20II_0.pdf)

12 См., Например, Заключительный отчет Миссии ОБСЕ / БДИПЧ по ограниченному наблюдению за выборами, стр. 11-12. <https://www.osce.org/odihr/elections/moldova/178226?download=true>

может быть легко исправлено законодательной или избирательной системой.

Несмотря на эту в целом неблагоприятную картину, важно отметить, что не все поставщики медиа услуг следовали этой негативной модели в своих репортажах. Общественный телеканал Молдова 1 и два частных телеканала - Про ТВ Кишинэу и ТВ8 - показали честные и сбалансированные репортажи о более чем 200 кандидатах по всему политическому спектру. Другие частные телеканалы - Журнал ТВ и РТР Молдова - сообщили информацию о меньшем количестве кандидатов, но придерживались такого же сбалансированного подхода. Эти положительные примеры показывают, что надлежащее освещение избирательной кампании средствами массовой информации вполне реализуемо в условиях смешанной избирательной системы Молдовы.

Следует также отметить, что юридическое противоречие в Положении об освещении избирательной кампании в средствах массовой информации Молдовы еще больше усложняет задачу сбалансированного освещения в СМИ, даже для добросовестных провайдеров медийных услуг. Согласно закону, провайдеры имеют право решать, будут ли они размещать информацию об избирательной кампании или транслировать предвыборную рекламу<sup>13</sup>. Однако независимо от этого выбора все телевизионные станции также обязаны организовывать и транслировать предвыборные дебаты. Это правовое противоречие создает дополнительные сложности для некоторых телевизионных станций, особенно для тех, которые ограничены по размеру и мощности или имеют неполитическую тематическую направленность (развлечения, дети, религия и т. д.).

## Новая тактика контроля

Избирательный период парламентских выборов 2019 года является примером активного использования политиками новой тактики контроля над содержанием СМИ, а именно - ограничение посещения общественных мероприятий для представителей оппозиционных СМИ. Например, 20 декабря 2018 года репортер ТВ8 подвергся преследованиям и не был допущен на пресс-кон-

ференцию, организованную партией Шор, несмотря на получение им официального приглашения<sup>14</sup>. В качестве основания для отказа представитель партии Шор сослался на несогласие с редакционной политикой ТВ8.

Аналогичные причины были названы представителями Демократической партии, которые также запрещали журналистам ТВ8 и Журнал ТВ посещать определенные официальные конференции и брифинги. Одним из наиболее серьезных инцидентов в период выборов был запрет съёмочной группе Журнал ТВ присутствовать на заседании муниципального совета города Орхей, которое состоялось 21 января 2019 года<sup>15</sup>.

Нередко такого рода ограничения доступа к официальным мероприятиям совмещались с попытками преследования и угрозами в адрес журналистов во время ведения репортажей. Эти угрозы приобрели физический характер 15 февраля, когда оператор БТВ был сбит автомобилем, предположительно принадлежащим кандидату в парламент от ДПМ<sup>16</sup>.

Важно отметить, что все эти действия были прямым нарушением статьи 4 Закона о свободе слова. Эта статья регламентирует, что СМИ обязаны информировать население по вопросам, представляющим общественный интерес, и что преднамеренное препятствие работе СМИ или журналистской деятельности является нарушением Уголовного Кодекса. Несмотря на то, что в некоторых случаях журналисты подали заявления в полицию, власти до сих пор не предприняли никаких действий.

## Мониторинг СМИ во время избирательной кампании

Аудиовизуальный Совет Молдовы является регулирующим органом для вещания и отвечает за мониторинг СМИ во время выборов. Во время избирательного периода Совет обязан следить за репрезентативной выборкой телеканалов<sup>17</sup>, чтобы определить степень беспристрастности и сбалансированности СМИ при освещении новостей (представляют ли СМИ основные аргументы всех соответствующих сторон и избегают ли любых форм дискриминации). При обнаружении нарушений Совет уполномочен налагать санкции на провайдеров меди-

13 Положение об освещении избирательной кампании на парламентских выборах и республиканском референдуме от 24 февраля 2019 года в средствах массовой информации, утвержденное 21 декабря 2018 года, <http://www.audiovizual.md/files/Regulamentul%20CEC%20de%20reflectare%20in%20mass%20media%202019.pdf>

