



Аналітичний звіт:

«Законодавство, що регулює діяльність ЗМІ під час виборів, і практики його застосування. Ключові проблеми та можливі шляхи їх розв'язання».

Олександр Бурмагін,
виконавчий директор ГО «Платформа прав людини», експерт Ради Європи

Аналітичний звіт підготовлено за підтримки проєкту Ради Європи «Зміцнення свободи медіа, доступу до інформації та посилення системи Суспільного мовлення в Україні».

Зміст:

1. Перелік скорочень.....	3
2. Вступ.....	4
3. Правила.....	8
4. Регулятор.....	19
5. Відповідальність.....	26
6. Рекомендації.....	29
7. Перелік нормативно-правових актів, які були предметом дослідження.....	32

1. Перелік скорочень.

ЄСПЛ — Європейський суд з прав людини;

НПА — нормативно-правовий акт (акти);

ТБ — телебачення;

ВК — Виборчий кодекс України;

ЦВК — Центральна виборча комісія;

Національна рада, регулятор — Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення;

КУпАП — Кодекс України про адміністративні правопорушення;

ТРО — телерадіоорганізація (телерадіоорганізації);

РЄ — Рада Європи;

НАЗК — Національне агентство з питань запобігання корупції;

АВП — аудіовізуальні послуги;

КК — Кримінальний кодекс України.

2. Вступ.

Виборча кампанія обумовлює особливий правовий режим для діяльності багатьох суб'єктів. Суди та правоохоронні органи, виборчі комісії та кандидати, органи місцевого самоврядування та різноманітні посадові особи набувають додаткових, у порівнянні зі звичайним життям, прав та обов'язків. Засоби масової інформації та журналісти — не виключення. Більше того, велика кількість міжнародних стандартів акцентує увагу на необхідності забезпечення певних гарантій редакціям під час виборів, одночасно вказуючи і на те, що з метою забезпечення рівних умов та інших цілей під час реалізації прав обирати та бути обраним для ЗМІ можуть встановлюватись додаткові обмеження.

Венеційська комісія Ради Європи, зокрема, зазначає:

«Гарантій фундаментальних принципів європейських виборчих систем може бути дотримано лише при забезпеченні певних загальних умов. Першою загальною умовою є дотримання основних прав людини, **зокрема свободи слова і асоціацій**, без яких неможлива справжня демократія».¹

Цим же документом визначено загальні норми щодо взаємодії стандартів свободи вираження та вільних виборів.

«Відомо, що в багатьох країнах законом передбачено обмеження свободи слова. При обмежувальному тлумаченні це цілком прийнятно, проте може призвести до зловживання у країнах, де відсутні ліберальні демократичні традиції. Теоретично вони мають не допускати зловживань свободою слова, наприклад «паплюження» кандидатів і державних органів, або навіть захищати конституційну систему. **Насправді це може призвести до цензури будь-яких заяв, що мають критичний до влади характер або закликають до конституційних змін, хоча саме це і є сутністю демократичної дискусії.** Наприклад, якщо закон про вибори забороняє образливі або неправдиві висловлювання по відношенню до посадових осіб або інших кандидатів у передвиборчих документах, визнає порушенням поширення інформації, що порочить кандидатів, або покладає безпосередньо на кандидатів відповідальність за певні порушення, які здійснили особи, що підтримують кандидата, то **такий закон буде визнано невідповідним європейським стандартам... особливо це актуально, коли норми, що забороняють неналежне використання засобів масової інформації під час виборчих кампаній, сформульовано нечітко.**»²

В одному з принципів Резолюції Ради Європи зазначено наступне: «Основна функція журналістики в справжній демократії передбачає, що всі ті, хто задіяний у ній, посідають етичні та відповідальні позиції, зокрема не відмовляються від незалежності, а також критичного підходу. Журналістика має слугувати справі свободи вираження поглядів, що включає право на одержання й поширення інформації **за умови поважання інших**

¹ П. 58. Звід рекомендаційних норм під час проведення виборів (ухвалено Венеційською комісією на 52-й сесії 18–19 жовтня 2002 року).

² П. 62. Звід рекомендаційних норм під час проведення виборів (ухвалено Венеційською комісією на 52-й сесії 18–19 жовтня 2002 року).

основних прав, свобод та інтересів, які захищає Європейська конвенція з прав людини».³

Більш конкретно про взаємодію двох прав висловлюється у своїх рішеннях Європейський суд з прав людини.

«Вільні вибори та свобода вираження поглядів, особливо свобода політичних дискусій... формують основу будь-якої демократичної системи. Ці два права взаємопов'язані і „працюють“ на зміцнення одне одного: наприклад, як раніше зазначав суд, свобода вираження поглядів — це одна з умов, необхідних для „забезпечення людям свободи вираження поглядів під час виборів законодавчих органів“. За цих підстав особливо важливо, аби в період, що передує виборам, **було дозволено вільне поширення різноманітних думок та інформації...».**

«Тим не менш, за певних обставин може виникати конфлікт цих двох прав, введення певних обмежень свободи вираження поглядів, неприйнятних у звичайний час, може розцінюватися як необхідність під час виборів або в період, що передує їм, — з метою забезпечення „людям свободи вираження думок під час виборів законодавчого органу“. Суд визнає, що при порушенні рівноваги між цими двома правами, **Договірні Держави мають межі розсуду, якими вони звичайно користуються для організації їхніх виборчих систем».**⁴

Висновок суду про те, що два права взаємопов'язані і «працюють» на зміцнення одне одного, підтверджує тезу про включення дотримання стандартів свободи вираження в формулу легітимних вільних виборів. Але суд також встановлює, що «забезпечення людям свободи вираження поглядів під час виборів законодавчих органів», з одного боку, потребує якомога більш вільного поширення не тільки різноманітних думок, а й інформації. З іншого — потребує з боку Держав встановлення певних додаткових правил гри під час виборів. Тобто свобода вираження під час виборів може не тільки сприяти проведенню вільних виборів, але й може зашкодити цінностям, що захищаються статтею 3 Протоколу 1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Очевидно, що встановлення додаткових норм щодо вираження порівняно зі звичайним життям суспільства стосується в першу чергу питань, пов'язаних із агітацією.

Основними законодавчими актами, які регулюють проведення виборів в Україні, є Закон України «Про вибори народних депутатів України» (від 17 листопада 2011 року № 4061-VI зі змінами та доповненнями), Закон України «Про вибори Президента України» (від 5 березня 1999 року № 474-XIV зі змінами та доповненнями) та Закон України «Про місцеві вибори» (від 14 липня 2015 року № 595-VII зі змінами та доповненнями) відповідно.

У цілому ж законодавство, яке регулює виборчий процес, розпорошене і складається з багатьох законів та підзаконних нормативно-правових актів. Зокрема, це Конституція України, Закон України «Про державний реєстр виборців», Закон України «Про центральну виборчу комісію», Кодекс адміністративного судочинства України, Кримінальний кодекс

³ Резолюція № 2 «Свободи журналістів і права людини», прийнята на Конференції міністрів Ради Європи з питань політики в галузі ЗМІ «ЗМІ в демократичному суспільстві» (Прага, 7–8 грудня 1994 року).

⁴ П. 42–43. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Боуман проти Сполученого Королівства» (1998 р.).

України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Закон України «Про рекламу», постанови Центральної виборчої комісії тощо. В інформаційній сфері, крім спеціальних норм відповідних розділів законів про вибори, також діють загальні положення Законів України «Про інформацію», «Про телебачення і радіомовлення», «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про інформаційні агентства», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» тощо. Також вагоме значення та вплив на регулювання має практика Європейського суду з прав людини та рекомендації, резолюції органів Ради Європи зі стандартами щодо виборів та діяльності медіа під час виборів.

Незважаючи на давні рекомендації Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційська комісія) Ради Європи та ОБСЄ/БДПЛ, гармонізація виборчого законодавства не була здійснена і станом на серпень 2019 року. Проголосований у листопаді 2017 року мінімальною більшістю депутатів у першому читанні проєкт Виборчого кодексу України (законопроєкт № 3112-1) 11 липня 2019 р. було підтримано депутатами у другому читанні і в цілому (із 17-ї спроби). На момент опублікування цього звіту невідомо, чи буде цей нормативно-правовий акт підписаний або ветоований Президентом. Остаточної редакції кодексу з урахуванням усіх поправок немає навіть у парламентарів. Крім того, відповідно до однієї із підтриманих поправок, Виборчий кодекс, який має прийти на заміну законам про вибори президента, народних депутатів, місцеві вибори, Центральну виборчу комісію та державний реєстр виборців, має набрати чинності лише з 1 грудня 2023 року.

Ще однією очікуваною подією 2019 року, яка має уніфікувати законодавство і закрити багато «білих плям», у т. ч. в частині діяльності медіа під час виборів, є прийняття Закону України «Про аудіовізуальні послуги (медіасервіси)».

І перший, і другий проєкти нормативно-правових актів було включено в предмет даного дослідження з метою аналізу перспективних кроків у вирішенні тих чи інших проблем, а також для оцінки вже їх можливого вдосконалення в процесі імплементації.

Загалом, законодавство про вибори за умови належного застосування гарантує проведення демократичного виборчого процесу.⁵ Втім, певні частини потребують удосконалення для забезпечення їхньої повної відповідності міжнародним зобов'язанням та міжнародним стандартам. Крім реального забезпечення гендерного балансу у виборних органах влади, значних змін потребують норми саме щодо інформаційно-агітаційної складової виборчого процесу.

Головними завданнями виборчого законодавства в цій частині є встановлення справедливого балансу інтересів кандидатів (партій), засобів масової інформації, виборців та надання кожному виборцю можливості зробити поінформований і усвідомлений вибір. Чинне законодавство щодо інформування та агітації передбачає структуру, яку вперше було впроваджено у виборчому законодавстві України ще у 2009 році (на рівні проєктів нормативно-правових актів у 2007 році), а саме — розподіл

⁵ Остаточний звіт Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ <https://www.osce.org/uk/odhr/elections/ukraine/133441?download=true>

регулювання відповідно до предмету на дві частини: «Інформаційне забезпечення виборів» та «Передвиборна агітація». Закон України «Про місцеві вибори», незважаючи на 2015 рік прийняття, та Виборчий кодекс на 2019 рік мають аналогічні структуру і підхід. Щоправда, з певними точковими удосконаленнями, про які піде мова нижче. Природньо, що вони успадкували і «фундамент» тих років і лише в окремих частинах містять спроби відповідати сучасним умовам. Адже за 10 років практика застосування, як адміністративна, так і судова, показала певні недоліки, які на сьогодні потребують нових системних підходів у регулюванні в різних аспектах. Проблеми медіа під час виборів, суперечки кандидатів (партій) зі ЗМІ під час кампаній, забезпечення виборцям можливості зробити поінформований, усвідомлений вибір та порушення законодавства самими ЗМІ під час виборчих кампаній вимагають проведення різноманітних експертиз та швидких дій. **Для забезпечення такого реагування та ефективного балансування інтересів усіх учасників виборчих перегонів, у першу чергу, необхідне створення на рівні законодавства моделі: правила — регулятор — відповідальність.** Наразі можемо лише частково говорити про наявність правил, частково про існування регулятора для телебачення і радіомовлення (відсутній для друкованих ЗМІ та інтернет-ресурсів) і практично відсутню відповідальність (зокрема, з урахуванням практики застосування чинного законодавства, в т. ч. регулятором).

