

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-4-68-28>

УДК 342.849.5

Дахова І.І., Ритова В.О., Хоменко А.В.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

РОЛЬ ЗМІ В ПЕРЕДВИБОРНІЙ АГІТАЦІЇ

Анотація. Найголовнішою причиною виникнення ЗМІ є необхідність усебічної передачі соціальної інформації, яка формує масову свідомість. Вони висвітлюють усі відповідні питання, пов'язані з виборами, і відіграють активну роль в інформуванні виборців, пропонуючи їм широкий спектр поглядів, серед яких погляди журналістів і політичних аналітиків, які вільні критикувати політиків за їхні програми чи роботу, інформують громадськість про виборчі кампанії та висловлюють власні погляди щодо питань, які становлять суспільний інтерес. ЗМІ також відіграють важливу роль у забезпеченні принципу свободи агітації, дотримання якого неможливе без реалізації свободи слова та свободи інформації. Для цього необхідно гарантувати їм можливість для вільної діяльності. У даній статті розглянуто питання діяльності ЗМІ при проведенні передвиборної агітації, рекомендації Венеціанської комісії та доповіді інших органів ЄС щодо діяльності ЗМІ під час проведення виборів.

Ключові слова: передвиборна агітація, вибори, засоби масової інформації, свобода думки та слова, політична реклама.

Dakhova Irina, Rytova Valeria, Khomenko Alina

Yaroslav Mudryi National Law University

THE ROLE OF THE MEDIA IN THE ELECTION CAMPAIGN

Summary. The main reason of genesis of the mass media is caused by necessity of comprehensive transfer of social information which forms the mass consciousness. Other sources is not capable to influence so spectacularly, regularly and on a large scale to public opinion, moreover the mass media act as an intermediary between the government and population. Success of this question is connected with dialectic combination of already existing sights and forming influence on them. The mass media play an important role in ensuring the principle of freedom of campaigning for the elections, the observance of which is impossible without the realization of freedom of speech and freedom of information. To do this, it is necessary to guarantee them the opportunity for free activities. In this article it is planned to consider the activities of the mass media during election campaigning, the recommendations of the Venice Commission and the report of the EU organs on the activities of the mass media during the election. Also, in this article, the mass media offenses and their responsibilities are analyzed. Election campaign, created by candidates and political parties to present to voters their platform, has been regulated by Ukrainian electoral legislation for quite some time. By analyzing legislation, we can conclude that for traditional media such as print media, television and radio broadcasting the regulation is more stringent. With regard to the Internet, it is subject only to the general requirement to ensure a level playing field for all candidates and parties, for example, the provision of services for the placement of political advertising on identical terms. According to the Rules for the coverage of electoral campaigns by electronic media in countries of transitional democracy, the mass media must provide accurate, balanced and impartial information in coverage of news and current events.

Keywords: the electoral campaign, elections, the mass media, freedom of thought and speech, responsibility of the mass media, policy.

Постановка проблеми. Українським законодавством передбачено різні форми та засоби ведення передвиборної агітації, однак серед них слід виділити ЗМІ, які виступають своєрідним посередником між владою та населенням і здатні впливати на суспільну думку так ефективно, регулярно та у великому масштабі. Тому актуальним є пошук шляхів належного законодавчого регулювання питань участі ЗМІ у передвиборній агітації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти проведення передвиборної агітації, в тому числі роль та значення засобів масової інформації на цій стадії виборчого процесу, досліджувалися М.В. Афанасьевою, Ю.Б. Ключковським, А.Й. Магерою, М.І. Ставнійчук, В.Є. ШEVERЕВОЮ та іншими вітчизняними та зарубіжними вченими. Однак, не дивлячись на наявність наукових праць з вказаної проблематики, багато питань щодо участі ЗМІ у здійсненні передвиборної агітації є недостатньо вивченими.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Подальших наукових досліджень потребують питання реалізації принципу рівності при забезпеченні доступу партій – суб'єктів виборчого процесу та кандидатів до ЗМІ; питання надання точної збалансованої та неупередженої інформації при висвітленні всіх стадій виборчого процесу; гарантій захисту ЗМІ від незаконного впливу під час здійснення ними передвиборної агітації.

Мета статті. Метою статті є з'ясування принципів та форм участі засобів масової інформації у передвиборній агітації.

