

**Лабораторія законодавчих ініціатив**

**РЕГУЛЮВАННЯ УЧАСТІ ЗМІ У ВИБОРЧОМУ  
ПРОЦЕСІ:  
НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ**

**КИЇВ – 2007**

## ЗМІСТ

Вступ.....	3
1. Визначення передвиборної агітації та політичної реклами.....	3
2. Квоти на рекламу.....	8
3. Регулювання діяльності друкованих ЗМІ у виборчому процесі.....	10
4. Регулювання участі організацій мовлення у виборах. Обов'язки суспільного і комерційного мовлення щодо висвітлення виборчих кампаній....	12
5. Право на відповідь.....	20
6. Відповідальність.....	24
8. Висновки і рекомендації.....	24

Створення цієї публікації стало можливим завдяки підтримці Міжнародного фонду "Відродження" та Офісу з питань демократичних і соціальних перетворень, Бюро по країнах Європи та ННД Агентства США з міжнародного розвитку в рамках Контракту № 121-A-00-03-00004-00 з Інтерньюз Нетворк. Висловлені тут погляди належать авторам та необов'язково відображають точку зору Агентства США з міжнародного розвитку або Міжнародного фонду "Відродження"

	
<b>МІЖНАРОДНИЙ ФОНД „ВІДРОДЖЕННЯ”</b>	<b>АГЕНТСТВО З МІЖНАРОДНОГО РОЗВИТКУ США</b>

## Вступ

За результатами спостереження за парламентськими виборами у березні 2006 року Місією зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПП було висловлено низку рекомендацій щодо удосконалення регулювання діяльності ЗМІ під час виборів. Значна частина таких рекомендацій стосувалась реформування ЗМІ в цілому (посилення рівня незалежності Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, створення суспільного мовлення, забезпечення прозорості власності щодо ЗМІ), проте багато з них торкались безпосередньо правового регулювання діяльності ЗМІ у виборчому процесі. Зокрема, рекомендувалось уточнити поняття передвиборної агітації та її форми, скасувати заборону на оцінки діяльності партій і блоків упродовж 20 хвилин до і після теле- або радіотрансляції передвиборної агітації, деталізувати поняття „грубого порушення”, вчинення якого є підставою для зупинення дії ліцензії на право мовлення, передбачити санкції, пропорційні ступеню тяжкості вчиненого порушення (наприклад, у вигляді штрафів), звільнити ЗМІ від обов'язкового висвітлення діяльності органів публічної влади та посадових осіб відповідних органів. Значна частина цих неодноразово рекомендацій залишається невиконаною і досі.

### 1. Визначення передвиборної агітації та політичної реклами

У більшості європейських країн на законодавчому рівні не визначається ні поняття політичної реклами, ні поняття передвиборної агітації. Це обумовлено насамперед тим, що за своєю суттю політична та комерційна реклама досить подібні – і та, і інша мають на меті спрямувати поведінку споживача реклами у певному напрямі – відповідно або придбати певний товар, утриматись від придбання інших аналогічних товарів, або ж (для політичної реклами) – віддати голос за одного кандидата і утриматись від голосування за інших суб'єктів виборчого процесу. Саме цим і пояснюється той факт, що законодавець, оперуючи поняттями „виборча кампанія”, „політичні заклики”, „політична реклама”, „партійне мовлення” тощо не дає дефініцій цих понять, наділяючи повноваженнями щодо віднесення тієї чи іншої інформації до політичної реклами відповідні органи правозастосування. Такий підхід застосовується, наприклад, в Австрії, Бельгії, Великобританії, Данії, Естонії, Ірландії, Іспанії, Люксембурзі, Німеччині та ряді інших країн (див. нижчеподані таблиці 1 і 2). З-поміж країн Східної Європи пряме визначення політичної реклами наводиться лише у виборчому законодавстві Угорщини (див. вставку 1).

#### Визначення політичної реклами в окремих європейських країнах

**Румунія.** Політичною рекламою вважається реклама, спрямована на популяризацію партії, політика або політичного заклику. Політична реклама заборонена, крім періоду виборчого процесу.

**Угорщина.** Політичною рекламою вважається програма, яка: а) містить заклики або іншим чином впливає на виборців з метою спонукання до їх участі у виборах та підтримки перемоги певної партії, політичного руху, кандидата у виборах, ініціювання референдуму; б) популяризує назву, діяльність, цілі, емблему, символіку, гасла партії або політичного руху.

Як показує аналіз європейського досвіду, необхідність визначення поняття політичної реклами виникає тоді, коли законодавець прагне дозволити окремі види політичної за своєю суттю реклами. Так, у Фландрії (Бельгія) застосовується два критерії поділу політичної (за змістом) реклами на дозволену і заборонену: будь-яка реклама, яка має на меті схилити електоральну поведінку виборця на користь певної партії чи кандидата, якщо вона розміщується партіями або кандидатами, є забороненою. У тих випадках, коли реклама прямо не спонукає виборця голосувати за або проти певних суб'єктів виборчого процесу, однак

опосередковано може привернути увагу до окремих з них, за умови що така реклама розміщується громадськими організаціями (наприклад, екологічними, молодіжними тощо),

така реклама дозволяється. Аналогічний підхід до поділу політичної реклами на дозволену і заборонену застосовується і в ряді інших європейських країн, зокрема – в Данії, Італії, Швейцарії (див. Таблицю 2).

Аналіз положень національних законів про рекламу європейських країн дозволяє дійти ще одного важливого висновку – у більшості європейських країн дія законів про рекламу не поширюється на політичну рекламу. Законодавство деяких країн (зокрема, Великобританії) свого часу передбачало можливість поширення законів про рекламу на політичну рекламу (з деякими застереженнями, наприклад, стосовно вимог до достовірності реклами), однак і там відповідна практика не прижилася – у вже згаданій Великобританії з 1999 року закон про рекламу регулює лише порядок розміщення комерційної реклами (Таблиця 1).

**Таблиця 1. Загальні підходи до регулювання політичної реклами в деяких європейських країнах**

<b>Країна</b>	<b>Підходи до регулювання</b>	<b>Країна</b>	<b>Підходи до регулювання</b>
<b>Австрія</b>	Австрійське законодавство не містить визначення поняття політичної реклами. На політичну рекламу не поширюється дія законодавства про комерційну рекламу та саморегульованих стандартів, наприклад – Австрійського кодексу стандартів реклами	<b>Бельгія</b>	Поняття політичної реклами в бельгійському законодавстві не визначено. На політичну рекламу не поширюється дія законодавства про комерційну рекламу, зокрема – Регламенту реклами (Réglementation de la Publicité) .
<b>Великобританія</b>	До 1999 року частина положень Британських кодексів реклами та просування на ринку поширювалась і на політичну рекламу (хоча окремі положення кодексу, зокрема, в частині вимог достовірності реклами, на політичну рекламу не поширювались). Після видання у 1999 році 10 редакції Кодексів політичну рекламу було прямо усунуто за межі регулювання Кодексів. На сьогодні політична реклама на каналах суспільного мовлення регламентується саморегульованими стандартами (BBC, комерційними мовниками)	<b>Данія</b>	Політична реклама законодавством не регулюється
<b>Греція</b>	Грецький кодекс рекламної практики передбачає, що його дія поширюється на рекламу будь-яких товарів і послуг. У той же час, на питання про те, чи поширюється дія кодексу на політичну рекламу, документ відповіді не дає. У 1994 році було прийнято Кодекс про політичну рекламу, однак партії не визнають його обов'язковості.	<b>Іспанія</b>	Дія законодавства про комерційну рекламу не поширюється на політичну рекламу. Політична реклама взагалі перебуває поза межами законодавчого регулювання.
<b>Ірландія</b>	Дія Ірландського кодексу стандартів реклами не поширюється на політичну рекламу. Політична реклама знаходиться поза межами законодавчого регулювання	<b>Італія</b>	Дія Ірландського кодексу стандартів реклами не поширюється на політичну рекламу.
<b>Люксембург</b>	Дія законодавства про комерційну рекламу не поширюється на політичну рекламу. Політична реклама взагалі перебуває поза межами законодавчого регулювання.	<b>Нідерланди</b>	Дія законодавства про комерційну рекламу не поширюється на політичну рекламу. Політична реклама взагалі перебуває поза межами законодавчого регулювання.
<b>Швеція</b>	Політична реклама в Швеції не регулюється. Реклама як така захищається положеннями	<b>Швейцарія</b>	Дія Швейцарського кодексу стандартів реклами поширюється лише на комерційну рекламу.

Країна	Підходи до регулювання	Країна	Підходи до регулювання
	Конституції (Актом про свободу преси) в тому ж порядку, що й інша інформація, яка розміщується в ЗМІ. Дія Закону про маркетинг на політичну рекламу не поширюється.		Політична реклама в Швейцарії не регулюється взагалі.

Ще однією з тенденцій розвитку законодавства європейських країн є запровадження обмежень на розміщення політичної реклами на радіо і телебаченні. Так, політична реклама повністю заборонена у Великобританії, Іспанії (крім комерційних радіостанцій, яким дозволено транслювати політичну рекламу), Мальті, Португалії, Франції. В Боснії та Чехії розміщення політичної реклами дозволяється лише у період між виборчими кампаніями, в той час як після початку виборчого процесу і до дня голосування, розміщення політичної реклами може тягти серйозні санкції як для організацій мовлення (у вигляді штрафів), так і для суб'єктів виборчого процесу. Варто відзначити, що повна заборона політичної реклами не відповідає статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, тому ряд країн (вже згадувані Данія, Швейцарія, Італія, а також Швеція) дозволили її частково – за умови, що вона прямо не спонукає виборця голосувати за або проти суб'єкта виборчого процесу (або за своєю природою є соціальною, як передбачає, зокрема, італійське законодавство), і розміщується за ініціативою „не-суб'єктів” виборчого процесу (громадськими організаціями, в окремих випадках, де це дозволено, профспілками тощо). Проте, у країнах Східної Європи і, як виняток із загального правила, в деяких державах Західної Європи, політична реклама на радіо та телебаченні все ж дозволяється. Серед таких країн – Австрія, Болгарія, Естонія, Латвія, Литва, Люксембург, Македонія, Нідерланди, Польща, Угорщина і Фінляндія.

**Таблиця 2. Визначення поняття політичної реклами та обмеження на політичну рекламу в країнах Європи**

Країна	1. Визначення політичної реклами			2. Допустимість політичної реклами			3. Межі дії заборон	
	1. Поняття політичної реклами визначено у законодавстві	2. Поняття політичної реклами не визначено у законодавстві	3. Інше	4. Платна політична реклама заборонена	5. Платна політична реклама дозволена	6. Політична реклама дозволяється лише під час виборчої кампанії	7. Політична реклама заборонена повністю	8. Окремі види політичної реклами дозволяються
Австрія		x			x		-	-
Бельгія		x		x				У Фландрії заборонена реклама, яка транслюється в партіями і кандидатами, реклама інших суб'єктів, навіть політичного змісту, дозволена
Болгарія			Передвиборна кампанія		x	-	-	-
Боснія			Політичні кліпи			x	-	Політична реклама дозволена під час проведення виборчої кампанії
Велика Британія			Партійне політичне мовлення	x			x	
Данія		x		x				Вся реклама, яка

