

Ольга БОЛЬШАКОВА,
Керівник Центру законодавчих ініціатив Незалежної Асоціації телерадіомовників (НАМ)

Проблеми врегулювання діяльності ЗМІ щодо висвітлення виборчого процесу

З огляду на перманентний характер внесення змін до законодавства України про вибори раз у раз із оновленою актуальністю постає питання про визначення передвиборної агітації та критерії її відмежування від іншої інформації про вибори. Чинні положення ставляться під сумнів через складнощі процесуального характеру, а також – через недостатню або, навпаки, надто низьку свободу ЗМІ у висвітленні виборчого процесу, у зв'язку з чим постійно лунають заклики до їх удосконалення.

Ці реалії української законотворчості вимагають від всіх представників медіа-галузі напередодні чергових (або – позачергових) виборів повертатися до здавалось би вже розглянутих та вирішених проблем. В межах цієї доповіді мені б хотілося зупинитися на найбільш узагальнених підходах до врегулювання діяльності ЗМІ під час виборів.

На сьогодні українському законодавстві практично не приділено уваги основній функції засобів масової інформації під час виборів – забезпечення громадян всією інформацією, необхідною для реалізації ними свого права обирати.

Визначити зміст і обсяг інформації, необхідної виборцю для здійснення свідомого, інформованого вибору досить складно. Законодавець обрав казуальний підхід – він встановив види інформації, яку повинні розповсюджувати державні та комунальні телерадіокомпанії і при цьому обмежився суто освітньою інформацією про порядок перевірки виборчих списків та подання скарг щодо них; порядок одержання відкріпних посвідчень та оскарження відмови у їх виданні; час і місце голосування; процедуру голосування, порядок заповнення виборчого бюлетеню; особливості процедури голосування поза межами виборчої дільниці.

В межах передвиборної агітації, яка поширюється за рахунок коштів державного бюджету, законодавець надав кандидатам (партіям, блокам) можливість розповсюдити необхідний мінімум інформації про себе та свої передвиборні програми. Зміст цієї інформації не визначений і залишається на розсуд самих учасників виборчих перегонів. Так само самостійно вони визначають зміст агітації, яка поширюється за рахунок їх виборчих фондів.

Очевидно, що зазначеної вище інформації недостатньо. Як би повно не висвітлювали кандидати (партії, блоки) свої передвиборні програми, вони не здатні усунути основний недолік властивий агітаційним матеріалам – їх суб'єктивність. Мета поширення агітації – забезпечення перемоги на виборах, така мета виключає критичне ставлення до власних передвиборних програм, висвітлення ризиків їх реалізації, повідомлення фактів, які можуть викликати негативне ставлення виборців.

Отже, поширення об'єктивної інформації про кандидатів (партії, блоки) та їх передвиборні програми не забезпечує, а ні держава, а ні учасники виборчих перегонів. Разом з тим, ця інформація необхідна виборцям для того, щоб їх вибір був не тільки вільним та рівним, але й свідомим. На наш погляд, для того, щоб правильно зрозуміти, який саме вибір найбільше відповідає їх інтересам, виборці потребують:

- роз'яснення змісту передвиборних програм, детальних коментарів, які відображатимуть різні точки зору та різні підходи до їх оцінки;
- повної та об'єктивної інформації про політичну діяльність партій (блоків) з моменту їх створення;
- повної та об'єктивної інформації про кандидатів, їх минуле, освіту, моральні та релігійні погляди, досвід роботи (та, до речі, наскільки успішною була ця робота), а також – про членів їх сімей, якщо ця інформація пов'язана із передвиборною програмою такого кандидата або може свідчити про його відповідність тій посаді, на яку він обирається.

Міжнародні стандарти вимагають від держави надання громадянам можливості отримати всю необхідну інформацію для здійснення свідомого вибору.

Декларація про критерії вільних і чесних виборів
Прийнята на 154-й сесії Ради Міжпарламентського Союзу
(Париж, 26 березня 1994 року)
Витяг

3. Кожен індивідуально чи разом з іншими особами має право ...здійснювати **інформований** вибір...

Такої самої позиції дотримуються і автори Порадника із висвітлення виборчих кампаній електронними ЗМІ у країнах перехідної демократії.