Перед тим як в розрізі зазначеної моделі (правила — регулятор — відповідальність) буде проаналізовано законодавство, варто також зазначити, що будь-які правила стосовно регулювання виборчих кампаній мають бути розроблені прозоро і впроваджені заздалегідь. **А нехтування викликами в цій сфері може мати наслідком появу загроз рівня національної безпеки.** Крім цього, такі зміни мають зменшити вплив власників/політиків на редакційну політику ЗМІ, запровадити правила запобігання значній концентрації медійних ресурсів у політиків, покращити рівень дотримання чинного виборчого законодавства суб'єктами виборчого процесу і ЗМІ під час агітації та висвітлення виборів, у тому числі застосуванням міжнародних та європейських стандартів проведення виборів (зокрема, стандарти чесності, достовірності та збалансованості), забезпечити належне інформування виборців щодо подій та фактів, пов'язаних з виборчим процесом та процедурами, та рівні умови доступу до ЗМІ для партій і кандидатів.

3. Правила.

3.1. Покращення механізмів запобігання поширенню немаркованих матеріалів передвиборної агітації та розмежування агітації з інформуванням.

Як засвідчили результати незалежного моніторингу коаліції громадських організацій, що включає «Комісію журналістської етики», «Платформу прав людини», «Український інститут медіа та комунікації» та «StopFake» (Україна),⁶ а також моніторингу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, однією з масових і небезпечних проблем залишається поширення агітаційних матеріалів у ЗМІ без позначення «агітація», «матеріал передвиборної агітації», «політична реклама» і, відповідно, без оплати з виборчих фондів відповідних суб'єктів. Зазначені дії зацікавлених осіб та ЗМІ містять ознаки корупції, вводять в оману виборців і порушують усі базові принципи виборчого процесу. Ефективне запобігання даному явищу потребує внесення комплексу змін у чинне законодавство, як на рівні Виборчого кодексу, так і на рівні Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення.

На рівні **виборчого законодавства** в першу чергу необхідні зміни в частині покращення критеріїв розмежування інформації та агітації. Адже це перше питання, на яке мусять відповідати всі правозастосовчі, контролюючі органи. Спочатку необхідно мати чіткий висновок — агітація чи ні, потім можна дослідити дотримання вимог щодо маркування, фінансування з виборчих фондів, інших вимог, і при фіксації порушень має слідувати притягнення причетних до відповідальності.

Проте можна сказати, що норми чинних законодавчих актів, прийнятий Виборчий кодекс не надають достатнього інструментарію для ефективного розмежування і запобігання обходу законодавства зацікавленими особами.

Усі чинні законодавчі акти у сфері виборів пропонують однаковий підхід до регулювання зазначених правовідносин, який вперше було впроваджено у виборчому законодавстві України у 2009 році (на рівні проєктів нормативно-правових актів у 2007 році), а саме — розподіл норм відповідно до предмету на дві групи: «Інформаційне забезпечення виборів» та «Передвиборна агітація» (розділи VIII та IX Закону України «Про вибори народних депутатів України», розділи VII-I та VIII Закону України «Про вибори Президента України», розділи VII та VIII Закону України «Про місцеві вибори», Глава V «Інформаційне забезпечення виборів та передвиборна агітація» Виборчого кодексу).

Зазначені Закони України не містять окремої дефініції «інформування». Її можна «зібрати» з критеріїв-вимог до всіх відомостей, які поширюються про перебіг виборчого процесу: «достовірність, повнота і точність, об'єктивність інформації та її неупереджене подання».⁷ Також з прямого опису категорій відомостей, які законодавець відносить до «загального» та «спеціального» інформаційного забезпечення (статті 64 та 65 Закону

⁶ Коаліція громадських організацій провела системний моніторинг висвітлення в медіа президентської та парламентської виборчих кампаній в Україні. Дана активність впроваджувалася за підтримки двох проєктів Ради Європи: «Підтримка прозорості, інклюзивності та чесності виборчої практики в Україні» та «Зміцнення свободи слова, доступу до інформації та посилення системи Суспільного мовлення в Україні», що імплементуються у рамках Плану дій Ради Європи для України на 2018–2021 рр. <http://www.cje.org.ua/ua/elections>

⁷ Частина 2 статті 66 Закону України «Про вибори народних депутатів України», частина 2 статті 181 Виборчого кодексу.

України «Про вибори народних депутатів України», статті 174 та 175 Виборчого кодексу відповідно). І, насамкінець, до «інформування» законодавець відносить поширення результатів соціологічних опитувань. Не така однозначна, навіть колізійна, позиція законотворця щодо віднесення до інформування чи агітації дебатів на телебаченні. В більшості НПА вони «знаходяться» в розділі «інформування» (Виборчий кодекс, Закон України «Про вибори народних депутатів», Закон України «Про місцеві вибори»), а в Законі України «Про вибори Президента України» — в розділі «передвиборна агітація».

Отже, «інформування» — це:

- загальне та спеціальне інформаційне забезпечення;
- результати соціологічних опитувань на виборчу тематику;
- дебати (Закон України «Про вибори народних депутатів України», Закон України «Про місцеві вибори», Виборчий кодекс);
- будь-які інші факти про перебіг виборчого процесу, які відповідають засадам достовірності, повноти і точності, об'єктивності інформації та неупередженого подання.

Визначення «передвиборної агітації» однакове у всіх НПА:

- **здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати** за певного кандидата (в депутати, на пост Президента України, партію). Передвиборна агітація може здійснюватися в будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України та законам України.

Усі закони містять у відповідних статтях відкритий перелік можливих форм проведення агітації:

- 1) проведення зборів громадян, інших зустрічей з виборцями;
- 2) проведення мітингів, походів, демонстрацій, пікетів;
- 3) проведення публічних дебатів, дискусій, «круглих столів», прес-конференцій стосовно положень передвиборних програм та політичної діяльності партій — суб'єктів виборчого процесу чи політичної діяльності кандидатів у депутати;
- 4) оприлюднення в друкованих та аудіовізуальних (електронних) засобах масової інформації політичної реклами, виступів, інтерв'ю, нарисів, відеофільмів, аудіо- та відеокліпів, інших публікацій та повідомлень;
- 5) розповсюдження виборчих листівок, плакатів та інших друкованих агітаційних матеріалів чи друкованих видань, в яких розміщено матеріали передвиборної агітації;
- 6) розміщення друкованих агітаційних матеріалів чи політичної реклами на носіях зовнішньої реклами;

7) проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів та телепередач чи інших публічних заходів за підтримки партії — суб'єкта виборчого процесу чи кандидата у депутати, а також оприлюднення інформації про таку підтримку;

8) публічні заклики голосувати за або не голосувати за партію — суб'єкта виборчого процесу, кандидата у депутати або публічні оцінки діяльності цих партій чи кандидатів у депутати;

9) встановлення агітаційних наметів;

10) в інших формах, що не суперечать Конституції України та законам України.

Крім того, закони містять спеціальні норми, опис окремих випадків, коли ті чи інші відомості/зображення відносяться до агітації: символіка суб'єктів виборчого процесу, використання зображень кандидатів та їхніх ініціалів тощо.

Якщо узагальнити норми зі всіх чинних НПА та проєктів, то розмежування агітації та інформування на сьогодні виглядає наступним чином (на прикладі норм Закону України «Про вибори народних депутатів України»):

Таблиця 1. Розмежування понять «передвиборна агітація» та «інформування»	
ПЕРЕДВИБОРНА АГІТАЦІЯ	ІНФОРМУВАННЯ
<ul style="list-style-type: none"> • З метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати. 	<ul style="list-style-type: none"> • Забезпечити виборцю можливість доступу до об'єктивної та неупередженої інформації, потрібної для здійснення усвідомленого, поінформованого, вільного вибору.
<ul style="list-style-type: none"> • Використання символіки та логотипів партії. • Повідомлення про підтримку партією або кандидатом у депутати видовищних чи інших публічних заходів. • Привернення уваги до участі в таких заходах партії чи певного кандидата в депутати. 	<ul style="list-style-type: none"> • Повідомлення про факти чи події, пов'язані з виборчим процесом: <ul style="list-style-type: none"> ○ неупередженість; ○ збалансованість (у т. ч. коментарів суб'єктів); ○ достовірність; ○ повнота; ○ точність.
<ul style="list-style-type: none"> • Заклики голосувати за або проти. • Політична реклама, інші форми. • За рахунок виборчих фондів. 	<ul style="list-style-type: none"> • Соціологічні опитування (2 дні, реквізити). • Дебати чи дискусії на ТРО.

<ul style="list-style-type: none"> • У межах строків, визначених законом. • Заборонено в іноземних ЗМІ. 	<ul style="list-style-type: none"> • Офіційні повідомлення посадових осіб. • Не залежить від строків. • Дозволено в іноземних ЗМІ. • Плакати за рахунок державного бюджету. • Екзит-пол.
<ul style="list-style-type: none"> • Використання власних коштів партій, кандидатів у депутати чи коштів з інших джерел для проведення передвиборної агітації, у тому числі з ініціативи виборців, забороняється. <p>/ч. 6 ст. 68/</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Наявність суспільного інтересу, а не зацікавленості в приверненні уваги до особи/партії.

РОЗМЕЖУВАННЯ



Описані вище підходи до визначень та критерії, на жаль, не містять достатнього інструментарію для чіткого розмежування інформування та агітації під час «висвітлення» виборчого процесу. Не вирішують питань засилля одних суб'єктів виборчого процесу в новинах перед іншими, використання ЗМІ їхніми власниками як ресурсу впливу на виборця з порушенням принципу рівності суб'єктів виборчого процесу.