Країна	1. Визначення політичної реклами			2. Допустимість політичної реклами			3. Межі дії заборон	
	1. Поняття політичної реклами визначено у законодавстві	2. Поняття політичної реклами не визначено у законодавстві	3. Інше	4. Платна політична реклама заборонена	5. Платна політична реклама дозволена	6. Політична реклама дозволяється лише під час виборчої кампанії	7. Політична реклама заборонена повністю	8. Окремі види політичної реклами дозволяються
								трансляється в інтересах партій, політичних рухів, кандидатів, профспілок і релігійних організацій заборонена. Реклама НУО, що гіпотетично може переслідувати політичні цілі, дозволена у період між виборчими кампаніями. Дія цього обмеження не поширюється на радіо.
Естонія		x			x		-	-
Ірландія		x		x			x	
Іспанія		x				x (і лише на комерційних каналах радіо)	x	Дозволена на комерційному радіо
Італія			Політичні звернення			x		Політична реклама – це будь-які звернення, що мають на меті привернути увагу до тієї чи іншої партії або кандидата. Звернення „груп тиску”, можуть транслюватись, якщо вони відносяться до соціальної реклами і їхня вартість не перевищує 50% вартості комерційної реклами. Загальна тривалість цих звернень не може перевищувати 4 хв. на день
Латвія			Передвиборна агітація		x		-	-
Литва					x		-	-
Люксембург		x			x		-	-
Македонія					x		-	-
Мальта		x		x			x	
Нідерланди		x			x		-	-
Німеччина		x		x			x	
Норвегія		x		x				Заборонена будь-яка реклама, що переслідуює політичні цілі
Польща		x			x	-	-	-
Португалія			Передвиборна реклама	x			x	
Румунія	x			x			x	
Угорщина	x				x	-	-	-
Фінляндія		x			x		-	-
Франція		x		x			x	

Країна	1. Визначення політичної реклами			2. Допустимість політичної реклами			3. Межі дії заборон	
	1. Поняття політичної реклами визначено у законодавстві	2. Поняття політичної реклами не визначено у законодавстві	3. Інше	4. Платна політична реклама заборонена	5. Платна політична реклама дозволена	6. Політична реклама дозволяється лише під час виборчої кампанії	7. Політична реклама заборонена повністю	8. Окремі види політичної реклами дозволяються
Чехія		x		x				Дозволяється у період виборів
Швейцарія		x		x				Вся реклама, яка транслюється в інтересах партій, політичних рухів, кандидатів, заборонена. Реклама НУО та інших неполітичних „груп тиску”, що гіпотетично може переслідувати політичні цілі, дозволена
Швеція				x				Реклама, яка по своїй природі є політичною, дозволяється за умови, якщо вона буде подана разом з рекламою інших партій, і весь рекламний блок буде відповідати принципу політичної нейтральності і не орієнтуватиме політичну поведінку виборця у певному напрямі. Обмеження щодо розміщення політичної реклами не поширюється на операторів цифрового мовлення.

В Україні поняття реклами визначається в Законі „Про рекламу”, згідно з яким реклама – це будь-яка інформація про особу чи товар, розповсюджена у будь-який спосіб та в будь-якій формі, і призначена сформулювати або підтримати обізнаність споживачів реклами та їх інтерес щодо такого товару або особи. Таке визначення загалом узгоджується з підходами більшості європейських країн, за винятком лише того, що у відповідних визначеннях йдеться насамперед про товари, роботи та послуги, а не осіб.

Безпосередньо поняття політичної реклами в Україні закріплюється у спеціальних законах – законах про вибори. Так, у частині третій статті 66 Закону „Про вибори народних депутатів України” політична реклама визначається як одна із форм передвиборної агітації, оплачена за рахунок коштів виборчих фондів партій або блоків, розміщена за допомогою рекламних засобів, яка спонукає виборців голосувати за або проти певного суб’єкта виборчого процесу. До політичної реклами Закон „Про вибори народних депутатів України” відносить використання символіки або логотипів партій (блоків) - суб’єктів виборчого процесу, повідомлення про підтримку партією (блоком) – суб’єктом виборчого процесу або кандидатом у депутати видовищних та інших публічних заходів, або привернення уваги до участі у таких заходах партії (блоку) чи певних осіб як кандидатів у депутати. При цьому поряд з поняттям політичної реклами Закон „Про вибори народних депутатів України” оперує й іншим поняттям – поняттям передвиборної агітації. Останнє визначається у частині першій статті 66 Закону „Про вибори народних депутатів України”: передвиборна агітація –

це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або проти певного суб'єкта виборчого процесу. Форми здійснення передвиборної агітації визначає частина друга цієї ж статті Закону: 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 (блоків) - суб'єктів виборчого процесу чи 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 (блоку) - суб'єкта виборчого процесу чи кандидата у депутати, а також оприлюднення інформації про таку підтримку; 8) публічні заклики голосувати за чи проти партій (блоків) - суб'єктів виборчого процесу або публічні оцінки діяльності цих партій (блоків) чи кандидатів у депутати. При цьому цей перелік дозволених форм передвиборної агітації не обмежується: відповідно до п. 9 частини другої статті 66 Закону передвиборна агітація може здійснюватись в інших формах, що не суперечать Конституції та законам України.

Зазначене дозволяє зробити два основних висновки. По-перше, саме поняття передвиборної агітації визначається недосконало, оскільки не містить вичерпного кола ознак, за якими та чи інша діяльність однозначно може бути віднесена до передвиборної агітації. По-друге, визначити чітке співвідношення між передвиборною агітацією (загальне поняття) та політичної рекламою (видове поняття; політична реклама за визначенням є різновидом передвиборної агітації) неможливо. З метою усунення плутанини у застосуванні відповідних положень законів про вибори від використання одного з цих понять варто взагалі відмовитись. *На наш погляд, більш доцільним є вилучення із виборчого законодавства поняття передвиборної агітації*: по-перше, практично всі її форми охоплюються визначенням політичної реклами; по-друге, передвиборна агітація здійснюється лише протягом обмеженого періоду часу – під час перебігу виборчої кампанії, тоді як політична реклама може розміщуватись в ЗМІ і у міжвиборчий період.

Що ж стосується подальших напрямів удосконалення регулювання політичної реклами, то у більш віддаленій перспективі її розміщення в аудіовізуальних ЗМІ, на наш погляд, має бути обмежене. На користь доцільності такого обмеження говорять три основні основних аргументи – *постійне зростання витрат на виборчу кампанію* (у 2007 лише за офіційними даними ЦВК суб'єкти виборчого процесу витратили на вибори 581, 4 млн. грн., з яких частка політичної телевізійної реклами склала близько 70 млн. дол. США, в той час як вибори 2006 року коштували партіям в два рази менше – 220, 7 млн. грн.), *необхідність часткового відшкодування витрат на виборчу кампанію за рахунок коштів Державного бюджету України* (у 2006 році, згідно з Постановою ЦВК від 4.05.2006 року партіям і блокам з Державного бюджету України було відшкодовано 126 853 243 грн., у 2007 році суб'єктам виборчого процесу планується відшкодувати вже 185 984 255 грн.), а також *тенденції розвитку правового регулювання політичної реклами на радіо та телебаченні в країнах Європи, законодавство яких або взагалі забороняє політичну рекламу на радіо і телебаченні, або ж суттєво її обмежує* (розміщення політичної реклами дозволене лише обмеженому колу суб'єктів; в ряді країн політична реклама заборонена протягом всього перебігу виборчої кампанії або у міжвиборчий період).

## 2. Квоти на рекламу



Загальні обмеження щодо розміщення реклами на каналах телебачення встановлено Європейською конвенцією про транскордонне телебачення (є обов'язковою для держав-членів Ради Європи, які приєдналися до неї) та Директивою про транскордонне телебачення (є обов'язковою для 27 держав-членів Європейського Союзу). При цьому вимоги, які закріплені в обох цих документах стосовно тривалості реклами на телебаченні є однаковими – частка реклами в загальному обсязі добового мовлення має складати не більше 15%, а в обсязі годинного мовлення – не перевищувати 20% (12 хвилин). Як видно з таблиці 3, положення Конвенції та Директиви знайшли відображення у законодавстві більшості європейських країн. Більше того, в ряді держав законодавець встановив більш суворі вимоги до тривалості політичної реклами, порівняно з положеннями Конвенції та Директиви – в багатьох країнах реклама на каналах суспільного мовлення заборонена взагалі або суттєво обмежена (наприклад, половиною квоти для каналів комерційного мовлення), в ряді країн законодавець обмежує тривалість рекламних показів в прайм-тайм.

Варто відзначити, що загалом в Європі квотування реклами не поширюється на: 1) анонси власних програм (саморекламу); 2) соціальну рекламу (у тому числі заклики до благодійних пожертвувань тощо); 3) політичну рекламу, яку виведено з-під дії положень законів про рекламу. Вилучення політичної реклами з-під дії квот має свою логіку – в умовах відсутності обмежень щодо тривалості політичної реклами, суб'єкти виборчого процесу мають достатні можливості для доступу до ЗМІ, а організації мовлення – здатні забезпечити дотримання принципу рівності можливостей суб'єктів передвиборної агітації.

**Таблиця 3. Квоти на рекламу в окремих країнах Європи**

Країни ЄС	Підходи до регулювання квот на рекламу (телебачення і радіомовлення)
Австрія	<b>Реклама на телебаченні:</b> ті ж вимоги, що і в Директиві про транскордонне телебачення. <b>Реклама на радіо:</b> 172 хвилини на добу в середньому на рік, з максимальним відхиленням не більш, ніж на 20%
Болгарія	<b>Реклама на телебаченні:</b> Болгарське національне телебачення – 15 хв. на добу, 4 хв. на годину, інші канали суспільного мовлення – 6 хв. на годину, комерційні мовники – 15% на добу і 12 хв. на годину. <b>Реклама на радіо:</b> Болгарське національне радіо та інші суспільні радіомовники – 6 хв. на годину, комерційні мовники – 15% добового мовлення і 12 хв. на годину.
Данія	<b>Реклама на телебаченні і радіо:</b> 15 % добового мовлення, не більше 12 хв. на годину (дія квоти не поширюється на рекламу в форматі телетексту)
Естонія	<b>Реклама на телебаченні і радіо:</b> 15 % добового мовлення, із збільшенням до 20% добового мовлення за рахунок телеторгівлі, не більше 12 хв. на годину.
Ірландія	<b>Реклама на телебаченні і радіо:</b> для суспільного мовлення – 7,5% добового мовлення, не більше 5 хв. на годину, для комерційного мовлення – 15 % добового мовлення, із збільшенням до 20% добового мовлення за рахунок телеторгівлі, не більше 12 хв. на годину.
Латвія	<b>Реклама на телебаченні і радіо:</b> для суспільного мовлення – 10% на годину, для комерційного мовлення – 15 % добового мовлення із збільшенням до 20% добового мовлення за рахунок телеторгівлі, не більше 12 хв. на годину.
Литва	<b>Реклама на телебаченні і радіо:</b> 15 % добового мовлення із збільшенням до 20% добового мовлення за рахунок телеторгівлі, не більше 12 хв. на годину.
Люксембург	<b>Реклама на телебаченні і радіо:</b> 15 % добового мовлення із збільшенням до 20% добового мовлення за рахунок телеторгівлі, не більше 12 хв. на годину.
Мальта	<b>Реклама на телебаченні:</b> для реклами на телебаченні діють вимоги, закріплені в Директиві про транскордонне телебачення. <b>Реклама на радіо:</b> 25% на годину, не більше 2 годин за 12-годинний проміжок ефіру
Нідерланди	<b>Реклама на телебаченні і радіо:</b> для реклами діють вимоги, закріплені в Директиві про транскордонне телебачення.
Німеччина	<b>Реклама на телебаченні і радіо:</b> 15 % добового мовлення із збільшенням до 20% добового мовлення за рахунок телеторгівлі, не більше 12 хв. на годину. Відповідні положення діють як на федеральному рівні так і на рівні окремих земель.
Польща	<b>Реклама на телебаченні і радіо:</b> 15 % добового мовлення, із збільшенням до 20% добового мовлення за рахунок телеторгівлі, не більше 12 хв. на годину.
Португалія	<b>Реклама на телебаченні і радіо:</b> 15 % добового мовлення, із збільшенням до 20% добового мовлення за рахунок телеторгівлі, не більше 12 хв. на годину.
Румунія	<b>Реклама на телебаченні і радіо:</b> суспільне мовлення – не більше 8 хв. на годину, комерційне мовлення – 15 % добового мовлення, із збільшенням до 20% добового мовлення за рахунок телеторгівлі, не більше 12 хв. на годину.
Словаччина	<b>Реклама на телебаченні:</b> для суспільного мовлення – не більше 3% на добу, із збільшенням