Порадник із висвітлення виборчих кампаній електронними ЗМІ у країнах перехідної демократії
(підготовлений міжнародною організацією “ARTICLE XIX”)
(Витяг)

Правило 1: Обов'язок державних ЗМІ інформувати громадськість з усіх питань, пов'язаних з виборами
Коментар: *...державна повинна забезпечити отримання усіма виборцями необхідної інформації для реєстрації і голосування, а також здійснення свідомого голосування з питань, що є предметом виборів. Цей обов'язок особливо складно виконати там, де виборці не мають досвіду голосування на вільних і чесних виборах. Право голосу "незалежно від розбіжностей будь-якого роду" також містить у собі право осіб, які не володіють грамотою, чи мають низький рівень освіти на доступ до необхідної інформації. Державна зобов'язана здійснювати трансляцію навчальних програм для виборців або впроваджувати інші інформаційні ініціативи, які б охоплювали таку ж кількість людей, як теле- і радіомовлення. На засоби масової інформації покладено дві публічні функції: а) "поширення інформації та думок з питань громадського інтересу" і б) діяльність в ролі вартового влади.*

З огляду на положення чинного виборчого законодавства України, функція поширення інформації, необхідної громадянам для здійснення свідомого вибору, повністю покладається на засоби масової інформації. І ця функція є такою ж важливою, чи, навіть, більш важливою, ніж пасивне поширення матеріалів передвиборної агітації.

Тому, перш ніж вдаватися до удосконалення окремих положень законодавства про вибори, які регулюють діяльність ЗМІ, необхідно кардинально змінити самі підходи до такого регулювання в межах виборчого законодавства. Визнання важливої і цілком самостійної ролі ЗМІ у виборчому процесі має бути відображене вже в структурі кожного закону про вибори (чи то – в структурі майбутнього виборчого кодексу).

На мій погляд, ця структура може бути наступною:

РОЗДІЛ . ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБОРЦІВ ІНФОРМАЦІЄЮ ПРО ВИБОРЧИЙ ПРОЦЕС

ГЛАВА . ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

- Стаття . Право на поінформований вибір
- Стаття . Достовірність, повнота і точність інформації про вибори
- Стаття . Об'єктивність та неупередженість інформації про вибори
- Стаття . Збалансованість інформації про вибори
- Стаття . Забезпечення доступу громадян до інформації про вибори
- Стаття . Забезпечення доступу представників ЗМІ на заходи, пов'язані із виборами
- Стаття . Порядок створення та поширення передач за участю кандидатів
- Стаття . Порядок створення та поширення аналітичних матеріалів
- Стаття . Порядок поширення результатів опитування думки громадян
- Стаття . Порядок поширення офіційної інформації
- Стаття . Право політичних партій (блоків, кандидатів) на відповідь
- Стаття . Відповідальність за порушення вимог до поширення інформації про вибори

ГЛАВА . ЗДІЙСНЕННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ

- Стаття . Загальні вимоги до здійснення передвиборної агітації
- Стаття . Обмеження щодо здійснення передвиборної агітації
- Стаття . Здійснення передвиборної агітації з використанням аудіовізуальних ЗМІ
- Стаття . Здійснення передвиборної агітації з використанням друкованих ЗМІ
- Стаття . Особливості здійснення передвиборної агітації за рахунок коштів Державного бюджету України
- Стаття . Відповідальність за порушення порядку ведення передвиборної агітації

Така, чи подібна до запропонованої, структура відобразить визнання законодавцем подвійної ролі ЗМІ у виборчому процесі та пріоритету функції поширення інформації про вибори. Ця позиція, на мій погляд, має бути додатково підкреслена у тексті окремої статті:

Право на поінформований вибір

- 1. Виборці мають право на здійснення поінформованого вибору.*
- 2. Державна зобов'язана забезпечити доступ виборців до інформації, необхідної для здійснення свідомого, поінформованого вибору.*
- 3. Органи державної влади та самоврядування, а також аудіовізуальні ЗМІ, громадські організації та інші особи, під час виборчого процесу при поширенні інформації про вибори, яка не є передвиборною агітацією, зобов'язані дотримуватись принципів об'єктивності, неупередженості, збалансованості, достовірності, повноти і точності інформації.*