Так само ЗМІ та журналісти не мають можливості чітко визначити для себе форму, обсяг і зміст інформаційних матеріалів, що стосуються виборів, і часто вдаються до самоцензури.

Отже, нагальною є необхідність покращити законодавство з метою більш ефективного розмежування агітації та інформування, в т. ч. як один з ефективних механізмів боротьби з «джинсою».

Один з нових підходів був запропонований авторським колективом у законопроекті № 2831-2 від 28.05.2015.

Зокрема, інформацією визнається все, що не підпадає під визначення агітації:

«Виборчі комісії, засоби масової інформації та інформаційні агентства, органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, об'єднання громадян та інші особи при поширенні інформації про вибори, яка не є передвиборною агітацією відповідно до статті 122 цього Закону, зобов'язані дотримуватись засад достовірності, повноти і збалансованості інформації та її неупередженого подання» (частина 5 статті 113 законопроекту).

Прибрано критерій «об'єктивність».

Додано наступні вимоги до інформаційних матеріалів:

«Інформаційні агентства, засоби масової інформації поширюють повідомлення про перебіг виборчого процесу, події, пов'язані із виборами, відповідно до засад, визначених частиною другою цієї статті, якщо:

- 1) інформація про вибори висвітлюється без перекручування, відповідно до фактів;
- 2) при поширенні інформації про кандидатів, суб'єктів їх висування дотримується однакове ставлення до них, без надання переваг;
- 3) пропорційно висвітлюються коментарі всіх кандидатів відповідних місцевих виборів, суб'єктів їх висування, а також пропорційно поширюється інформація про кандидатів, суб'єктів їх висування;
- 4) інформація становить суспільний інтерес (є суспільно необхідною інформацією)» (частина 3 статті 119 законопроекту).

Агітацію визначено у «класичний» спосіб як здійснення будь-якої діяльності, яка має на меті спонукати або спонукає виборців голосувати або не голосувати за кандидата, виборчий список кандидатів. Передвиборна агітація може здійснюватися будь-якими засобами і в формах, що не суперечать Конституції України та законам України (частина 1 статті 122 законопроекту).

З формами авторський колектив вирішив йти «від зворотного», зазначивши у частині 2 статті 122 ті випадки, що не «спонукають» виборця, а «інформують»:

«До передвиборної агітації не відноситься:

- а) проведення електронними засобами масової інформації дискусій та дебатів за умови дотримання вимог, визначених цим Законом;

б) поширення повідомлень про перебіг виборчого процесу, події, пов'язані із виборами, інформаційними агентствами, засобами масової інформації з дотриманням засад достовірності, повноти і збалансованості інформації та за умови її неупередженого подання;

в) розповсюдження інформаційних матеріалів, які належать до загального і спеціального інформаційного забезпечення виборів».

Також, у частині розмежування агітації та інформації заслуговує на увагу норма, яка присутня у Виборчому кодексі,⁸ про заборону в передачах, програмах, матеріалах, не профінансованих з виборчих фондів, будь-яким чином оцінювати суб'єктів виборчого процесу. До цього «антиджинсового» механізму також можна віднести достатньо чіткі вимоги щодо збалансованого висвітлення фактів, у яких згадуються суб'єкти виборчого процесу.⁹

Таким чином, ефективне вирішення проблеми розмежування агітації від інформації потребує акумуляції та запровадження нових підходів щодо регулювання в даній сфері, поєднання формальних та змістовних критеріїв при визначенні цих дефініцій.

3.2. Необхідність чіткого визначення сфери дії Закону України «Про рекламу» під час виборів, виборчого законодавства в частині змісту матеріалів передвиборної агітації, дефініцій «передвиборна агітація» та «політична реклама».

Достатньо давнім, проте до сих пір невирішеним лишається питання поширення сфери дії Закону України «Про рекламу» на діяльність медіа під час виборчого процесу та пов'язані із цим колізії. В самому Законі України «Про рекламу» один раз згадується термін «політична реклама»¹⁰ — в частині квот на друковану площу, відведена для її розміщення. Загальне ж визначення «реклами» — інформація про особу чи товар, розповсюджена в будь-якій формі та в будь-який спосіб і призначена сформулювати або підтримати обізнаність споживачів реклами та їх інтерес щодо таких особи чи товару¹¹ — є достатньо широким і охоплює в т. ч. агітаційну діяльність в інтересах політичної партії чи кандидата. Плутанини додає наявність у деяких «виборчих» НПА дефініції «політична реклама»¹² та згадування у всіх без виключення законах «політичної реклами» як однієї з форм передвиборної агітації. Зазначена правова невизначеність під час виборчого процесу викликає величезну кількість питань як у суб'єктів виборчого процесу, так і у менеджменту ЗМІ. Серед них — чи поширюються квоти, визначені в Законі України «Про рекламу» для загального обсягу реклами на ТБ протягом доби, на політичну рекламу, оскільки в статті 13 цього закону не згадується саме «політична реклама»? А на інші форми передвиборної агітації? Такі як фільм, інтерв'ю або будь-яка інша «художня замальовка». Що робити із обмеженнями щодо змісту рекламних матеріалів, які встановлено статтями 8, 20, 21 та ін. Закону України «Про рекламу»? Наприклад, чи поширюється вимога щодо обов'язкової наявності письмової згоди особи на використання її зображення у політичній рекламі, інших формах передвиборної агітації? Якщо це друкована листівка, яку виготовляє кандидат за рахунок

⁸ Частина 2 статті 178 ВК.

⁹ Частина 3 та 4 статті 178 ВК.

¹⁰ Частина 2 статті 14 Закону України «Про рекламу».

¹¹ Стаття 1 Закону України «Про рекламу».

¹² Частина 3 статті 68 Закону України «Про вибори народних депутатів», частина 5 статті 57 Закону України «Про місцеві вибори».

свого виборчого фонду? Чи є обов'язковими обмеження щодо використання державних символів, найменувань органів державної влади в матеріалах передвиборної агітації? На всі наведені, а також інші питання наразі чіткої відповіді немає. Є тільки певна і неоднорідна практика, яка склалась у тому числі під впливом норм Цивільного кодексу України, який передбачає захист особистих немайнових прав фізичної особи.

Зазначена ситуація призводить до невиправданих обмежень, самообмежень у виборі форм та змісту агітаційних, контрагітаційних матеріалів, проявів нерівності учасників виборчих перегонів (одним дозволяють використовувати державну символіку на зовнішній рекламі, іншим — ні) та загалом численних «обходів» норм, наприклад у частині квот на розміщення матеріалів передвиборної агітації на ТБ і радіо, у друкованих ЗМІ. Трапляються випадки, коли суб'єкти витрачають достатньо серйозні кошти на створення агітаційних матеріалів, які потім відмовляються поширювати на ТБ через зображення зброї та дітей.¹³ Тобто з точки зору вимог до «якості закону» зазначена ситуація очевидно не відповідає європейським стандартам, оскільки основні учасники не можуть передбачити наслідки своїх дій, надати оцінку правомірності своїх дій і точно спрогнозувати та спланувати свою діяльність.

Таким чином, на сьогодні потребують нормативно-правового визначення декілька питань: 1) чи поширюється сфера дії Закону України «Про рекламу» на зміст і розміщення матеріалів передвиборної агітації; 2) якщо так — в якій мірі; 3) якщо ні — яким чином захистити особисті немайнові права осіб (особливо не учасників перегонів) і встановити баланс між свободою поширення інформації, вираження поглядів (враховуючи рамки політичних дебатів та гостроти політичних дискусій) та захистом особистих немайнових прав, запобіганням дезінформації тощо; 4) усунення дуалізму дефініцій «агітація» та «політична реклама». Частково цю проблему намагались вирішити у ВК, прибравши дефініцію «політична реклама», але все одно лишили згадку про неї як одну з форм передвиборної агітації.¹⁴

3.3. Запровадження обмежень або заборони розміщення агітаційних матеріалів на телебаченні і радіо, заборони розміщення агітаційних матеріалів за допомогою зовнішньої реклами.

В Україні, за свідченнями багатьох експертів та досліджень,¹⁵ у бюджеті виборчої кампанії витрати на розміщення матеріалів передвиборної агітації на ТБ і радіо складають 80 % і більше. В останні роки було зафіксовано безліч «віртуальних проєктів», які балотувались на різних виборах і існували тільки у форматі візуалізації на біл-бордах, у політичній рекламі на ТБ і радіо, в Інтернеті, у друкованих ЗМІ тощо. Також, в умовах існування необмежених фондів суб'єктів виборчого процесу і відсутності будь-яких обмежень щодо кількості і тривалості виходів оплатних агітаційних матеріалів виникає прямий зв'язок: чим багатший суб'єкт, тим більше він присутній в ефірі і тим кращий рейтинг і вплив на виборця він має. У поєднанні з необмеженими можливостями розміщення суто емоційного, без жодного змістовного наповнення для виборця, агітаційного контенту в засобах зовнішньої реклами це призводить до потрапляння на

¹³ Транслювати таку рекламу забороняє стаття 20 Закону України «Про рекламу».

¹⁴ Частина 2 статті 181 ВК.

¹⁵ <https://www.chesno.org/categories/political-finances/>

виборні посади в Україні «кабінетних кандидатів», які не провели жодної зустрічі з виборцями.

Також у цьому контексті мова йде про зменшення залежності політиків від фінансово-промислових груп, забезпечення принципу рівності кандидатів, зменшення обсягів відшкодування з державного бюджету витрат на виборчий процес партіям-переможцям, прозорість фінансування і витрат (зовнішня реклама).

Експерти відзначають також сукупність негативних явищ, які супроводжують розміщення матеріалів передвиборної агітації за допомогою зовнішньої реклами: 1) збільшення вартості кампанії; 2) ручне регулювання ринку декількома національними операторами; 3) значний вплив адміністративного ресурсу, через який «небажані» не мають доступу до носіїв або мають суттєво обмежений; 4) непрозорість ринку, величезна кількість необлікованих носіїв; 5) відсутність змістовного для виборця наповнення; 6) масові порушення «дня тиші» та агітація в день виборів тощо.