	до 10% за рахунок телеторгівлі, при цьому у період з 19-00 до 22-00 – не більше 6 хв. на годину; для комерційного мовлення – не більше 10% на добу, із збільшенням до 20% за рахунок телеторгівлі, причому – не більше 12 хв. на годину. <b>Реклама на радіо:</b> для суспільного мовлення – не більше 5% на добу, для комерційного мовлення – не більше 20% на добу ефіру.
<b>Словенія</b>	<b>Реклама на телебаченні і радіо:</b> 15 % добового мовлення, із збільшенням до 20% добового мовлення за рахунок телеторгівлі, не більше 12 хв. на годину.
<b>Угорщина</b>	<b>Реклама на телебаченні і радіо:</b> для суспільного мовлення – 3 хвилини на добу, для комерційного мовлення – 15 % добового мовлення із збільшенням до 20% добового мовлення за рахунок телеторгівлі, не більше 12 хв. на годину.
<b>Фінляндія</b>	<b>Реклама на телебаченні:</b> 15 % добового мовлення, із збільшенням до 20% добового мовлення за рахунок телеторгівлі, не більше 12 хв. на годину. <b>Реклама на радіо:</b> не більше 10 % добового мовлення і не більше 24 хвилин на дві години мовлення
<b>Франція</b>	<b>Реклама на телебаченні і радіо:</b> для суспільного мовлення – 8 хв. на годину, але не більше, ніж в середньому 6 хв. на годину за добу, для комерційного мовлення – 12 хвилин на годину, але не більше 6 хв. на годину в середньому протягом доби
<b>Чехія</b>	<b>Реклама на телебаченні:</b> суспільне мовлення – не більше 1% на добу, ця квота може бути збільшена до 10% за рахунок телеторгівлі, в прайм-тайм (19-00-22-00) частка реклами в 1 годині мовлення не може перевищувати 6 хв.; комерційне мовлення – 15% на добу, із збільшенням до 20% на добу за рахунок телеторгівлі, частка реклами в годинному мовленні – не більше 12 хв. <b>Реклама на радіо:</b> суспільне радіомовлення – 3 хв. на добу для мовників з національним покриттям, 5 хв. на добу – для суспільних мовників з місцевим покриттям, комерційне мовлення – 25% добового мовлення.

Натомість українське законодавство про рекламу на сьогодні не відповідає вимогам статті 1 (с) Директиви про транскордонне телебачення та статті 2 (f) Європейської конвенції про транскордонне телебачення. Так, стаття 13 Закону „Про рекламу” передбачає, що час мовлення, відведений на рекламу, не може перевищувати 15%, а впродовж виборчого процесу – 20% фактичного обсягу мовлення протягом астрономічної доби телерадіоорганізацією будь-якої форми власності. При цьому час, відведений на політичну рекламу впродовж виборчого процесу на спеціалізованих рекламних каналах, не може перевищувати 20% фактичного обсягу мовлення. Згідно з частиною другою статті 13 Закону „Про рекламу” частка реклами протягом кожної астрономічної години фактичного мовлення не повинна перевищувати 20%, а в період виборчого процесу – 25%. Аналогічні квоти на рекламу встановлено і законами про вибори.

У цьому контексті необхідно відзначити, що ні Європейська конвенція про транскордонне телебачення, ні Директива про транскордонне телебачення не передбачають можливості збільшення національними законодавчими органами передбачених цими двома документами квот на рекламу, навіть під час виборчої кампанії. *Таким чином, очевидно є потреба у приведенні відповідних положень Закону „Про рекламу” та виборчого законодавства у відповідність до європейських стандартів.*

### 3. Регулювання діяльності друкованих ЗМІ у виборчому процесі

В національних законах про вибори закріплено ряд вимог до діяльності друкованих ЗМІ, які не є типовими для європейської практики. Зокрема, згідно із частиною третьою статті 66 Закону „Про вибори народних депутатів України” друкована площа, відведена на політичну рекламу в друкованих ЗМІ, у тому числі рекламних, не може перевищувати 20% друкованої площі кожного номера видання чи додатка до нього. Частина 5 статті 68 Закону покладає на друковані ЗМІ обов’язок надавати друковану площу для розміщення політичної реклами на умовах рівної оплати за одиницю друкованої площі всім суб’єктам виборчого процесу. Частина 6 цієї ж статті Закону вимагає від друкованих ЗМІ встановлення за 130 днів до дня виборів розцінок вартості одиниці друкованої площі для проведення передвиборної агітації за рахунок коштів виборчих фондів суб’єктів виборчого процесу, у розмірі, який не повинен перевищувати розміру середньоарифметичного значення ціни на комерційну рекламу за 3 останніх квартали року, що передують року проведення виборів народних депутатів.

При цьому встановлення знижок і надбавок на вартість політичної реклами в друкованих ЗМІ протягом перебігу виборчого процесу не допускається (частина 8 статті 68). Засіб масової інформації, який надав ефірний час або друковану площу одній партії (блоку) -

#### Регулювання діяльності друкованих ЗМІ у виборах

*(з Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R 99 від 9.09.1999 р. про заходи стосовно висвітлення в ЗМІ виборчих кампаній)*

#### I. Заходи стосовно друкованих ЗМІ

1. Нормативні рамки висвітлення виборів ЗМІ не повинні суперечити ні редакційній незалежності газет або журналів, ні їхньому праву висловлювати будь-які політичні симпатії.

2. Друковані ЗМІ, які належать органам державної влади

Держави-члени мають вжити заходів, які забезпечили б висвітлення виборчих кампаній друкованими виданнями, що належать органам державної влади, правдиво, зважено й неупереджено, без дискримінації або підтримки конкретної політичної партії чи кандидата.

Якщо такі ЗМІ розміщують платну політичну рекламу на своїх сторінках, вони повинні забезпечити однакове, недискримінаційне ставлення до всіх політичних суперників і партій, які хочуть придбати рекламну площу.

*(з Пояснювального Меморандуму до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R 99 від 9.09.1999 р. про заходи стосовно висвітлення в ЗМІ виборчих кампаній)*

#### Заходи стосовно друкованих ЗМІ

24. Загалом, в державах-членах Ради Європи відсутнє регулювання звітності або редакційного висвітлення виборчої кампанії друкованими ЗМІ. Завдяки традиціям та відмінностям між друкованими ЗМІ і телерадіомовленням, преса є вільною у виборі індивідуальних політичних уподобань. Якщо порівнювати друковану пресу та мовлення, то способи доступу громадськості до їх інформації та рівень їх впливу на громадськість суттєво відрізняються.

25. Попри зазначене, все ж існує один випадок, коли впровадження регулювання діяльності друкованих ЗМІ є виправданим: коли власником видання є орган публічної влади. Оскільки відповідні ЗМІ контролюються органами влади, видається цілком логічним покладення на них обов'язку представляти всю різноманітність політичних поглядів. Це не стосується офіційних друкованих видань, які публікують законодавчі акти, статистику та іншу фактичну інформацію.

26. Розміщення платної політичної реклами в друкованих ЗМІ є загальною практикою в Європі, і, як результат, власники газет в принципі можуть вільно задовольняти рекламні запити політичних партій, або ж відмовляти у їх задоволенні, щоправда з урахуванням відповідних загальних обмежень, зокрема в частині захисту конкуренції. Тим не менше, Рекомендація говорить про те, що у тих випадках, коли власником друкованого ЗМІ є орган публічної влади, він повинен забезпечити однакове ставлення та недискримінаційні розцінки для всіх політичних партій, які замовляють розміщення реклами. Знов таки, логічним обґрунтуванням цьому винятку є те, що відповідні видання повинні виконувати „суспільну місію”, однаково ставитись до політичних партій, у тому числі і стосовно платної реклами.

суб'єкту виборчого процесу, не може відмовити у наданні ефірного часу чи друкованої площі на тих же умовах іншій партії (блоку) - суб'єкту виборчого процесу (частина 9 статті 68). Зрештою, частина 6 статті 70 Закону „Про вибори народних депутатів України” встановлює ще одне обмеження: друкованим ЗМІ заборонено публікувати матеріали передвиборної агітації без укладання угоди з розпорядником виборчого фонду відповідної партії або блоку (обмеження не поширюється лише на друковані ЗМІ, засновником, власником якого є партія). Контроль за дотриманням цього обмеження закон покладає на ЦВК (частина 7 статті 70 Закону).

У цьому контексті слід відзначити, що практика подібних обмежень не є типовою для країн Європи, не узгоджується вона і з стандартами ОБСЄ (див. вставку).

З огляду на це до законів про вибори слід внести зміни, які передбачатимуть: 1) скасування квот на рекламу в друкованих ЗМІ незалежно від форми власності (відповідна практика не лише не має аналогів у демократичних країнах Європи, але і утруднює реалізацію принципу рівного доступу всіх суб'єктів виборчого процесу до ЗМІ); 2) скасування заборони на розміщення політичної реклами в ЗМІ виключно за умови її оплати за рахунок коштів виборчих фондів; 3) поширення дії норм, які зобов'язують друковані ЗМІ надавати друковані площі для ведення передвиборної агітації на рівних умовах всім суб'єктам виборчого процесу, виключно на такі

друковані ЗМІ, контроль над якими належить органам публічної влади (відповідно, комерційні ЗМІ мають бути звільнені від цього обов'язку); 4) покладення обов'язку встановлення розцінок вартості одиниці друкованої площі для проведення передвиборної агітації за рахунок коштів виборчих фондів суб'єктів виборчого процесу лише на ті ЗМІ,

контроль над якими належить державі (таким чином, приватна преса повинна отримати право вільно визначати вартість політичної реклами для кожного окремо взятого учасника передвиборних перегонів).

#### 4. Регулювання участі організацій мовлення у виборах. Обов'язки суспільного і комерційного мовлення щодо висвітлення виборчих кампаній

##### Участь ЗМІ у виборчому процесі: стандарти Ради Європи

Під час проведення виборчих кампаній нормативні рамки мають заохочувати й полегшувати процес плюралістичного висловлення думок засобами мовлення. Поряд із повагою редакційної незалежності телерадіомовників нормативні рамки мають також закріпити обов'язок мовників висвітлювати виборчі кампанії в усіх програмах правдиво, зважено й неупереджено. Цей обов'язок стосується як мовників державного сектора, так і приватного у відповідних зонах трансляції. У тих державах-членах, де поняття "передвиборний час" визначається внутрішнім законодавством, правила, що стосуються правдивого, зваженого й неупередженого висвітлення засобами мовлення виборчих кампаній повинні поширюватись також і на цей період. У разі якщо це не обумовлено правилами саморегулювання, держави-члени мають вжити заходів, за якими державні й приватні мовники під час виборчих кампаній повинні бути особливо правдивими, зваженими й неупередженими в програмах новин і поточних подій, зокрема в дискусійних програмах, таких як інтерв'ю або дебати. У цих програмах мовники не повинні надавати будь-яких привілеїв органам державної влади. Це питання, в першу чергу, слід розв'язувати за допомогою відповідних засобів саморегулювання. Наприклад, держави-члени могли б проаналізувати, якщо це потрібно, чи варто надавати відповідним органам влади, які контролюють висвітлення виборів, повноваження втручатися задля усунення можливих недоліків. Особливу увагу слід приділяти програмам, що не висвітлюють новин або поточних подій і безпосередньо не пов'язані з виборчою кампанією, але також можуть впливати на позиції виборців. Держави-члени можуть розглянути питання про доцільність включення до нормативних рамок положень, згідно з якими у виборчий період прямий ефір на каналах державного мовлення стане доступним для політичних партій/кандидатів. Якщо прямий ефір гарантовано, його надання має здійснюватися справедливо, без дискримінації, на підставі прозорих і об'єктивних критеріїв. У державах-членах, де політичним партіям і кандидатам дозволяється купувати рекламну площу для виборчих цілей, нормативні рамки повинні забезпечити, щоб:

- можливість придбання рекламної площі була доступною для всіх партій-конкурентів на рівних умовах і за рівну плату;
- громадськість інформували про те, що такі повідомлення є платною політичною рекламою.

Держави-члени можуть розглянути питання про включення до нормативних рамок положення про обмеження обсягу політичної реклами, яку може придбати окрема партія або кандидат.

