

нологій і розбудови інформаційного суспільства в Україні має стати системно організованим явищем взаємодії громадян із державою, бізнесом і «третьою силою», котра не має точного визначення. Складні проблеми їхнього «примирення», «протистояння» чи навіть протиборства постійно вимагатимуть обговорення на державному загальнонауковому рівні, бо за умов некерованих наукою дій може утворитися тривіальна модель, де «держава» (як система влади) залишиться за межами омріяної ідеї [3, с. 13].

Удосконалення інформаційно-комунікаційних технологій відбувається не у вакуумі, а веде до створення системи, яка впливає на керівників, державних службовців, окремих осіб, групи працівників, урядові й бізнесові структури, і через них — на суспільство загалом. Останнє може їх прийняти або ж відхилити. Цей процес може розглядатися як друга технічна революція (якщо першою вважати автоматизацію), яка також наражається на спротив, хоча й комп'ютеризація, й автоматизація покликані підсилити значення людської праці. Заперечення проти обчислювальної техніки не породжені проблемою безробіття, як це було та продовжує залишатися у разі автоматизації, а пов'язані з безособовим характером роботи машин і новими можливостями ІКТ. Однак для збереження невід'ємних прав громадян необхідним залишається вжиття відповідних заходів з їх належного використання. Перед громадськістю по-

стане проблема вторгнення в її приватне життя, тому особливо актуалізується проведення національного конгресу, оскільки без залучення системних методів науки всі висунуті завдання реалізовуватимуться вкрай важко. □

Джерела

1. Про підготовку і проведення Міжнародного наукового конгресу з тематики розвитку інформаційно-комунікаційних технологій та розбудови інформаційного суспільства в Україні / Розпорядження Кабінету Міністрів України № 558-р від 13 серпня 2012 року. — [Електронний ресурс]. — http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=245501513

2. Афанасьев Ю. Н. Мы — не рабы? (Исторический бег на месте: «особый путь» России) / Континент. — 2008. — № 138. — [Електронний ресурс]. — <http://magazines.russ.ru/continent/2008/138>

3. Бачило І. Л., Соснін О. В. Інформаційне право як запорука інноваційного розвитку нації / Віче. — 2012. — № 1(310). — С. 12–14.

4. Соснін О. В. Проблеми державного управління системою національних інформаційних ресурсів із наукового потенціалу України. — К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. — 572 с.

5. Соснін О. В., Воронкова В. Г. Ажажа М. А. Інвестиції в людський розвиток в умовах глобальної трансформації: Навч. посібн. — Львів: «Магнолія 2006». — 2011. — 602 с.

26

Європейські стандарти висвітлення виборчих кампаній та доступу кандидатів до ЗМІ

Тарас ШЕВЧЕНКО,
директор ГО «Інститут Медіа Права»



Загальні стандарти

У Європі традиційно приділяють багато уваги встановленню правил діяльності засобів масової інформації під час виборчого процесу. Саме в цей період на засоби масової інформації покладаються більші, ніж зазвичай, обов'язки [1]. Це пов'язано з тим, що в особливий період перед виборами держави зобов'язані гарантувати не лише право на свободу слова та свободу преси, а й інші не менш важливі права. Такими є передусім: права кандидатів (пасивне виборче право — право бути обраним, право на недискримінацію, право на свободу вираження поглядів) і права виборців (право на повну й об'єктивну інформацію про кандидатів та про перебіг виборчого процесу, активне виборче право — право обирати).

Кожна європейська держава зобов'язана забезпечити побудову такої законодавчої системи, яка максимально справедливо збалансує права всіх трьох категорій: кандидатів, ЗМІ та виборців. Створення балансу може означати деякі обмеження прав кожної з груп, однак водночас має бути гарантована одна з основних цінностей демократичної держави — свобода політичної дискусії [8]. Зокрема, це зазначає Європейський суд з прав людини у своєму рішенні у справі «Боуман (Bowman) проти Сполученого Королівства» від 19 лютого 1998 року: «Особливо важливо, щоб перед виборами було дозволене вільне поширення будь-яких думок та інформації».

З-поміж документів Ради Європи, які регламентують питання виборів і ЗМІ та встановлюють загальні стандарти для Європи, слід насамперед зазначити Рекомендацію Ради Європи № (99) 15 «Про заходи щодо висвітлення в

ЗМІ передвиборчих кампаній», Європейську конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод та корпус рішень Європейського суду з прав людини. Саме ці документи та практику інших країн і розглянемо у статті.

