

сфери поширення масової інформації мають застосовуватися до суб'єктів, тобто осіб, що володіють таким інструментом і відповідають за зміст інформації, яка завдяки такому інструменту розповсюджується. Наступним кроком у до-

слідженні зазначеної теми має стати вивчення необхідності встановлення специфічних вимог, хоч би як дивно виглядало, на перший погляд, до обігу ЗМІ, як специфічних знарядь, у громадянському суспільстві.

#### Список літератури

1. Стаття «Газета», Вікіпедія. Вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%B0%D0%B7%D0%B5%D1%82%D0%B0>. – Назва з екрана.
2. Культура і туризм у Львові, Розділ «Вперше у Львові» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ct.lviv.ua/first\\_in\\_lviv/first\\_newsletter/](http://ct.lviv.ua/first_in_lviv/first_newsletter/). – Назва з екрана.
3. Федотов М. А. Законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации. Научно-практический комментарий // М. А. Федотов. – М., 1999.
4. Законодательство о СМИ стран бывшего СССР : Т. 1 / под ред. Г. В. Винокурова, А. Г. Рихтера, В. В. Чернышова. – М. : Институт проблем информационного права, 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: (<http://www.medialaw.ru/publications/books/national1/index.html>). – Назва з екрана.
5. Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-ХІІ // Голос України. – 1992. – 13 листопада.
6. Федотов М. А. Право массовой информации в Российской Федерации / М. А. Федотов. – М. : Междунар. отношения, 2002.
7. Ковалева Н. Н. Информационное право России / Н. Н. Ковалева. – М. : Аксельроуз, 2008.
8. Городов О. А. Основы информационного права России : учебное пособие / О. А. Городов. – СПб. : Издательство «Юридический центр Пресс», 2003.
9. Большая энциклопедия Кирилла и Мефодия : Толковый словарь. – М. : «Кирилл и Мефодий», 1999 (електронна версія на CD).
10. АВВYYLingvoЕлектронний словник, випуск 14.0.0.390.

*D. Protsenko*

### DEVELOPMENT OF THE MASS MEDIA REGULATION IN UKRAINE

*This article is a kind of areview of the history of the mass media regulation in Ukraine for the purpose of finding out, whether such regulation corresponds with legal nature of the mass media. Certain attention was paid to the theoretical problem of identifying the mass media as an object or as a subject of law. There was made a separation of the elements of the common understanding of the mass media on the theoretical level to find an effective way of the mass media regulation.*

**Keywords:** mass media regulation, informational law, media law, media regulation.

*Матеріал надійшов 28.05.2012*

УДК 340 (477)

*Шевченко Т. С.*

### ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ У ЗАСОБАХ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

*У статті проаналізовано правове регулювання передвиборної агітації у ЗМІ, висловлено авторську думку щодо перспектив вдосконалення цієї проблеми.*

**Ключові слова:** правове регулювання виборів, передвиборна агітація, політична реклама, свобода слова, засоби масової інформації, права виборців, виборча комісія.

Правове регулювання передвиборної агітації потребує побудови складної системи врівноваження і балансування прав трьох категорій осіб:

прав кандидатів на свободу передвиборної агітації, прав засобів масової інформації на свободу слова та прав виборців на отримання інформації.

Законодавство має враховувати права кожної групи, але з погляду демократії основним суб'єктом є виборець, який повинен обирати владу усвідомлено, а не через маніпуляції з його свідомістю. Саме тому разом із забезпеченням гарантій прав кандидатів і засобів масової інформації пріоритет має надаватися правам виборців.

Одним із ключових питань щодо правового регулювання передвиборної агітації у засобах масової інформації є законодавче визначення передвиборної агітації. Закон України «Про вибори Президента України» не містить такого визначення. Разом з цим відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» (далі – закон про вибори народних депутатів) та Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (далі – закон про місцеві вибори, разом – закони про вибори) передвиборна агітація – *«це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного кандидата у депутати або партію – суб'єкта виборчого процесу»* [1]. Визначення з'явилося вперше у 2006 році. Воно акцентує увагу на спеціальній меті і відповідає загальним стандартам свободи слова та практиці багатьох європейських країн. Зокрема, Конституційний суд Російської Федерації у 2003 році дійшов висновку, що встановлювати агітацію за формальними ознаками, наприклад, за наявністю закликів голосувати за чи проти, неможливо, тому критерієм має бути наявність спеціальної мети у суб'єкта, який здійснює агітацію [2].