Основним запереченням проти надання ЗМІ права висвітлювати інформацію про учасників виборчих перегонів є припущення, що таке розширення прав призведе до зловживання ними. Той факт, що на сьогоднішній день законодавство дозволяє створення таких матеріалів, прибічниками обмеження прав ЗМІ або ігнорується, або також заперечується. На користь їх позиції свідчить також той факт, що переважна більшість ЗМІ вдається до жорсткої самоцензури та утримується від створення передач на виборчу тематику. За результатами власного дослідження цієї проблеми я дійшла висновку, що при цьому ЗМІ мотивуються переважно відсутністю чітких вказівок законодавства щодо того, якими є критерії відмежування власних матеріалів від передвиборної агітації (відмежування за метою поширення важко застосовувати через відсутність широкої судової практики та належних тлумачень), а також через незрозумілість вимог законодавства до принципів створення матеріалів про вибори. Тому постає одразу дві проблеми – напрацювання практики застосування судами критеріїв відмежування передвиборної агітації від іншої інформації про вибори та деталізація або тлумачення принципів створення власних матеріалів ЗМІ про вибори. Першу проблему можна було б вирішити у разі уніфікації підходів до визначення передвиборної агітації та реклами, що на жаль є складним в умовах нестабільної роботи парламенту. Що ж до деталізації принципів виборчого процесу, то мабуть це є найскладнішою задачею удосконалення законодавства про вибори через необхідність дотримання балансу права ЗМІ на свободу висловлювань і прав суб'єктів виборчого процесу та необхідність максимально виключити застосування оціночних понять. Тому запропоновані нижче положення лише окреслюють напрями подальшої роботи:

Достовірність, повнота і точність інформації про вибори

- 1. Засіб масової інформації, що поширює інформацію про подію, пов'язану із виборами, має повідомляти про всі суспільно важливі відомості, що стосуються цієї події та не припускати їх замовчування, у разі якщо вони були відомі йому на момент поширення інформації.*
- 2. Засоби масової інформації мають висвітлювати інформацію про вибори у відповідності до фактів, не припускаючи перекручування інформації. Засоби масової інформації мають намагатися отримувати інформацію про події, пов'язані із виборами більше ніж з одного джерела, віддаючи перевагу першоджерелам.*

Об'єктивність та неупередженість інформації про вибори

- 1. Засоби масової інформації при поширенні інформації про політичні партії (блоки, кандидатів) мають дотримуватись однакового ставлення до всіх партій (блоків, кандидатів).*
- 2. Засоби масової інформації мають намагатися збалансовано висвітлювати коментарі всіх партій (блоків, кандидатів) щодо подій, пов'язаних із виборами.*

Збалансованість інформації про вибори

- 1. Аудіовізуальні засоби масової інформації мають намагатися дотримуватись наступного балансу при поширенні інформації про вибори - із загального обсягу ефірного часу, протягом якого поширюється інформація про політичні партії (блоки, кандидатів):*
 - 40% має бути рівно розподілено між інформацією про політичні партії (блоки, кандидатів), які увійшли до парламенту попереднього скликання;*
 - 30% має бути рівно розподілено між інформацією про політичні партії (блоки, кандидатів), які набрали понад _% на попередніх виборах, або безперервно брали участь у виборах протягом останніх 15 років, або входили до складу парламенту одного із двох попередніх скликань;*
 - 30% має бути рівно розподілено між інформацією про всі інші політичні партії (блоки, кандидатів), які беруть участь у виборах.*
- 2. Аудіовізуальні засоби масової інформації мають намагатися дотримуватись збалансованого поширення інформації про політичні партії (блоки, кандидатів) в окремих передачах або в серіях передач, які стосуються однакових або близьких питань, чітко пов'язані між собою і можуть розглядатися як одне ціле.*

На наш погляд, вимоги щодо забезпечення доступу до інформації про вибори можуть бути однаковими для громадян та представників ЗМІ. Найважливішим завданням у цьому напрямі є розширення переліку інформації, яка підлягає оприлюдненню та випрацювання вимог до способів такого оприлюднення, які б були оптимальними для всіх видів виборів та референдумів:

Забезпечення доступу громадян до інформації про вибори

- 1. З метою забезпечення права громадян на здійснення свідомого, поінформованого вибору, виборчі комісії оприлюднюють інформацію про порядок проведення виборів та про політичні партії (блоки) – суб'єкти виборчого процесу, шляхом розміщення на офіційному сайті ЦВК, поширення інформаційних плакатів, буклетів тощо та розміщення соціальної реклами. Рішення виборчих комісій, а також рішення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що стосуються виборів, доводяться ними до відома громадян через друковані засоби масової інформації або, у разі неможливості, оприлюднюються в інший спосіб.*
- 2. Інформація про порядок проведення виборів має містити відомості про:*
 - 1) склад, місцезнаходження та режим роботи виборчих комісій,*
 - 2) утворення територіальних виборчих округів і виборчих дільниць,*

