

УДК 342.849.2

*М. В. Афанасьєва,  
аспірантка кафедри конституційного права ОНЮА*

### **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗМІ В ХОДІ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ**

Одним з найбільш важливих і політизованих етапів виборчого процесу є передвиборна агітація. Саме в ході її здійснюється доведення до виборців інформації, яка сприяє їх зваженому, обґрунтованому та усвідомленому вибору в ході голосування «за» чи «проти» кандидатів, списків кандидатів. Питання правової регламентації передвиборної агітації розглядалися такими українськими вченими: Н. І. Коваль, О. В. Нельга, М. М. Рябець, М. І. Ставнічук, Л. А. Татарникова та ін. Соціальна значимість передвиборної агітації, фрагментарність теоретичних досліджень та несистемність узагальнення практики обумовлює актуальність вивчення цієї проблематики.

Об'єктом цього дослідження є суспільні відносини, що виникають у зв'язку з використанням засобів масової інформації (ЗМІ) в ході передвиборної агітації. Предметом безпосереднього аналізу є колізії та вади нормативно-правового забезпечення зазначених суспільних відносин.

Метою дослідження є аналіз нормативно-правового забезпечення відносин з використанням ЗМІ в межах передвиборної агітації в Україні і вироблення практичних рекомендацій з удосконалення виборчого законодавства. Для реалізації поставленої мети, не претендуючи на вичерпне і безперечне висвітлення всіх аспектів цієї проблеми, визначені такі завдання:

- виявити вади та колізії у нормативно-правовому забезпеченні ведення передвиборної агітації з використанням ЗМІ;
- встановити причини їх виникнення та можливі шляхи правової нейтралізації.

Досягненню цілей дослідження та рішенню вказаних задач сприяють наступні методи пізнання: діалектичний, конкретно соціологічний, методи аналізу та синтезу й ін.

Передвиборна агітація — найважливіший етап виборчого процесу. Вона є одним з найактивніших засобів політичної структуризації суспільства, формування поведінки електорату.

Теоретично визначення «передвиборної агітації» можна розглянути в широкому і вузькому розумінні. У широкому розумінні, її варто вважати складовою частиною політичної агітації, під якою розуміється діяльність, проведена політиками, політичними партіями, їх прихильниками з поширення політичних ідей, поглядів з метою створення та закріплення у всього населення певної системи цінностей і спонукань до конкретної поведінки у суспільному житті. Ця діяльність проводиться безупинно, її зміст включає агітацію в підтримку конкретних осіб, обраних до складу органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, зміцнення їхнього авторитету і довіри з боку населення,

що об'єктивно може бути основою їхньої перемоги на виборах. Передвиборна агітація у вузькому розумінні має всі ознаки політичної агітації. Однак у неї вужчий об'єкт впливу: не все населення, а тільки виборці. Більш вузьким є і коло суб'єктів, які беруть участь у передвиборній агітації. Види, форми і засоби передвиборної агітації прямо регулюються виборчим законодавством, а політична агітація безпосередньо правом не регулюється, при її організації і проведенні враховуються тільки загальні положення Конституції України про політичні права і свободи [1].

Передвиборна агітація є важливим етапом виборчих кампаній, здійснення якого повинно відповідати основам і принципам виборів, а також вимогам законодавства, етичним і моральним нормам, що склалися в суспільстві. Саме в рамках цього легітимного простору кандидати і повинні розвертати агітаційну кампанію, у боротьбі за голоси виборців.

Першочерговою метою виборчого права повинно бути закріплення таких норм, які забезпечили б рівні умови проведення агітації, гарантували б право громадян на одержання інформації, необхідної для усвідомленого вибору, рівного права кандидатів на використання ЗМІ для передвиборної агітації тощо [2].

Чинне виборче законодавство надає широкі можливості всім учасникам виборчого процесу здійснювати передвиборну агітацію у будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України та законам України. Найбільш ефективним способом проведення передвиборної агітації є, як відомо, використання ЗМІ. Вплив ЗМІ на суб'єктів і учасників виборчих кампаній є значним, частіше навіть вирішальним. Для більшості виборців ЗМІ стають найбільш могутнім джерелом інформації про політичні партії, виборчі блоки партій, кандидатів на виборні посади, про хід виборчого процесу і т. ін. Неучасть засобів масової інформації у виборах може створити інформаційний дефіцит, а непрофесійна участь може відчутно зашкодити суб'єктам виборчого процесу чи навіть негативно вплинути на результати виборів. Від ЗМІ значною мірою залежить рівень усвідомленої оцінки виборцем конкуруючих партій і кандидатів.

Сьогодні, чинне законодавство України відносить до ЗМІ і регулює тільки два види масових інформаційних ресурсів. Це преса (газети, журнали, бюлетені й інші друковані видання, що виходять періодично визначеним тиражем на підставі посвідчення про державну реєстрацію) і аудіовізуальні засоби (радіомовлення, телебачення, кіно, відео-, аудіо- і звукозапис). Поза увагою законодавців залишаються мережні ЗМІ (Інтернет).