Правила, які застосовуються до засобів масової інформації, не є універсальними для всіх ЗМІ. Навпаки, існує вельми чіткий розподіл різних правових режимів залежно від статусу (форми) ЗМІ. Двома основними критеріями поділу ЗМІ для цих цілей є форма власності та вид засобу масової інформації. Отже, різні режими та неоднакові вимоги встановлюють для державних і приватних ЗМІ, а також для друкованої преси, радіо й телебачення. Відповідно вищі вимоги встановлюють до державних (суспільних) ЗМІ порівняно з приватними, а також до телебачення порівняно з пресою.

Відповідно до Рекомендації РЕ № (99) 15, максимальний режим свободи має бути встановлений для приватної преси: *«Нормативно-правові рамки висвітлення виборів у ЗМІ не повинні зачіпати ані редакційну незалежність газет та журналів, ані їхнє право висловлювати будь-які політичні симпатії»*.

Однак такою мірою свободу пропонується надати лише незалежним, тобто приватним виданням. Водночас на державну пресу покладається обов'язок висвітлювати виборчі кампанії *«зважено, неупереджено та без дискримінації»*, а також обов'язок забезпечити однакове ставлення до всіх бажаючих розміщувати платну політичну рекламу. Приблизно такі ж норми містяться в рекомендації щодо приватних мовників (телебачення і радіо). У документі оперують такими термінами, як *«зваженість»*, *«правдивість»* та *«неупередженість»* щодо програм і державних, і приватних мовників. Ідеться тут також про *«особливу зваженість, правдивість та неупередженість»* стосовно дискусійних програм та новин і таких програм, як інтерв'ю та дебати. Всі мовники мають забезпечувати рівні умови під час продажу ефірного часу для політичної реклами, а на канали суспільного мовлення також може бути покладено обов'язки щодо безкоштовного надання ефірного часу кандидатам.

Українське законодавство несповна відповідає європейським стандартам. Основною ж проблемою українського законодавства є те, що воно практично не розрізняє вимог до преси та електронних ЗМІ. Тобто вимоги до друкованих та електронних засобів масової інформації щодо висвітлення виборів і надання рівних можливостей доступу є однаковими. Як наслідок — застосування санкцій, наприклад, до приватних друкованих ЗМІ, які висловлюють свої політичні симпатії, потенційно порушуватиме міжнародні зобов'язання України, тоді як така ж відповідальність для телебачення буде прийнятною.

Необхідно реформувати законодавство щодо визначення різних умов до державних, комунальних та приватних засобів масової інформації з висвітлення виборчого процесу. Потрібно встановити додаткові обмеження для державних і комунальних засобів масової інформації щодо забезпечення рівних умов доступу учасників виборчого процесу на шпальти друкованих видань та ефірного часу електронних ЗМІ. Тим паче що досвід України яскраво демонструє значну кількість зловживань, державні видання мають найгірший показник щодо балансу матеріалів провладних і опозиційних сил [2]. До того ж використовуються бюджетні кошти, що створює значні переваги для представників органів влади. Нині особливі обов'язки для державних і комунальних ЗМІ містяться лише в частині 4 статті 64 Закону України «Про вибори Президента України», де встановлено заборону оцінювати передвиборні програми кандидатів.

Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод та практика Європейського суду з прав людини

Контролюючи дотримання зобов'язань за Європейською конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод державами-членами ЄС, Європейський суд з прав людини виносить рішення, що є обов'язковими для держав-учасниць [9]. Отже, роль Конвенції є

надзвичайно великою, беручи до уваги механізм забезпечення її виконання, а також повноваження Європейського суду тлумачити положення Конвенції на запит Комітету міністрів Ради Європи.

Європейська конвенція про захист прав людини містить декілька статей, які можуть бути застосовані до засобів масової інформації та виборів. Передусім це стаття 10 — «Свобода вираження поглядів» та стаття 3 Першого протоколу — «Право на вільні вибори».

Безпосередньо виборам присвячена стаття 3 Першого протоколу — «Право на вільні вибори»: *«Високі Договірні Сторони зобов'язуються проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечують вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу»*.

Однак через формулювання цієї статті її практичне застосування є істотно обмеженим, особливо щодо захисту прав засобів масової інформації. Це пов'язано, зокрема, з тим, що стаття регулює лише вибори до законодавчих органів, тобто не поширює свою дію на вибори президентів та органів місцевого самоврядування. Але більшою мірою — з особливості структури самої статті, яку зазвичай називають інституційною гарантією, а не особистим (суб'єктивним) правом [3]. Стаття 3 Першого протоколу сформульована так, що покладає на державу обов'язок забезпечити певну виборчу систему, тоді як традиційна структура статей конвенції базується на гарантіях прав кожного. Відмінність полягає в тому, що у статті 3 Першого протоколу немає фрази «кожен має право», а це значно ускладнює мотивування того, що право конкретної особи на вільні вибори було порушене.