- 3) основні права виборців та порядок їх реалізації;
 - 4) порядок ознайомлення зі списками виборців та подання скарг щодо них,
 - 5) місце і час голосування,
 - 5) порядок голосування та заповнення виборчих бюлетенів;
 - 6) порядок підрахунку голосів та визначення результатів виборів;
 - 7) іншу інформацію, передбачену цим Законом.
3. Інформація про політичні партії (блоки) – суб'єкти виборчого процесу має містити відомості про:
- 1) передвиборчу програму;
 - 2) угоду про утворення виборчого блоку;
 - 3) виборчі списки;
 - 4) анкети кандидатів у депутати, включених до виборчого списку, що обов'язково повинні містити прізвище, ім'я, по батькові, число, місяць, рік і місце народження, громадянство, відомості про освіту, трудову діяльність, посаду (заняття), місце роботи, громадську роботу (в тому числі на виборних посадах), партійність, склад сім'ї, місце проживання із зазначенням часу проживання в Україні, відомості про наявність чи відсутність судимості;
 - 5) декларації про майно та доходи кандидатів у депутати, включених до виборчого списку, відповідно до статті ___ цього Закону.

Надзвичайно суперечливими є підходи до забезпечення доступу представників ЗМІ на заходи, пов'язані із виборами, адже необхідно надати ЗМІ такі права, які з одного боку можна було б захистити, а з іншого боку – які б не унеможливили проведення самих заходів. Запропонований текст є лише одним із можливих підходів до вирішення проблеми:

*Забезпечення доступу представників ЗМІ (та журналістів?)
на заходи, пов'язані із виборами*

1. Представникам засобів масової інформації гарантується безперешкодний доступ на всі публічні заходи, пов'язані з виборами, з урахуванням обмежень, встановлених цією статтею.
2. Виборчі комісії, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, посадові і службові особи цих органів зобов'язані в межах своїх повноважень надавати їм інформацію щодо підготовки і проведення виборів депутатів.
3. Представники ЗМІ (та незалежні журналісти – за посвідченнями про членство в професійних спілках?) мають право без дозволу чи запрошення бути присутніми на з'їздах (зборах, конференціях), що проводяться з метою утворення виборчого блоку та з метою висунення кандидатів у депутати. Про проведення таких з'їздів (зборів, конференцій) їх організатори повідомляють засоби масової інформації шляхом розміщення інформації на офіційному сайті ЦВК не пізніше ніж за три дні до дня проведення відповідного заходу. У разі обмеженої місткості приміщення, в якому проводиться з'їзд (збори, конференція), організатори заходу можуть обмежити кількість представників від одного ЗМІ, але не менш ніж двома особами, та за умови, що для розміщення представників ЗМІ буде виділено не менше ніж $\frac{1}{4}$ загальної кількості місць в приміщенні, де проводиться відповідний захід.
Представники ЗМІ мають право використовувати стаціонарну апаратуру для фото- і кінозйомки, відео- і звукозапису, а також - для транслявання з'їзду (зборів, конференцій) по радіо і телебаченню за умови, що її використання не перешкоджатиме проведенню заходу.
4. Представники ЗМІ (та незалежні журналісти – за посвідченнями про членство в професійних спілках?) мають право без дозволу чи запрошення бути присутніми:
 - 1) на засіданні Центральної виборчої комісії (без обмежень);
 - 2) на засіданнях окружної чи дільничної виборчої комісії, у тому числі при підрахунку голосів та встановленні результатів голосування (не більше двох осіб від одного засобу масової інформації);
 - 3) на виборчій дільниці, крім дня виборів (без обмежень);
 - 4) на виборчій дільниці в день виборів у приміщенні, де проводиться голосування (не більше двох осіб від одного засобу масової інформації).
5. Представники ЗМІ мають право використовувати стаціонарну апаратуру для фото- і кінозйомки, відео- і звукозапису, а також - для транслявання засідання виборчої комісії або роботи виборчої комісії в день голосування по радіо і телебаченню за умови, що її використання не перешкоджатиме роботі виборчої комісії.
6. У разі перешкоджання представниками ЗМІ роботі виборчої комісії, виборча комісія може прийняти мотивоване рішення про позбавлення представників ЗМІ права бути присутніми на засіданні, що приймається двома третинами від складу комісії.
7. Наслідки порушення права на доступ

