



РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ ПІД ЧАС ВИБОРІВ



Організація з безпеки та
співробітництва в Європі
Координатор проектів ОБСЄ в Україні

Джованна Майола, Osservatorio di Pavia

Міхаель Майер-Резенде, Democracy Reporting International

РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ ПІД ЧАС ВИБОРІВ

ДОСЛІДЖЕННЯ

**ПРОЕКТ НА ЗАМОВЛЕННЯ КООРДИНАТОРА
ПРОЕКТУ ОБСЄ В УКРАЇНІ**

23 вересня 2008 року

Дане видання здійснено в рамках проектів «Сприяння подальшому зміцненню виборчих процесів в Україні» та «Сприяння розробці Виборчого кодексу в Україні», що реалізуються Координатором Проектів ОБСЄ в Україні за фінансової підтримки Європейського Союзу, Канадського агентства з міжнародного розвитку та Уряду Французької Республіки.

Автори: Джованна Майола, Osservatorio di Pavia

Міхаель Майер-Резенде, Democracy Reporting International

У виданні здійснено аналіз існуючого законодавства України та успішних міжнародних практик у контексті регулювання діяльності засобів масової інформації під час виборів та запропоновано відповідні пропозиції до розроблення законодавства України щодо регулювання діяльності засобів масової інформації під час виборів.

Надруковано в Україні: Видавництво “KIM”
ISBN 978-966-1547-28-4

Всі права застережено. Зміст цієї публікації можна вільно використовувати, розмножувати та розповсюджувати з освітньою та іншою некомерційною метою за умови посилання при цьому на джерело.

Зміст цієї публікації є виключно відповідальністю авторів та не відображає точку зору Європейського Союзу, Канадського Агентства з міжнародного розвитку чи Координатора Проектів ОБСЄ в Україні. Відгуки на видання можна насилати на адресу:

Проекти з питань виборів
Координатор Проектів ОБСЄ в Україні
вул. Стрілецька, 16
Київ, 01034



Canada

ОБСЄ Організація з безпеки та співробітництва в Європі
Координатор проектів ОБСЄ в Україні

ЗМІСТ

1. Міжнародні стандарти щодо свободи вираження поглядів	1
2. Правові рамки висвітлення виборів в Україні: коментарі та рекомендації	8
2.1 Коментарі щодо українського законодавства	8
2.2 Закон України “Про вибори народних депутатів”	10
2.3 Закон України “Про вибори Президента України”	13
3. Успішний досвід висвітлення виборів	16
3.1 Типи ЗМІ та регулювання виборів	17
3.1.1 Аудіовізуальні ЗМІ	17
а. Державні/громадські мовники	18
б. Приватні мовники	19
3.1.2 Преса	20
3.2 Успішний досвід регулювання висвітлення виборів	21
3.2.1 Безоплатний доступ	21
3.2.2 Платний доступ та політична реклама	32
а. Платний доступ, викладення основних позицій	32
б. Політична реклама: визначення і проблеми	34
с. Прихована реклама	41
3.2.3 Редакційна політика висвітлення подій	46
а. Роль професійних стандартів	49
б. Переваги представників влади	50
в. Регуляторні моделі: саморегулювання, співрегулювання та зовнішнє регулювання	51
Новини	53
Програми про поточні події та інші редакційні програми	54
3.2.4 Регуляторні органи та процедури подання скарг	55
3.3 Референдуми та місцеві вибори	57
3.3.1 Місцеві вибори	57
3.3.2 Референдуми	58
3.4 Цифрові ЗМІ	60
3.5 Інтернет	64
Аналітична Записка	69
1. Вступ	69
2. Коментарі щодо українського законодавства стосовно ЗМІ та виборів	69
3. Право рівного доступу до ЗМІ, що фінансується з громадських внесків	70
4. Регулювання новин з позицій рівності	72
5. Політична реклама	74
6. Місцеві вибори та референдум	76
7. Цифрові/іноземні ЗМІ	77
8. Інтернет	78

Основні довідкові матеріали	80
Книги, аналітичні публікації та статті.....	80
Міжнародні документи.....	81
Національне законодавство та директиви	82
Практика	84

1. МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ЩОДО СВОБОДИ ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ

Існує велика кількість джерел щодо міжнародних стандартів свободи вираження поглядів, і кількість їх постійно зростає. Найбільш важливі джерела, у яких викладено ці стандарти, – це обов'язкові для виконання угоди, зокрема Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (МПГПП) та Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (ЄКПЛ).

Ст.19 МПГПП

1. Кожна людина має право безперешкодно дотримуватися своїх поглядів.

2. Кожна людина має право на вільне вираження свого погляду; це право включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір.

3. Користування передбаченими в пункті 2 цієї статті правами накладає особливі обов'язки і особливу відповідальність. Воно може бути, отже, пов'язане з певними обмеженнями, які, однак, мають встановлюватися законом і бути необхідними:

(а) для поважання прав і репутації інших осіб;

(б) для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення.

Стаття 10 ЄКПЛ

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

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

Ці принципи становлять правову основу свободи вираження поглядів. "Важливо розуміти, що це законодавство спрямоване переважно на регулювання дій уряду стосовно засобів масової інформації, а не на регулювання діяльності самих засобів масової інформації."¹

Згідно зі ст. 19 МПГПП та ст. 10 ЄКПЛ, щоб визнати легітимними обмеження, які накладаються на свободу вираження поглядів, необхідно, щоб вони відповідали трьом умовам:

- Вони повинні бути встановлені законом.
- Вони повинні служити певній меті, що була визначена з-поміж інших.
- Вони повинні бути необхідними для досягнення цієї мети; іншими словами "за своєю серйозністю та глибиною вони повинні відповідати меті, задовольнити яку вони прагнуть."² У ст.10 ЄКПЛ згадується про те, що є необхідним у "демократичному

¹ Проект АСЕ, ЗМІ та вибори: юридичні принципи, див. за посиланням: <http://aceproject.org/ace-en/topics/me/mea/default>.

² М. Nowak, ICCPR Commentary (М.Новак. Коментар щодо Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. – Вид. друге. – 2005. – С.460.

суспільстві”, саме тому така необхідність має бути оцінена не тільки як окремий випадок, а відповідно до вимог демократичного суспільства у цілому.

Окрім цих договірних зобов'язань є інші відповідні міжнародні та регіональні стандарти у формі

- політичних зобов'язань, зокрема зобов'язання ОБСЄ,
- рекомендацій політичних органів (наприклад, Комітету Міністрів Ради Європи),
- порад і коментарів експертних організацій, що виконують певну функцію надання авторитетних роз'яснень щодо стандартів (наприклад, Комітет з прав людини ООН).

Зобов'язання ОБСЄ Копенгаген 1990³

(9) Держави-учасниці підтверджують, що

(9.1) кожен має право на свободу вираження поглядів, включаючи право на спілкування.

До цього права належить свобода дотримуватися своєї думки та одержувати і поширювати інформацію та ідеї без втручання з боку органів державної влади і незалежно від державних кордонів. Реалізація цього права може бути предметом тільки таких обмежень, які передбачені законом і відповідають міжнародним стандартам. Зокрема не буде запроваджено жодних обмежень на доступ до засобів розмноження документів усіх видів та на їхнє використання, однак за умови дотримання прав, що стосуються інтелектуальної власності, у тому числі авторського права;(...)

(10.1) поважати право кожного самостійно чи спільно з іншими особами запитувати, отримувати та вільно висловлювати думки та інформацію про права людини й основні свободи, включаючи право поширювати та публікувати такі думки й інформацію;

Москва 1991⁴

(26) Держави-учасниці підтверджують право на вираження поглядів, у тому числі право на спілкування та право засобів масової інформації збирати, повідомляти і розповсюджувати інформацію, новини та думки. Будь-яке обмеження у реалізації цього права буде встановлено законом у відповідності до міжнародних стандартів. Вони також підтверджують, що незалежні засоби масової інформації є необхідною запорукою становлення вільного і відкритого суспільства та систем підзвітності урядів і відіграють особливу роль у забезпеченні прав людини та основоположних свобод.

(26.1) Вони визнають, що друкованим та радіо- і телевізійним засобам масової інформації на їхній території повинен гарантуватися необмежений доступ до іноземних новин та інформаційних послуг. Громадськість матиме подібну свободу в одержанні та передачі інформації та ідей без втручання з боку органів державної влади незалежно від державних кордонів, включаючи публікації в закордонних друкованих та телерадіо ЗМІ. Будь-які обмеження щодо реалізації цього права мають бути передбачені законом та відповідати міжнародним стандартам.

(26.2) Держави-учасниці не будуть дискримінувати незалежні ЗМІ з точки зору надання доступу до інформації, матеріалів та можливостей.

Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи 99(15) Положення, що стосуються друкованих ЗМІ

Нормативні рамки висвітлення ЗМІ виборів не повинні суперечити ні редакційній незалежності газет або журналів, ані їхньому праву висловлювати будь-які політичні симпатії. З іншого боку, слід зобов'язати громадські або державні друковані ЗМІ висвітлювати події правдиво, зважено та неупереджено. Вони повинні уникати

³ ОБСЄ, Документ Копенгагенської наради з людського виміру НБСЄ, 29 червня 1990 року.

⁴ ОБСЄ, Документ Московської наради з людського виміру НБСЄ, 3 жовтня 1991 року.

дискримінації будь-якого роду або політичної упередженості стосовно кандидатів чи політичних партій. Якщо друковані ЗМІ розміщують платну політичну рекламу, вони повинні поважати принцип рівних можливостей та демонструвати відсутність дискримінації стосовно всіх політичних опонентів, які хочуть придбати рекламну площу.

Положення, що стосуються мовлення

Нормативні рамки, що регулюють діяльність електронних ЗМІ, не повинні перешкоджати вираженню плюралістичних та різноманітних поглядів та точок зору. Однак поряд із повагою редакційної незалежності електронних ЗМІ, нормативні рамки мають також закріпити обов'язок мовників – як приватних, так і державних – висвітлювати події правдиво, зважено та неупереджено. Таке правило має бути обов'язковим як під час офіційного періоду кампанії, так і в період, що передує офіційному початку кампанії (якщо період, що передує офіційному початку кампанії, визначений у національному законодавстві).

Положення, які стосуються програм новин та програм про поточні події, повинні забезпечити правдиве висвітлення подій, зваженість та неупередженість. Такі нормативні рамки можуть встановлюватися або ЗМІ самостійно, або національним виборчим законодавством та законодавством, що стосується діяльності ЗМІ. Електронні ЗМІ не повинні надавати будь-яких привілеїв органам державної влади (у тому числі урядовим посадовцям). Органи, що наглядають за відповідністю діяльності ЗМІ до положень, які регулюють висвітлення виборчих кампаній, повинні виправляти такі недоліки.

Що стосується інших програм, мовники повинні уникати надання переваги політичним діячам, запрошеним для участі у ток-шоу або в інших подібних програмах, оскільки ці програми також можуть мати певний вплив на сприйняття та поведінку виборців.⁵

Надання безоплатного ефірного часу політичним партіям і кандидатам у засобах масової інформації, що належать державі/громадськості, не є обов'язковим. Однак, коли безоплатний ефірний час надається, при його розподіленні слід уникати дискримінації, дотримуватися критеріїв прозорості та неупередженості.

Коли розміщується платна політична реклама, всі учасники перегонів повинні мати можливість придбати ефірний час на рівних умовах відповідно до їх позиції у розкладі та умов оплати. Платна політична реклама повинна чітко розпізнаватися як така громадськістю. Положення, які обмежують кількість політичної реклами, яку кандидатам та партіям дозволяється придбати, можуть бути визначені законодавчо.

Положення, що стосуються друкованих ЗМІ та мовлення

Необов'язково запроваджувати "період роздумів" (як правило, за 24 години перед початком голосування) у законодавстві. Однак, якщо в законодавстві є така умова про заборону поширювати упереджені виборчі повідомлення, то всі ЗМІ повинні її дотримуватися.

Публікуючи результати опитувань громадської думки, ЗМІ повинні представляти результат неупереджено та повинні розголошувати усю наявну інформацію, таким чином надаючи громадськості усі елементи, необхідні для оцінки результатів опитувань. Зокрема, ЗМІ повинні надавати інформацію про політичну партію або іншу організацію або особу, яка ініціювала проведення опитування та оплатила його, а також про організацію, яка провела опитування, розмір вибірки, дату та/або період, у який було проведено опитування. Будь-які

⁵ Пояснювальний Меморандум до Рекомендацій з приводу заходів щодо висвітлення виборчих кампаній у ЗМІ, Страсбург, 1999: "40. Слід приділяти увагу також певним видам програм, що безпосередньо не пов'язані з висвітленням кампанії, наприклад, ток-шоу, лялькові політичні пародії або "політично мотивовані" фільми, оскільки вони можуть впливати на наміри щодо голосування. Такі програми можуть іноді надавати кандидату або партії незаслужену перевагу. 41. Це знову ж таки є аспектом, який можуть визначити самі мовники за допомогою керівних принципів, що можуть бути викладені в Інтернеті. Тому в Рекомендаціях тільки пропонується приділяти особливу увагу розважальним програмам, які можуть впливати на виборців, для забезпечення того, щоб певні партії або конкуренти не отримали незаслужену перевагу."

обмеження з боку держав-учасників щодо публікації/розголошення результатів опитувань громадської думки з приводу намірів голосувати у день виборів або за певну кількість днів заздалегідь повинні відповідати вимогам Статті 10 Європейської Конвенції з Прав Людини. Що стосується екзит-полів, держави-учасниці можуть розглянути можливість заборони оголошення ЗМІ результатів таких опитувань до закриття виборчих дільниць у країні.

Право на відповідь

Беручи до уваги короткий час на проведення виборчої кампанії, слід гарантувати, щоб будь-який кандидат або політична партія, які згідно з національним законодавством мають право на відповідь, могли б скористатися цим правом під час проведення виборчої кампанії.

Заходи для захисту ЗМІ під час виборів

Органи державної влади повинні утриматися від втручання у діяльність працівників ЗМІ з точки зору впливу на хід виборів.

Органи державної влади повинні вжити відповідні заходи для ефективного захисту працівників ЗМІ та нерухомості, що належить ЗМІ, від нападів, залякування та будь-якого іншого незаконного тиску на ЗМІ. Однак цей захист не повинен заважати їм виконувати їхню роботу.