*(п. II Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R 99 від 9.09.1999 р. про заходи стосовно висвітлення в ЗМІ виборчих кампаній)*

Порядок здійснення передвиборної агітації на парламентських виборах регламентується статтями 66, 68-69, 71 Закону „Про вибори народних депутатів України”. Основним принципом здійснення передвиборної агітації є забезпечення рівних умов для здійснення агітації всіма партіями і блоками, що висунули кандидатів на виборах. З метою створення належних умов для реалізації цього принципу Закон „Про вибори народних депутатів України” покладає на організації телебачення і радіомовлення ряд специфічних обов'язків. Перш за все – обов'язок встановлення однакових розцінок вартості ефірного часу для розміщення політичної реклами для всіх суб'єктів виборчого процесу (частина 5 статті 68 Закону), обов'язок доведення відповідних розцінок до відома ЦВК (за 110 днів до дня виборів – для загальнодержавних організацій мовлення, протягом 5 днів після утворення ОВК – для регіональних та місцевих ЗМІ (ч. 8 статті 68 Закону), обов'язок надання ефірного часу всім суб'єктам виборчого процесу на рівних умовах (що передбачає, у тому числі, заборону надання знижок або надбавок на

розміщення реклами (ч.ч. 8, 9 ст. 68 Закону). Відповідні обов'язки не поширюються лише на ті організації мовлення, засновниками або власниками яких є партії, які самостійно або у складі блоків беруть участь у виборчій кампанії.

По-друге, - обов'язок дотримання певних вимог при оприлюдненні результатів опитувань громадської думки – ЗМІ повинні зазначати організацію, що проводила опитування, час його проведення, кількість опитаних, метод збору інформації, точне формулювання питання, статистичну оцінку можливої похибки (ч. 10 ст. 68 Закону).

По-третє, - обов'язок не коментувати або оцінювати в будь-якій формі зміст передвиборної агітаційної програми, давати інформацію щодо партії (блоку), висунутих нею кандидатів у депутати, упродовж 20 хвилин до і після виходу в ефір агітаційної програми відповідного суб'єкта виборчого процесу (частина п'ята статті 69 Закону).

По-четверте, - обов'язок укладання угод з розпорядниками поточних рахунків виборчих фондів про розміщення реклами в ефірі відповідної організації мовлення (частина десята статті 69 Закону, частина шоста статті 71 Закону), здійснення записів передач, що містять передвиборну агітацію, надання за запитами Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, ЦВК інформації щодо надання ефірного часу для проведення агітації, копій фінансових документів (ч. 11, 12 ст. 69 Закону).

По-п'яте, - обов'язок оцінювати зміст політичної реклами на предмет її відповідності вимогам частин 5 та 9 статті 71 Закону (частина 27 статті 71 Закону).

По-шосте, - обов'язок дотримання заборони на включення до інформаційних програм політичної реклами, на переривання політичної реклами комерційною. Частина перша статті 71 Закону забороняє іноземцям та особам без громадянства брати участь у передвиборній агітації через журналістську діяльність або участь у публічних заходах, що проводяться на підтримку або за підтримки суб'єктів виборчого процесу. Згідно з частиною 19 статті 71 Закону „Про вибори народних депутатів України” заборонено проведення передвиборної агітації в зарубіжних ЗМІ, що діють на території України, а також у зареєстрованих в Україні ЗМІ, в яких частка зарубіжної власності перевищує 50%.

**Таблиця 4. Платна політична реклама на каналах комерційного і публічного мовлення: дозволи і заборони в окремих країнах Європи**

Країни	Суб'єкти виборчого процесу можуть розміщувати платну політичну рекламу на каналах комерційного мовлення	Суб'єкти виборчого процесу можуть розміщувати платну політичну рекламу на каналах суспільного мовлення
Австрія	Так	Ні
Бельгія	Ні	Ні
Болгарія	Так	Так
Великобританія	Ні	Ні
Греція	Так	Ні
Естонія	Так	Ні
Іспанія	Ні	Ні
Італія	Так	Ні
Латвія	Так	Так
Литва	Так	Так
Нідерланди	Так	Ні
Німеччина	Так	Ні
Польща	Так	Так
Португалія	Ні	Ні
Росія	Так	Так
Фінляндія	Так	Ні
Франція	Ні	Ні
Чехія	Ні	Ні

Порівняльний наліз положень національного та зарубіжного законодавства дозволяє дійти декількох висновків.

Перш за все, *вітчизняне правове регулювання участі ЗМІ у виборчому процесі є надмірно деталізованим*. Так, в ряді країн Європи передвиборна агітація в ЗМІ або взагалі не регламентується (наприклад, в Латвії), або регламентується лише рамково – законодавство визначає лише обов'язки організацій суспільного мовлення в частині забезпечення рівних умов для всіх суб'єктів виборчого процесу, в той час як регулювання діяльності комерційних мовників обмежується загальними нормами законів про телебачення і радіомовлення, які зобов'язують їх подавати інформацію неупереджено та збалансовано. Приклади відповідного законодавчого регулювання більш детально розкрито у Таблиці 5.

**Таблиця 5. Регулювання участі ЗМІ у виборах в країнах Східної Європи**

Країна	Регулювання участі ЗМІ у виборах
<b>Естонія</b>	Законодавство про вибори не покладає на друковані та аудіовізуальні ЗМІ будь-яких специфічних обов'язків стосовно висвітлення перебігу виборчого процесу та участі у здійсненні передвиборної агітації. Закон Естонії „Про телебачення і радіомовлення” надає Раді з питань телерадіомовлення право визначати процедуру здійснення передвиборної агітації на Естонському Радіо та Естонському Телебаченні під час проведення виборів. Відповідні правила було затверджено 27 листопада 2006 року. У них закріплено 3 основних правила стосовно участі суспільного мовлення у передвиборній агітації: 1) інформаційне висвітлення кампанії (зокрема, у новинах) має бути збалансованим; 2) діяльність кандидатів, що обіймають посади в органах державної влади, має висвітлюватись виключно в частині службової діяльності таких кандидатів; 3) журналісти, які висунули свої кандидатури на виборах, не можуть здійснювати журналістську діяльність в період виборчого процесу. Єдиним законодавчо визначеним обов'язком комерційних аудіовізуальних ЗМІ (стаття 6 Закону „Про телебачення і радіомовлення”) є дотримання „політичного балансу” – у разі, якщо ефірний час було надано одній політичній партії або руху для висвітлення власних позицій, телерадіомовник зобов'язаний забезпечити аналогічну можливість для інших політичних партій і рухів. Діяльність друкованих ЗМІ у передвиборному процесі не регулюється взагалі. Дія Закону про рекламу в Естонії не поширюється на політичну рекламу.
<b>Латвія</b>	Участь ЗМІ у виборах не регулюється взагалі
<b>Литва</b>	Участь ЗМІ у передвиборній кампанії вичерпно регулюється статтями 51-55 Закону „Про вибори до Сейму”. Закон „Про доступ громадськості до інформації”, який регулює діяльність державних і комерційних ЗМІ, не містить норм, які визначають порядок участі ЗМІ у проведенні передвиборної агітації (за винятком ч. 3 ст. 3 Закону, яка зобов'язує ЗМІ подавати достовірну, точну та неупереджену інформацію). Згідно із статтею 55 партії, які висунули кандидатів на виборах, а також кандидати в одномандатних виборчих округах мають право безкоштовно використовувати державні аудіовізуальні ЗМІ для проведення передвиборної агітації. Час, відведений на здійснення передвиборної агітації в державних ЗМІ, визначається Центральним виборчим комітетом за погодженням з Литовським національним радіо та телебаченням. Розподіл цього часу здійснюється з дотриманням принципу рівних умов між: а) партіями, які висунули списки кандидатів; б) одномандатними виборчими округами; в) кандидатами, що висунули кандидатур в одномандатних виборчих округах (іншими словами, ЦВК визначає квоту для кожної партії і кандидата, висунутого в одномандатному виборчому окрузі). При цьому кожній партії виділяється не менше 1 години ефірного часу на загальнонаціональних каналах суспільного радіо та не менше 1 години ефірного часу на загальнонаціональних каналах суспільного телебачення для передвиборних дебатів з кандидатами від інших партій. Кандидатам, кандидатури яких висунуто в одномандатних виборчих округах, виділяється не менше 5 хвилин на загальнонаціональних каналах радіомовлення для проведення дебатів з іншими кандидатами, висунутими у тому ж одномандатному окрузі. Здійснення передвиборної агітації в комерційних ЗМІ обмежується лише розмірами виборчих фондів суб'єктів виборчого процесу. Квоти на рекламу (як і інші положення Закону „Про рекламу”) не поширюються на політичну рекламу.
<b>Македонія</b>	Загальні засади діяльності ЗМІ у передвиборній кампанії визначаються статтею 75 Виборчого кодексу Македонії, яка покладає на ЗМІ обов'язок забезпечити надання на рівних умовах для всіх кандидатів, зареєстрованих на виборах, ефірного часу для здійснення передвиборної агітації. Більш детальні вимоги щодо порядку здійснення передвиборної агітації затверджуються парламентом за поданням Ради з питань телебачення і радіомовлення за 40 днів до дня виборів.
<b>Румунія</b>	Закон про парламентські вибори (стаття 56) визначає перелік вимог до передвиборної агітації, яка проводиться у засобах масової інформації. Так, передвиборна агітація повинна: а) відповідати інтересам виборців, які повинні отримувати достовірну інформацію для здійснення усвідомленого вибору; б) відповідати інтересам політичних партій, політичних та виборчих союзів, об'єднань громадян, що репрезентують інтереси національних меншин, а також кандидатів на виборах, які повинні мати можливість представити себе та свої програми громадськості; в) відповідати інтересам організацій мовлення, які здійснюють журналістську діяльність. Організації суспільного та комерційного мовлення повинні гарантувати рівні, збалансовані та конкурентні умови у здійсненні передвиборної агітації всім суб'єктам виборчого процесу. Протягом перебігу виборчої кампанії інформація щодо виборчої системи, процедур голосування, календарного плану виборів, політичних програм та інші повідомлення з виборчих питань повинні подаватись у таких категоріях програм: а) новинних програмах, в яких може надаватись інформація про виборчу систему, процедуру голосування, діяльність кандидатів, за рахунок цієї інформації тривалість програм новин може бути збільшена