14 «Reporterului TV8 I s-a interzis accesul la o conferință de presă a partidului Șor», *TV8*, 20 декабря 2018 г., [http://tv8.md/2018/12/20/reporterului-tv8-i-s-a-interzis-accesul-la-o-conferinta-de-presa-a-partidului-sor/?fbclid=IwAR3gLViZF-4hQGFZF7t2lOz2mcef\\_A7XU4vIcuMoZSRoUPXEge-kosL4TeF8](http://tv8.md/2018/12/20/reporterului-tv8-i-s-a-interzis-accesul-la-o-conferinta-de-presa-a-partidului-sor/?fbclid=IwAR3gLViZF-4hQGFZF7t2lOz2mcef_A7XU4vIcuMoZSRoUPXEge-kosL4TeF8)

15 «Jurnal TV, interzis la ședința Consiliului Municipal Orhei», *Jurnal TV*, 22 января 2019 года, <http://jurnal.md/ro/news/4880c49f4e1f3beb/jurnal-tv-interzis-la-sedința-consiliului-municipal-orhei.html>

16 «Cameramanul de la BTV a solicitat Poliției, CEC și CA să examineze cazul de agresare și intimidare a sa de către candidatul electoral PD Serghei Buzurnăi», *Media-Azi*, 22 февраля 2019 г., <http://media-azi.md/ro/stiri/cameramanul-de-la-btv-solicitat-poli%C8%9Biei-cec-%C8%99i-ca-s%C4%83-examineze-cazul-de-agresare-%C8%99i>

17 Для парламентских выборов 2019 года, Аудиовизуальный совет наблюдал за следующими поставщиками медиа-услуг: Молдова 1, ТВ8, Прайм ТВ, Публика ТВ, Канал 2, Канал 3, Акцент ТВ, Про ТВ Кишинэу, Журнал ТВ, РТР Молдова, Орхей ТВ и Центральное Телевидение.

а-услуг, включая финансовые штрафы до 30 тысяч леев (около 1500 евро).

Согласно последним поправкам к Избирательному Кодексу, мониторинговая деятельность Audioвизуального Совета охватывает 30-дневную избирательную кампанию с 25 января по 24 февраля (день выборов). Эти 30 дней разделены на три отдельных периода мониторинга по десять дней каждый (25 января - 3 февраля<sup>18</sup>, 4-13 февраля<sup>19</sup> и 14-24 февраля). Предыдущие положения Избирательного кодекса требовали более длительного периода мониторинга - 60 дней. В текущем цикле выборов медиа-НПО в рамках Гражданской коалиции за свободные и справедливые выборы - Ассоциация независимой прессы (API) и Центр независимой журналистики (IJC) - также проводили мониторинг с 9 по 24 января<sup>20</sup>, в дополнение к периоду 25 января - 24 февраля (последний был разделен на серию из четырех семидневных периодов мониторинга)<sup>21</sup>. Учитывая тот факт, что избирательный период официально начался 10 декабря 2018 года, значительная часть этого периода официально не контролировалась.

В дополнение к общей деятельности по мониторингу, описанной выше, Audioвизуальный Совет также уполномочен расследовать уведомления и жалобы в отношении правовых нарушений со стороны поставщиков средств массовой информации. В период парламентских выборов 2019 года в Совет поступило 13 жалоб, которые были рассмотрены на общественных слушаниях. В тех случаях, когда было установлено нарушение, соответствующие поставщики медиа-услуг получили официальные предупреждения и штрафы в размере 5000 леев (примерно 250 евро).

К сожалению, работа Совета по расследованию жалоб и усилия НПО по расширению сферы контроля не являются адекватной заменой мониторинга полного избирательного периода. Как показал этот анализ, ряд нарушений произошел за пределами 30-дневного периода наблюдения Советом. Например, многие СМИ заранее начали предвзято освещать связанные с выборами темы, что является явным нарушением положения Избирательного кодекса о том, что предвыборная агитация может начаться не ранее, чем за 30 дней до дня выборов.

## Выводы:

В заключение, собранные данные свидетельствуют о том, что деятельность аудиовизуальных СМИ в Молдове очень мало изменилась от выборов к выборам, независимо от формальной структуры избирательной системы. Большинство поставщиков медиа-услуг продолжают отдавать предпочтение аффилированным с ними кандидатам, используя известные по прошлым выборам методы. При этом число поставщиков, предоставляющих достоверную и сбалансированную информацию, остается незначительным.

В соответствии с законодательством Республики Молдова и согласно журналистским этическим стандартам, ответственность за предоставление точной и объективной информации населению лежит на каждом медийном учреждении.