У контексті України правила, викладені Спеціальним доповідачем ООН щодо пропагування і захисту права на свободу думки і свободи слова, мають особливе значення⁶. Доповідач ООН наголошує, що у періоди перед виборами в інтересах досягнення максимальної поінформованості електорату держава повинна гарантувати ЗМІ максимальну свободу. Цього можна досягти найефективніше, коли, з-поміж іншого:

- ЗМІ інформують громадськість про політичні партії, кандидатів, питання виборчих кампаній та процеси голосування; урядові ЗМІ висвітлюють виборчі процеси зважено і неупереджено, не дискримінують жодну політичну партію або кандидата з приводу надання доступу до ефірного часу, а також гарантують те, що новини, інтерв'ю та інформаційні програми не є упередженими стосовно будь-якої партії або кандидата;
- ЗМІ не несуть юридичної відповідальності за провокаційні твердження кандидатів або представників партій; у випадках, коли є звинувачення у наклепі, надається право на відповідь, так само як і право відкоригувати інформацію або відмовитися від своїх слів; спосіб і міру покарання визначає незалежний орган;
- Існує чітка відмінність між новинами та прес-конференціями, які стосуються офіційних функцій та діяльності членів уряду, особливо якщо член уряду балотується на виборах;
- Ефірний час для програм прямого доступу надається на принципах справедливості та відсутності дискримінації; час, який надається партіям або кандидатам, є достатнім для них для вираження їхніх повідомлень та для виборців для отримання інформації про питання, позицію партії, кваліфікації та особистісні якості кандидатів;
- Програми надають можливість журналістам, експертам з поточних питань і/або громадськості в цілому ставити питання партійним лідерам та іншим кандидатам, а також надають можливість кандидатам проводити дебати;
- ЗМІ, і особливо урядові ЗМІ, беруть участь у підвищенні рівня знань виборців, у тому числі завдяки наданню інформації про те, як поводитися під час виборчого процесу, коли і де голосувати, як реєструватися для участі у голосуванні та перевіряти

⁶ “Звіт Спеціального доповідача з питань захисту та пропаганди права на свободу думки та свободу слова, пан Абід Хусейн”, Документ ООН E/CN.4/1999/64 від 29 січня 1999 року.

правильність реєстрації, про конфіденційність бюлетеня, важливість голосування, функції владних посад, за які йде боротьба та з приводу інших питань; а також

- Друковані та телерадіо ЗМІ надають громадськості звіти та програми, які досягнуть якнайширшого кола виборців, у тому числі і такі, які публікуються мовами меншостей та досягають тих, хто, можливо, традиційно є виключеними з політичного процесу, зокрема, релігійні меншості, жінки та місцеве населення.

Спеціальний доповідач ООН також зазначив, що будь-який регуляторний механізм або орган, що керує діяльністю електронних чи друкованих ЗМІ, повинен бути незалежним від політичних партій та автономним стосовно уряду.

Представник ОБСЄ з питань свободи ЗМІ, що слідкує за розвитком ЗМІ у державах-учасниках та закликає забезпечувати відповідність принципам та зобов'язанням ОБСЄ щодо свободи слова, виділив наступні принципи⁷:

- Злочинний наклеп, у тому числі наклеп, що зводиться політиками або іншими публічними особами в їхніх інтересах, є неприпустимим. Закони, що стосуються злочинних наклепів, повинні бути скасовані та замінені відповідними цивільними законами про наклеп;
- Повага до свободи слова та зокрема до редакційної незалежності журналістів є відповідальністю власників ЗМІ;
- Органи, що регулюють діяльність мовників, та керівні установи повинні бути захищені від політичного та комерційного втручання;
- Слід запобігати концентрації ЗМІ у власності за допомогою відповідних заходів;
- Слід розмежовувати політичну діяльність та медіа інтереси таких політичних діячів і членів уряду, що є власникам ЗМІ.

На основі такого широкого масиву міжнародних стандартів можна вивести наступні принципи:

- Попередня цензура становить неприпустиме обмеження права на свободу вираження поглядів, і закон повинен допускати такі обмеження тільки у виняткових випадках.⁸
- Свобода ЗМІ становить основоположну запоруку свободи вираження поглядів. Преса, а також електронні ЗМІ, мають подвійне зобов'язання “поширювати інформацію та ідеї про питання, які цікавлять громадськість. Не тільки вони мають завдання поширення такої інформації та ідей: громадськість також має право їх отримувати. Якби це було інакше, преса була б нездатна відігравати свою важливу роль наглядча проти протизаконних дій та безвідповідальних дій.”⁹

⁷ Спільна Декларація Спеціального доповідача ООН з питань свободи думки і свободи слова, Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ та Спеціального доповідача ОАД з питань свободи слова, грудень 2002 року. Див. Декларацію за посиланням: http://www.osce.org/documents/rfm/2002/12/190_en.pdf.

⁸ Європейський Суд з прав людини заявив, що “держави-учасниці мають право на певне мінімально допустиме втручання на їх розсуд згідно з їх оцінкою, однак це мінімальне втручання відбувається під наглядом Європи, чий вплив мінятиметься залежно від випадку. У випадках, коли мало місце втручання у реалізацію прав та свобод, гарантованих у параграфі 1 Статті 10, нагляд має бути жорстким, з огляду на важливість даних прав; Суд багато разів наголошував на важливості цих прав. Слід переконливо встановити потребу у забезпеченні реалізації цих прав.” Аутронік АГ проти Швейцарії, судове рішення від 22 травня 1990 року, Серія № 178, параграф 61; [1990] 12 EHRR 485. Можна переглянути за посиланням: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=695507&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

⁹ Lingens (Лінгенс) проти Австрії, судове рішення від 8 липня 1986 року, Серія А № 103 параграф 41; [1986] 8 EHRR 407. Можна переглянути за посиланням: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=>

- Право на свободу вираження поглядів охоплює право на політичні дебати, існування яких є “самою суттю концепту демократичного суспільства”.¹⁰
- Держави мають зобов'язання гарантувати доступ до інформації, особливо що стосується інформації, яку має в своєму розпорядженні уряд, та публічної інформації будь-якого роду.¹¹
- Свобода спілкування стосовно державних справ та політичної дискусії нерозривно пов'язана зі звітністю політичних діячів та урядовців.¹²
- Рамки допустимої критики, яка спрямована на політиків і представників уряду, є ширшими, ніж рамки допустимої критики приватних громадян.¹³
- Держави та уряди є суб'єктами подвійного зобов'язання, яке вони беруть на себе з метою гарантувати свободу вираження поглядів у демократичному суспільстві: вони повинні утримуватися від втручання у роботу ЗМІ, а також, у разі необхідності, вони повинні запровадити позитивні заходи для пропагування плюралізму ЗМІ та захищати ЗМІ від нападів та невиннованого тиску.¹⁴
- Слід забезпечити посилені захист політичних поглядів, правдивість яких, на відміну від фактів, не може бути доведена чи спростована.¹⁵
- ЗМІ мають обов'язок публікувати погляди опозиції, у той же час дотримуючись критеріїв зваженості та недискримінаційності.¹⁶
- Надання доступу кандидатам та політичним партіям, особливо стосовно доступу до суспільних ЗМІ, повинно здійснюватися за принципом рівності можливостей.¹⁷

html&documentId=695400&portal=hbk&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649.

¹⁰ Castells (Кастеллс) проти Іспанії, судові рішення від 23 квітня 1992 року, Серія А № 236, параграф 43; [1992] 14 EHRR 445. Можна переглянути за посиланням: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=695649&portal=hbk&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

¹¹ Декларація про свободу вираження поглядів та інформації, Рада Європи, Комітет Міністрів, 29 квітня 1982 року: “Держави-члени Ради Європи ... II. Заявляємо, що у галузі інформації та ЗМІ вони прагнуть досягти наступних цілей: ... с) забезпечення відкритої інформаційної політики у державному секторі, у тому числі в аспекті доступу до інформації, з метою посилити розуміння особою політичних, соціальних, економічних та культурних питань та забезпечення можливості для особи вільно їх обговорювати.” Також див. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи (2002)2 державам-учасникам з приводу доступу до офіційних документів (2002).

¹² Австралійське столичне телебачення проти Співдружності (1992) 177 CLR 106, [1992] HCA 45.

¹³ Судове рішення у справі Лінгенс, параграф 42, цитована праця, примітка 9: “рамки допустимої критики є, відповідно, ширшими, коли мова йде про політичного діяча як такого, у порівнянні з приватною особою. На відміну від приватної особи, політичний діяч неминуче та свідомо розкривається для того, щоб кожне його слово і дія детально розглядалися як журналістами, так і громадськістю в цілому, і тому, відповідно, він повинен виявляти більший ступінь толерантності.”

¹⁴ Комітет з прав людини ООН, загальний коментар з приводу Статті 19, ухваленої Комітетом на 461-й нараді від 27 липня 1983 року, UN Doc. A/38/40, 109. Можна переглянути за посиланням: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/hrcom19.htm>; Özgür Gündem проти Туреччини, № 23144/93 ECHR 2000-III, параграф 43; [2001] 31 EHRR 1082. Можна переглянути за посиланням: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=696385&portal=hbk&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

Судове рішення у справі Лінгенс, параграф 46, цитована праця, примітка 9: “Існування фактів може бути доведено, у той час як правдивість оціночних тверджень не можна довести.”

¹⁶ X та Асоціація Z проти Великобританії, рішення про допустимість від 12 липня 1971 року, 38 збірник рішень 86 (1971). : “... свобода передавати інформацію та ідеї, що входить до поняття права на вираження поглядів, гарантованого Статтею 10, не може інтерпретуватися як така, що включає загальне і вільне право будь-якої організації громадян мати доступ до ефірного часу на радіо і телебаченні з метою висловити їхню точку зору. Однак, це означає, що відмова у наданні ефірного часу одній або більше певних груп осіб може, за особливих обставин, створити проблеми, які підпадають під Статтю 10 (незалежно від Статті 14 або у поєднанні із Статтею 14, що забороняє дискримінацію). Така проблема може, в принципі, виникнути, якщо, наприклад, під час виборів одній політичній партії відмовлять у наданні доступу до мовленнєвих ЗМІ у той час, як інші партії отримують ефірний час. Незважаючи на це, такий ефірний час може надаватися на основі певних критеріїв, які визначаються мовником у рамках його редакційної політики.”

- Політичні партії та кандидати мають право доступу до державних та суспільних ЗМІ, особливо телерадіо ЗМІ, під час виборчої кампанії.¹⁸
- ЗМІ мають обов'язок надавати право на відповідь на заяви, які є неточними або образливими, і сторони, про які йдеться у таких заявах, повинні мати можливість реалізувати це право на відповідь у період виборчої кампанії. По суті, цей обов'язок набуває особливої важливості під час виборчої кампанії, оскільки всі точки зору мають бути представлені та викладені точно з метою надати виборцям можливість зробити вибір на основі власної поінформованості.¹⁹
- ЗМІ не повинні нести відповідальність за публікацію протиправних заяв політиків, якщо вони не підтримують такі заяви.²⁰ За міжнародними конвенціями і угодами, пропаганда ненависті, дискримінації та зведення наклепів чітко визначаються як протиправні заяви і забороняються. Однак, відповідальність за це повинна нести особа, яка робить такі заяви, а не ЗМІ, що їх публікує. Покладення відповідальності на ЗМІ може призвести до виникнення форм попередньої цензури або самоцензури, яка не схвалюється міжнародним правом.

¹⁷ Рада Європи, Рекомендація № R (99) 15 Комітету Міністрів державам-учасникам щодо висвітлення виборчих кампаній у ЗМІ (затверджена Комітетом Міністрів 9 вересня 1999 року на 678-ій зустрічі заступників міністрів). Також див. Декларацію про критерії вільних і справедливих виборів Міжпарламентської спілки, 1994: "(3) Держави повинні поважати те ... що партії і кандидати вільні у висловленні своїх поглядів електорату і те, що вони мають рівність доступу до державних та суспільних ЗМІ; що необхідні кроки вживаються для того, щоб гарантувати неупереджене висвітлення подій у державних і суспільних ЗМІ". Також див. "Кодекс добрих звичаїв під час виборів: рекомендації та пояснювальний звіт", Рада Європи, затверджено Венеціанською Комісією на 51 та 52 сесіях (Венеція, 5-6 липня та 18-19 жовтня 2002 року, CDL-AD (2002)023), параграф 2.6 (bb): "Залежно від випадку, рівність може бути абсолютна або пропорційна. Якщо вона абсолютна, політичні партії розглядаються однаково, незалежно від їх поточної парламентської сили або підтримки серед електорату. Якщо вона пропорційна, підхід до політичних партій визначається залежно від результатів, які вони набрали на виборах. Принцип рівності можливостей застосовується, зокрема, до ефірного часу на радіо і телебаченні. Беручи до уваги право на свободу вираження поглядів, слід забезпечити правові рамки для надання мінімального доступу до приватних аудіовізуальних ЗМІ у питаннях, які стосуються виборчої кампанії та реклами, для всіх учасників виборів."

¹⁸ Стаття 19, Рекомендації щодо висвітлення виборів у телерадіо ЗМІ у демократіях перехідного типу, (Лондон 1994): "Згідно з міжнародними стандартами та прецедентним правом, уряди мають негативне зобов'язання не втручатися у поширення інформації ЗМІ або речниками. Незважаючи на те, що жодний міжнародний орган правосуддя не розглядав напряду позитивне зобов'язання уряду в період кампанії забезпечувати поширення поглядів політичних кандидатів на урядових каналах, згідно з міжнародними нормами, які відрізняються від державної практики, це зобов'язання є, безумовно, широко визнаним. Кілька національних судів зробили висновок, що політичні партії повинні мати доступ до ефірного часу, оскільки це є важливим аспектом права на свободу політичних комунікацій, у світлі надзвичайно великого впливу радіо та телебачення на громадську думку та державницьку сутність урядових ЗМІ."

¹⁹ Рекомендації щодо аналізу ЗМІ під час спостереження за виборами, які прийняті Венеціанською комісією 21 - 22 жовтня 2005 року.

²⁰ "Звіт Спеціального доповідача з питань захисту і пропаганди права на свободу думки і свободу слова, пан Абід Хуссейн", *цитована праця*, примітка 6.