Мета ЗМІ в ході виборів: забезпечити рівний доступ до ЗМІ всім партіям, блокам, кандидатам, які беруть участь у виборах, надати виборцям точну, об'єктивну, неупереджену інформацію, спонукати виборців виявити громадську відповідальність і взяти участь у виборах. Тільки досягаючи цієї мети, засоби масової інформації повною мірою відіграють під час виборів ту роль, яку покладає на них розвинуте демократичне суспільство [3].

Варто погодитися з думкою Н. І. Коваля, що в ході виборів ЗМІ виконують три основні функції, а саме: інформаційну, агітаційну, просвітительську [4].

Вважається, що під час виборів саме агітаційна функція ЗМІ висувається на перший план, вона полягає у наданні інформації про події виборчого процесу, про суб'єктів, про офіційних і неофіційних учасників. Практично ця інформація складається з тенденційно підібраних фактів, містить чітко виражені соціально-політичні оцінки й орієнтації і має на меті вплив на свідомість і поведінку виборців.

Інформаційна функція ЗМІ в ході виборів складається у доведенні до відома громадськості об'єктивної і всебічної інформації про заплановані та здійснені заходи виборчого процесу, про ті чи інші дії офіційних і неофіційних його учасників, суб'єктів. Слід зазначити, що інформаційна функція засобів масової інформації під час виборів представлена у чинному законодавстві гірше, ніж агітаційна. Це трохи ускладнює процес правового регулювання, фінансування й організаційного забезпечення відповідної діяльності ЗМІ.

Просвітницька функція ЗМІ під час виборів полягає у тому, щоб сприяти виборчим комісіям, а також органам законодавчої, виконавчої і судової влади органам місцевого самоврядування України. Від просвітницької діяльності ЗМІ залежить суспільна активність і політична свідомість виборців. Однак просвітницька функція ЗМІ взагалі не врегульована в українському виборчому законодавстві [5].

Л. А. Татарникова вірно відзначає, що відсутність у виборчому правовому полі розмежування виборчої інформації про хід виборчого процесу на інформаційну, агітаційну і просвітницьку і відсутність чітких критеріїв, за якими вони розмежовуються, відсутність визначень відповідних понять призводить до правопорушень. Особливо виборча інформація інформаційного й агітаційного змісту повинна бути чітко розмежована законодавчо [6].

Як свідчить практика виборчого процесу, саме під час проведення передвиборної агітації застосовується переважна більшість нелегальних і нелегітимних виборчих технологій. Серед нелегітимних виборчих технологій, що використовують ЗМІ та порушують принцип рівних прав кандидатів на виборні посади, партій (блоків), можна назвати виборчу технологію використання прихованої політичної реклами. Прихована політична реклама — це інформація, що поширюється в неpartyїних ЗМІ шляхом включення в новини, репортажі, телепередачі, газетні і журнальні матеріали та цілеспрямовано звертає увагу на суб'єктів політичних і виборчих процесів і не виділена рубрикою «Політична реклама», «На правах політичної реклами». Так, прикладом нелегітимної виборчої технології з поширення прихованої політичної реклами в ході передвиборної агітації, що дозволяє законним способом здійснювати агітацію не за рахунок коштів виборчого фонду, є опублікування в друкованих виданнях статей про кандидата на виборну посаду у вигляді інтерв'ю з відомими особами.

Прихована політична реклама також поширюється, за допомогою комерційної реклами підприємств, установ, організацій власниками, засновниками чи членами органів керування яких є кандидати на виборні посади. Цілком можливо увести законодавчі обмеження проти цього, зобов'язавши оплачувати подібну рекламу в ході виборчого процесу тільки з коштів виборчих фондів.

Прикладом прихованої політичної реклами також є використання таких рекламних продуктів, які не містять прямої агітації за того чи іншого суб'єкта виборчих кампаній, але включають графічні елементи, акцентовані вираження та стилістику, назви партій (блоків) і т. д.

Як приклад нелегітимної виборчої технології також можна назвати поширення інформації про уявну підтримку маловідомих кандидатів, політичних партій (блоків) лідерами відомих партій (блоків). У цьому випадку, користаючись термінологією законопроекту «Про політичну рекламу і політичну агітацію» [7], мова йде про поширення несумлінної реклами — політичної рекламної інформації, яка в результаті викладу фактів, які не відповідають дійсності, обманюють споживачів політичної реклами.

Застосовуються також виборчі технології з поширенням недостовірних відомостей про конкурентів, тобто політичної антиреклами (контрреклами), мета якої — дезінформувати виборців, створити негативний політичний образ конкурента і маніпулювати волевиявленням виборців.