На думку міжнародних експертів, оплатне розміщення матеріалів передвиборної агітації в аудіовізуальних ЗМІ — це потужний, з одного боку, і небезпечний, з іншого, інструмент. Зокрема, він несе наступні загрози: 1) збільшення витрат на кампанію (більше 1 млрд доларів було витрачено двома основними кандидатами у президенти США під час передвиборчої кампанії); 2) зменшення політичної пропозиції (невідомі кандидати та маленькі партії не можуть собі дозволити настільки великих витрат, зміцнення двопартійної системи); 3) негативна реклама (більшість передвиборчої політичної реклами використовується для критики опонента, підвищується жорстокість протиріч); 4) послаблення публічних дебатів (політика зводиться до 30-секундної розповіді, надмірне використання полеміки).

З огляду на наведені обставини, в Україні слід повністю заборонити або суттєво обмежити (без дітей, акторів, не менше 2–3 хвилин кожен ролик, квоти по кількості роликів протягом певного періоду на відповідних каналах тощо) оплатне розміщення агітаційних матеріалів на ТБ і радіо, повністю заборонити розміщення агітації за допомогою носіїв зовнішньої реклами.

На сьогодні чинні три «виборчі» закони не містять жодних відповідей на окреслену проблематику.

У ВК передбачено наступні норми:

- забороняється розповсюдження передвиборної агітації із застосуванням носіїв зовнішньої реклами, у тому числі із застосуванням спеціальних тимчасових і стаціонарних конструкцій — рекламоносіїв, розташованих на відкритій місцевості, а також на зовнішніх поверхнях будинків, споруд, на елементах вуличного обладнання, над проїжджою частиною вулиць і доріг;¹⁶
- неперервна тривалість ефірного часу, який надається суб'єкту виборчого процесу за рахунок коштів його виборчого фонду, не може бути меншою від 90 секунд. Така передвиборна агітація повинна мати форму промови кандидата

¹⁶ Частина 5 статті 184 ВК.

(кандидатів), представника (представників) партії (організації партії) — суб'єкта виборчого процесу щодо основних тез його передвиборної програми чи діяльності. Загальна тривалість ефірного часу, який надається суб'єкту виборчого процесу за рахунок коштів його виборчого фонду, протягом астрономічної доби на одному каналі мовлення не може перевищувати двадцяти однієї хвилини, а кількість виходів в ефір — семи разів.¹⁷

Наразі запровадження даної конфігурації обмежень залежить від підписання чи ветоування НПА Президентом України. Висока ймовірність і того, що ВК не буде підписано, а й навіть за умови підписання він набере чинності тільки у грудні 2023 року. Тому імплементація нововведень у цій сфері для місцевих виборів 2020 року потребуватиме внесення змін у законодавство щодо місцевих виборів, щоб вибори не відбулись за старими правилами і принципами, коли заможні суб'єкти апріорі матимуть переваги перед менш ресурсними опонентами.

3.4. Врегулювати поширення матеріалів передвиборної агітації та інформування про перебіг виборчої кампанії в мережі Інтернет (веб-сайти, соціальні мережі, месенджери).

Динаміку розвитку Інтернету яскраво характеризують цифри: з 327 млн користувачів у 2000 р. до 3,8 млрд станом на 2017 рік.¹⁸ За даними досліджень 2018 року, які цитують українські ЗМІ, кількість продовжує зростати і становить 4 мільярди (активних інтернет-користувачів).¹⁹ Всесвітнє павутиння (World Wide Web — www) усе більше і щільніше охоплює країни та всі категорії їх населення. Якщо ж умовно, то в контексті розвитку інформаційних та телекомунікаційних технологій, освіти, лікування, загалом швидкостей у найрізноманітніших сферах суспільного життя історію вже можна розділяти на періоди «до» та «після» Інтернету. Щодо соціальних мереж динаміка та показники аналогічні. За популярністю лідером є Facebook — 2,17 млрд активних користувачів у 2018 році. Наступні за ним Youtube та WhatsApp. А кількість користувачів Instagram за останній рік збільшилась на третину. Загалом кількість користувачів соціальних мереж уже перевищила 3 млрд.²⁰

На цьому тлі в Україні станом на серпень 2019 року традиційно **відсутні будь-які норми у виборчому законодавстві** щодо спеціальних обмежень та вимог щодо поширення агітаційних матеріалів у мережі Інтернет та інформування про перебіг виборчого процесу. В тому числі — щодо змісту, права на відповідь, фінансування з виборчих фондів та забезпечення власниками веб-сайтів рівних умов для всіх суб'єктів виборчого процесу. Також онлайн-агітація не має свого спеціального відображення у формах фінансової звітності суб'єктів виборчого процесу. Невизначеним у законодавстві лишається і статус онлайн-видань та їхніх творчих працівників, використання соціальних мереж під час виборів і таких каналів комунікацій, як месенджери. Діють тільки загальні норми щодо необхідності оплати будь-якої агітаційної діяльності тільки з виборчих фондів, загальні

¹⁷ Частина 5 статті 191 ВК.

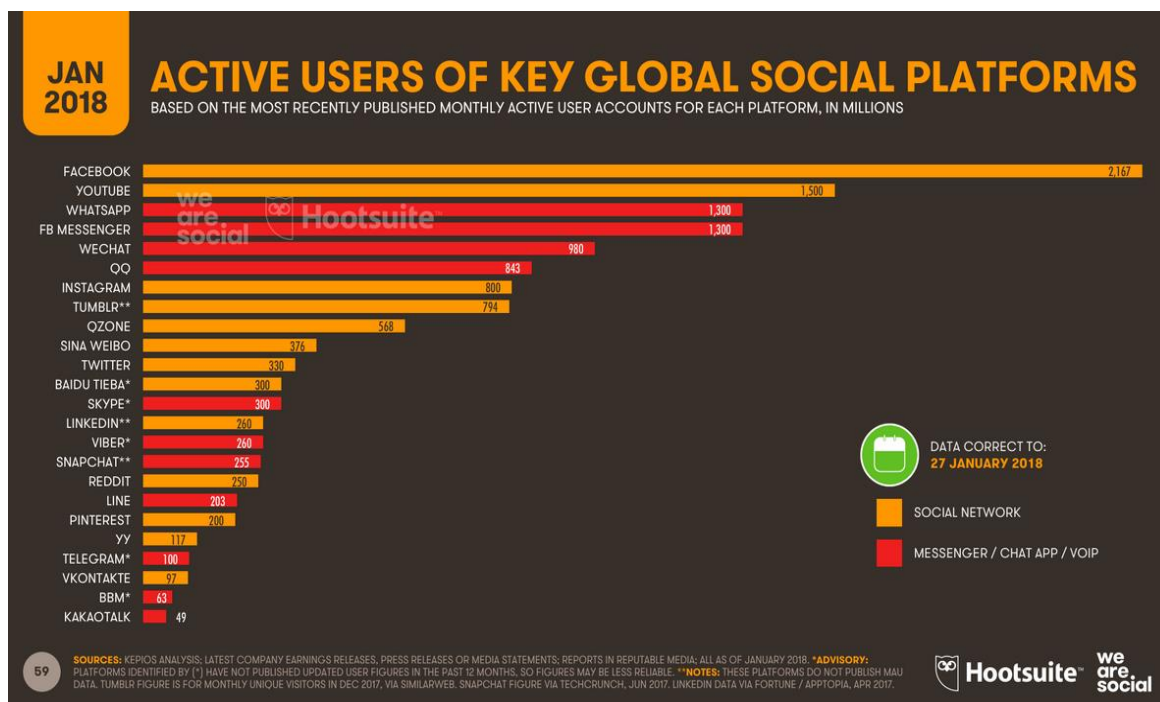
¹⁸ <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D0%BD%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B5%D1%82>

¹⁹ <https://hromadske.ua/posts/u-2018-internet-koristuvachiv-stalo-4-mlrd-z-nih-ponad-3-mlrd-koristuyutsya-socmerezhami-doslidzhennya>

²⁰ <https://hromadske.ua/posts/u-2018-internet-koristuvachiv-stalo-4-mlrd-z-nih-ponad-3-mlrd-koristuyutsya-socmerezhami-doslidzhennya>

обмеження щодо змісту (без регулятора) агітації, інші норми загального характеру без урахування специфіки поширення інформації онлайн.

Графік 1. Активні користувачі основних соціальних платформ.²¹



Із урахуванням зростання ролі і впливу поширення будь-якої інформації в Інтернеті, у тому числі пов'язаної із виборами, є **нагальна необхідність** урегулювання цих питань у чинному законодавстві.

Зокрема:

1) визначити особливості здійснення агітації та інформування за допомогою онлайн-інструментів для вирішення питань реалізації права на відповідь, відповідність контенту вимогам виборчого законодавства, оперативний та ефективний розгляд скарг зацікавлених осіб, забезпечення прав журналістів онлайн-видань тощо;

2) визначити регулятора для ефективного контролю та захисту прав при здійсненні агітації та інформування за допомогою онлайн-інструментів²². Уповноважити регулятора на здійснення представницьких функцій для ведення переговорів та вироблення стандартів із власниками глобальних соціальних мереж;

3) адаптувати фінансову звітність суб'єктів виборчого процесу для точного і повного відображення діяльності під час виборів в мережі Інтернет, при використанні сучасних каналів комунікації;

²¹ <https://hromadske.ua/posts/u-2018-internet-koristuvachiv-stalo-4-mlrd-z-nih-ponad-3-mlrd-koristuyutsya-socmerezhami-doslidzhennya>

²² Питання регулятора у сфері Інтернету актуальне не тільки в контексті виборчого процесу, а й загалом для всіх інших сфер суспільного життя. Такі функції може взяти на себе Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, запроваджений омбудсман у сфері інформаційних правовідносин, інший інститут тощо.

4) визначити юридичний статус онлайн-видань (ЗМІ) та їхніх творчих працівників. Це може бути добровільна процедура повідомного характеру, після виконання вимог якої веб-сайт заноситься до переліку онлайн-ЗМІ, журналісти отримують повноцінний «пакет» гарантій захисту та реалізації професійної діяльності. Мінімальний перелік вимог для реєстрації онлайн-ЗМІ можна запозичити з додатку до Рекомендації СМ/Rec(2011)7 «Критерії визначення належності до медіа та методичні рекомендації щодо зваженої та диференційованої відповіді»;

5) забезпечити максимально прозору діяльність усієї структури виборчих комісій за допомогою онлайн-інструментів.

3.5. Запровадити спеціальний режим розміщення реклами партій до початку виборчого процесу.