2. ПРАВОВІ РАМКИ ВИСВІТЛЕННЯ ВИБОРІВ В УКРАЇНІ: КОМЕНТАРІ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

У цьому дослідженні розглядаються основні питання, що стосуються висвітлення виборів. Вичерпний правовий аналіз українського законодавства знаходиться поза рамками цього дослідження; даний огляд має на меті встановити головні сфери, які вимагають розтлумачення або внесення поправок для того, щоб зробити регулювання такої діяльності більш ефективним та цілеспрямованим, особливо у тих аспектах, які становлять головну тему цього звіту: безоплатний та платний доступ до ЗМІ, а також редакційна політика у висвітленні подій.

За останні роки в українських ЗМІ спостерігається тенденція до більшого ступеня свободи, однак це не обов'язково транслюється у площину кращого висвітлення виборів у ЗМІ, як було наголошено у всіх звітах місії ОБСЄ/БДІПЛ про спостереження за виборами. Безумовно, здається, що склалася парадоксальна ситуація, коли деякі ЗМІ уникають активного висвітлення виборів, оскільки вони побоюються, що виборче законодавство забороняє їм “брати участь в агітації”, у той час як інші ЗМІ розміщують приховану політичну рекламу. Саморегулювання ЗМІ, моніторинг ЗМІ та забезпечення обмежень, запроваджених виборчим законодавством, здійснюються слабо.

Під час реформи законодавства, яке регулює діяльність ЗМІ, така ситуація має бути взята до уваги. Посилення ролі і впливу грошей у ЗМІ під час висвітлення виборів має вказувати на зростаючу потребу у проведенні кращого моніторингу ЗМІ та у більш дієвому спонуканні до виконання положень виборчого законодавства. Однак під час проведення будь-якої реформи слід знайти баланс між кращим впровадженням правил, з одного боку, без створення, з іншого боку, нових ризиків для свобод ЗМІ, які дістались дорогою ціною.

Існуюче законодавство, яке регулює діяльність ЗМІ та вибори, є чітким та обширним. Незважаючи на це, є кілька ділянок, які можуть потребувати подальшого розтлумачення та які можна покращити за допомогою поправок. Нижче наведено підсумковий аналіз проблематичних положень, виявлених у законодавстві.

2.1 Коментарі щодо українського законодавства²¹

Уніфікований текст. Багато статей, у яких регулюються медіа кампанії двох проаналізованих законів, – Закон України “Про вибори народних депутатів України” (далі – Закон про парламентські вибори) та Закон України “Про вибори Президента України” (далі – Закон про президентські вибори) містять подібні положення та широко тлумачать одні і ті ж питання, незважаючи на те, що деякі аспекти регулюються по-різному (наприклад, положення стосовно організації дебатів, заборона для ЗМІ агітувати тощо).

²¹ У цьому розділі аналізуються три закони (неофіційний переклад англійською мовою, люб'язно наданий Координатором Проекту ОБСЄ в Україні): Закон України “Про вибори народних депутатів України”; Закон України “Про вибори Президента України”, Закон України “Про процедури висвітлення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування засобами масової інформації в Україні”. У загальних коментарях та вихідних даних ми також спираємося на звіти про місії спостерігачів ОБСЄ-ОДІПЛ за період 1998-2007 років.

Рекомендується об'єднати існуючі положення в єдиний документ – уніфікований Виборчий кодекс – з метою усунути дублювання і протиріччя, які зустрічаються у цих двох законах. Уніфікований текст також підвищив би прозорість та зрозумілість правил висвітлення виборів у ЗМІ, у той же час надаючи зацікавленим сторонам (кандидатам, партіям, ЗМІ та тим, хто регулює виборчий процес) чіткий правовий режим.

Розділи про медіа кампанії. В обох законах є спеціальна глава, присвячена виборчим кампаніям, у якому регулюється здійснення пропаганди як у ЗМІ, так і за допомогою інших засобів. Деякі дуже специфічні положення, пов'язані зі ЗМІ, включено до статей, у яких викладаються правила проведення кампанії партіями та кандидатами. Це може вносити плутанину, а також іноді правила, які викладаються у спеціальних розділах, присвячених ЗМІ, повторюються (наприклад, принцип рівних умов доступу до ЗМІ включений до статті 66 Закону про парламентські вибори і далі повторюється знову, у іншому формулюванні і контексті, у статті 68).

Рекомендується розділити чіткіше положення про виборчі кампанії партій і кандидатів та визначити правила діяльності ЗМІ під час кампанії.

Детальні визначення. Правові рамки, що регулюють діяльність ЗМІ під час виборчих кампаній могли би бути вдосконалені шляхом наведення більш детальних визначень різних форматів висвітлення виборів. Незважаючи на те, що у законах викладаються пункти, пов'язані з діяльністю щодо проведення кампанії, немає чіткого визначення головних термінів, зокрема термінів “спонсорство” та “вільний доступ” (визначені як “*ефірний час та друкована площа, що можуть бути придбані за рахунок та в межах фондів із Державного бюджету України, виділеного для підготовки до і проведення виборів*”). Інші визначення можуть допомогти розробити більш прозорий і позбавлений протиріч правовий режим для ЗМІ: наприклад, деталізація тих аспектів діяльності ЗМІ, до яких застосовується принцип рівних умов, надала б журналістам та працівникам ЗМІ керівні принципи висвітлення діяльності кандидатів. Окрім того, може бути корисним запровадити деякі роз'яснення стосовно журналістської діяльності, яка може стосуватися порушення умови про заборону працівникам ЗМІ агітувати та підтримувати учасників перегонів.

Було б корисним включити до законодавства більш детальні дефініції та роз'яснення щодо основних питань, які тлумачаться у цих двох законах, у тому числі поняття вільного ефірного часу, спонсорства, рівних умов та того, що розглядається як неправомірна кампанія, яку проводять ЗМІ.

Прихована реклама. Існують певні прогалини у правилах, що забороняють приховану рекламу. Також є ризик, що вона може бути неефективною, оскільки вона не поєднана з цільовим розслідуванням та виконавчими механізмами.

У контексті українських виборів прихована реклама може бути тим питанням, яке викликає серйозну стурбованість. Беручи це до уваги, можна порекомендувати внести поправки до існуючих статей про приховану рекламу, а саме: розширити перелік тем, яких вона може стосуватися, до більш широкого спектру програм; розширити сфери застосування для того, щоб включити туди також друковані ЗМІ; чітко заборонити приховану рекламу, розробити спеціальні визначення та випадки, коли варто проводити розслідування порушень, та встановити цільові санкції, які застосовуватимуться у випадку доведених порушень.

Система оскарження. Система оскарження є досить добре деталізованою і охоплює спеціальні умови висвітлення у ЗМІ. Однак, відповідальність за розгляд, розслідування та санкціонування розподілена між виборчою комісією та судами, а це тягне за собою ризик виникнення конкуруючих процедур. Окрім того, засоби судового захисту від порушень, які

скоєні ЗМІ, виглядають досить жорсткими і такими, що не є пропорційними до ступеня тяжкості порушень.

Було б бажано переглянути систему розгляду скарг із метою створення уніфікованої системи, у рамках якої виборча комісія, за підтримки відповідних правоохоронних органів, розглядала б скарги, розслідувала і у випадку виявлення порушень накладала б штрафні санкції, а суд розглядав би апеляції на рішення комісії. Окрім того, засоби судового захисту від порушень повинні бути більш пропорційними до ступеня тяжкості порушення.

Регулюючий орган міг би мати більш ефективні засоби розслідування питань, що стосуються висвітлення подій у ЗМІ. Вони можуть охоплювати моніторинг ЗМІ під час виборчої кампанії, що виконується за неупередженою методологією компетентним органом з метою оперативного встановлення порушень закону та розгляду скарг щодо них.

Підхід, що залучає працівників ЗМІ. Більш активне залучення кваліфікованих працівників зі сфери мас-медіа до процесу регулювання діяльності ЗМІ може бути корисним для забезпечення більш професійного висвітлення виборчого процесу.

Рекомендується застосовувати такий підхід до регулювання діяльності ЗМІ, що передбачає залучення кваліфікованих працівників в недейсній сфері. Такий підхід може базуватись на подвійній стратегії: з одного боку, журналісти та працівники ЗМІ будуть учасниками процесу консультацій стосовно виборчої реформи в аспекті діяльності ЗМІ. Окрім того, слід заохочувати створення систем саморегулювання (наприклад, розробка кодексу поведінки, встановлення системи внутрішніх «судових» рішень та механізмів спонукання), оскільки вони могли б стати додатковим засобом регулювання, добровільно встановленим самими кваліфікованими працівниками ЗМІ. Залучення кваліфікованих працівників мас-медіа до регулювання та саморегулювання може сприяти досягненню кращої обізнаності журналістів з відповідними нормативними рамками та журналістськими стандартами, разом з тим підвищуючи відповідність ЗМІ правилам і принципам та забезпечуючи відповідальне ставлення журналістів до таких правил.

2.2 Закон України “Про вибори народних депутатів”

Стаття 11. Виборчий процес

“(…) 2. Виборчий процес здійснюється на засадах (…)

5.) свободи передвиборної агітації, рівного доступу всіх кандидатів і партій (блоків) – суб’єктів виборчого процесу до засобів масової інформації незалежно від їх форми власності, крім засобів масової інформації, засновниками (власниками) яких є політичні партії;”

У цьому загальному положенні йдеться про право на абсолютно рівний доступ до ЗМІ, незважаючи на те, що спеціальні положення в інших главах запроваджують особливі умови для права рівного доступу.

Стаття 11 як загальне положення повинна більш точно відображати спеціальні положення про зобов’язання ЗМІ.

Ст. 66.5 – Висвітлення дій посадових осіб

“Офіційні повідомлення у період виборчого процесу про дії кандидатів у депутати, пов’язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень (…) і підготовані у порядку, передбаченому Законом України “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” (539/97-ВР), не належать до передвиборчої агітації. Такі офіційні повідомлення не повинні містити коментарів агітаційного характеру, а також відео- та аудіозаписів, кінозйомок, фотоілюстрацій про дії зазначених осіб як кандидатів у депутати.”

У зазначеному Законі (539/97-ВР) наводиться досить широкий перелік заходів, для яких висвітлення у ЗМІ є обов'язковим, у тому числі офіційні виступи Прем'єр-міністра та членів уряду. Цю вимогу можуть потенційно використовувати посадові особи з метою отримати додаткове висвітлення у ЗМІ та непрямую рекламу своїх досягнень, які вони забезпечили, перебуваючи при владі.

На період виборів можна порекомендувати внести поправки до положення або за допомогою звуження переліку обов'язкових подій для висвітлення, або передбачивши свого роду "право на відповідь" для опозиційних партій з приводу питань, викладених під час висвітлення діяльності посадових осіб.

Ст. 66.7 – Доступ до ЗМІ: принцип рівних умов і рівного доступу

"Передвиборча агітація за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку і проведення виборів депутатів, здійснюється з дотриманням принципу рівних умов щодо надання партіям (блокам) – суб'єктам виборчого процесу однакових друкованих площ у друкованих засобах масової інформації та однакового ефірного часу на радіо і телебаченні."

Не є абсолютно чітко зрозумілим, чи це положення стосується усіх ЗМІ, чи тільки державних ЗМІ. Із формулювання можна зробити висновок, що правило рівного доступу запроваджується для обох, а така інтерпретація суперечить іншим статтям Закону (наприклад, стаття 68.3).

Рекомендується чітко визначити, що тільки державні або суспільні ЗМІ повинні гарантувати рівні умови для вільного доступу (виборча кампанія за рахунок фондів з Державного бюджету України).

Ст. 68.1 – Рівні умови для проведення агітаційної кампанії у ЗМІ

"Передвиборча агітація з використанням засобів масової інформації усіх форм власності проводиться з дотриманням принципу рівних умов та в порядку, передбаченому цим Законом."

Знову ж таки, положення не є повністю зрозумілим, оскільки у ньому мається на увазі, що принцип рівних умов охоплює всі ЗМІ та всі жанри, що, очевидно, включає також редакційні коментарі. Однак така інтерпретація суперечить статті 68.12, яка обумовлює, що висвітлення виборчого процесу у всіх ЗМІ в інтерв'ю, дискусіях і дебатах, новинах і програмах про поточні справи повинно бути об'єктивним, неупередженим та зваженим.

Пропонується краще визначити, до яких видів висвітлення (вільний доступ, платна реклама і т.п.) застосовується обов'язок надання рівних умов.

Ст. 68.9 –Зобов'язання щодо недискримінації під час розміщення платної реклами

"Засіб масової інформації, який надав ефірний час або друковану площу одній партії (блоку) – 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. Засіб масової інформації може відмовити у наданні ефірного часу чи друкованої площі партії (блоку) – суб'єкту виборчого процесу в разі, якщо надані для поширення матеріали не відповідають вимогам частини п'ятої чи дев'ятої статті 71 цього Закону."

Незважаючи на те, що з формулювання положення випливає, що ЗМІ мають можливість не публікувати/транслювати в ефірі платну рекламу, було б корисним чітко роз'яснити цю можливість та визначити, чи вона надається усім ЗМІ чи тільки приватним.

Ст. 68.12 – Редакційне висвітлення

"Висвітлення виборчого процесу в засобах масової інформації всіх форм власності в інтерв'ю, дискусіях та дебатах, інформаційних повідомленнях, у програмах новин і поточних подій має здійснюватися на засадах об'єктивності, неупередженості та збалансованості."

Пропонується розробити більш детальні рекомендації з метою кращого визначення збалансованого, об'єктивного та неупередженого висвітлення подій, щоб надати ЗМІ керівні принципи, які можна використовувати у висвітленні виборчого процесу.

Ст. 69.4 – Неоплачуваний ефірний час: обсяг і розміщення

“Телерадіоорганізації надають кожній партії (блоку) – суб'єкту виборчого процесу ефірний час для проведення передвиборної агітації за рахунок і в межах коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку і проведення виборів, у загальному обсязі не менше 60 хвилин на загальнонаціональному телеканалі та 60 хвилин на загальнонаціональному радіоканалі, а також по 20 хвилин на регіональних телеканалах та по 20 хвилин на регіональних радіоканалах у кожному з регіонів. Цей час партії (блоку) надається на кожному із зазначених каналів у двох рівних частках від загального обсягу виділеного часу.”