Виклад основного матеріалу. Засоби масової інформації (далі – ЗМІ) у сучасному суспільстві є одним із найвпливовіших соціальних інститутів. Вони посідають вагомий місце в системі соціального відтворення суспільства, забезпечують циркуляцію інформації, виступають посередником у процесі її обміну, сприяють розвитку таких основних завдань демократичної держави, як гарантування рівного доступу громадян до інформації, зба-

лансоване висвітлення найбільш важливих питань. Закон про парламентські вибори визначає передвиборчу агітацію як здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного кандидата у депутати або партію-суб'єкта виборчого процесу» (ч. 1 ст. 68). Ідентичне визначення подається і в Законі «Про вибори Президента України» [1; 2].

Агітація відрізняється від більшості видів реклами тим, що агітувати можна як за, так і проти партії/кандидата (хоча ця друга категорія агітації зустрічається рідко). Але агітація є також значно більш багатогранним поняттям порівняно з рекламою в ЗМІ.

Згідно з Правилами висвітлення виборчих кампаній електронними ЗМІ у країнах перехідної демократії, підготовленими під егідою міжнародної організації «Артикль XIX. Всесвітня кампанія за свободу слова», ЗМІ повинні особливо ретельно виконувати свій обов'язок надання точної, збалансованої та неупередженої інформації при висвітленні новин і поточних подій. При цьому обов'язок збалансованості вимагає, щоб партії чи кандидати мали таке висвітлення у випусках новин, яке є відповідним їхньому значенню на виборах та рівню підтримки їх виборцями. Таким чином, рекомендується запровадити чесний і справедливий механізм визначення пропорцій розподілу ефірного часу під час висвітлення новин між конкуруючими партіями (що може відповідати відсотковому розподілу часу для програм у прямому ефірі). При цьому мовні компанії повинні ретельно дотримуватись встановлених пропорцій. За наявності такої можливості, необхідно укласти угоду між мовною організацією і політичними партіями про пропорційний розподіл ефірного часу. Якщо подібна угода неможлива, пропорції розподілу ефірного часу можуть бути встановлені рішенням незалежного органу.

Наступне правило полягає у тому, що рівнозначні події мають отримувати рівне за обсягом висвітлення. Якщо мовна компанія, наприклад, передає промову або репортаж про передвиборний мітинг одного з кандидатів чи партії, вона повинна так само висвітлювати передвиборні мітинги та промови речників інших партій. Рівнозначне висвітлення передбачає однакову тривалість і характер висвітлення, а щодо телевізійних програм – містити однаковий обсяг інформації про події чи ораторів [3].

Закон України «Про місцеві вибори» встановлює спеціальні норми щодо використання ЗМІ для розміщення матеріалів передвиборної агітації. Аналізуючи законодавство, можна дійти висновків, що для таких традиційних ЗМІ, як друковані видання, телебачення та радіомовлення, передбачено більш жорстке регулювання. Що стосується Інтернету, то на нього поширюється лише загальна вимога забезпечити рівні умови для всіх кандидатів та партій, наприклад, надання послуг з розміщення політичної реклами на однакових умовах [4].

Якщо говорити про передвиборчу агітацію, що проводиться політичними партіями, які висунули своїх кандидатів у народні депутати, то дотримання рівних можливостей, в першу чергу, стосується обсягу ефірного часу, який партія-суб'єкт виборчого процесу отримує безоплатно,

тобто за кошти відповідного бюджету. Згідно з рекомендаціями Міжнародної організації «Артикль XIX», партії можуть отримати доступ до ефіру «в рамках регіональних програм пропорційно їхньому впливу в цих регіонах» [5, с. 143].

Пропорційна рівність у цьому аспекті може також полягати у тому, що кількість ефірного часу, який надається партії, може залежати від підтримки, одержаної на попередніх виборах, кількості кандидатів, висунутих партією тощо. Однак, як зазначає Ю. Ключковський, відхилення від строгої рівності в забезпеченні агітаційних можливостей з точки зору представленості у парламенті в умовах неусталеної партійної системи, коли на кожних виборах отримують мандати (а часом і перемогу) «нові» партійні бренди, сприймалося б як дискримінація, а підкреслення регіональних особливостей впливу партій суперечило б вимозі про всеукраїнський характер політичних партій. Таким чином, усі партії, які висунули своїх кандидатів на виборах народних депутатів України, є рівними щодо ведення агітації [6, с. 379–380].

