

УДК 324:321.74

ПЕРЕДВИБОРНА АГІТАЦІЯ НА ТЕЛЕБАЧЕННІ НА ВИБОРАХ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Коваленко Р.О.

Національний університет «Одеська юридична академія»

Здійснивши огляд законів України, на підставі яких здійснюється передвиборна агітація на виборах Президента України на телебаченні, автор узагальнив, що поки що вести мову про правовий режим передвиборної агітації на телебаченні на виборах Президента України було б передчасним. Його впровадження є перспективним, але на наш погляд, мова має йти про правовий режим передвиборної агітації на телебаченні у цілому (а не окремо виборах Президента України, окремо на виборах народних депутатів України тощо). **Ключові слова:** передвиборна агітація, вибори президента, телебачення, політична реклама, передвиборна агітація на телебаченні.

Постановка проблеми. Розглядаючи передвиборну агітацію в Україні на виборах Президента у цілому, дослідники все більше і більше уваги звертають на роль телебачення у формуванні позитивного іміджу кандидатів на цю посаду (наприклад, див. [1; 2]). І дійсно, досліджуючи правовий статус ЗМІ в системі суб'єктів виборчого процесу, А.В. Дашковська пише, що «ЗМІ сьогодні – це повноцінний учасник виборчого процесу, наділений унікальними правами та обов'язками, який забезпечує функціонування стадій виборчого процесу та виступає як гарант реалізації деяких прав суб'єктів виборчого процесу» [3, с. 269]. З цього речення не дуже зрозуміло, що таке «повноцінний учасник виборчого процесу», тому необхідно конкретизувати, що ст. 12 Закону «Про вибори Президента України» не відносить засоби масової інформації до суб'єктів виборчого процесу. А ст. 3 закріплює, що принцип рівного виборчого права гарантується, у тому числі, «рівним та неупередженим ставленням засобів масової інформації до кандидатів на пост Президента України».

У контексті дослідження передвиборної агітації на виборах Президента України, особливої актуальності набуває дослідження особливостей здійснення передвиборної агітації за допомогою телебачення. Як відмітила Т.М. Моторнюк, до найбільш популярних виборчих технологій належить агітація за допомогою телебачення, у т.ч. різноманітні «телешоу з елементами маніпуляції громадською думкою» [4, с. 11].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останні дослідження і публікації щодо передвиборної агітації на телебаченні на виборах Президента належать авторству А.В. Дашковської, Л.Т. Аглеевої, А.О. Малюкова, В.Д. Мостовщикова, О.І. Руденко, ін. Проте, жоден з цих авторів не розглядав передвиборну агітацію на телебаченні на виборах Президента України після того, як на початку 2014 р. до відповідних статей Закону «Про вибори Президента України» було внесено зміни та доповнення. Це і є прогалиною, яка потребує заповнення на доктринальному рівні.

Метою статті є проаналізувати сучасний стан конституційно-правової регламентації передвиборної агітації на телебаченні на виборах Президента України.

Викладення основного матеріалу. В.П. Журавльов зауважив, що «політична реклама – це розповсюдження відомостей (об'яви, заклики, відеоролики і т.д.) учасниками виборчого процесу через засоби масової інформації про кандидатів з використанням заходів та прийомів, що відрізняють рекламні матеріали від інших видів та жанрів інформації (переважання емоційного впливу над змістовним, ... лаконізм, підкреслення домінуючої переваги рекламованого кандидату) та таких, що визнаються у якості ознак реклами ... законодавством та практикою засобів масової інформації, з метою формування суспільної думки на користь кандидата» [5, с. 103]. Більша частина цього визначення (у т.ч. перевага емоційного впливу над впливом змістовним, лаконізм, до-

мінантність кандидата) перераховує властивості, які найбільш ярко підкреслюються саме у ході передвиборної агітації на телебаченні.

А.Й. Магера пише, що «під політичною рекламою фактично мається на увазі матеріал, емоційно забарвлений за змістом і лаконічний за формою, який містить агітаційні гасла, символіку, логотипи тощо, *тобто короткометражний рекламний ролик агітаційного змісту (в електронних ЗМІ)*» [6, с. 33]. Фактично, автор дефініції сформулював її таким чином, що вона насамперед характеризує телевізійну політичну рекламу, – про що він сам і зазначає.