У положенні має бути чітко обумовлено, чи воно стосується державних ЗМІ, чи усіх ЗМІ.

Ст. 69.11 – Зобов'язання зберігати в архіві матеріали з передвиборчої агітації

“Телерадіоорганізації зобов'язані здійснювати аудіо-, відеозаписи усіх передач, що містять передвиборну агітацію, і зберігати їх упродовж тридцятиденного строку з дня офіційного оприлюднення результатів виборів.”

У положенні слід більш чітко визначити, чи матеріали, що повинні зберігатися, включають висвітлення усіх подій виборчої кампанії (новини, поточні події і т.п.) чи тільки оплачуваний та неоплачуваний доступ. Було б бажаним зберігати матеріали з висвітлення виборів повністю з тим, щоб мати базу даних для розгляду можливих скарг.

Ст. 70.5 – Право на придбання площі у друкованому ЗМІ

“Партія (блок) – суб'єкт виборчого процесу має право за рахунок коштів свого виборчого фонду публікувати агітаційні матеріали в друкованих засобах масової інформації будь-яких форм власності, що видаються в Україні, за винятком засобів масової інформації, зазначених у частині дев'ятнадцятій статті 71 цього Закону.”

У цьому положенні йдеться про те, що всі друковані ЗМІ зобов'язані публікувати платну рекламу партій, незалежно від того, чи вони хочуть цього, чи ні. Це могло б означати, що для електронних ЗМІ діють інші правила.

Рекомендується уточнити, чи друковані ЗМІ мають право не публікувати платну партійну рекламу взагалі.

Ст. 71.6 – Заборона агітувати для ЗМІ

“Засобам масової інформації, їх посадовим та службовим особам і творчим працівникам під час виборчого процесу у своїх матеріалах і передачах, не обумовлених угодами, укладеними відповідно до вимог частини десятої статті 69 і частини шостої статті 70 цього Закону, забороняється агітувати за або проти партій (блоків), висунутих ними кандидатів у депутати чи поширювати інформацію, яка має ознаки політичної реклами, безоплатно або яка оплачена з джерел, не передбачених законом, а так само поширювати будь-яку інформацію з метою спонукання виборців голосувати за або проти певного суб'єкта виборчого процесу.”

Ця стаття ставить на меті усунути будь-які прояви агітації з боку ЗМІ та упередженого ставлення ЗМІ до кандидатів і партій. Однак формулювання може дезорієнтувати у тому, що стосується діяльності та коментарів, які підпадають під визначення цієї статті. Це положення виглядає надто обмежуючим і представляє три основні проблемні аспекти:

1. Воно запроваджується для всіх ЗМІ, незалежно від того факту, що приватні друковані ЗМІ традиційно мали право виявляти політичну позицію, якщо вони того бажають.

2. Немає чіткого визначення термінів “агітація” та “поширювати інформацію”.

3. Унаслідок цього така невизначеність може справити ефект “залякування” журналістів та вплинути на журналістську свободу через редакційні форми висвітлення – коментарі, критичні коментарі з приводу кандидатів або стратегій та інші редакційні думки, що чітко відрізняються від повідомлення новин, можуть розглядатися як агітація, яку проводять ЗМІ.

Рекомендується детальніше уточнити сфери застосування заборони агітації за допомогою чіткого визначення того, які види діяльності підпадають під цю статтю, а також за допомогою чіткого ствердження, що це положення не поширюється на редакційні коментарі, до яких слід застосовувати більш загальні вимоги про належну неупередженість, зваженість і справедливість.

Ст. 71.10 – Виборчі суперечки та їх вирішення

“У разі встановлення судом при розгляді виборчого суперечки повторного або одноразового грубого порушення засобом масової інформації вимог цього Закону суд приймає рішення про тимчасове (до закінчення виборчого процесу) зупинення дії ліцензії або про тимчасову заборону (до закінчення виборчого процесу) випуску друкованого видання.”

Зрозуміло, чи ця стаття стосується тільки заборонених дій, перелічених у статті 71, чи всіх положень Глави VIII. Окрім того, передбачені санкції виглядають жорсткими і не дозволяють застосувати санкції пропорційні ступеню тяжкості порушень.

Рекомендується чітко визначити предметне поле цього положення. Якщо воно стосується усього закону, тоді пропонується включити його у Главі XII. Крім того, було б доцільно запровадити спектр пропорційних санкцій, базуючись на ступені тяжкості порушення (наприклад, від попередження до стягнення штрафу і до тимчасового призупинення діяльності).

Ст. 71.17 – Прихована реклама

“Включення до інформаційних теле- і радіопрограм (випусків новин) передвиборних агітаційних матеріалів партій (блоків), у тому числі політичної реклами, забороняється. Усі матеріали передвиборної агітації повинні бути відокремленими від інших матеріалів і означені як такі.”

Дана стаття ніби встановлює заборону розміщення оплачуваної виборчої агітації, прихованої під редакційні коментарі, однак вона не є чіткою. Вона визначає два основні принципи платної реклами: відокремлення та позначення. Деякі поправки могли б посилити ефективність цього положення та разом з тим надати регулюючому органу рекомендації та критерії оцінки випадків прихованої реклами.

Поправки, що пропонуються:

1) Можна було б розширити предметне поле цього положення: наразі у статті згадуються тільки новини, але можна зазначити також інші види програм (документальні фільми про поточні події і т.п.) з метою охоплення всіх програм, фінансування яких не передбачено статтею 66.7.

2) Перелік ЗМІ, які охоплює це положення, також може бути розширений, оскільки на даний момент це положення застосовується тільки до аудіовізуальних ЗМІ. Насправді прихована реклама у будь-якому ЗМІ повинна розглядатися як порушення та недотримання базових принципів журналістської етики.

3) Положення може бути переформульоване з тим, щоб чітко заборонити приховану рекламу, розробити чіткі визначення та випадки, в яких порушення можуть розслідуватися, а також встановити види покарань за доведені порушення. Більш детальний аналіз прихованої реклами та способів судового захисту проти неї дивіться Глава 3, розділ 3.2.

2.3 Закон України “Про вибори Президента України”

Ст. 58.3 – Висвітлення діяльності офіційних установ

“До передвиборної агітації не відносяться офіційні повідомлення в період виборчого процесу (без коментарів, які можуть мати агітаційний характер, а також відео-, аудіозаписів, кінозйомок, фотоілюстрацій) про дії кандидатів на пост Президента України, пов'язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, передбачених Конституцією України або законами України.”

Це положення теоретично залишає можливість посадовим особам та іншим кандидатам, що займають офіційні посади, використовувати свою посаду з метою отримати додаткове висвітлення своєї діяльності у ЗМІ та агітувати у непрямий спосіб за допомогою висвітлення себе в інтересах кампанії.

На період виборів рекомендується змінити положення або шляхом внесення уточнення, що висвітлення службової діяльності повинно бути обмежено та має базуватись на професійному критерії важливості новини для висвітлення, або шляхом передбачення певного роду “права на відповідь” для інших кандидатів.

Ст. 58.5 – Доступ до ЗМІ: принцип рівних умов і рівного доступу

“Передвиборна агітація за рахунок коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку і проведення виборів, здійснюється з дотриманням принципу рівних умов надання кандидатам на пост Президента України однакових друкованих площ у друкованих засобах масової інформації та ефірного часу на радіо і телебаченні.”

Зрозуміло, чи це положення стосується усіх ЗМІ чи тільки державних ЗМІ. Це питання далі роз'яснюється у статті 60.3, де закріплено право кандидатів у Президенти на доступ до державних ЗМІ.

Було б доцільним роз'яснити, що тільки державні ЗМІ повинні гарантувати рівні умови для вільного доступу (передвиборна агітація за рахунок фінансування з Державного бюджету України).

Ст. 60.1 – Рівні умови для медіа кампаній

“Передвиборна агітація з використанням засобів масової інформації усіх форм власності проводиться з дотриманням принципу рівних умов та в порядку, передбаченому цим Законом.”

Дана стаття не є зрозумілою, оскільки в ній очевидно вимагається, щоб принцип рівних умов було дотримано будь-яким ЗМІ та щодо будь-якого жанру висвітлення, що, очевидно, включає редакційний зміст. Якщо це дійсно так, тоді таке положення повинно мати ефект “обмеження” свободи журналістів щодо подання інформації.

Рекомендується детальніше визначити, до якого виду висвітлення подій застосовується обов'язок надання рівних умов (вільний доступ, платна реклама, редакційне висвітлення тощо). Якщо такий обов'язок покладається також на редакційні коментарі, тоді рекомендується дати детальніше визначення поняття “рівних умов” та розробити більш детальні рекомендації для ЗМІ.

Ст. 63.5 – Право на придбання площі у всіх ЗМІ

“Кандидат на пост Президента України має право за рахунок коштів свого виборчого фонду публікувати агітаційні матеріали в друкованих засобах масової інформації усіх форм власності.”

Коментарі щодо ст.70.5 Закону про парламентські вибори також відносяться до даного положення.

Ст. 64.4 – Заборона проведення агітації для державних ЗМІ

“Державним та комунальним засобам масової інформації, їх посадовим та службовим особам і творчим працівникам під час виборчого процесу у своїх матеріалах і передачах, не обумовлених угодами, укладеними відповідно до вимог частини дев'ятої статті 61 і частини шостої статті 63 цього Закону, забороняється агітувати за або проти кандидатів на пост Президента України, оцінювати їхні передвиборні програми або віддавати їм перевагу в будь-якій формі. У разі порушення ними цієї вимоги за поданням Центральної виборчої комісії або відповідної територіальної виборчої комісії діяльність цих засобів масової інформації за рішенням суду може бути тимчасово припинена.”

Чітко зрозуміло, що це положення застосовується тільки до державних ЗМІ, тоді як відповідна стаття у Законі про парламентські вибори застосовується до всіх ЗМІ. Незрозуміло, яким є логічне обґрунтування запровадження двох різних режимів. Окрім того, передбачені санкції є жорсткими і можуть бути згубними для журналістської редакційної свободи повідомлень та критики. Тут слід розглянути такі головні питання:

1. Немає чіткого визначення вислову “оцінювати передвиборні програми”.

2. Ця прогалина у законодавстві може мати згубний вплив на журналістську свободу, оскільки редакційні коментарі та будь-які інші редакційні думки, що чітко відрізняються від повідомлення новин та містять аналітичні коментарі про кандидатів або стратегії, можуть розглядатися як форми оцінки.

3. Санкції проти порушень виглядають досить жорсткими, а також вони, очевидно, не є диференційованими пропорційно до ступеня тяжкості порушень.

Рекомендується детальніше визначити зміст поняття заборони агітації, чітко вказавши, на які види діяльності має поширюватися ця стаття та чітко зазначивши, що це положення не поширюється на редакційні коментарі, до яких застосовуються більш загальні вимоги щодо неупередженості, зваженості та справедливості. Окрім того, було б доцільним запровадити спектр пропорційних санкцій відповідно до ступеня тяжкості порушення (від попередження до стягнення штрафу і до тимчасового призупинення діяльності).

Ст. 64.10 – Прихована реклама

“Включення до інформаційних теле-, радіопрограм передвиборних агітаційних матеріалів кандидатів на пост Президента України або політичної реклами забороняється. Політична реклама повинна бути відокремлена від інших матеріалів і означена як така.”

Див. коментарі до Статті 71.17 Закону про парламентські вибори, Розділ 2.2.

3. УСПІШНИЙ ПРАКТИЧНИЙ ДОСВІД ВИСВІТЛЕННЯ ВИБОРІВ²²

Успішний практичний досвід може бути визначений як конкретні регуляторні заходи, – а також як юриспруденція, яка виникла у зв'язку з такими заходами, – вжиті у різних країнах з метою гарантувати однакові умови для учасників виборчих перегонів та забезпечити, що виборці отримують точну, різноманітну і неупереджену інформацію про політичні альтернативи. Розгляд конкретних прикладів, що проводиться у наступному розділі, доводить, що в різних країнах запроваджені різноманітні юридичні практики та правові інструменти і жодна модель не може розглядатися як ідеальна, враховуючи те, що кожна країна має свій власний контекст; незважаючи на це, вони можуть надихнути на пошук відповідного рішення, що задовольнить і український контекст.

Незважаючи на все розмаїття національних законів та положень, які керують діяльністю ЗМІ під час виборчих кампаній, можна визначити спільні принципи та логічні обґрунтування, що лежать в основі кращого практичного досвіду. З цього приводу можна зазначити, що в процесі регулювання діяльності ЗМІ існує прагнення зрівноважити три взаємопов'язані групи прав, які виходять на перший план під час виборчого процесу.

1. Права виборців: виборці мають право отримувати інформацію про політичні альтернативи та програми кандидатів для того, щоб мати можливість зробити обґрунтований вибір. Навіть незважаючи на те, що вплив ЗМІ на електорат є суперечливим питанням, загальноприйнятою є думка про те, що “у світі, де домінують масові комунікації, саме ЗМІ більшою мірою визначають політичний порядок денний, навіть у найменш технологічно розвинутих куточках світу.”²³

2. Права кандидатів і партій: кандидати і партії мають право повідомляти про свої платформи та про свої ідеї, а також вони мають право доступу до ЗМІ для того, щоб інформувати електорат про свій курс та погляди на питання, які становлять суспільний інтерес. Насамкінець, ЗМІ представляють важливий форум, де кандидати можуть проводити дебати і сперечатися один з одним.

3. Право ЗМІ: ЗМІ мають свободу інформувати громадськість про виборчу кампанію і висловлювати свої погляди з приводу питань, що становлять суспільний інтерес. Вони також мають свободу у висвітленні усіх питань, пов'язаних із виборами, свободу відігравати активну роль у процесі інформування виборців шляхом пропонування їм широкого спектру точок зору, які охоплюють думки журналістів і політологів, що можуть вільно критикувати політиків з їхніми платформами та їхні дії. З іншого боку, вони мають обов'язок надавати виборцям інформацію коректно, точно, прозоро і зважено.

Тому є критичним, щоб органи державної влади, які є найвищим гарантом різноманітності новин і поглядів у ЗМІ, як зазначив Європейський Суд з прав людини,²⁴ виробили правові рамки для висвітлення виборів, які забезпечують реалізацію прав виборців, кандидатів та ЗМІ.