І, нарешті, останнє положення, яке викликає у автора найбільше сумнівів, стосується вимог до створення тих видів передач, які надзвичайно близько межують із формами передвиборної агітації. На прикладі передач за участю кандидатів я хочу продемонструвати наскільки складною є ця задача. Втім, на мій погляд, цю проблему не можна залишити на розсуд самих ЗМІ, адже є велика імовірність, що через недостатню підготовленість, або, навіть,

навмисно зловживаючи отриманими права, окремі ЗМІ можуть спровокувати більш жорсткі підходи до врегулювання їх діяльності з боку законодавця. На мій погляд, запропонований нижче варіант є розумним компромісом, який з одного боку не обмежує можливості ЗМІ за власною ініціативою, а не в межах поширення передвибірної агітації, створювати передачі за участю кандидатів, а з іншого боку – не провокує зловживання такими можливостями задля здійснення прихованої агітації:

Порядок створення та поширення передач за участю кандидатів

1. ЗМІ, які мають намір поширювати передачі за участю кандидатів (дебати, дискусії, інтерв'ю тощо), зобов'язані надати можливість взяти участь у таких передачах кандидатам, що представляють всі партії (блоки), що беруть участь у виборах. З цією метою ЗМІ в однаковий спосіб надсилає пропозиції взяти участь у передачі (циклі передач) всім партіям (блокам). У пропозиції має зазначатися формат передачі та строк, протягом якого необхідно надати згоду на участь в передачі.

2. Формат передачі включає:

- 1) порядок визначення учасників передачі (для циклів передач за участю представників двох та більше партій), а саме – за згодою учасників, за жеребкуванням тощо;
- 2) порядок визначення розміщення передач у циклі;
- 3) обсяг ефірного часу, що надається для виступів учасників передач;
- 4) порядок (в записі чи в прямому ефірі), дати та час поширення передач в ефірі, повтору тощо; ведучий передач або порядок його визначення;
- 5) інші учасники передач (експерти, журналісти, аудиторія в студії тощо) та порядок їх обрання (визначення);
- 6) правила поведінки учасників передачі (дотримання регламенту, можливість переривання тощо);
- 7) перелік питань, що ставитимуться учасникам передачі ведучим або порядок їх визначення;
- 8) порядок та умови подання додаткових запитань іншими учасниками передачі;
- 9) умови поширення під час передачі іншої інформації (результатів опитувань думки громадян, інтерактивного голосування, статистичних відомостей, освітньої та довідкової інформації, оголошень, концертних виступів, реклами тощо);
- 10) підстави відмови ЗМІ від створення або поширення передачі.

3. Партії (блоки), які не надали згоди на участь у передачі у визначений в пропозиції строк, не мають права брати в ній участь.

4. Обсяг ефірного часу, що надається ведучим для виступів учасників передач – представників партій (блоків), в межах циклу передач може бути рівним або пропорційним ступеню інтересу аудиторії. Обсяг ефірного часу, що надається ведучим для виступів учасників передач – представників партій (блоків), в межах однієї передачі має бути рівним. Обсяг ефірного часу, що надається учасникам передач – представникам партій (блоків) для участі в дискусії або для відповіді на запитання має визначатися за однаковими правилами.

5. Проведення інтерактивного голосування та оприлюднення його результатів можуть включатися до формату передачі тільки за згодою всіх кандидатів – учасників передачі.

Що ж до проблеми визначення передвибірної агітації, то я залишаюся на позиції, що оптимальним критерієм її відмежування від власних матеріалів ЗМІ є мета поширення. З урахуванням тих зауважень, які були висловлені до чинного положення, можна дати наступне визначення:

*Передвибірна агітація - це здійснення **протягом виборчого процесу** будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або проти **певної партії (блока, кандидата)** - суб'єкта виборчого процесу.*

Висловлені зауваження щодо складнощів процесуального характеру, які стосуються встановлення мети поширення інформації в межах прискороного судового процесу по виборчих справах, на мій погляд, знімаються у разі сприйняття законодавцем запропонованої вище структури розділу. Адже в межах виборчого процесу ЗМІ, які порушили вимоги до поширення інформації про вибори можуть бути притягнуті до господарсько-правової відповідальності саме за це правопорушення, а вже поза межами виборчого процесу може бути доведена мета поширення такої інформації щодо окремих працівників ЗМІ із їх наступним притягненням до адміністративно-правової відповідальності.

Методи доведення мети вчинення правопорушення добре знайомі судам по кримінальних справах і полягають в:

- аналізі інформації про особу правопорушника (наприклад, членства у політичній партії) та
- аналізі способу дій (наприклад, редакторському аналізі тексту інформації).