Набагато більше практичне значення має стаття 10 конвенції «Свобода вираження поглядів»:

«1. Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств».

2. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду».

Стаття 10 регламентує всі випадки поширення інформації та передбачає захист для засобів масової інформації від надмірних обмежень, які можуть для них встановлювати законодавство чи контрольні органи. Особливий захист забезпечено конвенцією відповідно до практики Європейського суду з прав людини свободі політичних висловлювань (наприклад, рішення у справах «Лінгенс (Lingens) проти Австрії», «Обершлік (Oberschlick) проти Австрії», «Кастелс (Castells) проти Іспанії»). Стаття 10 цілковито стосується і виборчого періоду (наприклад, рішення Суду у справі «Боуман (Bowman) проти Сполученого Королівства», а також рішення Комісії у справах «Хайдер (Haider) проти Австрії» та «Хуггетт (Huggett) проти Сполученого Королівства»).

Стаття 10, окрім гарантії свободи слова, передбачає низку випадків, коли ця свобода може бути обмеженою. Перевірка легітимності обмежень називається трискладовим тестом, бо є три основні вимоги, які повинні задовольняти обмеження: 1) обмеження має бути встановлене законом (це має бути нормативний акт — обов'язково парламенту, — який є досить чітким і який був оприлюднений); 2) мати легітимну мету (одну з тих, що перераховані у частині 2 статті 10); 3) бути необхідним у демократичному суспільстві (обмеження повинно відповідати загальній суспільній необхідності, а не просто бути бажаним чи доцільним) [4].

Саме за такою схемою потрібно перевіряти легітимність будь-яких обмежень на засоби масової інформації в Україні. Можна зазначити й декілька потенційних проблем: якщо, наприклад, розглянути визначення агітації в українському законодавстві, то важко сказати, що воно досить чітко сформульоване законом, а отже, застосування санкцій за порушення правил агітації може бути порушенням статті 10 конвенції. Інший випадок — вирішення питання, чи можуть засоби масової інформації за власної ініціативи висвітлювати виборчі кампанії, чи вони повинні надавати лише офіційну інформацію. Позиція, за якою українське законодавство інтерпретується як обов'язок для ЗМІ надавати лише офіційну інформацію без фотокарток та коментарів, очевидно, йтиме врозріз з конвенцією, тому що важко продемонструвати необхідність такого обмеження в демократичному суспільстві.

Політична реклама

В Європі немає єдності у відповіді на запитання: політична реклама має бути дозволена чи заборонена? Та водночас у більшості європейських країн політична реклама у ЗМІ заборонена взагалі [5]; в деяких державах вона заборонена лише в певний час: це або заборона, яка діє лише у виборчий період, або заборона, яка діє поза виборчим періодом (виняток становлять хіба що Італія і Португалія, де платна політична реклама є досить поширеною). Отже, в цьому питанні певних стандартів не існує, і єдиний висновок, якого можна дійти, такий: як дозвіл, так і цілковита або часткова заборона платної політичної реклами не буде порушенням європейських стандартів у сфері свободи слова.

Стосовно порядку, в якому має подаватися політична реклама, то Рекомендація РЄ № (99) 15 закріплює, що в країнах, де політичну рекламу дозволено, державні ЗМІ повинні забезпечити однакове недискримінаційне ставлення до політичних партій і кандидатів. Окрім цього, в рекомендації ще чіткіше вказано: для електронних ЗМІ правове забезпечення має бути таким, щоб «можливість придбання рекламної площі була доступною для всіх партій-конкурентів на рівних умовах і за рівну плату», а також щоб «громадськості було відомо, що такі повідомлення є платною політичною рекламою».

Отже, українське законодавство, яке зобов'язує засоби масової інформації встановити розцінки часу та площі на рівні середньозважених цін останнього кварталу попереднього перед виборами року, не суперечить європейським стандартам. Свобода дій держави з цього питання передбачає навіть можливість цілковитої заборони політичної реклами.

Проте з-поміж українських норм хочемо привернути увагу до порядку регулювання ціноутворення. Свідоме заниження законодавцем цін спрямоване на те, щоб зробити рекламний час та площу доступними всім чи більшості кандидатів, а не лише найбагатшим. У цьому питанні український закон близький до практики США — у цій країні засоби масової інформації (винятково електронні), які вирішують продавати ефірний час кандидатам, зобов'язані це робити за найнижчою ціною комерційної реклами. Навіть у США, відомих своїми традиціями у сфері свободи слова, такі норми не вважають обмеженням прав ЗМІ [6].