Країна	Регулювання участі ЗМІ у виборах
	<p>на 15 хвилин; б) виборчих дебатів – де кандидати, журналісти, аналітики та інші учасники програми можуть проводити дискусії щодо питань суспільного інтересу та змісту передвиборних програм; в) виборчих шоу – де кандидати можуть представляти свої передвиборні програми та висвітлювати свою передвиборну діяльність. У виборчих дебатах та виборчих шоу дозволяється розміщення політичної реклами тривалістю до 30 секунд (на кожний рекламний ролик), в якій виборці закликаються голосувати за кандидата або список. Трансляція таких відео роликів може здійснюватись лише один раз для кожного суб'єкта виборчого процесу, який бере участь у виборчих дебатах або виборчих шоу. Розподіл часу на вищезгадані програми комерційними організаціями телебачення і радіомовлення здійснюється наступним чином: 25% часу відводиться позапарламентським партіям, які висунули кандидатів, а також незалежним кандидатам; 75% - партіям і блокам, представленим у парламенті, при цьому розподіл часу в межах цієї квоти здійснюється пропорційно до кількісного складу фракцій відповідних партій і блоків в парламенті. Діяльність кандидатів, що обіймають посади в органах державної влади, може висвітлюватись лише в частині, що стосується їхньої службової діяльності.</p> <p>Стаття 58 Закону гарантує партіям, виборчим блокам, які зареєстрували своїх кандидатів у 50% виборчих округів, і окремим кандидатам (один раз протягом всього виборчого процесу, тривалістю від 5 хвилин до однієї години; згідно з графіком, затвердженим керівництвом Румунської телекомпанії та Румунської радіокомпанії) можливість здійснення безкоштовної передвиборної агітації на каналах загальнонаціонального та регіонального суспільного телебачення і радіомовлення. Розподіл ефірного часу на відповідних каналах здійснює спеціальна парламентська комісія, що створюється за 10 днів до початку виборчого процесу.</p>
Сербія	<p>Стаття 5 Закону „Про вибори представників” передбачає, що громадяни мають право бути поінформованими через ЗМІ про зміст передвиборних програм та діяльність суб'єктів висування кандидатів на виборах, а ЗМІ – повинні забезпечити рівність у здійсненні передвиборної агітації суб'єктами виборчого процесу. Стаття 50 Закону покладає на редакторів та ведучих програм суспільного мовлення об'єктивно і неупереджено висвітлювати зміст програм всіх учасників виборчого процесу. Кількість та тривалість програм суспільного мовлення, присвячених передвиборним програмам та діяльності суб'єктів виборчого процесу визначається представниками Сербського радіо та Сербського телебачення і представниками представлених в парламенті партій на основі консенсусу. Відповідне рішення має бути прийнято упродовж 5 днів після призначення виборів.</p>
Словацьчина	<p>Згідно із статтею 23 Закону „Про вибори до Словацької Національної Ради” всім партіям, що висунули кандидатів на виборах, гарантується рівний доступ до ЗМІ для здійснення передвиборної агітації. При цьому здійснювати передвиборну агітацію дозволено лише на каналах суспільного телебачення і радіомовлення (відповідно, розміщення політичної реклами на каналах комерційного мовлення у Словацьчині заборонено). Для здійснення передвиборної агітації Словацьке радіо та Словацьке телебачення повинні виділити не менше 21 години на весь період виборчого процесу. Цей час розподіляється порівну між усіма партіями, які висунули кандидатів на виборах, при цьому черговість і час розміщення агітаційних інформаційних програм визначається шляхом проведення жеребкування. Відповідальність за зміст агітаційних програм несуть виключно партії. Ця ж стаття Закону забороняє розміщувати агітаційні програми у час, інший, ніж передбачений для розміщення відповідних програм в межах встановленої законом квоти. Комерційна реклама не може використовуватись для політичних цілей; також заборонено розміщення політичної реклами в час, відведений для комерційної реклами на радіо і телебаченні.</p>
Словенія	<p>Закон „Про вибори до Національних Зборів” не містить норм, які регламентують порядок здійснення передвиборної агітації в ЗМІ. Засади участі у виборах суспільного мовлення визначає Закон „Про телебачення і радіомовлення”. В статті 8 цього Закону передбачає, що у міжвиборчий період розміщення політичної реклами на каналах суспільного мовлення забороняється. У період проведення виборів на каналах суспільного мовлення дозволяється розміщувати політичну рекламу, однак у рекламі має бути відображена повна назва (найменування) її замовника, який і несе всю повноту відповідальності за зміст політичної реклами. Здійснення передвиборної агітації на каналах суспільного мовлення дозволяється за 24 дні до дня виборів, агітація має бути припинена за 24 години до дня голосування. У цей період розміщення політичної реклами суб'єктів виборчого процесу на каналах суспільного мовлення має здійснюватись на безоплатній основі, загальна тривалість часу, що виділяється на трансляцію політичної реклами визначається безпосередньо організацією мовлення. В межах 2/3 цієї квоти партії, що мають своїх представників у поточному складі парламенту, отримують рівну кількість ефірного часу для потреб передвиборної агітації. Політичним партіям, які не мають своїх представників у парламенті, а також незалежним кандидатам, для потреб передвиборної агітації виділяється 1/3 всього часу, відведеного для передвиборної агітації на каналах</p>

Країна	Регулювання участі ЗМІ у виборах
	<p>суспільного мовлення. Словенському радіо та телебаченню заборонено розміщувати результати соціологічних опитувань щодо суб'єктів виборчого процесу пізніше, ніж за 7 днів до дня виборів. За 15 днів до дня виборів Словенське радіо і телебачення зобов'язані оприлюднити інформацію про способи, форми, тривалість та інші умови розміщення політичної реклами на каналах суспільного мовлення (стаття 9 Закону „Про телебачення і радіомовлення”).</p> <p>Діяльність комерційних ЗМІ у виборчому процесі загалом не регламентується – Закон „Про засоби масової інформації” містить лише одну норму, присвячену участі комерційних мовників у виборчому процесі – згідно із статтею 55 Закону забороняється спонсорювання новин та програм про поточні події.</p>
Угорщина	<p>Згідно з параграфом 44 Закону С про виборчі процедури 1997 року організації телерадіомовлення можуть розміщувати політичну рекламу суб'єктів висування кандидатів з дотриманням принципу рівних умов для всіх суб'єктів висування. Інші вимоги до діяльності ЗМІ встановлюються законодавством про телебачення і радіомовлення, зокрема – статтею 11 Закону про телебачення і радіомовлення. Ця стаття забороняє трансляцію політичної реклами за кордоном, а також в період між проведенням виборів (крім випадків, коли така реклама стосується референдумів, призначених в установленому законом порядку). Стаття 12 Закону покладає всю відповідальність за зміст політичної реклами на рекламодавця. Стаття 10 Закону забороняє ведучим новин або політичних програм здійснювати політичну рекламу, як засобами візуального, так і засобами звукового сприйняття. Стаття 15 Закону зобов'язує організації мовлення відокремлювати політичну рекламу від інших програм та означати її як таку. Діяльність друкованих ЗМІ у виборчому процесі угорським законодавством не регламентується.</p>

Таким чином, як випливає з Таблиці 5, у більшості країн Східної Європи виборче законодавство детально регламентує лише діяльність організацій суспільного мовлення, в той час як діяльність комерційних мовників під час перебігу виборчого процесу, на відміну від України, не є предметом жорсткого правового регулювання. Загалом, безкоштовний ефір для потреб передвиборної агітації на каналах суспільного мовлення надається у більшості країн Європи – в Бельгії (франкомовний регіон), Греції, Естонії, Ірландії, Іспанії, Італії, Латвії, Литві, Люксембурзі, Македонії, Мальті, Нідерландах, Польщі, Португалії, Румунії, Франції. При вирішенні питання про те, яку частку в загальному обсязі мовлення, відведеному для здійсненні передвиборної агітації на каналах суспільного телебачення і радіо, отримує кожний мовник, в країнах Європи застосовуються два критерії – критерій пропорційності (обсяг частки залежить від рівня представленості в парламенті; при цьому за загальним правилом певна квота резервується для позапарламентських партій, між якими ефірний час ділиться порівну), та критерій „арифметичної” рівності, згідно з яким обсяг ефірного часу ділиться порівну між усіма суб'єктами виборчого процесу. Більш поширеним на європейських теренах є другий критерій – розподіл ефіру на каналах суспільного мовлення порівну між усіма учасниками передвиборних перегонів практикується, зокрема, в Болгарії, Данії, Естонії, Італії, Латвії, Литві, Македонії, Мальті, Польщі, Росії, Румунії (більш детально див. Таблицю 6).

**Таблиця 6. Безкоштовний ефірний час для суб'єктів виборчого процесу на каналах суспільного мовлення: національне регулювання в країнах Європи**

Країни	1. Суб'єктам виборчого процесу надається безкоштовний ефір на каналах суспільного мовлення	2. Суб'єктам виборчого процесу не надається безкоштовний ефір на каналах суспільного мовлення	3. Питання вирішується самим мовником	4. При розподілі ефірного часу використовується критерій пропорційності	5. Час ділиться порівну між усіма
Бельгія	× (Валлонія)	× (Фландрія)	-	×	-



Країни	1. Суб'єктам виборчого процесу надається безкоштовний ефір на каналах суспільного мовлення	2. Суб'єктам виборчого процесу не надається безкоштовний ефір на каналах суспільного мовлення	3. Питання вирішується самим мовником	4. При розподілі ефірного часу використовується критерій пропорційності	5. Час ділиться порівну між усіма
Болгарія	-	x	-	-	x
Греція	x	-	-	x	-
Данія	-	-	x	-	x
Естонія	x	-	-	-	x
Ірландія	x	-	-	x	-
Іспанія	x	-	-	x	-
Італія	x	-	-	-	x
Кіпр	-	-	x	-	-
Латвія	x	-	-	-	x
Литва	x	-	-	-	x
Люксембург	x	-	-	-	-
Македонія	x	-	-	-	x
Мальта	x	-	-	-	x
Нідерланди	x	-	-	Визначає орган регулювання мовлення	-
Німеччина	x	-	-	x	-
Норвегія	-	x	-	-	-
Польща	x	-	-	-	x
Португалія	x	-	-	Критерії визначає ЦВК	-
Росія	x	-	-	-	x
Румунія	x	-	-	-	x
Фінляндія	-	-	x	-	-
Франція	x	-	-	Визначає орган регулювання мовлення	-
Чехія	-	-	-	-	-
Швейцарія	-	-	x	-	-
Швеція	-	x	-	Н.д.	Н.д.

Проблеми національного правового регулювання діяльності ЗМІ під час виборчого процесу не обмежуються лише надмірною деталізованістю порядку участі ЗМІ у виборах. На критичну оцінку заслугове і ряд інших положень чинних законів про вибори.

Так, наприклад, на вартість реклами суттєвий вплив має не лише час її виходу в ефір, але і рейтинги відповідних програм, між якими (або у період між частинами якої) транслюється реклама. Між тим, відповідний показник не закладено в основу визначення „середньоарифметичної” вартості реклами за три квартали року, що передують року проведення виборів. Крім того, загальний підхід законодавця до обчислення середньоарифметичної вартості реклами не враховує можливість проведення позачергових виборів, які можуть відбутись наприкінці року. В умовах зростання вартості реклами, врахування цін на рекламу лише за попередній рік створює поживний ґрунт для поширення прихованої реклами, незацікавленості ЗМІ у трансляції передвиборних агітаційних програм. На наш погляд, дискримінаційним є і обмеження, передбачене частиною 7 статті 68 Закону „Про вибори народних депутатів України”, згідно з яким розміри розцінок на рекламу засобів масової інформації, зареєстрованих після 1 квітня року, що передують року проведення чергових виборів народних депутатів України, не повинні перевищувати розмірів розцінок Національної телекомпанії України та Національної радіокомпанії України. Крім того, подібні підходи до регулювання ціноутворення на ринку реклами не є типовими для переважної більшості країн Європи. Саме тому очевидно є потреба у внесенні до законів

про вибори змін, які дозволятимуть ЗМІ встановлювати розцінки вартості реклами на основі самостійно визначених ними критеріїв.

Не повною мірою відповідає рекомендаціям Ради Європи і регулювання опитувань громадської думки. Так, згідно з Рекомендацією Комітету Міністрів Ради Європи про висвітлення в ЗМІ виборчих кампаній, нормативні рамки або правила саморегулювання мають забезпечити, щоб під час поширення результатів опитування громадської думки ЗМІ надавали громадськості достатню інформацію для оцінки опитування. Це може бути інформація, яка оголошує політичну партію або іншу організацію чи особу, що замовила і фінансувала опитування; ідентифікує організацію, що проводить опитування, і методика, яка застосовується при проведенні опитування; визначає репрезентативність і коефіцієнт помилок опитування; визначає дату і/або період проведення опитування. У той же час, частина 10 статті 68 Закону „Про вибори народних депутатів України” не містить положень, які б зобов’язували організації мовлення оприлюднювати інформацію про замовників опитування і суб’єктів, які фінансували його проведення. Не відповідає загальносвітової практиці і частина 20 статті 71 Закону „Про вибори народних депутатів України”, яка забороняє протягом останніх 15 днів перед днем голосування поширювати інформацію про результати опитування громадської думки щодо партій і блоків – суб’єктів виборчого процесу. Подібні граничні строки оприлюднення результатів дослідження громадської думки передбачені у небагатьох країнах, зокрема – в Греції, Італії та Словаччині, в той час як законодавство інших країн або взагалі не передбачає будь-яких обмежень щодо оприлюднення результатів опитувань, або ж встановлює більш тривалі, порівняно із національним законодавством, строки оприлюднення результатів дослідження громадської думки. Більше того, загальносвітовою є тенденція до скорочення або ж навіть повного скасування обмежень на строки оприлюднення соціологічних опитувань під час виборчого процесу. Так, у період між 1996 і 2002 р. 13 країн світу запровадили більш ліберальні норми (Канада, Колумбія, Франція, Індонезія, Італія, Казахстан, Нова Зеландія, Перу, Польща, Португалія, Росія, ПАР, Туреччина, Уругвай, Венесуела), в той час як обмежили тривалість оприлюднення результатів соціологічних опитувань у цей самий період лише 9 країн – Аргентина, Болгарія, Кіпр, Греція, Ізраїль, Південна Корея, Македонія, Словенія, Швейцарія<sup>1</sup>. Більш детально підходи до визначення кінцевих строків оприлюднення результатів опитувань громадської думки відображено у нижченаведеній Таблиці.