В Україні вже характерним і традиційним став такий феномен, як завчасний початок виборчого процесу. Іноді за півроку, іноді більше, до офіційного оголошення ЦВК про початок виборчого процесу, майбутні учасники виборчих перегонів активно проводять де-факто агітаційну кампанію, в тому числі в мережі Інтернет та в ЗМІ. За умови відсутності в законодавстві обмежень щодо витрачання бюджетного фінансування на таку діяльність часто вони рекламуються саме за рахунок платників податків. Інші, навпаки, використовують кошти із анонімних джерел, не подають жодних фінансових та аналітичних звітів. Крім того, таке «рекламування» не підлягає жодним спеціальним обмеженням, що існують для матеріалів передвиборчої агітації.

Подібна ситуація потребує внесення змін до законодавства, введення спеціальних обмежень для потенційних суб'єктів виборчого процесу на рекламу в ЗМІ/Інтернет (період «перед виборчою кампанією», «проміжний», «офіційна кампанія») з моніторингом регулятора та відповідальністю за порушення.

Як підсумок, можна зазначити, що виборче законодавство в частині «правил» потребує значного удосконалення в декількох основних напрямках. По-перше, здешевлення вартості виборчих кампаній через можливу заборону зовнішньої реклами, суттєве обмеження або заборону на ТБ та радіо. Оскільки вони, як раніше, надають більше можливостей для впливу на виборця більш багатим і заможним партійним проектам. По-друге, більш чіткі обмеження щодо агітації, в т.ч. боротьба з «джинсою» через розмежування агітації і інформування, встановлення системи контролю та відповідальності для порушників цих обмежень. І, по-третє, впровадження «правил гри» під час виборів у сфері Інтернету, забезпечення діяльності ефективного регулятора під судовим контролем. Серед інших завдань — забезпечення максимальної прозорості виборчого процесу через «виведення» всіх дій з організації, підготовки і проведення виборів у загальнодоступну мережу Інтернет, збір максимальної кількості інформації про всіх суб'єктів виборчих перегонів, що є в розпорядженні комісій, та доступ до такої інформації за запитом. Також слід підсилити гарантії права журналістів бути присутніми на виборчих комісіях під час їхньої роботи, незалежно від проведення засідання, та права бути присутніми під час проведення партійних заходів, пов'язаних з виборами. Окремо слід підсилити гарантії і забезпечити максимальний контроль і прозорість фінансування виборчих кампаній. У тому числі шляхом адаптування фінансових звітів для відображення онлайн-активностей

суб'єктів виборчого процесу. Насамкінець, законотворчість у сфері інформаційно-агітаційної складової виборчого процесу має враховувати істотні зміни суспільно-політичного контексту, в якому опинилася країна після 2014 року: умови триваючих воєнних дій і гібридної війни з потужною інформаційною складовою (маніпуляції, провокації, дезінформація), окупації частини території тощо. Для запобігання цим ризикам, у першу чергу, мають бути чітко і недвозначно виписані критерії небезпечного контенту та передбачені ефективні засоби реагування у випадку фіксації його поширення.

4. Регулятор.

Серед завдань регулятора — забезпечення плюралізму та свободи слова, моніторинг основних медіа (предмет — час виступів для кандидатів та їхніх прибічників, час мовлення для кандидатів, умови доступу до медіа — рівність абсолютна або пропорційна), пошук нових шляхів, щоб процес виборів у сфері ЗМІ відповідав еволюції медіа.

Вимоги до регулятора — повинен мати збалансований склад, діяти неупереджено, незалежно та прозоро, розслідувати порушення і швидко приймати рішення, мати у розпорядженні розумні, адекватні та дієві санкції.

Як вже було зазначено в даному дослідженні, в Україні існує регулятор тільки у сфері телебачення і радіомовлення — Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення²³. Його повноваження в частині притягнення до відповідальності у вигляді штрафів, у порядку передбаченому Законом України «Про телебачення і радіомовлення», не поширюються на порушення норм виборчого законодавства. На думку автора цього дослідження, у регулятора є повноваження в частині здійснення нагляду за дотриманням виборчого законодавства і оголошення попереджень ТРО, які порушують «правила гри» під час виборів. Проте така практика у Національній раді була відсутня протягом двох кампаній 2019 року. Можливості ж штрафувати на підставі КУпАП Національна рада має, але не використовує.

Тепер детальніше про ці та інші обставини щодо статусу, діяльності та можливих шляхів підвищення ефективності регулятора під час виборчих перегонів. Практика Національної ради потребує ретельного аналізу з однієї простої причини. Національні телеканали хоч і втрачають популярність, але лишаються основним джерелом інформації для 74 % населення України,²⁴ і важливість дотримання саме з їхнього боку стандартів висвітлення і вимог щодо розміщення агітаційних матеріалів під час виборчих перегонів важко переоцінити.

У 2019 році в Україні відбулись дві кампанії національного рівня — вибори Президента України та вибори народних депутатів України. Під час обох коаліція громадських організацій, що включає «Комісію журналістської етики», «Платформу прав людини», «Український інститут медіа та комунікації» та «StopFake» (Україна), здійснювала незалежний моніторинг висвітлення в медіа виборчого процесу.²⁵ Однією зі складових діяльності за цим проєктом була активна співпраця експертів Ради Європи з Національною радою щодо вирішення питань, які виникають в частині виявлення порушень виборчого законодавства, та можливого реагування регулятора ради на них.

За результатами першої, президентської кампанії, у підсумковому звіті²⁶ щодо діяльності регулятора зазначено наступне:

«Як моніторингове дослідження коаліції громадських організацій, так і моніторинг Національної ради з питань телебачення і радіомовлення зафіксував численні порушення норм національного законодавства з боку телерадіоорганізацій при висвітленні президентської виборчої кампанії. В першу чергу, це системні: 1) відсутність усіх

²³ Закон України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення», Закон України «Про телебачення і радіомовлення».

²⁴ Результати всеукраїнського соціологічного опитування «Джерела інформації, медіаграмотність і російська пропаганда», проведеного Київським міжнародним інститутом соціології у лютому 2019 року.

²⁵ Системний моніторинг висвітлення в медіа президентської передвиборчої кампанії в Україні. Дана активність впроваджується за підтримки двох проєктів Ради Європи: «Підтримка прозорості, інклюзивності та чесності виборчої практики в Україні» та «Зміцнення свободи слова, доступу до інформації та посилення системи Суспільного мовлення в Україні», що імплементуються у рамках Плану дій Ради Європи для України на 2018–2021 рр. <http://www.cje.org.ua/ua/elections>

²⁶ <http://www.cje.org.ua/ua/zvity>

передбачених законом вихідних даних при поширенні на телебаченні результатів соціологічних опитувань, пов'язаних з виборчим процесом;²⁷ 2) відсутність текстового повідомлення «Це опитування відображає думку лише цієї аудиторії», яке має демонструватися на екрані під час оприлюднення результатів інтерактивного опитування аудиторії;²⁸ 3) порушення засад виборчого законодавства щодо достовірності, повноти і точності, об'єктивності інформації та неупередженого подання інформації при висвітленні виборчого процесу.²⁹ При цьому порушення з боку телерадіоорганізацій в частині поширення даних соціологічних досліджень після звернень до них як Національної ради з питань телебачення і радіомовлення, так і Комісії з журналістської етики, Платформи прав людини та Українського інституту медіа із закликом бути відповідальними перед суспільством та законом, усунути зазначені порушення — є свідомими з боку відповідних редакторів, ведучих та інших посадових осіб.

Також фіксувались включення в інформаційні телепрограми матеріалів, що містять ознаки передвиборної агітації,³⁰ агітацію в дні тиші, як перед першим, так і перед другим туром виборів, 203 години 35 хвилин ефіру на телеканалі «1+1» різноманітних програм за участі одного з кандидатів, висловлення ведучого телеканалу «Прямий» на підтримку іншого і ознаки мови ворожнечі по відношенню до його опонентів тощо.

Найбільш небезпечним порушенням з боку телеканалів, про які свідчать дані досліджень, можна назвати недотримання вимог виборчого законодавства в частині збалансованого і неупередженого висвітлення, забезпечення рівних умов кандидатам з боку ЗМІ. Детальніше про ці та інші випадки порушень можна прочитати в проміжних звітах коаліції громадських організацій.³¹

Щодо реагування на перелічені порушення, то Національна рада з питань телебачення і радіомовлення протягом всієї кампанії обирала для себе один з таких варіантів: повідомити телерадіокомпанію про ознаки порушення чинного законодавства та вимагати привести свою діяльність до вимог виборчого законодавства, проінформувати Центральну виборчу комісію про зафіксовані ознаки порушення, звернутись до телеканалів з проханням надати пояснення щодо зафіксованих ознак порушень. Усього, починаючи із січня 2019 року, регулятор розіслав 30 таких листів-повідомлень до 19 телеканалів. У відповідь отримав 13 листів-відповідей від 7 ТРО.

Також слід зазначити, що протягом президентської кампанії регулятор не склав жодного протоколу про адміністративні правопорушення³² щодо порушень з боку телеканалів у сфері агітації. Як можливу причину бездіяльності, на одному із засідань робочої групи для здійснення нагляду за дотриманням телерадіоорганізаціями виборчого

²⁷ Частина 1 статті 56-6 Закону України «Про вибори Президента України».

²⁸ Частина 6 статті 56-6 Закону України «Про вибори Президента України».

²⁹ Частина 3 статті 56-1, частина 2 статті 56-5 Закону України «Про вибори Президента України».

³⁰ Містить ознаки порушення пункту 10 статті 64 Закону України «Про вибори Президента України».

³¹ <http://www.cje.org.ua/ua/zvity>

³² Стаття 212-9 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) «Порушення порядку ведення передвиборної агітації, агітації під час підготовки і проведення референдуму з використанням засобів масової інформації та порядку участі в інформаційному забезпеченні виборів» та стаття 212-11 КУпАП «Ненадання можливості оприлюднити відповідь щодо інформації, поширеної стосовно суб'єкта виборчого процесу».

законодавства³³ було названо дефекти локальних нормативно-правових актів самої Національної ради з питань телебачення і радіомовлення. Тільки у квітні 2019 р. було повідомлено, що почався процес внесення змін до них, і було висловлене сподівання, що цей процес буде завершено до кінця травня 2019 року і під час парламентських виборів регулятор уже зможе скласти протоколи та спрямовувати їх на розгляд до суду.

Інших дій/рішень станом на 16 квітня 2019 р. Національна рада з питань телебачення і радіомовлення до порушників-телеканалів не вживала.