Рівні можливості кандидатів

Принцип рівних можливостей кандидатів закріплений у багатьох європейських документах. Так, щодо платної політичної реклами принцип рівних можливостей в Рекомендації РЄ № (99) 15 сформульовано так: «Забезпечити, щоб можливість придбання рекламної площі була доступною для всіх партій-конкурентів на рівних умовах і за рівну плату». З цієї формули можна вивести три компоненти: рівні умови, рівна плата, а та-

кож доступність для всіх. Сама лише рівна ціна за одиницю часу чи площу не створює рівних можливостей. Так само в разі продажу всієї рекламної площі або часу одному кандидату та відмови решті з мотивів відсутності площі або часу теж буде порушено принцип рівних можливостей, тому що за таких обставин унеможлиблюється доступ до ЗМІ для всіх кандидатів.

Закон України «Про вибори Президента України» досить коректний щодо закріплення принципу рівних можливостей. Він зафіксований у загальних рисах у статті 11 Закону: «Виборчий процес здійснюється на засадах ... рівних можливостей доступу кандидатів на пост Президента України до засобів масової інформації», а також деталізований у положеннях про рівні ціни (частина 6 статті 60). Окрім цього, закон містить ще одну додаткову формулу рівних можливостей у частині 8 статті 60: «Засіб масової інформації, який надав ефірний час або друковану площу кандидату на пост Президента України, не може відмовити в наданні ефірного часу чи друкованої площі на тих же умовах іншому кандидату».

Головною відмінністю українського законодавства є цілковита заборона надання ефірного часу в аудіовізуальних засобах масової інформації безкоштовно. Натомість більшість країн Європи не лише дозволяють надавати такий час, а й заохочують ЗМІ до цього. Головною умовою завжди буде дотримання принципу рівних можливостей — ефірний час має надаватися на справедливих засадах. Тобто ЗМІ має запропонувати ефірний час усім кандидатам чи партіям, однак час надається зазвичай не за рівними квотами, а відповідно до електоральних симпатій виборців. Тобто популярніші партії отримують більше часу, а менш популярні — менше. Дрібні партії зазвичай отримують певний однаковий мінімум. Критерії для розподілу часу визначають, як правило, самі телерадіокомпанії, до уваги можуть братися дані соціологічних служб, кількість нинішніх депутатів у списках партії, результати попередніх виборів, кількість членів у партії тощо. Такий пропорційний розподіл не є порушенням правил рівності. Тож намагання члена Австрійської партії свободи Йорга Хайдера оскаржити такий підхід Австрії у Європейському суді виявилися безуспішними [7].

Отже, законодавство України про вибори потребує доопрацювання задля максимальної імплементації всіх прогресивних європейських стандартів, особливо щодо права приватних друкованих ЗМІ на власну редакційну позицію, жорсткіших вимог до державних і комунальних ЗМІ та щодо права надавати безкоштовний ефірний час на засадах справедливості й пропорційності. 

Джерела

1. Рихтер А. Г. Правовые основы журналистики: Учебн. — М.: Изд-во Московского университета, 2002. — С. 160.
2. Моніторинг політичних новин. Основні результати / Академія української преси за участю співробітників Інституту соціології НАН України. Київ 2012. [Електронний ресурс]. — <http://www.aup.com.ua/upload/1348005618112.pdf>.
3. Harris D. J., O'Boyle M., Warbrick C. Law of the European Convention on Human Rights. — London, Dublin, Edinburgh: Butterworth, 1995. — P. 550.
4. Стаття 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: українське законодавство та судова практика: Практ. посібн. / В. П. Палюк. — Миколаїв: ТОФ фірма «Ілларіон», 2010. — С. 276.
5. Міжнародні стандарти забезпечення свободи вираження поглядів. Збірник публікацій Артиклю 19 / За ред. Т. Шевченка, Т. Олексюк, — К.: Фенікс, 2008. — С. 147.
6. Міцкевич Е., Файєрстоун Ч. Телебачення і вибори: Пер. з рос. — К.: Вік, 1994. — С. 39.
7. Nicol A., Millar G., Sharland A. Media Law and Human Rights. — London: Blackstone press limited, 2001. — P. 148.
8. Чічановський А. Від парламенту до парламентаризму // Віче. — 2007. — № 21–22. — С. 10.
9. Буткевич В. У системі Європа-Україна велика дистанція, і вона пов'язана з непрофесіоналізмом вітчизняних фахівців // Віче. — 2008. — № 9. — С. 13.