**Таблиця 7. Регулювання опитувань громадської думки під час підготовки виборів у деяких країнах світу**

Обмеження строків оприлюднення опитувань громадської думки	Країни
Обмеження відсутні	Австралія, Австрія, Бангладеш, Бельгія, Боснія, Бразилія, Данія, Естонія, Фінляндія, Грузія, Гондурас, Німеччина, Ісландія, Індія, Індонезія, Ірландія, Японія, Казахстан, Латвія, Малайзія, Нідерланди, Нова Зеландія, Нігерія, Норвегія, Пакистан, Філіппіни, Порто-Ріко, Швеція, Тайвань, Таїланд, Великобританія, США.
Заборонено за день до виборів	Аргентина, Колумбія, Хорватія, Франція, Ізраїль, Непал, Панама, Польща, Португалія.
Заборонено за два дні до виборів	Болівія, Канада, Коста-Рика, Румунія, Венесуела
Заборонено за 3 днів до дня виборів	Росія
Заборонено за 5 днів до дня виборів	Македонія, Іспанія, Албанія
Заборонено за 7 днів до дня виборів	Болгарія, Мексика, Перу, Словенія, Туреччина, Уругвай
Заборонено за 10 днів до дня виборів	Швейцарія
Заборонено за 14-15 днів до дня виборів	Греція, Італія, Словаччина
Заборонено за 20 і більше днів до дня виборів	Люксембург (за 30 днів), Південна Корея (23 дні)

<sup>1</sup> Джерело: Frits Spangenberg. The Freedom to Publish Opinion Poll Results: Report on a Worldwide Update. – The Worldwide Association of Reserch Professionals, The World Association for Public Opinion Reserch, 2002. - <http://www.unl.edu/WAPOR/Opinion%20polls%202003%20final%20version.pdf>

Таким чином, удосконалення правового регулювання опитувань громадської думки під час підготовки виборів, на наш погляд, має здійснюватись у трьох основних напрямках: 1) *на ЗМІ має бути покладений обов'язок оприлюднення інформації про замовників опитувань і суб'єктів, які фінансували їх проведення;* 2) *граничні строки оприлюднення результатів опитувань варто скоротити з 15 днів до дня виборів до 1 дня до дня виборів або дня виборів, що відповідатиме загальносвітовій практиці;* 3) *на законодавчому рівні мають бути передбачені санкції за порушення положень законів про вибори в частині регулювання порядку оприлюднення результатів опитувань, у тому числі – відповідальність юридичних осіб за відповідні порушення, адекватна тяжкості порушення.*

Окрім вже загаданих положень виборчого законодавства, суттєвого удосконалення потребує також частина п'ята статті 69 Закону „Про вибори народних депутатів України”, згідно з якою впродовж 20 хвилин до і після теле-, радіотрансляції передвиборної агітаційної теле-, радіопроеграми партії (блоку) забороняється на тому ж каналі мовлення в будь-якій формі коментувати чи оцінювати зміст передвиборної агітаційної програми, давати будь-яку інформацію щодо цієї партії (блоку), висунутих нею кандидатів у депутати. На необхідності перегляду цієї заборони неодноразово наполягали Місії зі спостереження за виборами 2006 та 2007 років ОБСЄ/БДПЛ, обґрунтовуючи свою позицію в основному тим, що відповідна заборона не може бути дотримана ЗМІ, особливо – у прайм-тайм, коли політична реклама транслюється до або після випусків новин, інших програм (дебатів, ток-шоу тощо). З нашою точки зору, *дію відповідної заборони у короткостроковій перспективі варто поширити лише на оцінки діяльності партій, блоків і кандидатів, в той час як подання інформації про суб'єктів виборчого процесу може бути дозволене як до, так і відразу після закінчення передвиборної агітаційної програми. У більшій віддаленій перспективі від збереження цієї норми в законі взагалі варто відмовитись – подібні обмеження не є типовими для практики більшості демократичних країн.*

Як відзначалось вище, частина 27 статті 71 Закону „Про вибори народних депутатів України” фактично покладає на ЗМІ обов'язок проводити попередню оцінку змісту політичної реклами на відповідність вимогам частин 5 і 9 статті 71 Закону „Про вибори народних депутатів України” – адже розміщення реклами, які містять заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриву безпеки, розпалювання ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, а так само розповсюдження завідомо недостовірних або наклепницьких відомостей про кандидатів, партії або блоки, не звільняє ЗМІ від відповідальності за розміщення відповідної політичної реклами. Такий підхід до визначення обов'язків ЗМІ також не відповідає загальносвітовій практиці – у переважній більшості країн світу відповідальність за зміст реклами, у тому числі – політичної – несе її замовник, а не ЗМІ. *У зв'язку з цим частину 27 статті 71 Закону „Про вибори народних депутатів України” доцільно вилучити.* Водночас слід передбачити відповідальність замовників політичної реклами, зміст якої суперечить ч.ч. 5 і 9 ст. 71 Закону, за порушення відповідних правових норм - адже на сьогодні основною санкцією за порушення норм виборчого законодавства партіями і блоками є оголошення попередження (скасування реєстрації партії або блоку, згідно з ч. 2 ст. 64 Закону, можливе лише у двох випадках – у разі прийняття партіями-учасницями блоку рішення про розпуск блоку або у разі зменшення кількісного складу кандидатів від партії або блоку до 17 і менше осіб). *Такою санкцією могло б бути, скажімо, скасування реєстрації кандидатів від партії або блоку, яка (який) замовив розміщення політичної реклами, що містить заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриву безпеки, розпалювання ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, завідомо недостовірні або наклепницькі відомості про кандидатів, партії або блоки.*

Зрештою, не відповідають демократичним стандартам і деякі інші обмеження, передбачені статтею 71 Закону „Про вибори народних депутатів України”. Так, згідно із статтею 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, кожен має право на свободу вираження поглядів, що включає свободу дотримуватись своїх поглядів, *одержувати і передавати інформацію* та ідеї без втручання органів державної влади і *незалежно від кордонів*. Частина друга статті 10 визначає перелік підстав та умов обмеження свободи вираження поглядів – здійснення свобод може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для охорони порядку або запобігання злочинам, для охорони здоров’я або моралі, для захисту репутації або прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду і є необхідними в демократичному суспільстві.

Такі передбачені Законом „Про вибори народних депутатів України” обмеження, як, наприклад, заборона іноземцям та особам без громадянства брати участь у передвиборній агітації через журналістську діяльність або участь у публічних заходах, що проводяться на підтримку або за підтримки суб’єктів виборчого процесу, заборона проведення передвиборної агітації в зарубіжних ЗМІ, що діють на території України, а також у зареєстрованих в Україні ЗМІ, в яких частка зарубіжної власності перевищує 50%, на наш погляд, не узгоджуються з положеннями частини 2 статті 10 Європейської конвенції. Відповідно, із Закону „Про вибори народних депутатів України” доцільно *вилучити пункт 1 частини першої статті 71 та частину 19 статті 71.*

## 5. Право на відповідь

### Мінімальні правила стосовно права на відповідь у пресі, по радіо, телебаченню та в інших періодичних ЗМІ

#### (Резолюція 74 (26) Комітету Міністрів Ради Європи „Про право на відповідь - стан особи відносно преси”)

1. Будь-яка фізична або юридична особа, а також інші органи, незалежно від їхнього громадянства та місцезнаходження, якщо про них ішлося в газеті, журналі, передачі по радіо чи телебаченню або в будь-якому іншому засобі інформації періодичного характеру, можуть використати право на відповідь з метою спростування фактів, що стосуються цієї особи або органу, якщо, за їхнім твердженням, факти, що стали надбанням громадськості, є неправдивими.
2. На прохання відповідної особи засіб інформації зобов’язаний зробити публічну заяву, яку ця особа йому надсилає.
3. Національне законодавство може, в порядку виключення, передбачити, що засіб інформації має право відмовити в опублікуванні відповіді за таких випадків:
  - i) якщо прохання про опублікування відповіді не надано засобу інформації в достатньо короткий строк;
  - ii) якщо обсяг відповіді перевищує обсяг того, що необхідно спростувати в інформації, яка містить факти, оголошені неправдивими;
  - iii) якщо відповідь не обмежується спростуванням інкримінованих фактів;
  - iv) якщо це становить порушення, яке підлягає покаранню;
  - v) якщо це суперечить інтересам третьої сторони, які охороняються законом;
  - vi) якщо відповідна особа не в змозі довести існування законного інтересу.
4. Публікація відповіді має здійснюватись без надмірної затримки та, якщо можливо, їй необхідно надати такої самої ваги, як інформації, що містила факти, оголошені неправдивими.
5. Задля забезпечення ефективного здійснення права на відповідь за національним законодавством може призначитись особа, яка представлятиме будь-яке видання, видавництво, радіо, телебачення або інший засіб інформації та який направлятимуться прохання про публікацію відповіді. Таким самим чином призначається особа, відповідальна за опублікування відповідей. Ця особа не підлягатиме жодним імунітетам.
6. Наведені вище правила застосовуються до всіх без винятку ЗМІ. Це не виключає різниці в застосуванні цих правил до окремих засобів масової інформації, наприклад, радіо й телебачення, у межах, які є необхідними або виправданими їх специфікою.
7. Будь-який спір стосовно застосування викладених вище правил має відбуватись у суді, який уповноважений приймати рішення щодо негайного опублікування відповіді.

Згідно із частиною 12 статті 71 Закону „Про вибори народних депутатів України” партія (блок) - суб’єкт виборчого процесу, кандидат у депутати мають право звернутися до засобу масової інформації, що оприлюднив інформацію, яку партія (блок) або кандидат вважають недостовірною, з вимогою опублікувати їх відповідь. Засіб масової інформації, що оприлюднив відповідний матеріал, не пізніш як через три дні після дня звернення з вимогою про відповідь, але не пізніш останнього дня перед днем виборів зобов’язаний надати партії (блоку), кандидату у депутати, щодо яких поширено недостовірну інформацію, можливість оприлюднити відповідь: надати такий самий ефірний час відповідно на

телебаченні чи радіо або опублікувати в друкованому засобі масової інформації наданий партією (блоком) чи кандидатом матеріал, який повинен бути набраний таким самим шрифтом і розміщений під рубрикою "відповідь" на тому ж місці шпальти в обсязі не меншому, ніж обсяг повідомлення, що спростовується. Відповідь повинна містити посилання на відповідну публікацію в друкованому засобі масової інформації, передачу на телебаченні, радіо та на інформацію, що спростовуються. Відповідь, опублікована в останній день перед днем виборів, не повинна містити прямих закликів до голосування за або проти певної партії (блоку). Відповідь має бути оприлюднена без додатків, коментарів та скорочень і здійснюватися за рахунок засобу масової інформації. Відповідь на відповідь не надається.

Стандарти Ради Європи щодо регулювання порядку здійснення права на відповідь закріплені в Резолюції 74 (26) Комітету Міністрів Ради Європи „Про право на відповідь – стан особи відносно” преси, зміст якої розкрито у вставці. Як показує наведена нижче Таблиця, значна кількість держав Європи прямо закріпила у законодавстві про телебачення і радіомовлення положення, які повторюють Мінімальні правила стосовно права на відповідь у пресі, по радіо, телебаченню та в інших періодичних ЗМІ. Зокрема, це стосується підстав реалізації права на відповідь, підстав відмови у реалізації цього права, строків опублікування відповіді, судового порядку вирішення спорів.