На тлі фактів порушень виборчого законодавства з боку телерадіоорганізацій і фіксації ознак порушень в їхніх діях між представниками регулятора, Центральної виборчої комісії (ЦВК), Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) та експертами міжнародних організацій постійно відбувались дискусії стосовно можливостей регулятора або інших державних органів реагувати на виявленні порушення. Серед основних тез цих діалогів: регулятор наполягав на дефектах законодавства, які унеможливають або роблять вразливими у випадку судового оскарження санкції з його боку до ЗМІ щодо виборчих питань, НАЗК в частині фінансового контролю наполягало на необхідності отримання ними рішень з висновками, що певний матеріал є агітаційним, і в такому випадку вони матимуть підстави для перевірки джерел фінансування такого поширення, ЦВК зауважила, що з 2012 року не має повноважень реагувати в частині подібних порушень з боку ЗМІ. Одним з ключових моментів постало питання органу або структури органу, який би давав висновки, чи є конкретний матеріал/сюжет агітаційним чи інформаційним. У підсумку було визначено, що це має робити Експертна рада при Громадській раді регулятора. Проте і в цій частині системна робота протягом президентської виборчої кампанії не була налагоджена. Незалежна експертна рада³⁴ протягом трьох місяців зробила чотири висновки, тільки один з яких³⁵ — від 27 березня 2019 року — стосувався наявності чи відсутності ознак передвиборної агітації. В ньому було встановлено, що продукт (фільм «Юлія Литвиненко: ставлю запитання») **містить ознаки** передвиборної агітації, що полягають в публічній оцінці діяльності кандидата на пост Президента України Володимира Зеленського з боку іншого кандидата — Юлії Литвиненко. Проте цей висновок так і не створив прецеденту формулювання відповіді на ключове питання для здійснення нагляду за ТРО під час виборчої кампанії — це агітація чи інформування? Формулювання «містить ознаки» аналогічне тому, яке застосовує і сам регулятор у своїх довідках за результатами моніторингу. І це не конкретна, остаточна відповідь / оцінка / юридичний факт, який матиме відповідні правові наслідки, а одне з припущень.

Думка консультантів Офісу Ради Європи в Україні щодо можливих дій регулятора у випадку порушень з боку телеканалів виборчого законодавства полягає в наявності підстав у Законі України «Про телебачення і радіомовлення» для ініціювання перевірок і у випадку

³³ Створена 20 грудня 2018 року при Національній раді з питань телебачення і радіомовлення.

³⁴ Створена при Громадській раді Національної ради з питань телебачення і радіомовлення 01 лютого 2019 року як тимчасовий громадський колегіальний експертний орган, основною метою якого є сприяння дотриманню засобами масової інформації вимог законодавства про вибори.

³⁵ <https://www.nrada.gov.ua/ekspertna-rada-z-pytan-vyboriv/>

підтвердження порушення/порушень оголошення попередження відповідному телеканалу³⁶.

Таким чином, регулятор під час виборів Президента України, розсилаючи телеканалам різного формату листи, виконував лише просвітницьку функцію щодо особливостей застосування ЗМІ виборчого законодавства. Стосовно досягнення мети діяльності Національної ради з питань телебачення і радіомовлення, якою є нагляд за дотриманням законів України у сфері телерадіомовлення,³⁷ в тому числі під час виборчого процесу,³⁸ то заходів, які вживались для реагування на порушення з боку телеканалів, на нашу думку, було недостатньо.

Також у зазначеному звіті було сформульовано наступні рекомендації для регулятора напередодні виборів до Верховної Ради України:

- створити прецеденти і запровадити практику реагування в порядку, передбаченому Законом України «Про телебачення і радіомовлення», з метою притягнення до відповідальності телеканалів, які порушують вимоги виборчого законодавства в частині інформування та агітації;
- прийняти всі необхідні зміни до власних нормативно-правових актів з метою забезпечення складання протоколів про адміністративні правопорушення у передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення випадках;
- створити прецеденти і запровадити практику складання протоколів про адміністративні правопорушення у передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення випадках;
- створити прецеденти із остаточними висновками і оцінками щодо розмежування характеру матеріалів — агітаційний/інформаційний;
- запровадити практику власного реагування у випадках поширення телеканалами прихованої агітації, в т. ч. включення агітації в інформаційні програми, а також взаємодію з іншими державними органами щодо перевірки фінансування і ролі суб'єктів виборчого процесу при таких порушеннях.

Проте парламентська кампанія 2019 року в частині реагування регулятора на порушення з боку ТРО норм виборчого законодавства пройшла майже на 100 % аналогічному президентській кампанії режимі.

Моніторинг самої Національної ради, як і незалежний моніторинг громадських організацій, фіксував численні системні порушення. Більше того, під час виборів народних депутатів експерти звернули увагу, **що деякі телеканали фактично перетворились на агітаційні майданчики конкретних політичних сил — учасників виборчих перегонів.** У новинах (на комбайнах, при відкритті доріг, на фестивалях художнього кіно), поза новинами, в ток-шоу, обговореннях з експертами брали участь, говорили, коментували

³⁶ Стаття 59, стаття 70, частина 2 статті 72 Закону України «Про телебачення і радіомовлення».

³⁷ Стаття 1 Закону України «Про Національну раду з питань телебачення і радіомовлення».

³⁸ Стаття 70 Закону України «Про телебачення і радіомовлення».

будь-які події кандидати, включені до списків цих партій.³⁹ Також **на рівень системних** вийшли ще декілька, дуже небезпечних з точки зору впливу на виборців, порушень — включення в інформаційні телепрограми матеріалів, що містять ознаки передвиборної агітації,⁴⁰ поширення немаркованих агітаційних матеріалів, агітація в дні тиші.

Проте, звісно, найбільш небезпечним порушенням з боку телеканалів, про яке свідчать дані досліджень, все ж є недотримання вимог виборчого законодавства в частині збалансованого і неупередженого висвітлення, забезпечення рівних умов кандидатам з боку ЗМІ. Детальніше про ці та інші випадки порушень можна прочитати в проміжних звітах коаліції громадських організацій.⁴¹

Реагувала Національна рада на все це, як і під час президентської кампанії, — листами до ЦВК, НАЗК та власне телеканалів. Жодного протоколу про адміністративні правопорушення⁴² щодо порушень з боку телеканалів у сфері агітації не було складено. При тому, що дані моніторингу самого регулятора свідчили про наявність в діях представників багатьох телеканалів складу адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 212-9 КУпАП «Порушення порядку ведення передвиборної агітації, агітації під час підготовки і проведення референдуму з використанням засобів масової інформації та порядку участі в інформаційному забезпеченні виборів». Зокрема, в цій частині: «надання переваги в інформаційних телерадіопередачах чи друкованих засобах масової інформації, в продукції інформаційного агентства будь-якому кандидату, політичній партії (блоку), їх передвиборним програмам власниками, посадовими чи службовими особами, творчими працівниками засобів масової інформації, інформаційних агентств». І саме регулятор, згідно з нормами КУпАП, повинен складати протоколи про адміністративні правопорушення в таких випадках. Як причину бездіяльності, ще під час президентських виборів, було названо дефекти локальних нормативно-правових актів самої Національної ради з питань телебачення і радіомовлення. У квітні 2019 р. було повідомлено, що почався процес внесення змін до них, і було висловлене сподівання, що цей процес буде завершено до кінця травня 2019 року, тож під час парламентських виборів регулятор вже зможе складати протоколи та спрямовувати їх на розгляд до суду. Проте 11 липня 2019 року зміни до власних нормативно-правових актів регулятор тільки виставив на громадське обговорення.

Очевидно, що подібна ситуація потребує вирішення як на рівні внесення змін до законодавства, так і на рівні змін практик діяльності самого регулятора. Адже фактичне самоусунення Національної ради від функції нагляду за дотриманням виборчого законодавства та небажання оперативно внести зміни до власних НПА для забезпечення

³⁹ <http://www.cje.org.ua/ua/zvity>

⁴⁰ Містить ознаки порушення частини 17 статті 74 Закону України «Про вибори народних депутатів України».

⁴¹ <http://www.cje.org.ua/ua/zvity>

⁴² Стаття 212-9 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) «Порушення порядку ведення передвиборної агітації, агітації під час підготовки і проведення референдуму з використанням засобів масової інформації та порядку участі в інформаційному забезпеченні виборів» та стаття 212-11 КУпАП «Ненадання можливості оприлюднити відповідь щодо інформації, поширеної стосовно суб'єкта виборчого процесу».

складання протоколів про адміністративні правопорушення не залежали протягом двох кампаній від якості законодавства.

У частині законодавства одним з пріоритетних варіантів запровадження системних змін щодо статусу Національної ради, процедур і підстав притягнення порушників до відповідальності і загалом підвищення ефективності регулятора є прийняття законопроекту «Про аудіовізуальні послуги (медіасервіси)». Зокрема, проєкт в редакції станом на березень 2019 року передбачав суттєві нововведення в статусі і повноваженнях регулятора.⁴³ Відповідно до Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС (Додаток XXXVII до розділу 15 «Аудіовізуальна політика»)⁴⁴ Україна взяла зобов'язання привести законодавство у відповідність до Директиви ЄС про аудіовізуальні медіасервіси протягом двох років після набрання угодою чинності (термін закінчується у вересні 2019 року).

Зокрема, законопроектом передбачено:

- здійснення нагляду Національною радою за дотриманням законодавства про вибори та референдум;⁴⁵
- розгляд справ про порушення законодавства у сфері аудіовізуальних медіасервісів та відповідальність за такі порушення визначено у розділі VII законопроекту (статті 87–106);
- за порушення порядку здійснення діяльності у сфері агітації та інформування під час виборів або референдуму передбачено санкцію у вигляді штрафу в розмірі 10 відсотків розміру ліцензійного збору для ліцензіатів або 50 розмірів мінімальної заробітної плати для інших суб'єктів;⁴⁶
- штраф у розмірі 10 розмірів мінімальної заробітної плати за інші порушення, щодо яких спеціально не встановлено відповідальність.⁴⁷

Згідно із законопроектом, у більшості випадків штраф стягується після попередження, а якщо порушення вчиняється вдруге протягом року — сума штрафу збільшується вдвічі. Загалом проєкт містить детальний і системний опис повноважень регулятора, процедур їх застосування і різний перелік санкцій, які можуть бути застосовані саме регулятором в залежності від ступеню суспільної небезпеки порушення, яке вчиняється ліцензіатом.