Крім того, ЗМІ – це інститут громадянського суспільства, а «встановлення діалогових, партнерських відносин між політичною владою та інститутами громадянського суспільства – одне з ключових завдань української державності» [7, с. 1]. Те, як буде вирішено конфлікт щодо відокремлення аудіовізуальних ЗМІ (телебачення) як складової відповідного інституту громадянського суспільства від публічного сектору суспільства, залежить від подальшого розвитку законодавства України про передвиборну агітацію.

В.Д. Мостовщиков пише, що «ключове місце у використанні засобів масової інформації займає регулювання доступу до них» [8, с. 90]. Безперечно, це має відношення і до передвиборної агітації, що відбувається з залученням телеорганізацій. Тим не менш, нормативну регламентацію цього питання в Україні можна охарактеризувати як дефіцитну.

Як зазначила А.В. Дашковська, «концептуальні засади участі засобів масової інформації у виборчому процесі в Україні закладені в Основному Законі – в Конституції України» [9, с. 6]. Вона називає ст. 15 та ст. 34 Основного Закону. Відповідно до ст. 15, суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності; жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова; цензура заборонена і держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України. Стаття 34 Основного Закону передбачає, що кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, та що кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Однак, щодо зв'язку між свободою слова і політичною рекламою, слід погодитись з В.П. Журавльовим, який зазначив, що «юридичний зміст суто спеціального поняття «право на проведення передвиборної агітації через ЗМІ» не може бути визнано абсолютно адекватним юридичному змісту загального поняття «право на свободу слова». Права громадян на свободу слова, свободу розповсюдження інформації будь-яким законним способом набагато ширше спеціального права громадян на свободу передвиборної агітації. Спеціальне право, на відміну від загального, регулюється не тільки загальними конституційними нормами, але й спеціальними нормами» [5, с. 86].

В Україні поки що не існує закону, який було б присвячено виключно телебаченню. Натомість, застосовуються норми Закону від 21 грудня 1993 р. «Про телебачення і радіомовлення».

У цьому Законі взагалі не згадується про передвиборну агітацію, про політичну рекламу. Що ж до реклами у цілому, то Закон містить відсилкову норму у ст. 53, відповідно до якої відносини, які виникають під час рекламної діяльності та спонсорства на телебаченні і радіо, регулюються Законом України «Про рекламу».

Закон «Про телебачення і радіомовлення» конкретизує такі важливі для дослідження передвиборної агітації на телебаченні поняття, як: телерадіоорганізація – зареєстрована у встановленому законодавством порядку юридична особа, яка на підставі виданої Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення ліцензії на мовлення створює або комплектує та/чи пакує телерадіопрограми і/або передачі та розповсюджує їх за допомогою технічних засобів мовлення; аудіовізуальна інформація – будь-які сигнали, що сприймаються зоровими і слуховими рецепторами людини та ідентифікуються як повідомлення про події, факти, явища, процеси, відомості про осіб, а також коментарі (думки) про них, що передаються за допомогою зображень та звуків; аудіовізуальний (електронний) засіб масової інформації – організація, яка надає для масового приймання споживачами аудіовізуальну інформацію, передану у вигляді електричних сигналів і прийняту за допомогою побутових електронних пристроїв.

Передвиборна агітація на телебаченні на рівні законів України наразі регламентується лише Законом «Про вибори Президента України». Слід зазначити, що він приділяє передвиборній агітації на телебаченні вельми небагато уваги (особливо з урахуванням її все зростаючої значущості). Фактично, до телебачення мають відношення п. 7 ч. 1 ст. 58 у частині того, що проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів та телепередач чи інших публічних заходів за підтримки партії – суб'єкта виборчого процесу чи кандидата на пост Президента України, а також оприлюднення інформації про таку підтримку є формою передвиборної агітації; ч. 5 ст. 58 щодо того, що передвиборна агітація за рахунок коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку і проведення виборів, здійснюється з додержанням принципу рівних умов надання кандидатам на пост Президента України однакових друкованих площ у друкованих засобах масової інформації та ефірного часу на радіо і телебаченні. Частина 2 ст. 25 «Повноваження Центральної виборчої комісії» встановлює, що ЦВК, у тому числі, «вирішує відповідно до цього та інших законів України питання використання засобів масової інформації для проведення передвиборної агітації».