**Таблиця 8. Приклади регулювання права на відповідь в окремих країнах Європи**

Країни	Регламентация процедури реалізації права на відповідь в законах про телебачення і радіомовлення окремих країн Європи
Естонія	Будь-яка фізична або юридична особа, незалежно від національності, місця реєстрації або проживання, законним інтересам якої, зокрема – репутації, було завдано шкоди внаслідок поширення в програмах телебачення або радіомовлення недостовірних фактів, має право на відповідь або інші засоби захисту порушених прав згідно з положеннями цивільного, адміністративного або кримінального законодавства. Особа, права якої порушено, повинна звернутись до організації мовлення з письмовим обґрунтованим клопотанням про надання права на відповідь протягом 20 днів після трансляції програми, а організація мовлення – забезпечити трансляцію відповіді у тій самій програмі протягом 20 днів після отримання обґрунтованого клопотання. При цьому особа, яка здійснює права на відповідь звільняється від відшкодування витрат, пов'язаних з трансляцією відповіді. Підставами для відмови у задоволенні клопотання є достовірність поширених фактів; невідповідність змісту відповіді загальноприйнятим соціальним стандартам або можливість того, що трансляція відповіді може бути підставою для юридичної відповідальності організації мовлення або особи, яка здійснює право на відповідь.
Латвія	Будь-яка фізична або юридична особа законним інтересам якої, зокрема – репутації, було завдано шкоди внаслідок поширення в програмах телебачення або радіомовлення недостовірних фактів, має право на відповідь. Реалізація права на відповідь може здійснюватись шляхом зачитування в ефірі відповідних матеріалів, підготовлених особою, права якої порушено або у формі трансляції запису відповіді, підготовленого особою, права якої порушено, або особою, права якої порушено. Особа, яка бажає реалізувати право на відповідь, повинна упродовж 14 днів після трансляції програми звернутись до організації мовлення з письмовим клопотанням, до якого має бути додано запис відповіді на інформаційному носії, або текст відповіді; при цьому копія клопотання надсилається також Національній раді з питань телебачення і радіомовлення. Протягом 14 днів після отримання клопотання організація мовлення зобов'язана здійснити трансляцію відповіді у тій самій програмі та у той самий час, в якій трансливалась програма, в якій недостовірним викладом фактів було завдано шкоди правам особи. Організація мовлення може відмовити у поширенні відповіді, якщо: а) відповідь є необґрунтовано довгою; б) якщо особа, яка вимагає трансляції відповіді, не має на те підстав; в) відповідь містить твердження, поширення якого є підставою для кримінальної відповідальності. У разі відмови поширення відповіді організація мовлення зобов'язана протягом 14 днів після отримання клопотання особи, викласти вичерпний перелік підстав відмови у письмовому вигляді і надіслати рішення про відмову відповідній особі. Таке рішення може бути оскаржене в суді упродовж 14 днів після його отримання.
Литва	Кожна фізична особа, честі і гідності якої було завдано шкоди внаслідок поширення неправдивої або неточної інформації, а також юридична особа, законним інтересам і репутації якої було завдано шкоди внаслідок поширення неправдивої, неточної або упередженої інформації, має право на відповідь, яке, зокрема, передбачає, спростування недостовірної інформації/виправлення неточної інформації. Письмове обґрунтоване звернення щодо забезпечення права на відповідь надсилається організації мовлення протягом 2 місяців після поширення недостовірної або неточної інформації. Після отримання клопотання організація мовлення повинна розмістити спростування (уточнення) без будь-яких коментарів, в тій самій формі та програмі, в якій було поширено недостовірну або неточну інформацію або забезпечити розміщення спростування на іншому каналі мовлення, який поширював недостовірну

Країни	Регламентация процедури реалізації права на відповідь в законах про телебачення і радіомовлення окремих країн Європи
	інформацію. Організація мовлення може відмовити у забезпеченні права на відповідь, якщо частина відповіді не стосується суті поширеної інформації, якщо форма та тривалість відповіді не відповідають межах розумного.
Німеччина (земля Північний Рейн- Вестфалія)	Організація мовлення зобов'язана розмістити відповідь особи, честі гідності або діловій репутації якій було завдано шкоди внаслідок поширення мовником неправдивої або неточної інформації. Звернення щодо забезпечення права на відповідь має бути подано протягом двох місяців з моменту випуску в ефір інформації, у письмовій формі та підписано фізичною особою, правам та інтересам якої завдано шкоди, її уповноваженим представником або уповноваженим представником юридичної особи. Відповідь має містити посилання на передачу, в якій було розміщено інформацію, що завдала шкоди честі, гідності або діловій репутації особи. Відповідь має бути поширена у тій самій програмі або категорії програм, в якій було поширено інформацію, якої стосується відповідь, в той самий або рівноцінний час, без скорочень та переривань. Трансляція відповіді здійснюється безоплатно. Організація мовлення звільняється від обов'язку забезпечення права на відповідь, якщо: 1) вимоги щодо розміщення відповіді є безпідставними; 2) тривалість відповіді перевищує розумні межі; 3) відповідь не стосується фактів, на які надається відповідь; 4) трансляція відповіді може потягнути для організації мовлення або особи, яка реалізує право на відповідь, негативні правові наслідки; 5) відповідь стосується репортажів про засідання Європейського Парламенту, парламенту Німеччини, представницьких органів земель, органів місцевого самоврядування та судів. У разі відмови від трансляції відповіді особа має право оскаржити відмову в місцевому суді загальної юрисдикції.
Португалія	Право на відповідь надається особі, правам або інтересам якої було завдано шкоди шляхом поширення недостовірної інформації, або її представнику, і може бути реалізоване протягом 20 днів після трансляції недостовірної інформації. Цей строк може бути подовжено у випадку, якщо особа з поважних причин не змогла реалізувати своє право на відповідь протягом встановленого строку. Текст з відповіддю має бути поданий організації мовлення у такий спосіб, який дозволяє забезпечити підтвердження його отримання організацією мовлення, підписаний автором, стосуватись конкретних фактів, які були поширені організацією мовлення; тривалість відповіді має бути пропорційною тривалості трансляції інформації, яка є об'єктом відповіді. Право на відповідь забезпечується протягом 2 діб після отримання звернення з клопотанням про забезпечення права на відповідь, або протягом 24 годин після отримання рішення суду або Вищої Ради з питань соціальної комунікації (у разі оскарження особою відмови у забезпеченні права на відповідь), без скорочень і коментарів, у тій самій або іншій програмі, у той самий час; причому кількість трансляцій відповіді має дорівнювати кількості трансляцій інформації, яка є об'єктом відповіді. У випадку, якщо трансляція відповіді підпадає під ознаки діянь, за які передбачена юридична відповідальність, відповідальність несе виключно автор відповіді, а не організація мовлення. Організація мовлення може відмовити у забезпеченні права на відповідь у випадку, якщо заява про забезпечення права на відповідь подана неналежною особою, або якщо вимоги про забезпечення права на відповідь позбавлені належних правових підстав. Відмова у забезпеченні права на відповідь, в якій наведені підстави відмови, має бути надана заявникові упродовж 24 годин після отримання його заяви щодо забезпечення права на відповідь. У разі, якщо тривалість відповіді є непропорційною до тривалості поширеної мовником інформації, або якщо відповідь містить образливі висловлювання, чи її трансляція може потягти негативні правові наслідки для автора відповіді, організація мовлення зобов'язана запросити автора відповіді чи уповноваженого ним представника для узгодження остаточного тексту відповіді, і провести відповідні переговори протягом 48 годин після отримання звернення про забезпечення права на відповідь. Якщо протягом 48 годин після отримання зазначеного звернення особа відмовиться від узгодження остаточного тексту відповіді або не вчинить ніяких дій, спрямованих на узгодження остаточного варіанту відповіді, організація мовлення має право відмовити у трансляції відповіді у повному обсязі. У випадку, якщо протягом встановленого строку трансляцію відповіді здійснено не було, або якщо у забезпеченні відповіді було безпідставно (на думку особи, що звернулася із завою про забезпечення права на відповідь) відмовлено, особа має право звернутись до суду або Вищої Ради з питань соціальних комунікацій зі скаргою на дії або бездіяльність організації мовлення протягом 10 днів з дня вчинення таких дій або бездіяльності.
Румунія	Будь-яка фізична або юридична особа, законним правам і інтересам, зокрема – репутації, якої було завдано шкоди поширенням недостовірних фактів, має право на відповідь та інші засоби захисту своїх прав і законних інтересів. У разі, якщо організація мовлення відмовить у забезпеченні права на відповідь, така відмова може бути оскаржена в суді. Рада з питань телебачення і радіомовлення визначає процедури, необхідні для ефективної реалізації права на відповідь, та механізми реалізації цього права, у тому числі – санкції.
Словаччина	Кожна особа, незалежно від громадянства, місця проживання або місця реєстрації (для юридичних осіб), має право на відповідь у разі, якщо організація мовлення поширила неправдиву інформацію щодо такої особи. У разі смерті такої особи, право на відповідь мають її близькі родичі. Звернення щодо забезпечення права на відповідь подається протягом 30 днів після виходу в ефір недостовірної інформації, у випадку порушення цього строку особа втрачає право на відповідь. Із звернення має бути чітко зрозуміло, у чому полягає недостовірність поширеної інформації, у самому зверненні має бути сформульовано текст відповіді. Організація мовлення зобов'язана розмістити відповідь у тій самій програмі або у той самий час, в яких було поширено

Країни	Регламентация процедури реалізації права на відповідь в законах про телебачення і радіомовлення окремих країн Європи
	<p>недостовірну інформацію. Трансляція відповіді здійснюється безоплатно, відповідь повинна бути означена як така і містити посилання на ім'я фізичної особи або назву юридичної особи, яка вимагала забезпечення права на відповідь. Організація мовлення зобов'язана поширити відповідь протягом 8 днів з дня отримання звернення особи щодо забезпечення права на відповідь. Організація мовлення звільняється від обов'язку поширення відповіді, якщо: 1) поширення відповіді містить ознаки злочину; 2) поширення відповіді суперечить нормам етики і моралі; 3) якщо інформація, відповідь на яку бажає надати особа, була розміщена в ефірі за очевидною згодою такої особи; 4) якщо мовник спростував недостовірну інформацію за власною ініціативою до отримання звернення щодо забезпечення права на відповідь; 5) якщо організація мовлення може довести правдивість поширеної інформації. У разі відмови у розміщенні відповіді або нерозміщення відповіді протягом встановленого строку, особа може оскаржити такі дії і бездіяльність у судовому порядку, у разі задоволення позовних вимог у повному обсязі, організація мовлення повинна забезпечити реалізацію права на відповідь протягом 8 днів після набрання рішенням законної сили.</p>
Чехія	<p>Кожна фізична особа, щодо якої було поширено інформацію, що завдає шкоди її честі, гідності або приватності, а також кожна юридична особа, щодо якої було поширено інформацію, яка завдає шкоди її діловій репутації, має право на трансляцію мовником відповіді. Організація мовлення здійснює трансляцію відповіді за зверненням відповідної фізичної або юридичної особи. Відповідь повинна стосуватись лише поширених фактів, зокрема – заперечувати, доповнювати або уточнювати їх зміст; у відповіді має міститись вказівка на її автора. Право на відповідь може бути реалізоване лише один раз – особа, честі, гідності, приватності або діловій репутації якої завдано шкоди, не може доповнювати відповідь, яка була поширена організацією мовлення. У разі смерті особи, право на відповідь переходить до її дітей, а у разі їх відсутності – до батьків. Звернення щодо забезпечення права на відповідь має подаватись до організації мовлення у письмовій формі протягом 30 днів з дня поширення організацією мовлення відповідної інформації, у зверненні має чітко вказуватись, поширення яких саме фактів завдало шкоди честі, гідності, діловій репутації або приватності особи; звернення повинно містити формулювання відповіді. Якщо звернення щодо забезпечення права на відповідь було отримано організацією мовлення, пізніше, ніж через 30 днів після поширення інформації, що завдала шкоди честі, гідності, діловій репутації або приватності особи, організація мовлення має право відмовити суб'єкту звернення у реалізації права на відповідь. Відповідь має: а) бути означена як така, б) здійснюватись за рахунок організації мовлення; в) транслюватись у тій самій програмі, в якій була розміщена інформація, а якщо це неможливо – транслюватись у час, рівноцінний за вартістю часу виходу в ефір програми, в якій розміщувалась інформація, щодо якої надається відповідь; г) транслюватись тією ж мовою, що і інформація, на яку надається відповідь; д) містити посилання на ім'я і прізвище особи, яка звернулася із зверненням щодо реалізації права на відповідь, або найменування юридичної особи, якщо із зверненням звернулася юридична особа – якщо відповідні особи прямо зазначають необхідність такого посилання. Трансляція відповіді має бути здійснена упродовж 8 днів після одержання звернення щодо забезпечення права на відповідь. У разі, якщо організація мовлення на момент отримання звернення втратила право на здійснення мовлення, або дія наданої такої організації ліцензії на момент отримання звернення закінчилась, така організація зобов'язана за власний рахунок забезпечити трансляцію відповіді на іншому каналі мовлення, який охоплює покриттям ту ж аудиторію в тому ж регіоні, що і канал мовлення, на якому було поширено інформацію. У разі, якщо протягом встановленого строку трансляції відповіді здійснено не було, особа, що зверталась із зверненням щодо забезпечення права на відповідь має оскаржити дії або бездіяльність організації мовлення протягом 15 днів з дня вчинення дій або бездіяльності в суді. Організація мовлення звільняється від обов'язку задоволення права на відповідь у випадках, якщо: а) поширення відповіді містить ознаки злочину або адміністративного проступку; б) якщо текст відповіді суперечить морально-етичним нормам, в) якщо у відповіді міститься посилення на третіх осіб; г) якщо поширена організацією мовлення інформація відповідала дійсності або була поширена за згоди особи, що потім звернулася із зверненням щодо забезпечення права на відповідь; д) якщо поширена інформація була добровільно спростована (змінена) організацією мовлення за власною ініціативою до отримання звернення щодо забезпечення права на відповідь.</p>