Практика застосування визначення агітації судами та виборчими комісіями почала формуватися в Україні у 2006 році, причому далеко не найкращим чином. Суди та виборчі комісії занадто легко встановлювали факт агітаційної мети, не надаючи жодних аргументів, чому така мета вважається доведеною. Наприклад, Печерський районний суд міста Києва у своїй постанові від 10 лютого 2006 року, розглядаючи адміністративний позов блоку Наталії Вітренко «Народна Опозиція» та кількох політичних партій до міністра внутрішніх справ України Юрія Луценка встановив, що оголошення міністром прізвищ осіб з блоку «Народна Опозиція», які мали судимості та були причетні, на думку міністра, до кримінального угруповання Курочкіна, є передвиборною агітацією. У частині, яка мала вмотивувати, чому суд вважає, що слова міністра були сказані з метою спонукання виборців голосувати за або проти певного суб'єкта виборчого процесу, суд вказав: *«Оцінюючи зібрані по справі докази, колегія суддів вважає, що негативні ви-*

*словлювання відповідача створюють певне враження у виборців про кандидатів у народні депутати від виборчого блоку Наталії Вітренко “Народна опозиція” Прогресивної соціалістичної партії України та Партії “Русько-Український Союз” (РУСЬ)»*. Таким чином, аргументів щодо наявності мети у постанові суду не наведено.

Аналогічну позицію спочатку зайняла і Центральна виборча комісія, наприклад, у рішенні за скаргою «Опозиційного блоку “Не Так”» на дії Юрія Єханурова комісія процитувала уривок з інтерв'ю пана Єханурова газеті «Україна Молода», зокрема, такі слова: *«Я думаю: Верховній Раді не вистачатиме Шуфрича. Він усе-таки веселить народ. Але, кажуть, святе місце пустим не буває. Значить, будуть інші...»* Далі без пояснень, чому слова Єханурова були сказані з агітаційною метою, ЦВК зробила висновок: *«Центральна виборча комісія вважає, що зазначені вище висловлювання Прем'єр-міністра України Єханурова Ю. І. порушують встановлені Законом обмеження щодо ведення передвиборної агітації»*.

Слід зазначити, що і в першому, і в другому випадках робилися посилання на пункт 8 частини другої статті 66 закону про вибори народних депутатів України, де йдеться про те, що формами передвиборної агітації визнаються публічні оцінки діяльності партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу чи кандидатів у депутати.

Практика Центральної виборчої комісії почала змінюватися вже ближче до кінця виборчої кампанії 2006 року. Зокрема, у рішенні Центральної виборчої комісії від 19 березня 2006 року за скаргою «Блоку Бориса Олійника та Михайла Сироти» на дії та бездіяльність ТОВ «Телерадіокомпанія НБМ» (5 канал) щодо відмови Блоку взяти участь у телевізійних дебатах на «5 каналі» ЦВК зазначила:

*«На думку суб'єкта звернення зі скаргою, участь партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу в теледебатах є формою передвиборної агітації, оскільки згідно з пунктом 4 частини другої статті 66 Закону оприлюднення в друкованих та аудіовізуальних (електронних) засобах масової інформації політичної реклами, виступів, інтерв'ю, нарисів, відеофільмів, аудіо- та відеокліпів, інших публікацій та повідомлень є формою передвиборної агітації»*.

Разом з тим, Центральна виборча комісія вважає, що положення частини другої статті 66 Закону, зокрема її пункту 4, необхідно розглядати у системному зв'язку з іншими положеннями цього Закону, в першу чергу – частиною першою цієї статті. Відповідно до частини першої статті 66 Закону передвиборна агітація – це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання вибор-

ців голосувати “за” або “проти” певного суб’єкта виборчого процесу.