²² Мірелла Марчезе, старший дослідник Osservatorio di Pavia, зробила важливий внесок у створення цього розділу та написала частину, що стосується платної реклами.

²³ Проект АСЕ, *цитована праця*, примітка 1.

²⁴ “Суд неодноразово наголошував на фундаментальній ролі, яку відіграє свобода вираження поглядів у демократичному суспільстві, особливо там, де за допомогою преси вона служить поширенню інформації та ідей загального інтересу і яку, більше того, громадськість має право отримувати (див., наприклад, *mutatis mutandis*, рішення

На основі отриманого досвіду можна зробити висновок, що було б корисним структурувати законодавчу базу, яка регулює висвітлення виборчого процесу, та виділити дві категорії:

1) загальні закони, які визначають права і обов'язки ЗМІ та кандидатів, зокрема право на неоплачуваний ефірний час, принципи висвітлення виборів, положення про можливість публікувати платну рекламу тощо.

2) спеціальні постанови, видані з приводу кожних окремих виборів, у яких викладаються більш специфічні правила та критерії, зокрема точні критерії виділення безоплатного ефірного часу учасникам перегонів на конкретних виборах та формат висвітлення діяльності кандидатів, який буде застосовуватися.

Такий підхід дає більше можливостей реагувати на потреби кожних окремих виборів з точки зору висвітлення їх у ЗМІ. Варто зауважити, що правила висвітлення президентських виборів та парламентських виборів будуть суттєво відрізнятися через кількість кандидатів та можливі відмінності виборчих систем. Подібним чином висвітлення кампаній з проведення референдумів буде спиратися на критерії, які відрізняються від тих, що застосовуються для місцевих виборів. Зміни до закону, що вносяться парламентом, як правило, потребують надто багато часу, щоб бути ефективним засобом встановлення спеціальних правил для ЗМІ на кожні вибори. Постанови, які є адміністративними актами, можуть, як правило, бути змінені у легший спосіб, хоча слід завжди консультуватися з відповідними учасниками процесу, зокрема, ЗМІ, кандидатами і партіями. Ось чому Закон про вибори або більш спеціальний Закон про ЗМІ повинен містити загальні положення про висвітлення виборів, тоді як орган, що наглядає за виборами або орган регулювання ЗМІ, повинен видавати відповідні спеціальні постанови з приводу кожних окремих виборів.

3.1 Типи ЗМІ та регулювання виборів

Спосіб регулювання, який застосовується для висвітлення виборів, відрізняється в залежності від типу ЗМІ: друковані та аудіовізуальні ЗМІ (радіо та телебачення) мають різні системи контролю і, як правило, державні або суспільні ЗМІ мають жорсткіші зобов'язання, ніж приватні електронні ЗМІ, стосовно надання доступу кандидатам і партіям. Для досягнення мети цього дослідження ми проаналізуємо загальні зобов'язання, які накладаються на ЗМІ, залежно від типу власності (державні/суспільні або приватні) і від їх природи (друковані або аудіовізуальні).

3.1.1 Аудіовізуальні ЗМІ

Електронні ЗМІ, як правило, більшою мірою контролюються органами державної влади, ніж друковані ЗМІ внаслідок того, що на аудіовізуальні ЗМІ покладено певні суспільні доручення. Такий підхід пояснюється двома причинами:

1. Телебачення і радіо мають перевагу використання ефірних хвиль та частот, що є обмеженими державними ресурсами. Ось чому електронні ЗМІ мають обов'язок виконувати функцію задоволення суспільного інтересу і забезпечувати плюралізм та різноманітність поглядів.

суду у справі the Observer і Guardian проти Великої Британії від 26 листопада 1991 року, Серія А № 216, ст. 29-30, параграф 59). Таку роль неможливо успішно виконати, якщо вона не базується на принципі плюралізму, найвищим гарантом якого є держава. Це спостереження має особливе значення стосовно аудіовізуальних ЗМІ, програми яких часто поширюються дуже широко." Європейський Суд з прав людини, Informationsverein Lentia та інші проти Австрії, судові рішення від 24 листопада 1993 року, Серія А № 276, параграф 38; [1994] 17 EHRR 93. Можна переглянути за посиланням: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=695731&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

2. Усі ЗМІ відіграють суспільну роль і тому несуть відповідальність перед суспільством і виборцями. Незважаючи на це, можна допустити, що телерадіо ЗМІ, з огляду на їхню природу та способи передачі даних, мають більший вплив на формування громадської думки. Радіо та телебачення є не просто засобами комунікації, адже вони є важливим каналом пропагування соціальних, культурних та політичних цілей. Ось чому важливо регулювати їх діяльність з метою захистити суспільство від будь-яких ризиків надання упередженої інформації.

Серед електронних ЗМІ найбільше відрізняються державні та приватні ЗМІ. Внаслідок цієї різниці маємо різний ступінь контролю та різний ступінь регулювання, що застосовується до них державними органами.

a. Державні/суспільні мовники²⁵

Ідея суспільного мовлення²⁶ базується на тому принципі, що один лише приватний сектор не може забезпечити плюралізм у сфері мовлення. Як на цьому наголосив Федеральний Конституційний Суд Німеччини у своєму рішенні у 1981 році, *“Мовлення, на відміну від преси, не може керуватися виключно принципами ринкової конкуренції з метою забезпечити повну інформацію та досягти формування громадської думки”*²⁷.

Значення цієї ідеї та її подальша реалізація відрізняється залежно від регіонального контексту: європейська система, у якій модель суспільного мовлення є сильною, контрастує із досвідом Сполучених Штатів, де суспільні мовники є значно менш важливими ніж приватні, як з точки зору охоплення аудиторії, так і з точки зору фінансових ресурсів.

Незважаючи на те, що усі ЗМІ мають забезпечувати відповідальний і професійний підхід до висвітлення подій, державні/суспільні ЗМІ повинні дотримуватися більш жорстких стандартів, оскільки вони належать усім громадянам. Громадяни сплачують збори та податки для фінансування державного/суспільного мовлення, а також суспільної преси, – ось чому суспільні ЗМІ мають юридичний та моральний обов'язок служити інтересам усієї громадськості, а не партійним або приватним інтересам. Саме тому використання державних/суспільних ЗМІ для пропагування інтересів певної політичної партії або кандидата є незаконним маніпулюванням на основі використання суспільних ресурсів. З огляду на вищесказане, суспільні мовники мають більші зобов'язання дотримуватися принципів універсальності, різноманітності, незалежності, самобутності та звітності.²⁸ Жорсткіші правила, які застосовуються до цих мовників, включаючи правила, що пов'язані з висвітленням виборів, у такому разі є виправданими, бо сприяють їх захисту від неналежного втручання з боку уряду або партій в їхніх інтересах і таким чином дозволяють журналістам вільно діяти відповідно до їхнього зобов'язання перед суспільством.

²⁵ Суспільні мовники фінансуються за рахунок суспільних коштів, вони надають універсальні послуги (для всього суспільства) і звітують перед усією нацією. Вони не підтримують і не надають перевагу жодній партії чи уряду. Державні мовники також фінансуються за рахунок суспільних коштів, але вони належать державі або уряду і перебувають під прямим контролем їхніх власників. В данному аспекті важливим є той факт, що ці мовники, – незалежно від того, кому вони належать, чи фінансуються переважно з державного бюджету за рахунок коштів платників податків, чи за рахунок внесків громадян, – мають більші зобов'язання, ніж приватні ЗМІ, щодо виробництва програм та висвітлення подій.

²⁶ На 4-ій Європейській Міністерській конференції з питань ЗМІ міністри держав-членів Ради Європи визнали, що суспільне мовлення було вирішальним фактором множинних комунікацій, які доступні для всіх (Прага, грудень 1994 року).

²⁷ E. Drück, “Germany”, у виданні B.-P. Lange and D. Ward (eds.), *The Media and Elections: A Handbook and Comparative Study* (London: Lawrence Erlbaum Associates, 2004).

²⁸ Рада Європи, Амстердамський Договір, Протокол про систему суспільного мовлення у державах-учасниках, 1997. Рада Європи, рекомендації № (96) 10 Комітету Міністрів держав-учасників про гарантію незалежності суспільного мовлення.

Мовники, що фінансуються за рахунок коштів платників податків, повинні надавати повну та об'єктивну картину усього політичного спектру під час висвітлення виборів.²⁹

6. Приватні мовники

Незважаючи на те, що мовники, які мають приватних власників, є комерційними підприємствами, до них, як правило, звертаються із проханням виконувати певні функції в інтересах держави – особливо під час виборчої кампанії – через те, що вони використовують суспільні блага (ефірні хвилі та частоти). З огляду на це ліцензія, яка їм надається на певний період державним органом, може містити певні вимоги стосовно новин, інформації, програм про поточні справи та підвищення рівня знань виборців.

Виконання суспільних доручень, які покладаються державою на приватне телебачення у Великобританії

У ліцензії, наданій британським органом, що регулює діяльність ЗМІ, – Офісом комунікацій (тут і далі – “Офком”) – п'ятому аналоговому національному телевізійному каналу Канал 5 (Channel 5), що є приватним, чітко вимагається надавати безоплатно ефірний час політичним партіям³⁰. Така сама вимога виконання державної функції міститься у ліцензії, наданій іншому приватному телевізійному каналу ITV.

Приватні мовники повинні також дотримуватися професійних стандартів об'єктивності у своїх новинах та програмах про поточні події, а також, незалежно від частки своєї аудиторії, зони покриття і того, чи вони є тематичним чи платним каналом, повинні надавати справедливе та точне висвітлення політичної діяльності та виборів.³¹

У цілому зобов'язання приватних мовників під час виборчої кампанії є більш різноманітними та більш складними для визначення, ніж зобов'язання суспільних ЗМІ. Ступінь редакторської свободи, яка повинна надаватися приватним мовникам, пов'язана із загальною організацією системи ЗМІ: кращий досвід регулювання висвітлення подій приватними ЗМІ пов'язано зі ступенем різноманітності та незалежності у сфері ЗМІ. Іншими словами, завдяки різноманітності приватних каналів, які мають різних власників і якими керують професійні журналісти, можна гарантувати, що діяльність кандидатів висвітлюється справедливо та неупереджено без потреби запроваджувати жорсткі правила. З іншого боку, у випадку концентрації медіа власності або недостатньої кількості незалежних приватних ЗМІ може існувати потреба у більш жорсткому регулюванні.

Конфлікт інтересів в Італії

До 2000 року система правил щодо висвітлення виборів на телебаченні була фрагментарна і досить приблизна. Зокрема, в існуючому законі (Закон 515/93) був “неохоплений період” між днем, визначеним для виборчих зустрічей, та офіційним початком передвиборної кампанії за 30 днів до дня виборів. Під час цього проміжку часу було можливо “за допомогою використання ЗМІ (...) здобути домінуючу позицію та ресурси³²”, згубну для принципу рівних можливостей для учасників виборчих перегонів. Пан Берлусконі, власник єдиної приватної в Італії телемережі та лідер головної консервативної партії Форца Італія (Forza Italia), вдався до цієї можливості та використав свій телевізійний канал для пропаганди і агітації. Тому у 2000 році було видано новий закон (Закон 28/2000) з більш жорсткими правилами, які

²⁹ Рада Європи, Рекомендації № R (99) 15, цитована праця, примітка 17.

³⁰ Офком, Ліцензія 5 каналу (Channel 5), Розділ 2 параграф 14, можна переглянути за посиланням: <http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/tvlicensing/c5/c5drl.pdf>.

³¹ Рада Європи, Рекомендації № R (99) 15, цитована праця, примітка 17.

³² E. Bettinelli, Par Condicio: Regole, Opinioni e Fatti (Torino: Einaudi, 1995).

застосовувалися до суспільних та приватних каналів щодо обмеження використання телевізійних каналів з метою агітації.

У принципі, незважаючи на те, що регуляторна система може відрізнятися для суспільних та приватних ЗМІ, все одно залишаються положення законів або постанови, які швидше за все впливатимуть на обидва сектори. Вони можуть включати:

- положення про повідомлення результатів опитувань громадської думки,
- закони про висловлення, що містять ознаки дискримінації або нетолерантності (“hate speech”), клепи, відповідальність ЗМІ за заяви політиків та інші пов’язані з цим питання,
- положення про електоральне мовчання до або під час виборів,
- процедура заслуховування громадськістю або політичними партіями скарг на ЗМІ,
- право журналістів на доступ до виборчих заходів.

3.1.2 Преса

До приватної преси, як правило, застосовується менше вимог завдяки системі вільного ринку, де відкрито конкурують різні редакційні політики та редакційні курси.

Для обґрунтування такого підходу застосовують наступні аргументи:

1. Друковані ЗМІ не використовують такі суспільні лімітовані блага, як ефірні хвилі. Ось чому їхній громадський обов’язок щодо об’єктивності та зваженості відповідно менший, ніж аналогічний обов’язок електронних ЗМІ;

2. Друковані ЗМІ мають менші початкові витрати, ніж електронні ЗМІ; ось чому легше досягти різноманітності друкованих ЗМІ.

3. З часу своєї появи газети виявляли тенденцію виступати незалежним джерелом інформації, час від часу вони є антагоністами органів влади, інколи наглядачами за дотриманням закону у допомогу уряду. Завдяки історичній ролі четвертої влади, преси, засуджуються будь-які намагання встановити жорсткий контроль над нею з боку органів державної влади.

Незважаючи на те, що суспільна преса повинна відповідати таким самим вимогам і виконувати такі самі державні зобов’язання, як суспільні телерадіо ЗМІ (на принципах зваженості, неупередженості, справедливості, надання безоплатної площі), приватним друкованим ЗМІ, як правило, дозволяється демонструвати більшу прихильність до певних партій, ніж суспільній пресі та суспільним телерадіо ЗМІ. Вони мають право реалізовувати свій власний політичний порядок денний, а також є загальноприйнятим, що преса може висловлювати політичні погляди.

Також загальний досвід саморегулювання, прийнятий друкованими ЗМІ (за допомогою кодексу поведінки та рад преси) може бути інтерпретований як свідчення того, що преса не обов’язково потребує правил, встановлених зовнішніми органами, і що ЗМІ можуть бути відповідальними за свою власну редакційну політику.