Також нововведенням законопроекту є впровадження інституту «співрегулювання у сфері аудіовізуальних медіасервісів».⁴⁸ До повноважень органу співрегулювання та нагляду законопроектом віднесено.⁴⁹

⁴³ Статті 58-81 розділу V законопроекту «Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення та її повноваження».

⁴⁴ <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/ANNEXES%20OF%20TITLE%20V.pdf>

⁴⁵ Пункт 15 частини 1 статті 78 законопроекту.

⁴⁶ Стаття 100 законопроекту.

⁴⁷ Частина 6 статті 100 законопроекту.

⁴⁸ Розділ VI законопроекту.

⁴⁹ Стаття 85 законопроекту.

1) розробка і затвердження правил (кодексів) створення та поширення аудіовізуальної інформації у визначених цим Законом сферах співрегулювання та нагляду;

2) розгляд за зверненням члена об'єднання питання додержання у його програмі, телеканалі або радіоканалі вимог і обмежень цього Закону у сферах співрегулювання;

3) розгляд за зверненням члена об'єднання питання наявності чи відсутності порушення у його діях (бездіяльності), можуть стати предметом розгляду Національної ради у справі про порушення законодавства у сфері аудіовізуальних медіасервісів;

4) розгляд за зверненням Національної ради питань застосування положень цього Закону у сферах співрегулювання.

«2. Сферами співрегулювання є:

1) додержання вимог цього Закону щодо заборони:

а) розпалювання ворожнечі чи ненависті до окремих осіб чи їх груп на основі етнічного походження, громадянства, раси, релігії та вірувань, віку, статі, фізичних вад, сексуальної орієнтації або за іншою ознакою;

б) демонстрації аудіовізуальних творів, надання доступу до фільмів, розповсюдження яких заборонено відповідно до Закону України «Про кінематографію»;

в) демонстрації і реклами еротичних матеріалів та предметів;

г) пропаганди наркотичних засобів, психотропних речовин з будь-якою метою їх застосування;

г) розповсюдження програм, у яких заперечується або виправдується злочинний характер комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років в Україні, злочинний характер націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режиму, створюється позитивний образ осіб, які обіймали керівні посади у вищих органах влади та управління СРСР, УРСР (УСРР), інших союзних та автономних радянських республік (крім випадків, пов'язаних з розвитком української науки та культури), працівників радянських органів державної безпеки, виправдується діяльність радянських органів державної безпеки, встановлення радянської влади на території України або в окремих адміністративно-територіальних одиницях, переслідування учасників боротьби за незалежність України у ХХ столітті;

е) розповсюдження аудіовізуальних творів (фільмів, програм, телепрограм, крім інформаційних та інформаційно-аналітичних телепрограм), одним із учасників яких є особа, внесена до Переліку осіб, які створюють загрозу національній безпеці, оприлюдненого на веб-сайті центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах культури та мистецтв;

2) додержання вимог цього Закону щодо поширення аудіовізуальної інформації, що може завдати шкоду (значну шкоду) фізичному, психічному або моральному розвитку неповнолітнього, часових меж та інших умов поширення такої інформації, встановлених

цим Законом, у тому числі щодо застосування спеціальних графічних або звукових попереджень;

3) додержання обов'язку щодо забезпечення достовірного представлення фактів та збалансованого висвітлення думок у програмах новин;

4) додержання вимог законодавства щодо поширення аудіовізуальної комерційної інформації, контроль за дотриманням яких здійснює Національна рада відповідно до Закону України «Про рекламу»;

5) додержання встановлених законом вимог щодо поширення ведення передвиборної агітації чи агітації референдуму у засобах масової інформації.

3. Правила (кодекси) створення та поширення аудіовізуальної інформації у визначених цим Законом сферах співрегулювання, що затверджені органом співрегулювання та погоджені Національною радою, є обов'язковими для додержання членами органу співрегулювання».

Звісно, що законопроект потребує експертного та громадського обговорення, внесення можливих змін та доповнень після дискусій. Проте, саме його оперативне прийняття є оптимальним шляхом для системних змін в статусі, повноваженнях і процедурах регулятора як частини реформи у сфері медіа та виконання зобов'язань України перед Європейським Союзом та Радою Європи.

5. Відповідальність.

Особливу увагу також слід звернути на проблему умовних і неефективних санкцій, які сьогодні існують у законодавстві для порушників правил проведення інформування та агітації під час виборів.

Для ефективного забезпечення дотримання законодавства у сфері виборів та референдуму регулятор (регулятори) повинен мати в своєму розпорядженні весь арсенал для можливого впливу на порушників — від попередження до суттєвих штрафів, можливо — анулювання ліцензій (можливість застосування різного рівня санкцій передбачено законопроектом про АВП (медіасервіси). Інакше його статус і вплив на правовідносини буде завжди наближеним до нуля. Так само інші державні органи, уповноважені накладати стягнення, повинні мати реальний, а не умовний перелік санкцій для можливого застосування.

У цьому контексті слід зазначити, що склади адміністративних правопорушень у сфері агітації в Кодексі України про адміністративні правопорушення передбачають несуттєві санкції. І вони стосуються **у практично абсолютній більшості сфери агітації**, а всі порушення у сфері інформування (наприклад, системні порушення щодо публікації результатів соціологічних та інтерактивних опитувань) з точки зору КУпАП та КК — не є караними. Виключенням можна назвати частину складу адміністративного правопорушення з ч. 1 статті 212-9 КУпАП, до якої потрапило якимось чином «надання переваги в інформаційних телерадіопередачах». Для ТРО, яке ігнорує норми в частині інформування, максимально, що може загрожувати — це оголошення попередження.⁵⁰

Зокрема стаття 212-9 «Порушення порядку ведення передвиборної агітації, агітації під час підготовки і проведення референдуму з використанням засобів масової інформації та порядку участі в інформаційному забезпеченні виборів» передбачає наступні склади і розміри штрафів:

- Порушення передбаченого законом порядку ведення передвиборної агітації, агітації під час підготовки і проведення референдуму з використанням друкованих, електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації **або надання переваги в інформаційних телерадіопередачах чи друкованих засобах масової інформації**, в продукції інформаційного агентства будь-якому кандидату, політичній партії (блоку), їх передвиборним програмам власниками, посадовими чи службовими особами, творчими працівниками засобів масової інформації, інформаційних агентств — **від 170 до 850 гривень**.
- Порушення заборони протягом визначеного законом часу в будь-якій формі коментувати чи оцінювати зміст передвиборної агітаційної теле-, радіопрограми відповідного кандидата, політичної партії (блоку), давати будь-яку інформацію щодо цього кандидата, цієї політичної партії (блоку) власниками, посадовими чи службовими особами, творчими працівниками засобів масової інформації, інформаційних агентств — **від 680 до 1190 гривень**.
- Супроводження офіційних повідомлень у період виборчого процесу коментарями, що мають агітаційний характер, а також відео-, аудіозаписами, кінозйомками, фотоілюстраціями про дії посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування як кандидатів у депутати та на посади сільських, селищних, міських голів — **від 850 до 1700 гривень**.

⁵⁰ Національна рада вважає, що це питання дискусійне.

Проте навіть ця відповідальність є ілюзорною, оскільки, як вже було зазначено вище, Національна рада як орган, який згідно зі статтею 255 КУпАП уповноважений складати протоколи про адміністративні правопорушення за порушення статті 212-9 і передавати їх на розгляд суду, не склав протягом двох кампаній жодного протоколу.

Стаття 212-10 «Порушення обмежень щодо ведення передвиборної агітації, агітація в день проведення референдуму» передбачає наступні склади і розміри штрафів:

- Здійснення передвиборної агітації особою, участь якої у передвиборній агітації заборонена законом, проведення передвиборної агітації поза строками, встановленими законом, чи в місцях, що заборонені законом, здійснення передвиборної агітації у формах і засобах, що суперечать Конституції або законам України, або інше порушення встановлених законом обмежень щодо ведення передвиборної агітації, крім випадків, передбачених статтями 212-9, 212-13 та 212-14 цього Кодексу, а так само агітація в день проведення референдуму — **штраф для громадян від 510 до 850 гривень і для посадових осіб — від 850 до 1360 гривень.**

Разом з тим у період 2014–2016 р.р. український законодавець вніс ряд змін у кримінальне законодавство в сфері злочинів проти виборчих прав. Зокрема, з'явилася відповідальність за **порушення порядку фінансування політичної партії, передвиборної агітації, агітації** під час всеукраїнського або місцевого референдуму,⁵¹ посилені санкції і більш деталізований склад злочину за підкуп виборців,⁵² склад злочину за незаконне використання виборчого бюлетеня, бюлетеня для голосування на референдумі, голосування виборцем — учасником референдуму більше ніж один раз.⁵³ У частині агітації в статті 159-1 КК мова йде про: «умисне надання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму фізичною особою або від імені юридичної особи у великому розмірі чи особою, яка не має на те права, або від імені юридичної особи, яка не має на те права». За такі дії передбачено відповідальність за частиною першою у вигляді штрафу від 1700 до 5100 гривень, або виправних робіт на строк до двох років, або обмеження волі на той самий строк, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років. «Великий розмір», відповідно до чинного законодавства,⁵⁴ — це 800 мінімальних заробітних плат для фізичних осіб та 1600 мінімальних заробітних плат для юридичних.

Описана ситуація, як і у випадку з регулятором, свідчить про нагальну потребу внесення змін до законодавства з метою встановлення реальних, ефективних, пропорційних і відчутних санкцій для всіх порушників правил проведення інформування та агітації під час виборів та референдуму. Для ліцензіатів, згідно із законопроектом про АВП (медійні сервіси), це може бути система санкцій у цьому ж НПА. Для інших можливих порушників — КУпАП.

⁵¹ Стаття 159-1 Кримінального кодексу України.

⁵² Стаття 160 Кримінального кодексу України.

⁵³ Стаття 158-1 Кримінального кодексу України.

⁵⁴ Примітка до статті 159-1 КК та стаття 15 Закону України «Про політичні партії».

6. Рекомендації.

6.1. У частині «правил» необхідно:

- Покращити механізми запобігання поширенню немаркованих матеріалів передвиборної агітації та розмежування агітації з інформуванням. Для досягнення необхідно внести зміни до профільних виборчих законів або ВК,

додавши критерії інформування, змінивши підхід до визначення форм агітації тощо.