Зі змісту ч. 1 ст. 58 «Форми і засоби передвиборної агітації» можна зробити висновок про те, що на телебаченні можуть бути впроваджені такі форми передвиборної агітації, як: проведення публічних дебатів, дискусій, «круглих столів», прес-конференцій стосовно положень передвиборних програм та політичної діяльності партій – суб'єктів виборчого процесу чи політичної діяльності кандидатів на пост Президента України; оприлюднення політичної реклами, виступів, інтерв'ю, нарисів, відеофільмів, відеокліпів, інших повідомлень; проведення концертів, вистав,

спортивних змагань, демонстрації фільмів та телепередач чи інших публічних заходів за підтримки партії – суб'єкта виборчого процесу чи кандидата на пост Президента України, а також оприлюднення інформації про таку підтримку.

Коли йдеться про передвиборну агітацію на телебаченні, слід завжди пам'ятати про необхідний баланс між формами агітації. З цього приводу А.О. Малюков зазначив, що «методи передвиборної агітації, що базуються на переконанні (зустрічі виборців з кандидатом, передвиборні дебати і т.п.) більшою мірою відповідають інтересам виборців, оскільки дають їм можливість познайомитись з особистістю кандидата та оцінити його світогляд, програму, ціннісні настанови і т.п. Тому використання таких методів має носити пріоритетний характер та у законодавстві слід створити для цього необхідні умови. Методи, основу яких складає маніпуляція (агітаційні ролики та телебаченні та радіо), малоінформативні і часто зводяться до агресивного психологічного впливу на виборців. Більш того, вони можуть мати деструктивний вплив на психіку громадян-виборців, блокуючи на несвідомому рівні свободу їх волевиявлення» [10, с. 95].

Повертаючись до нормативної регламентації передвиборної агітації на телебаченні зазначимо, що загальною по відношенню до телебачення є ст. 60 Закону «Про вибори Президента України», що має назву «Загальний порядок використання засобів масової інформації». Однак, вона викремлює такі форми передвиборної агітації на телебаченні, як теленариси та відеофільми (ч. 2). Відповідні відеоматеріали можуть бути використані лише на телебаченні. В усьому іншому ст. 60 встановлює у порядку діяльності усіх ЗМІ, у т.ч. телебачення, щодо своєчасного встановлення розцінки вартості одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу для проведення передвиборної агітації за рахунок коштів виборчих фондів, а також гарантує незмінність цін на політичну рекламу до закінчення виборчого процесу та принцип рівного доступу кандидатів до більшої частини ЗМІ, що розміщують політичну рекламу (так, якщо ЗМІ надав ефірний час або друковану площу кандидату на пост Президента України, він не може відмовити у наданні ефірного часу чи друкованої площі на тих же умовах іншому кандидату; ця вимога не поширюється на засоби масової інформації, засновниками (власниками) яких є партії – суб'єкти виборчого процесу [11]).

Також загальний характер по відношенню до передвиборної агітації на телебаченні мають норми ст. 60, у якій йдеться як про агітацію на радіо, так і на телебаченні. Спеціальні норми щодо передвиборної агітації на телебаченні зосереджені у ст. 61 «Порядок використання електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації». Найбільш важливими у контексті цього порівняльного дослідження є дві групи норм: перша встановлює

вимоги до телеорганізацій усіх форм власності у період передвиборної агітації, наприклад, щодо того, що «телерадіоорганізації усіх форм власності зобов'язані не пізніше як за дев'яносто днів до дня виборів опублікувати в друкованих засобах масової інформації розцінки вартості однієї хвилини (секунди) ефірного часу» [11]; друга передбачає, що той ефірний час, який відводиться телеорганізаціями під передвиборну агітацію, може оплачуватися як за рахунок коштів виборчих фондів кандидатів (партій), так і за рахунок коштів Державного бюджету України.

За рахунок коштів Державного бюджету України, для забезпечення принципу рівності між кандидатами при проведенні ними передвиборної агітації на виборах Президента України, питання ефірного часу вирішується таким чином: кандидату на пост Президента України, зареєстрованому ЦВК, телерадіоорганізаціями надається загальний час для проведення передвиборної агітації за рахунок і в межах коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку та проведення виборів, не менше 30 хвилин на загальнонаціональному телеканалі та 30 хвилин на загальнонаціональному радіоканалі. Цей час кандидату на пост Президента України надається на кожному із зазначених каналів у двох рівних частках від загального обсягу виділеного часу; ефірний час для проведення передвиборної агітації за рахунок і в межах коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку і проведення виборів, надається державними телерадіоорганізаціями між 19 та 22 годинами [11].

Спеціальні норми щодо передвиборної агітації на телебаченні також містяться і у ст. 62 «Процедура і строки проведення передвиборних теледебатів».