Незважаючи на це, свобода вираження поглядів не є абсолютним правом і на друковані ЗМІ також можуть накладатися певні зобов’язання, що переважно виражені у формі негативних правил, наприклад, заборона платної реклами або зобов’язання про відсутність дискримінації у тих випадках, коли платна реклама дозволяється. Інші закони, зокрема, ті, що містять положення щодо клепу або ті, що регулюють захист від висловлювань, що містять ознаки дискримінації або нетолерантності (“hate speech”) та ксенофобії, теж можуть вплинути на ступінь висвітлення газетами діяльності кандидатів та виборів.

Закони проти расизму, ксенофобії та заперечення геноциду у Бельгії

Бельгійське федеральне законодавство містить положення, які мають вплив на діяльність ЗМІ, зокрема Закон від 30 липня 1981 року про стримування певних дій, що вчинюються на підґрунті расизму та ксенофобії, та встановлює санкції за будь-яке розголошення намірів вдаватися до дискримінації, ненависті або насильства проти груп або окремих осіб на основі їхньої раси, кольору, національного або етнічного походження. Подібні положення містяться у законі проти заперечення, мінімізації або виправдання геноциду євреїв. Багато газет прямо включили такі положення до своїх статутів та редакційних кодексів і через це вони відмовилися друкувати маніфест радикальної правої партії *Vlaams Belang*, стверджуючи, що ідеї, які містилися у платформі партії, суперечили вищезазначеним законам.

3.2 Успішний досвід регулювання висвітлення виборів³³

Проблема, яка постійно повторюється під час виборчих кампаній, – це ступінь регулювання висвітлення у ЗМІ діяльності кандидатів і партій. Висвітлення виборів у ЗМІ охоплює різноманітні і складні питання, які можна розв'язати або за допомогою зовнішнього регулювання, або залишити без регулювання.

Одним з найбільш суперечливих питань є те, яке регулювання потрібно: зовнішнє чи саморегулювання. Як правило, журналісти не підтримують зовнішні обмеження чи вказівки будь-якого роду, які сприймаються як обмеження їхньої редакційної свободи. З іншого боку, незалежність системи ЗМІ може бути недостатньо сильною, щоб захищати журналістів та редакторів від тиску політичних органів, власників ЗМІ та рекламодавців. У такому контексті зовнішнє регулювання може гарантувати таку незалежність шляхом створення правил та системи спонукання, яка б змогла гарантувати надання об'єктивної, зваженої та неупередженої інформації.

Інше питання, пов'язане із законодавством, що регулює висвітлення виборів у ЗМІ, стосується сфер регулювання. Які жанри програм або висвітлення у пресі потрібно регулювати? Згідно із якими критеріями? Регулювання висвітлення виборів у ЗМІ, як правило, зосереджується на трьох основних аспектах:

- безоплатний доступ,
- платний доступ,
- редакційна політика.

У наступних розділах будуть проаналізовані ці три аспекти та надані базові рекомендації щодо регулювання кожного з них.

3.2.1 Безоплатний доступ

Вислів “безоплатний доступ” охоплює ряд різних жанрів програм та журналістських форматів. Незважаючи на те, що його, як правило, називають безоплатним або вільним, доступ такого роду цілком може фінансуватися з державного бюджету, як це відбувається в Україні. З точки зору визначення важливим є те, що партії і кандидати не повинні використовувати свої фонди для придбання площі або ефірного часу. Різні формати, які охоплює ця категорія, мають ряд спільних рис:

- Немає або майже немає щонайменшого втручання журналістів або редакційного контролю стосовно повідомлення, яке передається кандидатами або партіями.

³³ Успішний практичний досвід, викладений тут, переважно стосується аудіовізуальних ЗМІ, якщо не зазначено інше.

- Головна мета – передавати повідомлення кандидатів виборцям, інформувати про політичні альтернативи, та обговорювати питання, пов'язані з виборчим процесом.
- Площа або ефірний час надаються партіям та кандидатам на безоплатній основі, а на це виділяються кошти, як правило, з державного бюджету.

У багатьох країнах досить поширеною є практика, коли суспільні ЗМІ, а часом і приватні ЗМІ, надають безоплатний ефірний час політичним кандидатам та партіям для поширення своїх повідомлень серед електорату. *“Це розглядається як пряма форма комунікацій між політиками та виборцями, без жодної посередницької ролі ЗМІ. Одна з головних переваг надання безоплатного ефірного часу – це те, що менші партії або кандидати матимуть можливість донести їхні виборчі повідомлення, оскільки інакше вони не отримали б значного висвітлення своєї діяльності у ЗМІ. На противагу платному ефірному часу, який маленькі партії та кандидати часом не можуть собі дозволити, відсутність фінансів не повинна бути перешкодою в отриманні доступу до ефірних хвиль. Окрім того, безоплатний ефірний час до певної міри може компенсувати відсутність збалансованого висвітлення діяльності кандидатів або партій деякими ЗМІ”³⁴.*

Ми можемо визначити два головні види безоплатного доступу до ЗМІ під час виборчої кампанії:

А) Партійне передвиборне мовлення (далі – ППМ): ППМ – це телевізійне або радіо мовлення різної тривалості, яке організовується політичною партією або кандидатом для поширення інформації про свої політичні погляди серед електорату. Відповідний формат для преси – це публікації, у повному або скороченому вигляді, партійних програм, характеристик кандидатів або партійної друкованої реклами³⁵.

Усім партіям, зареєстрованим для участі у виборах³⁶, повинно гарантуватися ППМ, яке має бути організоване на основі відсутності дискримінації за допомогою встановлення чітких, зрозумілих і прозорих правил. Кількість часу, який буде виділятися, повинен давати кандидатам можливість ефективно повідомляти громадськість про свої політичні платформи та наводити приклади до них, а такі програми повинні транслюватися там і тоді, де вони досягнуть якнайбільшої аудиторії. Вони повинні бути чітко позначені як реклама партії, для того, щоб глядачі повністю усвідомлювали заангажований характер трансляції.

У принципі суспільні ЗМІ зобов'язані розміщувати ППМ, а до приватних мовників можна лише звертатися із проханням розмістити ППМ за певних умов. Приватні друковані ЗМІ, як правило, не зобов'язані публікувати матеріали безоплатно, якщо вони самі того не бажають.

Головні питання, пов'язані з ППМ, охоплюють:

1. Критерії розміщення ППМ. Визначаючи параметри розміщення та тривалість часу у розкладі, орган, що регулює діяльність ЗМІ, може обирати з-поміж двох принципів: **рівність** або **справедливість**. Рівність означає, що кожна партія або кандидат отримують однакову кількість часу або площі для розміщення своїх матеріалів. Справедливість означає, що кожен отримує пропорційну кількість часу або площі, спираючись на чіткі та однакові для всіх критерії (наприклад, кількість місць у парламенті або кількість поданих кандидатур). Який підхід є найкращим? На це

³⁴ Венеціанська Комісія, *цитована праця*, примітка 19.

³⁵ Для спрощення ми будемо називати ППМ безоплатний доступ як до аудіовізуальних, так і до друкованих ЗМІ.

³⁶ Незважаючи на це, є випадки, коли усім учасникам перегонів технічно неможливо надати час у розкладі для ППМ.

питання немає прямої відповіді, однак, у цілому, коли кількість конкуруючих сторін обмежена, можна застосовувати принцип рівності. Для президентських виборів, референдумів і в першу чергу для демократичних виборів критерій суворої рівності краще задовольняє потребу у забезпеченні однакових умов для всіх опонентів. Коли кількість конкуруючих партій та кандидатів є великою, можна застосовувати формулу пропорційності. Правила визначення пропорцій можуть базуватися на низці критеріїв: кількість голосів, отриманих партією на минулих виборах аналогічного типу, кількість місць у парламенті, мінімальний бар'єр, який визначається залежно від кількості кандидатур, поданих до мінімального числа виборчих округів.

Франція

У Франції всі кандидати і партії мають право на отримання безоплатного ефірного часу у суспільних електронних ЗМІ. Кожному кандидату надається певна кількість часу залежно від типу виборів (парламентські, президентські або європейські) та залежно від позиції партії у парламенті, як визначено у статті 16 Закону з поправками від 30 вересня 1986 року. Метод суворої рівності застосовується до кандидатів у президенті, в той час як критерій справедливості проведення застосовується до парламентських виборів.

а. Президентські вибори: під час першого туру кандидати мають право мінімум на 15 хвилин кожен; під час другого туру кожному кандидату надається година, але Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) (Аудіовізуальна Рада) може скоротити цей час відповідно до кількості кандидатів.

б. Парламентські вибори: під час першого туру партії, представлені у парламенті, мають право на 3 години загального часу, який має бути порівну розподілений між опозиційними та урядовими партіями (1,5 години ефірного часу для кожної із сторін). Під час другого туру 1,5 години загального часу мають бути порівну розподілені між опозицією та партіями більшості (45 хвилин на кожну із сторін). Інші партії, що мають як мінімум 75 кандидатів, мають право на 7 хвилин кожна під час першого туру та 5 хвилин під час другого туру³⁷.

Албанія

В Албанії під час парламентських виборів 2003 року Центральна виборча комісія надала час для ППМ на суспільному радіо та телебаченні за пропорційною формулою. Партії, які отримали більше, ніж 20% місць у Парламенті, – Соціалістична партія та Демократична партія, – мали право загалом на одну годину ППМ, а партії, що набрали менше 20% голосів у Парламенті, отримали по 30 хвилин кожна. По 10 хвилин було виділено не представленим у парламенті партіям та незалежним кандидатам.

Потенційно дискусійним питанням є надання **доступу незалежним кандидатам** у тих випадках, коли їх дуже багато. За таких умов надання усім їм безоплатного ефірного часу може бути поза технічними можливостями мовників.

Незалежні кандидати та право на ППМ: Huggett (Хазгетт) проти Великобританії³⁸

Європейська Конвенція про права людини та пов'язане з нею законодавство не гарантують усім кандидатам право доступу до суспільних телерадіо ЗМІ, як це впливає з рішення про допустимість, прийнятого Європейською Комісією з прав людини у зв'язку з петицією, поданою незалежним кандидатом. Кандидат, що балотувався на європейських виборах, намагався оскаржити те, що Британська Теле-Радіо Корпорація (Бі-Бі-Сі) не надала йому прямого доступу під час виборів на тій підставі, що тільки партії, які змагалися за мінімум 12,5% місць на виборах, отримали час у розкладі. Комісія відхилила скаргу як необґрунтовану

³⁷ E. Mauboussin, "France", in B.-P. Lange and D. Ward (eds.), The Media and Elections: A Handbook and Comparative Study (London: Lawrence Erlbaum Associates, 2004).

³⁸ R. J. Huggett проти Об'єднаного Королівства Великобританії, Заява № 24744/94, (1995).

та неприйнятну на тій підставі, що критерії, застосовані Бі-Бі-Сі, не були довільними чи дискримінаційними.

2. Відповідальність за розміщення. Немає єдиної моделі розподілу відповідальності щодо розміщення ППМ. У деяких країнах орган, що регулює діяльність ЗМІ, видає загальні інструкції для розміщення ППМ, у той час як втілення цих інструкцій у життя є відповідальністю мовників, а для цього вони консультуються з учасниками процесу (наприклад, у Великобританії Група з питань зв'язків із ЗМІ охоплює представників мовників, які надають безоплатний ефірний час зареєстрованим політичним партіям. Кожний мовник несе відповідальність за прийняття рішень про надання ефірного часу політичній партії у співпраці з виборчою комісією та органом, що регулює діяльність ЗМІ (Офком), для забезпечення послідовного підходу. В інших країнах орган, що регулює діяльність ЗМІ, несе відповідальність за організацію та нагляд за офіційною кампанією на радіо та телебаченні, включаючи організацію виробництва, мовлення та умов розробки розкладів для ППМ (наприклад, Франція, де Аудіовізуальна Рада CSA організує та проводить моніторинг ППМ на кожних виборах). В інших країнах відповідальність за розміщення ППМ несе орган, що адмініструє вибори (наприклад, у Польщі, де Національна виборча комісія відповідає за регулювання трансляції безоплатних повідомлень). Незважаючи на те, яка модель буде прийнята, її успішність залежатиме значною мірою від надійності та неупередженості регулюючого органу, що розподіляє час для трансляції повідомлень. На підставі цього можна зробити висновок, що корисно було б залучати політичні партії до розробки правил регулювання діяльності ЗМІ та виборів.

3. Тривалість, час та канали. Процес прийняття рішення про **виділення часу** трансляції або публікації у рамках надання безоплатного прямого доступу до ЗМІ має бути справедливим і прозорим. ППМ повинно транслюватися/публікуватися тоді, коли воно досягає найбільшої аудиторії, як правило, у найкращий ефірний час. Не повинно бути дискримінації будь-якої партії з точки зору порядку розміщення повідомлень (на зразок трансляції повідомлень правлячої партії у найкращий ефірний час та перенесення ППМ опозиції на час з низькою часткою аудиторії). Це можна організувати шляхом проведення лотереї для встановлення порядку трансляції/публікації або ротації партій відповідно до визначеного розкладу. Інший метод, який використовувався для аудіовізуальних ЗМІ, – тепер від нього відмовилися через швидке зростання кількості каналів та посилення принципу вільного перегляду, – це одночасна трансляція ППМ на всіх каналах.

Визначення часу для ППМ у Великобританії

Згідно із Правилами партійного політичного мовлення та референдумів, виданими Офкомом, британським органом, що регулює діяльність ЗМІ, телевізійне передвиборне мовлення найбільших партій (Консервативної, Лейбористської, Ліберально-демократичної та найбільших партій Північної Ірландії) повинно відбуватися у пройм-тайм (з 18.00 год до 22.30 год), так само як мовлення SNP та Plaid Cymru на каналі ITV в Шотландії та Уельсі. Те саме правило застосовується до трансляції усіх повідомлень, що стосуються референдумів. Повідомлення менших партій, як правило, повинні транслюватися у період з 17.30 год до 23.30 год. Подібні положення застосовуються для національних радіостанцій³⁹.