- Чітко визначити сферу дії Закону України «Про рекламу» під час виборів, виборчого законодавства в частині змісту матеріалів передвиборної агітації, усунути дуалізм дефініцій «передвиборна агітація», «політична реклама», «реклама». Для досягнення необхідно у профільних виборчих законах або ВК визначити вимоги до змісту та форми матеріалів передвиборної агітації, чи поширюються і в якій мірі на них норми ЗУ «Про рекламу». Якщо ні — прибрати із ЗУ «Про рекламу» згадки про політичну рекламу, залишити у виборчому законодавстві тільки «матеріали передвиборної агітації» та вимоги до їх створення/поширення.
- Запровадити обмеження або заборони розміщення агітаційних матеріалів на телебаченні і радіо, заборону розміщення агітаційних матеріалів за допомогою зовнішньої реклами. Для досягнення необхідно визначити сферу обмежень/заборон та внести відповідні зміни до профільних виборчих законів. У випадку підписання і набрання чинності ВК базові обмеження та заборони (для агітації за допомогою зовнішньої реклами) набудуть чинності.
- Врегулювати поширення матеріалів передвиборної агітації та інформування про перебіг виборчої кампанії в мережі Інтернет (веб-сайти, соціальні мережі, месенджери). Реалізація цієї рекомендації потребує комплексного підходу. Розробки базового законопроекту щодо захисту, гарантій цифрових прав в українському сегменті Інтернету, визначення регулятора в цій сфері. Зазначений законопроект має визначити загальні рамки і процедури щодо діяльності всіх стейкхолдерів у сфері Інтернету, реагування на порушення прав в мережі Інтернет тощо. Таке правове регулювання повинно ґрунтуватись на міжнародних стандартах і не порушувати права людини на свободу слова. Зокрема, пропонувані обмеження прав людини повинні ґрунтуватись на рішенні суду або іншого незалежного адміністративного органу із подальшим його затвердженням у судовому порядку. Рішення суду має бути конкретним, спрямованим на досягнення чіткої мети та ґрунтуватись на оцінці ефективності обмежень і ризиків надмірного блокування чи втручання в право на повагу до приватних комунікацій особи. Недопустимим є встановлення спеціального технічного обладнання, що створює умови для віддаленого масового стеження за користувачами Інтернету. Разом мають бути розроблені законопроекти, які забезпечать:

1) визначення особливостей здійснення агітації та інформування за допомогою онлайн-інструментів для вирішення питань реалізації права на відповідь, відповідність контенту вимогам виборчого законодавства, оперативний та ефективний розгляд скарг зацікавлених осіб, забезпечення прав журналістів онлайн-видань тощо;

2) наявність у регулятора повноважень на здійснення представницьких функцій для ведення переговорів та вироблення стандартів із власниками глобальних соціальних мереж;

3) адаптацію фінансової звітності суб'єктів виборчого процесу для точного і повного відображення діяльності під час виборів в мережі Інтернет, при використанні сучасних каналів комунікації;

4) визначення юридичного статусу онлайн-видань (ЗМІ) та їхніх творчих працівників. Це може бути добровільна процедура повідомного характеру, після виконання вимог якої веб-сайт заноситься до переліку онлайн-ЗМІ, журналісти отримують повноцінний «пакет» гарантій захисту та реалізації професійної діяльності. Мінімальний перелік вимог для реєстрації онлайн-ЗМІ можна повністю або частково запозичити з додатку до Рекомендації СМ/Рес(2011)7 «Критерії визначення належності до медіа та методичні рекомендації щодо зваженої та диференційованої відповіді»;

5) максимально прозору діяльність всієї структури виборчих комісій за допомогою онлайн-інструментів.

- Запровадити спеціальний режим розміщення реклами партій до початку виборчого процесу. Для досягнення необхідно внесення змін до ЗУ «Про рекламу», профільних виборчих законів або ВК, які обмежать можливість потенційних учасників виборчих перегонів займатись фактичною агітацією до початку виборчого процесу, та законодавства щодо державного фінансування політичних партій (заборона використовувати на рекламні цілі в ЗМІ бюджетні кошти).
- Визначитись з дебатами на ТБ — це агітація чи інформування, застосувавши один підхід. На нашу думку, цей формат має більше ознак агітації. Крім того, за умови впровадження обмежень чи заборон для поширення «звичайних» матеріалів передвиборної агітації на ТБ — оплатні дебати будуть одним з джерел отримання комерційної вигоди будь-яким телеканалом, як на національному, так і на регіональному рівні.
- Розробити та впровадити зміни, які зменшать вплив власників/політиків на редакційну політику ЗМІ, запровадять правила запобігання значній концентрації медійних ресурсів у політиків.
- Переглянути обмеження у сфері агітації з метою оновлення із урахуванням технологій, застосованих на останніх кампаніях, які надавали неконкурентні переваги одним суб'єктам виборчого процесу над іншими. Наприклад, запровадження заборони особам, яких зареєстровано кандидатами, вести теле- та радіопрोगами, поширення на ТБ (у першу чергу) різноманітних аудіовізуальних творів, в яких беруть участь зареєстровані кандидати, здійснення гастрольної діяльності кандидатами тощо.

6.2. У частині «регулятора» необхідно:

Оперативне експертне, громадське обговорення і прийняття законопроекту «Про аудіовізуальні медіасервіси». Забезпечивши системні зміни в статусі, повноваженнях і процедурах регулятора як частину реформи у сфері медіа та виконання зобов'язань України перед Європейським Союзом та Радою Європи. Забезпечити роботу ефективного

державного регулятора (регуляторів) для нагляду за дотриманням та забезпечення дотримання виборчого законодавства засобами масової інформації. В тому числі, оцінити необхідність визначення регулятора в сфері Інтернету і запровадження цього інституту в суворій відповідності із міжнародними принципами і стандартами регулювання всесвітньої мережі. Регулятор (регулятори) повинен мати збалансований склад, діяти неупереджено, незалежно та прозоро, розслідувати порушення і швидко ухвалювати рішення, мати у розпорядженні розумні, адекватні та дієві санкції. Діяти з метою забезпечення плюралізму та свободи слова, проведення моніторингу основних ЗМІ (предмет та час виступів для кандидатів та їхніх прибічників, умови доступу до медіа — рівність абсолютна або пропорційна), пошуку нових шляхів для висвітлення виборчого процесу з урахуванням еволюції ЗМІ.

6.3. У частині «відповідальності» необхідно:

- Передбачити систему ефективних, чутливих, пропорційних санкцій за порушення засобами масової інформації виборчого законодавства у сфері передвиборної агітації, інформування виборців та висвітлення виборчого процесу. Для досягнення зазначеної рекомендації мають бути внесені зміни до КУпАП, прийнятий законопроект про аудіовізуальні медіасервіси. Відповідальність має бути передбачена за порушення будь-яких правил інформування та агітації, визначених виборчим законодавством. Суворість санкцій має визначатись ступенем суспільної небезпеки того чи іншого порушення.

Законотворчість у сфері інформаційно-агітаційної складової виборчого процесу має враховувати істотні зміни суспільно-політичного контексту, в якому опинилася країна після 2014 року: умови триваючих воєнних дій і гібридної війни з потужною інформаційною складовою (маніпуляції, провокації, дезінформація), окупації частини території тощо. **Зокрема, регулятор (регулятори) повинен мати інструментарій для боротьби із зазначеними викликами.**

Також необхідно пам'ятати, що суспільне мовлення є основою інформаційних відносин під час виборів у багатьох європейських демократіях. Фінансово і політично сильне суспільне мовлення є важливою частиною вирішення багатьох завдань, пов'язаних із забезпеченням принципу рівних умов для суб'єктів виборчого процесу (особливо при забороні агітації на ТБ і радіо), належного інформування виборців, створення неупереджених правил гри щодо проведення передвиборної агітації.

7. Нормативно-правові акти та законопроекти, які були предметом дослідження:

- Закон України «Про вибори Президента України» (від 5 березня 1999 року № 474-XIV);
- Закон України «Про місцеві вибори» (від 14 липня 2015 року № 595-VIII);
- Закон України «Про вибори народних депутатів України» (від 17 листопада 2011 року № 4061-VI);

- Закон України «Про телебачення і радіомовлення» (21 грудня 1993 року № 3759-XII);
- Закон України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» (від 23 вересня 1997 року № 538/97-ВР);
- Закон України «Про рекламу» (від 3 липня 1996 року № 270/96-ВР);
- Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» (23 вересня 1997 року № 539/97-ВР);
- Кодекс України про адміністративні правопорушення;
- Кримінальний кодекс України;
- Виборчий кодекс України (законопроект 3112-1);
- Законопроект «Про аудіовізуальні медіасервіси»;
- Практика ЄСПЛ: Справа «Мельниченко проти України» (Melnychenko v. Ukraine), рішення від 19 жовтня 2004 р.; Справа «Мат'є-Моен та Клерфе проти Бельгії» (Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium), рішення від 28 січня 1987 р.; Справа «Боуман проти Сполученого Королівства» (Bowman v. UK), рішення від 29 січня 1998 р.; Справа X and Association of Z v. United Kingdom, рішення від 1971 р.; Справа «Квечень проти Польщі» (Kwiesien v. Poland), рішення від 9 січня 2007 р.
- Рекомендація N R (99) 15 Комітету міністрів Ради Європи «Про висвітлення в ЗМІ виборчих кампаній» (від 9 вересня 1999 р.);
- Рекомендація CM/Rec(2007)15 Комітету міністрів країнам — членам Ради Європи щодо висвітлення виборів засобами масової інформації (від 7 листопада 2007 р.);
- Рекомендація 834 (1978) про загрозу свободі преси та телебачення;
- Рекомендація 1641 (2004) про громадське телерадіомовлення;
- Рекомендація 1506 (2001) про свободу вираження поглядів у засобах масової інформації в Європі;
- Кодекс належної практики у виборчих справах, керівні принципи та пояснювальна доповідь (ухвалені Венеційською комісією на 52-й сесії (Венеція, 18–19 жовтня 2002 року);
- Збірка висновків та звітів Венеційської комісії про медіа та вибори (від 4 липня 2018 р. CDL-PI (2018) 006);
- Рекомендація Ради Європи CM/Rec(2011)7 «Про нове визначення медіа»;
- Рекомендація Rec (2004) 16 Комітету міністрів країнам-членам щодо права на відповідь у новому медіаоточенні;

- Резолюція № 1165 (1998) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про право на недоторканність приватного життя»;

- Декларація Комітету міністрів Ради Європи від 12 лютого 2004 року «Про свободу політичних дебатів у засобах масової інформації»;

- Рекомендації N Res (2003) 4 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій і виборчих кампаній».