Виходячи з цього, формою передвиборної агітації, в розумінні пункту 4 частини другої статті 66 Закону, є не будь-які виступи, інтерв’ю, нариси, відеофільми, аудіо- та відеокліпи, інші публікації та повідомлення, а тільки ті з них, які мають на меті спонукання виборців голосувати “за” або “проти” певного суб’єкта виборчого процесу». Після цього Центральна виборча комісія погодилася з позицією телерадіоорганізації, що програма не була передвиборною агітацією.

Окрім терміна «передвиборна агітація», закони про вибори також окремо визначають поняття «політична реклама». Однак термінологія у законах не узгоджена, що шкодить ефективності виборчого законодавства в цілому. Неможливо однозначно стверджувати, як співвідносяться між собою поняття передвиборної агітації та політичної реклами. Аналіз законів дає можливість зробити висновок, що у засобах масової інформації, окрім політичної реклами, можуть бути й інші форми передвиборної агітації. Наприклад, стаття 68 закону про вибори народних депутатів вказує що: *«передвиборна агітація може проводитися у таких формах: ...оприлюднення у... засобах масової інформації політичної реклами, виступів, інтерв’ю, нарисів, відеофільмів... інших публікацій та повідомлень»*. Тобто закон розмежовує політичну рекламу та інші форми передвиборної агітації у засобах масової інформації.

Водночас визначення політичної реклами було сформульовано в Законі «Про вибори народних депутатів України» у 2006 році таким чином: *«політична реклама – це одна із форм передвиборної агітації, оплачена за рахунок коштів виборчих фондів партій (блоків), розміщена за допомогою рекламних засобів, яка спонукає виборців голосувати за або проти певного суб’єкта виборчого процесу»*. Отже, логічним є такий висновок: будь-яка передвиборна агітація, розміщена на носіях реклами, – політична реклама. Носіями реклами є всі засоби масової інформації та інші об’єкти, зокрема, об’єкти зовнішньої реклами. Такий підхід виправдовував себе, однак на практиці його неможливо було застосувати, оскільки не всі норми законів про вибори були приведені у відповідність.

Питання розмежування передвиборної агітації та політичної реклами, що розміщені у засобах масової інформації, має не теоретичне, а практичне значення. Деякі вимоги закону, зокрема положення щодо обов’язкового повідомлення назви партії (блоку) замовника реклами та квоти на максимальну кількість реклами, прописані в законі у такий спосіб, що застосовують-

ся лише до політичної реклами і, таким чином, їх застосування до інших форм передвиборної агітації, розміщених у засобах масової інформації, наприклад, у формі виступів, інтерв’ю, нарисів, відеофільмів, інших публікацій та повідомлень, є не обов’язковим. Однак, розмежувати політичну рекламу та інші форми передвиборної агітації за об’єктивними критеріями неможливо. Таким чином все залежить від того, яким чином засіб масової інформації та політична партія оформили договори. Тобто якщо в договорі записати, що це політична реклама, то значить буде політична реклама, а якщо записати, що це передвиборна агітація у формі коротких повідомлень, то вже політичної реклами не буде. Таким чином, юридична неузгодженість термінології законів про вибори дала змогу засобам масової інформації легко уникати законодавчих обмежень щодо кількості реклами.

З точки зору перспектив удосконалення законів про вибори, можна запропонувати два шляхи усунення вищезгаданої проблеми. По-перше, можна усунути двозначність, встановивши, що вся платна агітація у засобах масової інформації є політичною рекламою. Для цього необхідно внести відповідні зміни до закону про вибори народних депутатів України, в частину, яка подає описовий перелік форм передвиборної агітації. На нашу думку, цей перелік форм доцільно вилучити із закону. Перелік форм не має значної юридичної важливості: він не є вичерпним, адже наявність відповідної форми ще не означає агітаційності, яку все одно потрібно доводити наявністю спеціальної мети. З іншого боку, перелік форм заважає правильному застосуванню закону, коли помилково вважають, що формально згадана дія як форма агітації обов’язково є агітацією.