Висновки і пропозиції. Л.Т. Аглесва пише (щоправда, по відношенню до Російської Федерації), що «стосовно окремих видів агітаційної діяльності, які виділяються в залежності від форм і методів (агітація на каналах організацій телерадіомовлення і в періодичних друкованих виданнях, агітація за допомогою публічних заходів), діють особливі правові режими. Основа цих режимів визначається спеціальними законами (Закон Російської Федерації «Про засоби масової інформації», Федеральний закон «Про збори, мітинги, демонстрації, ходи і пікетування»), а виборчим законодавством встановлюються додаткові права і обов'язки суб'єктів передвиборної агітації» [12, с. 11]. Завершуючи огляд законів України, на підставі яких здійснюється передвиборна агітація на виборах Президента України на телебаченні, резюмуємо, що поки що відповідний правовий режим відсутній. Його впровадження є перспективним, але на наш погляд, мова має йти про правовий режим передвиборної агітації на телебаченні у цілому (а не окремо виборах Президента України, окремо на виборах народних депутатів України тощо).

Список літератури:

1. Мішина Н. В. Президенти як суспільні лідери / Н.В. Мішина // Юридичний вісник. – 2011. – № 2. – С. 64-68.
2. Мішина Н. В. Конституційна скарга в Україні: можливості використання досвіду США / Н.В. Мішина // Право США. – 2013. – № № 1-2. – С. 258-266.
3. Дашковська А. В. Правовий статус ЗМІ в системі суб'єктів виборчого процесу / А. В. Дашковська // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 61. – С. 264-269.

4. Моторнюк Т. М. Виборчі технології у сучасному електоральному процесі України: рецепція досвіду США: дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / Т. М. Моторнюк. – Чернівці, 2011. – 215 с.
5. Журавлев В. П. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации в избирательном процессе в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Журавлев Владимир Павлович. – СПб., 2002. – 246 с.
6. Магера А. Окремі аспекти проведення передвиборної агітації та діяльності засобів масової інформації / А. Магера // Вісник Центральної виборчої комісії України. – 2006. – № 2. – С. 32-37.
7. Руденко О. І. Зв'язки з громадськістю в умовах сучасного політичного процесу: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня кандидата політ. наук: спец. 23. 00. 02 «Політичні інститути та процеси» / О. І. Руденко. – Одеса, 2014. – 18 с.
8. Мостовщиков В. Д. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации и ее финансирования в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Мостовщиков Владимир Дмитриевич. – Екатеринбург, 1998. – 185 с.
9. Дашковська А. В. Концептуальні засади участі засобів масової інформації у виборчому процесі в Україні / А. В. Дашковська // Актуальні проблеми держави і права. – 2009. – Вип. 45. – С. 320-324.
10. Малюков А. А. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Малюков Андрей Александрович. – М., 2004. – 229 с.
11. Про вибори Президента України: Закон України від 5 березня 1999 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1999. – № 14. – Ст. 81.
12. Аглеева Л. Т. Предвыборная агитация в избирательном праве Российской Федерации: вопросы теории и практики: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Лилия Тахирьяновна Аглеева. – Екатеринбург, 2006. – 189 с.

Коваленко Р.О.

Национальный университет «Одесская юридическая академия»

ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ НА ТЕЛЕВИДЕНИИ НА ВЫБОРАХ ПРЕЗИДЕНТА УКРАИНЫ

Аннотация

Осуществив обзор законов Украины, на основании которых осуществляется предвыборная агитация на выборах Президента Украины на телевидении, автор обобщил, что пока вести речь о правовом режиме предвыборной агитации на телевидении на выборах Президента Украины было бы преждевременным. Его внедрение является перспективным, но, на наш взгляд, речь должна идти о правовом режиме предвыборной агитации на телевидении в целом (а не отдельно на выборах Президента Украины, отдельно на выборах народных депутатов Украины и т.д.).

Ключевые слова: предвыборная агитация, выборы президента, телевидение, политическая реклама, предвыборная агитация на телевидении.

Kovalenko R.O.

National University «Odessa Law Academy»

TV PRESIDENTIAL CAMPAIGN IN UKRAINE

Summary

Completing a review of the laws of Ukraine about the election campaign for presidential elections Ukraine on television, the author summarized that it is still too early to talk about the legal regime for campaigning on television during the presidential elections Ukraine. Its implementation is promising, but in our view it should be the legal regime of the election campaign on television in general (not separately presidential election in Ukraine, separately for election of members of the Parliament of Ukraine, etc.).

Keywords: election campaign, presidential election, television, political advertising, election campaigning on TV.