Стосовно доступу партій до ЗМІ та інших можливостей проведення агітаційних заходів за рахунок їх виборчих фондів забезпечується формальна рівність (рівність можливостей): наприклад, обов'язок ЗМІ встановлювати фіксовані на час виборчого процесу розцінки вартості одиниці друкованої площі чи ефірного часу із заборобою надавати знижки чи встановлювати надбавки для окремих партій. У частині «безоплатного» (за бюджетні кошти) доступу до ефірного часу чи друкованої площі забезпечується фактична рівність (рівність результату) [6, с. 380]. Так, згідно зі ст. 73 Закону України «Про вибори народних депутатів України», партія, кандидати у депутати від якої зареєстровані у загальнодержавному окрузі, має право за рахунок і в межах коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку і проведення виборів, опублікувати в однаковому для всіх партій поліграфічному виконанні в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр», а також в одному з регіональних (місцевих) друкованих ЗМІ державної чи комунальної форми власності кожного з регіонів свою передвиборчу програму обсягом не більше 7800 друкованих знаків. Кандидат у депутати, зареєстрований в одномандатному окрузі має право за рахунок і в межах коштів Державного бюджету України опублікувати в однаковому для всіх кандидатів поліграфічному виконанні в одному з регіональних (місцевих) друкованих ЗМІ державної чи комунальної форми власності свою передвиборчу програму обсягом не більше 3900 друкованих знаків.

Законодавством передбачено лише два випадки, коли ЗМІ можуть відмовити в розміщенні політичної реклами, а саме:

- 1) якщо матеріал містить заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підризу її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової, національної, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення;

2) якщо матеріал містить завідомо недостовірні відомості про партію – суб'єкта виборчого процесу або про кандидата [4].

Під час виборчих кампаній свобода політичних дискусій має перебувати під особливим захистом. А з іншого боку, має бути захищеним право на вільні і неупереджені вибори. Ці два права досить часто конфліктують між собою, і законодавство повинно знайти баланс між ними, щоб втручання в свободу вираження поглядів було пропорційним меті забезпечення вільних виборів і недискримінації кандидатів. В рішенні Європейського суду з прав людини Боуман проти Великобританії (*Bowman v. UK*) зазначається, що «вільні вибори і свобода вираження – особливі свобода політичних дискусій – фундаментальні для демократії. Але бувають випадки, коли ці два права можуть увійти в конфлікт, і в період перед виборами, можливо, потрібно накладати деякі обмеження, що зазвичай не були б прийнятними, на свободу вираження для забезпечення вільного волевиявлення під час виборів» [7].

Найважливіший аспект будь-якого регулювання діяльності ЗМІ під час виборів – пошук правильного балансу між повагою до редакційної незалежності та потребою в наявності певних правил, що гарантуватимуть справедливості ЗМІ. Під час виборів важливо, щоб орган, який відповідає за нагляд за висвітленням виборів у засобах масової інформації, був незалежним, і йому довіряли. Цей орган повинен мати досвід, достатні ресурси, знання, навички та повноваження наглядати за дотриманням правил. Він повинен терміново реагувати на скарги кандидатів або в разі виявлення порушення (незалежно від того, чи надійшла скарга), а також належно розслідувати порушення, про які йдеться. Отже, він повинен застосувати ефективні засоби захисту, якщо порушення таки відбувається.

Кодекс Венеціанської комісії щодо належної практики у виборчих справах у розділі 3.6 «Ефективна система оскарження» зазначає, що процедура оскарження має бути максимально короткою. Але необхідно уникати двох тенет: поперше, процедура оскарження не має затримувати виборчий процес, а по-друге, зважаючи на те, що рішення зі скарг не можуть бути підставою для зміни дати виборів, їх варто ухвалювати до виборів.

Рішення за результатами виборів також мають ухвалювати досить оперативно. Це означає, що терміни подачі заяв про оскарження мають бути короткі, проте достатніми для того, щоб мати змогу подати заяву, гарантувати здійснення права на захист та ухвалити зважене рішення. Найоптимальнішими видаються терміни в три-п'ять днів, як для подачі заяви про оскарження, так і для ухвалення рішення.

У спільній Заяві щодо ЗМІ та виборів Представник ОБСЄ з питань свободи ЗМІ, а також Спеціальний доповідач ООН з питань свободи переконань і вираження поглядів, Спеціальний доповідач Африканської комісії з прав людини і народів (АКПЛН) з питань свободи вираження поглядів і доступу до інформації зазначили, що в багатьох країнах діяльність чинного уряду висвітлюють непропорційно й надмірно позитивно, зокрема через його контроль над державни-

ми та приватними ЗМІ чи його тісний зв'язок із засобами масової інформації. Крім того, вони висловили занепокоєння щодо загроз вільному та відкритому інформаційному висвітленню під час виборів, проявом яких, зокрема є погрози, фізичні напади і неналежне юридичне обмеження свободи вираження поглядів. Вони також підкреслили важливу роль, яку державні засоби масової інформації, у тому числі суспільні телерадіокомпанії, відіграють у багатьох країнах під час виборів, коли висвітлюють вибори з дотриманням зобов'язання щодо збалансованості та неупередженості в новинах, оглядах поточного стану справ та в інших типах передач [8].