Другим варіантом вирішення ситуації може бути уніфікація термінів шляхом повної відмови від використання дефініції «політична реклама». Автор надає перевагу саме такому підходу, який суттєво спростив би регулювання. У цьому випадку закон має встановлювати лише загальне визначення агітації, а також вказувати, що агітація може проводитися у засобах масової інформації за встановленими у законі правилами. Також бажано додати норму про те, що на передвиборну агітацію не поширюються вимоги законодавства про рекламу, оскільки можливість поширення дії цього закону створює проблеми з застосуванням багатьох норм законодавства про рекламу, наприклад принципу добросовісності реклами [3].

У законах про вибори з’явилася ще одне положення, яке не має однозначного правового розуміння та використання на практиці. Так, у статті 68 Закону України «Про вибори народ-

них депутатів України» вказано, що: «До політичної реклами належить також використання символіки або логотипів партій – суб'єктів виборчого процесу, а так само повідомлення про підтримку партією – суб'єктом виборчого процесу або кандидатом у депутати видовищних чи інших публічних заходів або привернення уваги до участі у таких заходах партії – суб'єкта виборчого процесу чи певного кандидата у депутати».

З погляду діяльності засобів масової інформації залишається не зрозумілим, чи слід вважати будь-яку демонстрацію на телеекрані чи шпальті газети зображення партійної символіки політичною рекламою за законом про вибори. Ймовірно, що саме такі наміри мали автори закону. Однак у такому разі це практично означало би заборону телеканалам висвітлювати у новинах інформацію про партійні з'їзди та мітинги, які завжди рясно прикрашені партійною символікою. З точки зору інтересів виборця було би неправомірно заборонити засобам масової інформації інформувати про виборчі події, так само, як було би нерозумно вимагати від журналістів уникати будь-яких можливостей потрапляння в кадр логотипів та символіки партій або вимагати їх регушувати. Більше того, такі вимоги закону будуть порушенням міжнародних стандартів у галузі виборів [4].

З термінологічного погляду положення закону також є слабкими. Наприклад, питання символіки визначено Законом України «Про політичні партії в Україні»: символіка – лише те, що зареєстроване в офіційно встановленому по-

рядку. Якщо такої реєстрації не було, то відповідно об'єкт не може вважатися символікою партії. Але чи може журналіст знати про наявність чи відсутність реєстрації кожного об'єкта? Щодо логотипів, то цей термін невдалий, оскільки законодавство про політичні партії та про знаки для товарів та послуг взагалі ним не оперує. Також зазначимо, що термін «використання» має юридичне значення і в контексті Закону України «Про охорону знаків для товарів і послуг». Відповідно до 16 статті цього закону правовий режим використання не поширюється на «усі форми повідомлення новин і коментарів новин».

Інша частина норми статті 68 закону про вибори народних депутатів, яка встановлює, що до політичної реклами також належать повідомлення про підтримку партією – суб'єктом виборчого процесу або кандидатом у депутати – видовищних чи інших публічних заходів або привернення уваги до участі у таких заходах є чіткою з погляду її виконання. Однак з точки зору юридичної техніки було б доречно норму викласти не через визначення політичної реклами, а у такій послідовності: повідомлення засобами масової інформації про підтримку партією публічних заходів може здійснюватися винятково у формі політичної реклами.

Таким чином, можна зробити висновок, що законодавство України в частині регулювання передвиборної агітації потрібно далі вдосконалювати з метою усунення неоднозначних положень, а також положень, що не відповідають міжнародним стандартам.

#### Список літератури

1. Стаття 68 Закону України «Про вибори народних депутатів України» та стаття 50 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».
2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова.
3. Діяльність ЗМІ під час виборів Президента України. – К. : Геопринт, 2004. – 18 с.
4. Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ. – Варшава, ОБСЕ, 2008. – 23 с.

T. Shevchenko

### LEGAL REGULATION OF ELECTION CAMPAIGNING IN THE MEDIA: CURRENT STATE AND FUTURE IMPROVEMENT

*The article provides with discussion upon election campaigning in the media issue. Author analyses the Ukrainian election legislation, the case law and practice of Central Election Committee regarding campaigning and comments on the weakest points of it. Possible ways of improvement of Ukrainian legislation as to election campaigning are suggested.*

**Keywords:** legal regulation of elections, political advertising, freedom of speech, mass media, the rights of voters, election committee.

Матеріал надійшов 04.04.2012