Друге дискусійне питання – це **тривалість** виділеного часу у розкладі, особливо в аудіовізуальних ЗМІ. Існують наступні можливі підходи: законодавство завжди мало на меті забезпечити, щоб виділений час був достатньо довгим для того, щоб партії могли вичерпно

³⁹ Правила партійного політичного мовлення та референдумів Офком, стаття 15 і 16, можна переглянути за посиланням: <http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/guidance/ppbrules/ppbrules.pdf>.

сформулювати своє повідомлення. Проте 10-15 хвилинне ППМ часто вважають занадто довгим для привернення уваги глядачів, і партії іноді скорочують свій час з метою не втратити увагу виборців (як, наприклад, у Великобританії до прийняття Акту про Комунікації 2003 року, де найбільші партії мали право на 10 хвилин, але зазвичай вони використовували тільки половину цього часу). Альтернативою цієї системи є можливість чітко визначити загальний наявний час, залишаючи на розсуд партії вибір, чи використовувати його весь, чи ні; якщо партія обирає другий варіант, тоді вона втрачає невикористаний час. Цю систему в цілому не схвалюють: вона створює організаційні проблеми для органу, що регулює діяльність ЗМІ, так само як і для ЗМІ, оскільки призводить до того, що мовник майже втрачає можливість планувати свою діяльність. Третій підхід може становити компроміс між двома попередніми. Партії можуть отримати загальну кількість виділеного часу відповідно до узгодженої системи. Цей загальний час може бути розділений на часові проміжки різної тривалості, що дозволить партіям розміщувати обґрунтовані аргументи, що вимагають багатослівних пояснень, з одного боку, та короткі рекламні повідомлення, з іншого боку.

Тривалість ППМ у Франції

Аудіовізуальна Рада CSA розподілила безоплатний ефірний час прямого доступу для партій на формати двох видів, один довший та інший короткий. За постановою суду у справі Horblin та інші від 20 жовтня 1989 року (позов № 108 130), суд підтримав рішення Аудіовізуальної Ради диференціювати короткі та довгі програми на суспільних каналах. Суд встановив, що такий розподіл дав можливість менш відомим партіям з'являтися на телебаченні на початку та наприкінці кампанії та отримати проміжки часу для трансляції своїх повідомлень у прайм-тайм так само, як і в інший час за розкладом⁴⁰.

Третє питання пов'язано із самими **ЗМІ**, на яких транслюється чи публікується ППМ. У принципі це повинні бути найбільш популярні ЗМІ, щоб вони могли досягти якнайширшої аудиторії. Тому рекомендується транслювати/публікувати ППМ у головних національних ЗМІ з метою забезпечити доступ партій та кандидатів до найбільшої кількості виборців. Також є критичним не дискримінувати партії, наприклад, транслюючи повідомлення партії влади на найбільш популярному каналі, а опозиції – на спеціалізованому каналі.

4. Відповідальність за формат і зміст. У цілому слід уникати будь-якої попередньої цензури формату та змісту політичних повідомлень. Проте з метою забезпечення передачі важливих повідомлень та ненадходження заборонених матеріалів до громадськості можна обґрунтувати запровадження регулювання у тій мірі, в якій воно відповідає принципам міжнародного права щодо обмежень свободи вираження поглядів (необхідність, законність, пропорційність, легітимність). Ось чому регуляторний орган може визначати **формат** ППМ, щоб забезпечити трансляцію важливих політичних повідомлень та задовольнити умови рівності кандидатів.

Контроль над **змістом** є більш проблематичним. Хоча це правило в цілому не схвалюється, ЗМІ мають право захищати себе від поширення будь-яких заборонених або незаконних матеріалів (особливо таких, які пов'язані з висловлюваннями, що містять ознаки дискримінації або нетолерантності, наклепами, з питаннями авторського права). Одне з можливих розв'язань цієї проблеми – це підготовка регулюючим органом вичерпного та доступного для громадськості переліку заборонених тем, яких кандидат не може торкатися під час ППМ. Альтернативним варіантом розв'язання проблеми могла би бути повна відмова від нагляду за змістом повідомлень, таким чином перекладаючи відповідальність на кандидатів за ППМ та за можливий ризик того, що

⁴⁰ E. Mauboussin, *цитована праця*, примітка 37.

їхні повідомлення не будуть прийняті ЗМІ. Як зазначив Спеціальний доповідач ООН із питань свободи вираження поглядів та думки, ЗМІ не повинні нести юридичної відповідальності за протиправні заяви, які вони повідомляють у ході передвиборної кампанії⁴¹; така відповідальність повинна бути покладена виключно на політичну партію, яка розмістила матеріал. *“Думка про те, що ЗМІ не можуть переслідуватися у судовому порядку у цивільній або кримінальній справі за повідомлення висловлювань політиків, підкріплює підхід, започаткований, серед інших, Конституційним Судом Іспанії. Цей підхід наголошує на праві громадськості бути поінформованою про те, що політики кажуть, навіть якщо це протиправне повідомлення або таке, що потенційно провокує насильство”*⁴².

Регулювання змісту ППМ у Франції, Великобританії та Боснії і Герцеговині

У Франції правила, які регулюють зміст, є досить жорсткими, особливо стосовно обмежень на висвітлення переваг правлячої партії. Наприклад, під час президентських виборів у 1988 році кандидатам не дозволялося використовувати національні символи (зокрема гімн або прапор), або показувати місця, де вони виконують свої офіційні обов'язки.

У Великобританії у Правилах партійного політичного мовлення та референдумів Офком⁴³ зазначається, що хоча редакційний контроль ППМ є відповідальністю партій, мовники мають обов'язок забезпечення відповідності матеріалів трансляції вимогам Кодексу мовлення. Мовникам також рекомендують намагатись отримати від партій та організацій, що проводять референдуми, юридичне звільнення від відповідальності за розповсюдження наклепів, порушення авторського права та подібних юридичних ризиків. Мовникам рекомендують видати інструкції щодо прийнятності змісту та технічних питань. Окрім того, мовники та регулятори діяльності ЗМІ встановили низку правил, які забороняють торкатися певних тем та встановлюють жорсткі технічні стандарти для виробництва програм⁴⁴.

Згідно з положеннями щодо висловлювань, що містять ознаки дискримінації або нетолерантності під час загальних виборів 2002 року у Боснії та Герцеговині, засобам масової інформації чітко заборонялося використовувати будь-які матеріали, які за своїм змістом чи стилем могли становити чітку та безпосередню загрозу провокування етнічної чи релігійної ненависті серед громад або безпорядки будь-якого іншого характеру, які могли б перешкодити виборчому процесу. Може здатися, що це правило було жорстким обмеженням свободи вираження поглядів осіб під час передвиборної кампанії. Незважаючи на це, воно є легітимною спробою встановлення правил з даного приводу у країні, де ЗМІ відігравали значну роль у розпалюванні расової ворожнечі під час громадянської війни.

Мовники можуть відмовитися транслювати ППМ, якщо матеріали трансляції відкрито порушують кримінальне законодавство або інше національне законодавство і, якщо через це мовників можуть розглядати де факто як співучасників порушення. Ось чому в загальному телерадіо ЗМІ та газети повинні мати повноваження відхилити ППМ, але підстава для відхилення повинна бути визначена у чітких та однозначних інструкціях, а також бути предметом судового розгляду.

⁴¹ “Звіт Спеціального доповідача з питань захисту та пропаганди права на свободу думки та свободу слова, пан Абід Хусейн”, цитована праця, примітка 6.

⁴² Проект АСЕ, ЗМІ та вибори: відповідальність ЗМІ за протиправні заяви, див. за посиланням: <http://aseproject.org/ase-en/topics/me/mec/mec03/mec03d/mec03d02/view>.

⁴³ Правила партійного політичного мовлення та референдумів Офком, стаття 3 і 4, цитована праця, примітка 39.

⁴⁴ Див. Інструкції з виробництва, Група зв'язків із ЗМІ, див. за посиланням: <http://www.broadcastersliaisongroup.org.uk/guidelines.html>.

Німеччина та постанови Федерального Конституційного Суду щодо відмови у трансляції ППМ

Після отримання відмови у наданні ефірного часу деякі партії звернулися до судів з метою зобов'язати мовників транслювати їхні повідомлення. Федеральний Конституційний Суд зазначив: "Це не є повноваженням станції мовлення відхилити виборчий матеріал на підставі аргументу, що його зміст виглядає неконституційним, оскільки компетенція визначення антиконституційності діяльності партії та її повідомлень належить виключно Федеральному Конституційному Суду. Проте станція має право очікувати від партії, що партія використовуватиме свій ефірний час виключно для агітації на законних підставах, та, зокрема, те, що жодне подібне та очевидне порушення кримінального законодавства не буде мати місце. Ось чому станція має право на контроль змісту матеріалів та, у випадку такого порушення закону, на відхилення матеріалів трансляції"⁴⁵.

5. Умови виробництва: з метою забезпечення однакових умов для політичних сил можна надати усім партіям ресурси для виробництва ППМ, щоб уникнути виключення із процесу партій з обмеженими фінансовими можливостями. Ресурси можуть включати або доступ до виробничих потужностей громадських ЗМІ, зокрема камер і студій, або фінансові внески для виробництва, що виділяються партіям органами адміністрування виборами пропорційно до кількості ефірного часу, який їм розподіляється.

Умови виробництва ППМ у Франції

У Франції, наприклад, Аудіовізуальна Рада CSA відіграє головну роль у виробництві ППМ. Цей орган заявляє, що у своїй діяльності Рада "жорстко дотримується принципу рівності у підходах до всіх кандидатів. З цією метою кожен кандидат повинен отримати однакову кількість засобів та однакові умови виробництва, рівний доступ до часу на запис, однакову кількість камер та однакову кількість студій та потужностей, що спеціально обладнані для цієї мети, до яких мають доступ усі кандидати. Під час кампанії CSA наглядає за тим, щоб умови запису, виробництва та трансляції програм були гарної якості та однакові для всіх кандидатів"⁴⁶.

6. Зобов'язання, що накладаються на приватних мовників. У багатьох країнах на приватні ЗМІ накладаються різні види зобов'язань стосовно ППМ. Є декілька регуляторних моделей:

- першою йде система вимог до приватних мовників, у рамках якої вони не зобов'язані транслювати ППМ взагалі. Це мало місце в Італії до реформи 2000 року: перед тим, як було прийнято новий закон, державна телерадіокомпанія, RAI, мала обов'язок транслювати безоплатні повідомлення, а поряд з цим на приватних мовників це зобов'язання не поширювалося та, окрім того, вони мали можливість розміщувати також платну рекламу.
- Друга модель – покладати на приватні телерадіо ЗМІ низку суспільних обов'язків в якості умови отримання ними ліцензії на мовлення. Ця модель використовується у Великобританії, де наземні комерційні мовники зобов'язані за умовами їхніх ліцензій транслювати ППМ (див. розгляд випадку у Розділі 3.1, б.).
- Третя можливість регулювання – це надання приватним мовникам вибору щодо того, чи брати на себе зобов'язання транслювати ППМ. Якщо приватні мовники приймають рішення транслювати повідомлення безоплатно, вони повинні робити це на тих самих умовах, що і суспільні ЗМІ, та без дискримінації жодної політичної партії. Ця система

⁴⁵ Федеральний Конституційний Суд, том 47, 1978, с. 198 у виданні E. Dürck, p. 69, цитована праця, примітка 27.

⁴⁶ E. Mauboussin, цитована праця, примітка 37.

зараз використовується в Італії, де трансляція ППМ на приватних телевізійних національних каналах є факультативною, але підпадає під положення, викладені у Законі 28/2000 про політичні комунікації.

Друга і третя модель пов'язані з питанням оплати за ефірний час, що може стати дуже делікатною темою. По суті питання є таким: хто заплатить і як? Ненадходження компенсації будь-якого типу до засобів масової інформації може мати негативний вплив на їхнє фінансове становище, особливо під час виборів, коли є багато учасників перегонів і через це загальна кількість часу, який виділяється, може бути великою. Орган, що адмініструє вибори, може виділити частину свого бюджету на покриття такого роду витрат відповідно до моделі, у рамках якої мовникам відшкодовуються витрати за найнижчим рекламним тарифом, у який маржа прибутку не включається.

Зобов'язання приватних ЗМІ у Хорватії та Боснії і Герцеговині

Під час парламентських виборів у Хорватії 2007 року приватні мовники скаржилися місії спостерігачів за виборами від ОБСЄ/БДІПЛ, що правила висвітлення виборів у ЗМІ були занадто складними та суворими. Зокрема, через виділення безоплатного часу усім учасникам виборчих перегонів програми мовлення стали надто довгими, що стало фінансово обтяжливим для комерційних ЗМІ, які розраховують на рекламу для отримання доходу.

Подібну стурбованість висловлювали приватні мовники у Боснії і Герцеговині під час загальних виборів 2002 року. Згідно з законом про вибори, упродовж 30 днів до дня виборів усі телерадіо ЗМІ повинні були надавати безоплатний час усім учасникам перегонів і тільки комерційні ЗМІ, які не транслювали жодних політичних програм або новин, були звільнені від цього. Окрім того, від усіх телерадіо ЗМІ вимагалось, щоб вони транслювали заяви та інформацію Виборчої комісії Боснії і Герцеговини безкоштовно з метою інформування виборців про виборчий процес. Виділення великої кількості безоплатного ефірного часу було фінансово обтяжливим для приватних мовників також з огляду на велику кількість партій, які брали участь у виборах та мали право на ППМ.

7. Зобов'язання, які накладаються на приватну пресу. Як зазначалося у попередньому розділі, приватні друковані ЗМІ мають менш жорсткі зобов'язання щодо висвітлення виборів і від них, як правило, не вимагається подавати безоплатну рекламу кандидатів і партій. У деяких країнах розміщення політичних повідомлень безкоштовно в комерційних ЗМІ не є обов'язковим, але якщо газета приймає рішення надати площу кандидату безкоштовно, вона повинна гарантувати таку саму можливість усім кандидатам згідно з такими ж правилами та умовами.

Безоплатні повідомлення у пресі в Німеччині

У Німеччині преса може публікувати передвиборні програми головних урядових та опозиційних партій безоплатно у якості довідкових матеріалів для читачів. Питання про те, чи друкувати маніфести або загальні програми менших партій, чи ні, вирішується головним редактором⁴⁷.