Тем не менее, существующие меры регулирования могут быть улучшены для лучшего выявления нарушений закона и наказания виновных. Во-первых, недостатки регуляторных инструментов Audioвизуального совета оставляют дверь для безнаказанного нарушения закона. Например, 30-дневный срок мониторинга Советом снижает вероятность того, что нарушения в первой половине избирательного периода будут выявлены и вовремя устранены. Решение Совета о выпуске отчетов о мониторинге в десятидневные периоды также проблематично, поскольку оно задерживает предполагаемые меры от своевременного вступления в силу. К моменту публикации отчета о мониторинге и применения санкций, информационному ландшафту нередко уже нанесен значительный ущерб. Кроме того, меры наказания, доступные для Совета по аудиовизуальным средствам - выдача официальных предупреждений и скромный штраф - недостаточно эффективны для сдерживания негативного поведения, особенно для крупнейших и наиболее обеспеченных поставщиков медиа-услуг.

Наконец, в период парламентских выборов 2019 года некоторые политики и политические партии стали чаще использовать тактику запугивания журналистов и ограничения их доступа к официальным мероприятиям. Учитывая, что преднамеренное препятствование журналистской деятельности является уголовным преступлением, это указывает на значительную проблему - неспособность государства обеспечить соблюдение законности.

18 Отчет о мониторинге I, 15 февраля 2019, <http://www.audiovizual.md/files/Raport%20de%20monitorizare%20a%20posturilor%20TV%2C%20perioada%2025%20ianuarie%20-%2003%20februarie%202019.pdf>

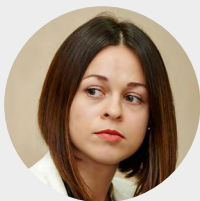
19 Отчет о мониторинге II, 21 февраля 2019 г., [http://www.audiovizual.md/files/Raport%20de%20monitorizare%20II\\_0.pdf](http://www.audiovizual.md/files/Raport%20de%20monitorizare%20II_0.pdf)

20 API, « Мониторинг СМИ в избирательном периоде парламентских выборов 2019» (отчет № 1, 9-24 января 2019), [http://www.api.md/upload/PDF/Raport\\_nr.1\\_monitorizare\\_mass-media\\_09.-24.01.2019\\_.pdf](http://www.api.md/upload/PDF/Raport_nr.1_monitorizare_mass-media_09.-24.01.2019_.pdf)

21 API, Мониторинг СМИ в избирательном периоде парламентских выборов 2019, <http://api.md/page/ro-2019-342>

## Рекомендации:

- Основной целью СМИ должно быть предоставление гражданам объективной информации о текущих событиях, в том числе и политических. Для достижения этой цели важно, чтобы поставщики медиа-услуг нашли способы отстраниться от интересов своих покровителей. Опыт некоторых медиа-провайдеров на выборах 2019 года показывает, что это трудно-выполнимая, но возможная задача. Положительные примеры телевизионных каналов Про ТВ Кишинэу, ТВ8 и Молдова 1 должны быть изучены, чтобы они могли служить образцом для других.
- Избирательный кодекс должен быть изменен, чтобы установить четкие стандарты стоимости политической рекламы. Необходимо определить уровни минимальной и максимальной цены за минуту политической рекламы, чтобы все конкурирующие на выборах силы работали в равных условиях и имели возможность размещать рекламу на всех медиа-платформах.
- Право поставщиков услуг СМИ не освещать избирательную кампанию должно быть расширено, чтобы они могли воздерживаться от организации предвыборных дебатов. Это устранило бы существующее противоречие в действующем законодательстве и позволит тематическим средствам массовой информации избегать освещения деликатных тем, в отношении которых им может не хватать необходимого потенциала или опыта.
- Полномочия Audiovisual Council по надзору за нарушениями средств массовой информации и принятию карательных мер против правонарушителей должны быть пересмотрены. Важным первым шагом является изменение периода мониторинга для каждого отчета с десяти до семи дней. Такое изменение приведет к более своевременному применению санкций в случае необходимости.



### Ольга Гуцуцуй

Ольга Гуцуцуй является членом Audiovisual Council Молдовы (AC). Она работает в сфере СМИ с 2011 года и специализируется на медиа праве. В течение своей карьеры она принимала участие в различных исследовательских проектах и оценках ситуации со СМИ в Республике Молдова.

Серия политических обзоров «Media Forward» стала возможной благодаря щедрой поддержке американского и британского народа, предоставленной Агентством США по Международному Развитию (USAID) и UK aid. Ответственность за содержание несет Freedom House. UK aid, USAID или Правительство США не обязательно разделяют точку зрения авторов.



Freedom House — некоммерческая, непартийная организация, которая поддерживает демократические перемены, следит за соблюдением свобод и выступает за демократию и права человека.

1850 M Street NW, 11th Floor  
Washington, DC 20036

111 John Street  
New York, NY 10038

[www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)  
[@FreedomHouseDC](https://www.facebook.com/FreedomHouseDC)  
202.296.5101  
[info@freedomhouse.org](mailto:info@freedomhouse.org)