Виборче законодавство України передбачає можливість спростування явно недостовірної інформації. Однак, така позитивна, по суті, і необхідна в ході передвиборної агітації норма про спростування обнародованої ЗМІ явно недостовірної інформації, закріплена п. 5 ст. 56 Закону України «Про вибори народних депутатів України», також використовується суб'єктами виборчих кампаній у нелегітимних цілях. Зазначеною статтею передбачається, що ініціатором спростування є політична партія (блок) чи кандидат у депутати, якщо вони вважають її явно недостовірною. При цьому ЗМІ зобов'язані надати ініціаторам ефірний час чи друковані площі для опублікування (обнародування) спростування. Це дає можливість кандидатам, політичним партіям (блокам) використовувати нелегітимну виборчу технологію: спочатку розмістити про себе недостовірну інформацію, а потім, за рахунок ЗМІ, спростувати її і тим самим збільшити обсяг передвиборної агітації, оплаченої не за рахунок коштів виборчого фонду. Нейтралізувати подібну технологію можна шляхом включення в угоду, що укладається кандидатами, уповноваженими представниками партій (блоків) з редакцією ЗМІ, механізм вирішення конфліктних ситуацій, коли редакція ЗМІ вбачає в змісті передвиборної агітації порушення законодавства, яке здатне спричинити притягнення її до відповідальності. Вкрай бажана для редакції наявність в угоді пункту про те, що кандидат, партія (блок) приймає на себе усю відповідальність за зміст матеріалів його передвиборної агітації і гарантує телерадіокомпанії чи редакції друкованого ЗМІ відшкодування збитків, пов'язаних із претензіями третіх осіб до її змісту. Стосовно умов угоди між ЗМІ і кандидатами про опублікування платної передвиборної агітації Закон України «Про вибори народних депутатів України» говорить лише про те, що вони повинні бути рівними. Це означає, що телерадіокомпанії і редакції друкованих ЗМІ вільні пропонувати всім кандидатам укладати з ними однакові договори із включенням у них положення, про яке було сказано вище. Найчастіше суб'єктами виборчого процесу для обнародування (опублікування) недостовірної інформації про конкурента використовується інша

технологія: компрометуючі відомості обнародуються (опубліковуються) в останні дні до закінчення передвиборної агітації, щоб позбавити опонентів можливості їх спростувати. Як представляється, у зв'язку з цим було б доцільно ввести в законодавство забороняючу норму, відповідно до якої ЗМІ зобов'язані відмовитися від обнародування (опублікування) агітаційних та інформаційних матеріалів, здатних завдати шкоди честі, гідності чи діловій репутації кандидата, якщо не можуть надати кандидатові можливості безкоштовно обнародувати (опублікувати) спростування недостовірної інформації чи інше роз'яснення на захист його честі, гідності або ділової репутації до закінчення агітаційного періоду.

Іноді небезпечніше прямого наклепу виявляються спроби дискредитувати конкурентів непрямими заходами, особливо на телебаченні: повідомлення зовні нейтральної інформації шляхом спеціальної обробки відеоряду й інтонації диктора, що створює непривабливе враження про небажаних кандидатів, а також за допомогою інших способів психологічного маніпулювання підсвідомістю виборців. Позитивним представляється заборонити ведення політичної реклами з використанням у будь-якій формі засобів прямого впливу на підсвідомість громадян.

Розробка і впровадження відповідного нормативно-правового забезпечення передвиборної агітації, зокрема чітке законодавче встановлення порядку використання ЗМІ, є шляхом розв'язання проблем ведення передвиборної агітації, а також передумовою успішного проведення чесних та прозорих виборів.

#### Література

1. Мостовщиков В. Д. Предвыборная агитация: понятие и правовые признаки // Журнал российского права. — 1999. — № 5–6. — С. 17–25.
2. Чекмишев О. В. Принцип рівних умов при використанні засобів масової інформації у передвиборній агітації: теорія і практика // Роль і місце засобів масової інформації у виборчому процесі: Зб. матеріалів міжпар. наук.-практ. конф. (доповіді, виступи, рекомендації). — К., 2000. — С. 34–41.
3. Пельга О. В. Актуальні проблеми правового регулювання участі засобів масової інформації у виборчому процесі // Роль і місце засобів масової інформації у виборчому процесі: Зб. матеріалів міжпар. наук.-практ. конф. (доповіді, виступи, рекомендації). — К., 2000. — С. 8–26.
4. Коваль М. І. Особливості фінапсового та інформаційно-аналітичного забезпечення участі засобів масової інформації у виборчому процесі: проблеми вдосконалення виборчого законодавства // Роль і місце засобів масової інформації у виборчому процесі: Зб. матеріалів міжпар. наук.-практ. конф. (доповіді, виступи, рекомендації). — К., 2000. — С. 98–102.
5. Нельга О. В. Вказ. праця. — С. 22.
6. Татарникова Л. А. Інформація чи передвиборна агітація? Проблеми правового визначення поняття // Роль і місце засобів масової інформації у виборчому процесі: Зб. матеріалів міжпар. наук.-практ. конф. (доповіді, виступи, рекомендації). — К., 2000. — С. 87–90.
7. Про політичну рекламу і політичну агітацію: Проект Закону України № 6123 від 05 січня 2000 // <http://www.rada.kiev.ua/zakon/PR1/TXT1/6100/p6123.htm>.