Крім того, в останній редакції збірника висновків і звітів Венеціанської комісії, що стосуються ролі засобів масової інформації під час виборів, вказується, що «крім звітування про роботу діючого уряду, ЗМІ можуть навчати виборців, як здійснювати свої права, звітувати про хід кампанії, надавати кандидатам платформу для дебатів і донесення їхніх повідомлень до електорату, а також стежити за підрахунком голосів і звітувати про результати громадськості. Кандидати повинні мати право відповідати на заяви чи репортажі в засобах масової інформації, які були неточними чи образливими, а також мати змогу користуватися цим правом під час виборчої кампанії» [9].

Роль ЗМІ в наданні політичним кандидатам доступу до можливості донести свої повідомлення, а також у поданні новин про політичні партії, політичних лідерів чи справи політичної ваги, дуже важлива для чесності виборчого процесу, оскільки сьогодні більшість виборців отримують важливу інформацію про політику через різні види засобів масової інформації [10].

Процес вільних і чесних виборів вимагає, щоб ЗМІ об'єктивно ставилися до всіх кандидатів та намагалися надавати вчасні, правильні та неупереджені репортажі про всі основні політичні та виборчі події та всіх кандидатів.

Визначальною передумовою для об'єктивного, справедливого і раціонального висвітлення ЗМІ виборчого процесу є плюралізм медійної галузі. Тому досить велику увагу Рада Європи приділяє формулюванню принципів, які б дозволяли ЗМІ нормально функціонувати в демократичному суспільстві, а також гарантувати плюралізм у цій сфері. Ці принципи знайшли відображення у переважній більшості актів Ради Європи з «медійної» тематики. А в узагальненому вигляді відповідні принципи закріплено в Резолюції ПАРЕ 1636 (2008), якою визначено 27 індикаторів свободи ЗМІ в умовах демократії.

Рада Європи розглядала питання ЗМІ та виборів в різних документах, що встановлюють стандарти, зокрема в Рекомендації № R(99)15 Комітету міністрів державам-членам щодо заходів, пов'язаних із висвітленням виборчих кампаній у засобах масової інформації; Рекомендації СМ/Рес (2007)15 Комітету міністрів державам-членам щодо заходів, пов'язаних із висвітленням виборчих кампаній у засобах масової інформації; і практичні рекомендації, як-от Кодекс належної практики у виборчих справах, розроблений Європейською комісією за демократію через право (Венеційською комісією) або Рекомендацій щодо медіа-аналізу під час місій спостереження за ви-

борами, виданих спільно Венеційською комісією та Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини (ОБСЄ/БДПІЛ).

Сьогодні телерадіомовні й онлайн-ЗМІ є основними інструментами, що здійснюють вплив і формують політичні та соціальні реалії, а загальнонаціональні засоби масової інформації відіграють ключову роль у всіх типах виборів, оскільки є основним джерелом інформації. Регіональні та місцеві ЗМІ також відіграють важливу роль як у парламентських, так і місцевих виборах.

Тому, на нашу думку, в українському законодавстві повинні бути передбачені гарантії захисту ЗМІ від різноманітного незаконного впливу, залякування, тиску. Про це йдеться в Рекомендації N R (99) 15 Комітету міністрів Ради Європи «Про висвітлення в ЗМІ виборчих кампаній».

Проте у ст. 202 проекту Виборчого кодексу міститься згадка про те, що «особи, які перешко-

джають здійсненню права на проведення передвиборної агітації, несуть відповідальність, передбачену законами України». Але, як зазначає Арктикль XIX у Пам'ятній записці щодо проекту Виборчого кодексу України, що проста згадка є дуже розпливчатою, і не може вважатися гарантією. Тому такі гарантії повинні передбачатися правовими актами, наприклад, Кримінальним кодексом або іншим спеціальним законодавством, що визначає конкретну юридичну відповідальність осіб, які вчиняють дії, спрямовані на обмеження свободи слова в період виборів.

Висновки. ЗМІ є важливим чинником забезпечення демократичності виборчого процесу. Вони здійснюють громадський контроль за діями органів влади та всіх суб'єктів виборчого процесу під час виборчих перегонів, спостереження за ходом виборчого процесу, виявляють та оприлюднюють факти порушень виборчого законодавства.