Наведена таблиця дозволяє дійти висновку про те, що національне правове регулювання порядку реалізації права на відповідь не зовсім відповідає підходам, які практикуються в інших країнах Європи і знайшли відображення в стандартах Ради Європи. Така невідповідність полягає насамперед у тому, що, як впливає зі змісту статті 71 Закону „Про вибори народних депутатів України” опублікування відповіді є не правом, а безумовним обов'язком ЗМІ, систематичне невиконання якого може мати наслідком зупинення мовлення на весь період виборчого процесу. При цьому, монопольним правом оцінювати достовірність поширеної інформації має суб'єкт виборчого процесу – адже ЗМІ зобов'язаний забезпечити опублікування відповіді на будь-яку поширену інформацію, яку

суб'єкт вважає недостовірною. Також варто відзначити і те, що законодавство багатьох країн допускає можливість озвучення в ефірі тексту відповіді (що дозволяє ЗМІ оцінити відповідність запропонованої кандидатом, партією або блоком відповіді змісту поширеної інформації), в той час як національне законодавство про вибори передбачає інший спосіб оприлюднення відповіді – надання ефірного часу суб'єкту виборчого процесу. *Таким чином, подальше удосконалення правового регулювання порядку реалізації права на відповідь передбачає внесення до законів про вибори змін, які: а) визначатимуть перелік можливих підстав для відмови у розміщенні відповіді, при цьому відповідний перелік варто розробити з урахуванням рекомендацій, наведених у Резолюції 74 (26) Комітету Міністрів Ради Європи; б) визначатимуть порядок і строки оскарження відмови у розміщенні відповіді в суді; в) визначатимуть порядок і строки оскарження, виконання відповідних судових рішень; г) встановлюватимуть відповідальність за невиконання рішень судів щодо забезпечення права на відповідь; д) розширюватимуть перелік можливих способів оприлюднення відповіді в ефірі телебачення і радіомовлення.*

## **6. Відповідальність**

Санкції за порушення засобами масової інформації вимога Закону „Про вибори народних депутатів України” передбачено частиною десятою статті 71 Закону „Про вибори народних депутатів України” – у разі встановлення судом при розгляді виборчого спору повторного або одноразового грубого порушення засобом масової інформації вимог закону, суд приймає рішення про тимчасове зупинення дії ліцензії на право мовлення або про тимчасову заборону випуску друкованого видання. Такий підхід до встановлення санкцій не відповідає принципу пропорційності покарання ступеню тяжкості вчиненого порушення, який закріплений в законодавстві про ЗМІ багатьох європейських країн. Законодавство Польщі, Словаччини, Румунії та низки інших країн за порушення ЗМІ вимог законодавства у більшості випадків передбачає накладення адміністративних штрафів, в той час як зупинення дії або анулювання ліцензії є наслідком вчинення найбільш серйозних порушень, що становлять загрозу національній безпеці, правопорядку, здоров'ю громадян тощо. Таким чином, видається доцільним розширити перелік санкцій за порушення ЗМІ вимог законодавства, запровадити адміністративну (фінансову) відповідальність ЗМІ як юридичних осіб за переважну більшість встановлених законодавством про вибори заборон, обмежити підстави зупинення дії ліцензій на право мовлення вичерпним переліком порушень.

## **7. Висновки і рекомендації**

- 1. В чинному виборчому законодавстві поняття передвиборної агітації визначається недосконало, оскільки не містить вичерпного кола ознак, за якими та чи інша діяльність однозначно може бути віднесена до передвиборної агітації. Крім того, визначити чітке співвідношення між передвиборною агітацією та політичною рекламою на практиці неможливо. Доцільним є вилучення із виборчого законодавства поняття передвиборної агітації. У більш віддаленій перспективі розміщення політичної реклами в аудіовізуальних ЗМІ має бути обмежене, що повністю враховуватиме тенденції розвитку національних законодавств країн Європи.*
- 2. Українське законодавство про рекламу на сьогодні не відповідає вимогам статті 1 (с) Директиви про транскордонне телебачення та статті 2 (ф) Європейської конвенції про транскордонне телебачення: ні Конвенція, ні Директива не передбачають можливості збільшення національними законодавчими органами передбачених цими двома документами квот на рекламу, навіть під час виборчої кампанії. Таким чином, очевидно є потреба у приведенні відповідних положень*



- Закону „Про рекламу” та виборчого законодавства у відповідність до європейських стандартів.*
- 3. Положення виборчого законодавства в частині регулювання діяльності друкованих ЗМІ також потребують суттєвого удосконалення. До законів про вибори слід внести зміни, які передбачатимуть: 1) скасування квот на рекламу в друкованих ЗМІ незалежно від форми власності (відповідна практика не лише не має аналогів у демократичних країнах Європи, але і утруднює реалізацію принципу рівного доступу всіх суб’єктів виборчого процесу до ЗМІ); 2) скасування заборони на розміщення політичної реклами в ЗМІ виключно за умови її оплати за рахунок коштів виборчих фондів; 3) поширення дії норм, які зобов’язують друковані ЗМІ надавати друковані площі для ведення передвиборної агітації на рівних умовах всім суб’єктам виборчого процесу, виключно на такі друковані ЗМІ, контроль над якими належить органам публічної влади (відповідно, комерційні ЗМІ мають бути звільнені від цього обов’язку); 4) покладення обов’язку встановлення розцінок вартості одиниці друкованої площі для проведення передвиборної агітації за рахунок коштів виборчих фондів суб’єктів виборчого процесу лише на ті ЗМІ, контроль над якими належить державі (таким чином, приватна преса повинна отримати право вільно визначати вартість політичної реклами для кожного окремо взятого учасника передвиборних перегонів).*
  - 4. Правове регулювання діяльності аудіовізуальних ЗМІ є надмірно деталізованим, ряд встановлених виборчими законами обмежень – не відповідають демократичним стандартам, тенденціям розвитку законодавства європейських країн, або не можуть бути втілені в життя.*
  - 5. Очевидною є потреба у внесенні до законів про вибори змін, які дозволятимуть ЗМІ встановлювати розцінки вартості реклами на основі самостійно визначених ними критеріїв.*
  - 6. Удосконалення правового регулювання опитувань громадської думки під час підготовки виборів має здійснюватись у трьох основних напрямках: 1) на ЗМІ має бути покладений обов’язок оприлюднення інформації про замовників опитувань і суб’єктів, які фінансували їх проведення; 2) граничні строки оприлюднення результатів опитувань варто скоротити з 15 днів до дня виборів до 1 дня до дня виборів або дня виборів, що відповідатиме загальносвітовій практиці; 3) на законодавчому рівні мають бути передбачені санкції за порушення положень законів про вибори в частині регулювання порядку оприлюднення результатів опитувань, у тому числі – відповідальність юридичних осіб за відповідні порушення, адекватна тяжкості порушення.*
  - 7. Дію встановлених заборон щодо коментування передвиборних програм і подачі інформації про діяльність суб’єктів виборчого процесу протягом 20 хвилин до і після виходу в ефір агітаційних програм у короткостроковій перспективі слід поширити лише на оцінки діяльності партій, блоків і кандидатів, в той час як подання інформації про суб’єктів виборчого процесу може бути дозволене як до, так і відразу після закінчення передвиборної агітаційної програми. У більшій віддаленій перспективі від збереження цієї норми в законі взагалі варто відмовитись – подібні обмеження не є типовими для практики більшості демократичних країн.*
  - 8. Частина 27 статті 71 Закону „Про вибори народних депутатів України” фактично покладає на ЗМІ обов’язок проводити попередню оцінку змісту політичної реклами на відповідність вимогам частин 5 і 9 статті 71 Закону „Про вибори народних депутатів України”. Натомість у більшості країн Європи відповідальність за зміст реклами, у тому числі і політичної, несе її замовник, а не ЗМІ. Саме тому частину 27 статті 71 Закону „Про вибори народних депутатів України” доцільно вилучити. Водночас слід передбачити*

*відповідальність замовників політичної реклами, зміст якої суперечить ч.ч. 5 і 9 ст. 71 Закону, за порушення відповідних правових норм (наприклад, у вигляді скасування реєстрації)*

- 9. Такі передбачені Законом „Про вибори народних депутатів України” обмеження, як, наприклад, заборона іноземцям та особам без громадянства брати участь у передвиборній агітації через журналістську діяльність або участь у публічних заходах, що проводяться на підтримку або за підтримки суб’єктів виборчого процесу, заборона проведення передвиборної агітації в зарубіжних ЗМІ, що діють на території України, а також у зареєстрованих в Україні ЗМІ, в яких частка зарубіжної власності перевищує 50%, не узгоджуються з положеннями частини 2 статті 10 Європейської конвенції. Відповідно, із Закону „Про вибори народних депутатів України” доцільно вилучити пункт 1 частини першої статті 71 та частину 19 статті 71.*
- 10. Подальше удосконалення правового регулювання порядку реалізації права на відповідь передбачає внесення до законів про вибори змін, які: а) визначатимуть перелік можливих підстав для відмови у розміщенні відповіді, при цьому відповідний перелік варто розробити з урахуванням рекомендацій, наведених у Резолюції 74 (26) Комітету Міністрів Ради Європи; б) визначатимуть порядок і строки оскарження відмови у розміщенні відповіді в суді; в) визначатимуть порядок і строки оскарження, виконання відповідних судових рішень; г) встановлюватимуть відповідальність за невиконання рішень судів щодо забезпечення права на відповідь; д) розширюватимуть перелік можливих способів оприлюднення відповіді в ефірі телебачення і радіомовлення.*
- 11. Передбачений законами про вибори підхід до визначення санкцій, які застосовуються до ЗМІ, не відповідає принципу пропорційності покарання ступеню тяжкості вчиненого порушення, який закріплений в законодавстві про ЗМІ багатьох європейських країн. Видається доцільним розширити перелік санкцій за порушення ЗМІ вимог законодавства, запровадити адміністративну (фінансову) відповідальність ЗМІ як юридичних осіб за переважну більшість встановлених законодавством про вибори заборон, обмежити підстави зупинення дії ліцензій на право мовлення вичерпним переліком порушень.*