Список літератури:

1. Про вибори Президента України : Закон України від 5 березня 1999 р. № 474-XIV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-14#n2>
2. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4061-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>
3. Збірник «Міжнародні стандарти забезпечення свободи слова (Частина 2). URL: <http://parlament.org.ua/2003/06/16/international-standarts-freedom-expression-part-2>
4. Про місцеві вибори : Закон України від 14 липня 2015 р. № 595-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/595-19>
5. Міжнародні стандарти забезпечення свободи вираження поглядів : збірник публікацій Арктиклю 19 / за ред. Т. Шевченка, Т. Олексюк. Київ : Фенікс, 2008. 224 с.
6. Ключковський Ю.Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні : монографія. Київ : Ваїге, 2018. 908 с.
7. БОУМАН против СОЕДИНЕННОГО КОРОЛЕВСТВА (Bowman v. UK). URL: https://mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st10_evropejskoj_konvencii/eurup_practice66/
8. Спеціальний доповідач ООН з питань свободи переконань і вираження поглядів, Представник ОБСЄ з питань свободи ЗМІ, Спеціальний доповідач ОАД з питань свободи вираження поглядів, а також Спеціальний доповідач АКПІЛН (Африканської комісії з прав людини і народів) з питань свободи вираження поглядів і доступу до інформації, «Спільна заява щодо ЗМІ та виборів», 15 травня 2009 р. URL: <http://www.osce.org/fom/37188?download=true>
9. Збірник висновків і звітів Венеціанської комісії на тему ролі ЗМІ під час виборів, Страсбург, 4 липня 2018 р. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2018\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2018)006-e)
10. Норріс Роберт і Мерло Патрік. «Моніторинг ЗМІ для просування демократичних виборів» (Media Monitoring to Promote Democratic Elections), 2002 р., с. 11. URL: https://www.ndi.org/sites/default/files/1420_elect_media_02_1-31_0.pdf

References:

1. Pro vybory Prezydenta Ukrayiny : Zakon Ukrayiny vid 5 bereznya 1999 r. № 474-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-14#n2>
2. Pro vybory narodnykh deputativ Ukrayiny : Zakon Ukrayiny vid 17 lystopada 2011 r. № 4061-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>
3. Zbirnyk «Mizhnarodni standarty zabezpechennya svobody slova (Chastyina 2). URL: <http://parlament.org.ua/2003/06/16/international-standarts-freedom-expression-part-2>
4. Pro mistsevi vybory : Zakon Ukrayiny vid 14 lypnya 2015 r. № 595-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/595-19>
5. Shevchenko T., Oleksiyuk T. (ed) (2008). Mizhnarodni standarty zabezpechennya svobody vyrazhennya pohlyadiv : zbirnyk publikatsiy Artyklyu 19. Kyiv : Feniks, 224 s.
6. Klyuchkovs'kyu Yu.B. (2018). Pryntsypy vyborchoho prava:doktrynal'ne rozuminnya, stan ta perspektyvy zakonodavchoyi realizatsiyi v Ukrayini : monohrafiya. Kyiv : Vayite, 908 s.
7. BOUMAN protiv SOEDYNENNOHO KOROLEVSTVA (Bowman v. UK). URL: https://mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st10_evropejskoj_konvencii/eurup_practice66/
8. Spetsial'nyy dopovidach OON z pytan' svobody perekonan' i vyrazhennya pohlyadiv, Predstavnyk OBSYe z pytan' svobody ZMI, Spetsial'nyy dopovidach OAD z pytan' svobody vyrazhennya pohlyadiv, a takozh Spetsial'nyy dopovidach AKPLN (Africans'koyi komisiyi z prav lyudyny i narodiv) z pytan' svobody vyrazhennya pohlyadiv i dostupu do informatsiyi, «Spil'na zayava shchodo ZMI ta vyboriv» (2009). URL: <http://www.osce.org/fom/37188?download=true>
9. Zbirnyk vysnovkiv i zvitiv Venetsians'koyi komisiyi na temu roli ZMI pid chas vyboriv, Strasburh (2018). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2018\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2018)006-e)
10. Norris Robert i Merlo Patrik (2002). Monitorynh ZMI dlya prosuvannya demokratychnykh vyboriv (Media Monitoring to Promote Democratic Elections). URL: https://www.ndi.org/sites/default/files/1420_elect_media_02_1-31_0.pdf