8. Право на оскарження або апеляцію. У спірному випадку, що стосується ППМ (наприклад, ЗМІ відмовляється транслювати матеріал), постраждала сторона повинна мати право вимагати судового захисту від компетентного органу. Це може бути або орган, що регулює діяльність ЗМІ під час виборчої кампанії, або судовий орган. ЗМІ або позивач повинні мати право

⁴⁷ E. Drück, цитована праця, примітка 27.

оскаржувати рішення виконавчого органу за допомогою використання чіткого своєчасного, доступного та оперативного механізму судової апеляції.

В) Інші виборчі програми: ця категорія включає усі програми: дебати, круглі столи, інтерв'ю, у центрі уваги яких знаходяться виборчі платформи та кандидати. Їхні формати можуть відрізнятися залежно від особливих редакційних вимог та діючих юридичних норм, однак всі вони мають спільну рису – це посилений редакційний контроль у порівнянні з ППМ та наявність певної форми журналістського посередництва.

Перше питання, що пов'язане із цим жанром програм, – це те, чи вони повинні регулюватися **законодавством**, чи повинні належати до **сфери редакційної відповідальності ЗМІ**. З огляду на їх структуру та тривалість, програми дискусій, інтерв'ю та дебатів є важливим інструментом кампанії, оскільки вони дають кандидатам можливість розвивати свої погляди та повідомлення у більш аргументований спосіб, ніж у випадку ППМ. Дебати також надають можливість громадськості робити пряме порівняння кандидатів. Ці типи програм повинні бути організовані у справедливий спосіб. *“Незважаючи на те, що ці програми є чудовою можливістю для вираження різноманітних ідей, якщо не додати до них деякої збалансованості поглядів, вони можуть ввести в оману, створити невірне уявлення та надати невірну інформацію багатьом глядачам. Наділяти уряд владою оцінювати “справедливість” на ринку ідей, так само небезпечно, як і те, коли ведучий ток-шоу не дбає про розмаїття поглядів”⁴⁸.*

З огляду на це, виділяють три головні моделі регулювання:

а) *сильне зовнішнє регулювання*, коли орган, що регулює діяльність ЗМІ під час виборчої кампанії, встановлює детальні правила організації таких програм.

Регулювання виборчих програм в Італії

Закон про політичні комунікації 28/2000 містить положення про те, що національні радіостанції та телевізійні канали – франшизоотримувачі – зобов'язані транслювати політичні програми безкоштовно і повинні забезпечувати об'єктивність та рівність умов доступу для всіх політичних діячів та на всі теми. Орган, що відповідальний за комунікації, – AGCOM та Комісія парламентського контролю (AGCOM – інституційний орган, що регулює діяльність ЗМІ та наглядає за RAI, суспільними телерадіо ЗМІ) визначають більш специфічні правила для втілення законодавчих вимог на кожних виборах.

Під час парламентських виборів 2008 року цей інституційний орган видав положення з вимогою про те, що у всіх політичних програмах необхідно було забезпечити рівність можливостей та справедливе висвітлення усіх опонентів. У цьому положенні були визначені також часові рамки та розклад для таких програм, при цьому суспільним ЗМІ надавалася можливість організувати та транслювати дебати між кандидатами на прем'єрську посаду⁴⁹.

б) *поєднання зовнішнього регулювання та саморегулювання*, у якому орган, що регулює діяльність ЗМІ під час виборів, встановлює загальні директиви для організації таких програм, а практичні заходи для забезпечення зваженості та справедливості (наприклад, прийняття рішення щодо формату, кількості учасників, тривалості тощо) залишаються на розсуд самого ЗМІ.

⁴⁸ Венеціанська комісія, *цитована праця*, примітка 19.

⁴⁹ Delibera n. 42/08/CSP, Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alle campagne per le elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica (Implementing Regulation on Political Communication and Equity of Access to the Media for Parliamentary Elections), можна переглянути за посиланням: http://www.agcom.it/provv/d_42_08_CSP.htm (італійська версія).

Регулювання виборчих програм у Великобританії та США

Великобританія має систему, де контроль органу, що регулює діяльність ЗМІ, є відносно м'яким і мовники мають редакційну відповідальність за організацію передвиборчих програм. Для приватних каналів регулюючий орган Офком видав Кодекс мовлення, який вимагає, щоб належна увага була приділена висвітленню діяльності великих партій у передвиборний період. Мовники повинні також розглянути можливість висвітлення діяльності інших партій та незалежних кандидатів, які мають оригінальні погляди та бачення. Питання про те, як забезпечити таку належну увагу та організувати відповідне висвітлення, залишається на розсуд мовників⁵⁰. Аналогічним чином у редакційних принципах ВВС (Бі-Бі-Сі) зазначається: "Наша відданість принципам об'єктивності та справедливості потрапляє у центр уваги у період висвітлення виборчих кампаній. (...) Ми повинні приймати свої редакційні рішення та бути здатними їх захищати на підставі того, що вони є обґрунтованими та були прийняті зважено та неупереджено. Для цього ми повинні застережити, що (...) судження про новини у передвиборний період формуються у рамках демократичних дебатів, які в свою чергу забезпечують, щоб належна увага приділялася вислуховуванню поглядів та вивченню стратегій усіх партій та оспоруванню їх. (...) Способи, у які досягається точність передачі інформації та об'єктивність, можуть бути різними. Цього можна досягти за допомогою одного пункту, однієї програми, серії програм або у ході всієї кампанії. Однак особи, що займаються розробкою змісту програм, повинні взяти на себе відповідальність за забезпечення належної точності та неупередженості у своєму власному виробництві та не повинні покладатися на інші служби ВВС (Бі-Бі-Сі), щоб вони виправляли їхні недоліки"⁵¹.

Сполучені Штати Америки є цілком унікальним прикладом щодо ступеня свободи від урядового контролю над усіма ЗМІ, що базується на силі захисту, гарантованого свободі слова та свободі ЗМІ згідно з Першою Поправкою. Незважаючи на це, президентські дебати не перебувають під редакційним контролем мовників, натомість, вони організовуються та проводяться Комісією з президентських дебатів (CPD), що не пов'язана з жодною партією. CPD забезпечує, що на загальних виборах кожні чотири роки проводяться дебати між головними кандидатами, які змагаються за посаду Президента та Віце-Президента Сполучених Штатів. CPD спонсорувала низку дебатів під час кожних із п'яти останніх виборів. CPD розробляє неупереджені, об'єктивні критерії, за якими вона приймає рішення про відбір кандидатів для участі у дебатах. Метою встановлення цих критеріїв є визначити тих кандидатів, які здобули такий рівень електоральної підтримки, щоб їх можна було реально розглядати як головних опонентів на президентських перегонах. Що стосується загальних виборів 2008 року, CPD застосовуватиме три критерії до кожного заявленого кандидата, щоб визначити, чи кандидат має право брати участь в одних чи більше дебатах, що проводять CPD. Критерії є наступними: (1) відповідність Конституції, (2) включення до виборчого бюлетеня, (3) електоральна підтримка. Кандидат повинен відповідати усім трьом критеріям, щоб його запросили для участі у дебатах⁵². Незважаючи на те, що вибір кандидатів є відповідальністю CPD, правила проведення, місце та дати проведення дебатів, так само, як і теми, визначаються кандидатами, як правило, за допомогою дуже детального Меморандуму про взаєморозуміння⁵³.

⁵⁰ Кодекс мовлення Офком, Розділ 6 "Вибори та референдуми", можна переглянути за посиланням: <http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/codes/bcode/elections/>.

⁵¹ Редакційні принципи ВВС, "Мовлення від час виборів", можна переглянути за посиланням: <http://www.bbc.co.uk/guidelines/editorialguidelines/edguide/politics/broadcastingdur.shtml>.

⁵² Комісія з президентських дебатів, критерії відбору безпартійних кандидатів для участі у дебатах з приводу загальних виборів 2008, можна переглянути за посиланням: <http://www.debates.org/pages/candselect2008.html>.

⁵³ Як приклад Меморандуму, див. Меморандум, підписаний під час президентських виборів 2004 року Джорджем Бушем та Джоном Керрі, див. за посиланням: <http://www.gwu.edu/~action/2004/deb04main/debateagreement.pdf>.

в) система саморегулювання, у якій відповідальність за забезпечення зваженості та рівності у підходах несуть виключно журналісти, спираючись на свої професійні судження.

Заходи саморегулювання: Словацькі парламентські вибори у 2002 році і Канада

Під час парламентських виборів у 2002 році всі зареєстровані політичні партії і більшість ЗМІ добровільно зголосилися дотримуватися Кодексу поведінки ЗМІ та політичних опонентів, який було написано у співпраці з громадськими організаціями. Підписавши цей Кодекс, політичні партії та ЗМІ прийняли на себе зобов'язання приймати, поважати, дотримуватись, та робити свій внесок у проведення вільних і справедливих виборів. Незважаючи на те, що Кодекс не був обов'язковим за законом документом, ті, хто порушував викладені у ньому правила, потрапляли під тиск суспільства, а усі ті, хто його підписав, значно суворіше дотримувалися усіх правил. Порушення Кодексу оцінювалися незалежними експертами – громадськими організаціями та медіа експертами.

У Канаді виборчий консорціум ЗМІ є неприбутковою групою взаємодії телерадіо мереж та агенцій новин, які спільно з представниками політичних партій організують національні телевізійні дебати між найбільш відомими партійними лідерами. Дебати є наріжним каменем кампанії, оскільки їх транслюють головні англійські та французькі канали і таким чином забезпечують якнайширшу аудиторію партійним лідерам. На парламентських виборах 2006 року національні дебати проводилися чотири рази, двічі англійською мовою та двічі французькою мовою, і при цьому консорціум мав повну незалежність у їх організації, оскільки немає формальних юридичних положень, які б регулювали політичні дебати під час виборів⁵⁴.

Незалежно від системи регулювання, процес консультацій з учасниками процесу (ЗМІ, партії та кандидати) стосовно правил та практичних заходів становить добру практику, яка допомагає створювати легітимне і спільне регулятивне середовище.

Другим питанням у зв'язку з виборчими програмами є те, **чи регулювання повинно стосуватися тільки суспільних ЗМІ, чи також і приватних ЗМІ**. Загальною тенденцією має бути визначення певного рівня зобов'язань для суспільних ЗМІ, у той час як приватні ЗМІ можуть бути об'єктом більш лояльного регулювання: вони мають вибір стосовно того, чи виробляти програми про вибори і кандидатів, чи ні. Якщо вони приймають рішення виробляти такі програми, вони повинні відповідати тим самим принципам зваженості, відсутності дискримінації та неупередженості, якими керуються суспільні ЗМІ. Як і в інших галузях діють різні системи регулювання з різними зобов'язаннями, які покладаються на приватних мовників. Наприклад, у Франції усі мовники повинні відповідати вимогам щодо справедливості, встановленим CSA, у той час як у Німеччині приватні мовники можуть приймати рішення повністю на свій розсуд, коли організують дебати та круглі столи, за умови, що вони дотримуються професійних стандартів висвітлення.

Третім спірним питанням є **виділення часу**, зокрема, вибір між **рівністю та справедливістю** в якості критерію для виділення часу. Ті самі міркування, що були викладені при обговоренні ППМ, застосовуються і тут, ми рекомендуємо звернутися до підрозділу А цього розділу, щоб переглянути більше інформації з цього питання.

Німеччина: редакційна свобода у висвітленні виборів

У двох судових випадках певні партії вимагали, щоб їхні кандидати отримали дозвіл взяти участь у передвиборній програмі, на яку були запрошені лише представники партій, що

⁵⁴ ОБСЄ – ОДІПЛ, місія з оцінки парламентських виборів 2006 року у Канаді, остаточний звіт, можна переглянути за посиланням: http://www.osce.org/documents/odihr/2006/04/18710_en.pdf.

представлені у Парламенті. У обох випадках суди постановили, що канали мали свободу приймати рішення про те, у який спосіб вони бажали інформувати виборців про виборчі питання та позиції кандидатів. Проте, якщо ЗМІ приймає рішення запросити представників партій, що балотуються на виборах, до дебатів та ставити їм запитання від журналістів, аудиторії та опонентів, тоді редакційна свобода каналу стає більш обмеженою. Ці програми мають на меті сформувати загальне уявлення про позиції партій та представити кандидатів, саме тому вони повинні включати всі партії. Лише ті периферійні групи та партії, які не мають ваги (за критеріями членства, результатів минулих виборів або інших подібних об'єктивних критеріїв), можуть не включатися до таких програм⁵⁵.

Інше питання пов'язане із **часом трансляції/публікації та ЗМІ**, де ці програми стають надбанням громадськості, так само як і їхня структура. Ті самі міркування, що й у випадку ППМ, можна застосувати і тут: ці матеріали слід транслювати тоді, коли вони досягають найбільшої аудиторії, як правило, у прайм-тайм. Це мають бути найпопулярніші національні ЗМІ. Передвиборні програми повинні транслюватися/публікуватися у головних національних ЗМІ з метою надати можливість партіям та кандидатам охопити найбільшу кількість виборців. Окрім того, структура дебатів або інтерв'ю повинна гарантувати відсутність дискримінації щодо будь-якої партії, тобто, кожен кандидат повинен отримати достатньо часу або площі для висловлення свого повідомлення.

Насамкінець, слід розвинути ідеї стосовно кращої журналістської практики, яка має місце у випадку дотримання принципів **неупередженості та зваженості**. Досвід свідчить, що незважаючи на те, що журналісти-ведучі програм мають обов'язок бути неупередженими, гості, що не є політичними діячами, зокрема інші журналісти, політологи, експерти та звичайні громадяни, можуть висловлювати свої власні погляди. Важливим тут є забезпечення розмаїття та збалансованість поглядів з приводу теми дискусії. Окрім того, участь у таких програмах не повинна залежати від сплати будь-яких внесків. Ведучі, журналісти та працівники шоу, що також є кандидатами, повинні бути відсторонені від появи на екрані під час виконання своїх професійних обов'язків (з цього приводу див. також Розділ 3.2.3 Редакційна політика, програми про поточні події).

3.2.2 Платний доступ та політична реклама

а. Платний доступ, огляд основних положень

Платний доступ є можливістю для всіх політичних партій та кандидатів поширювати свої повідомлення за допомогою ЗМІ. Незважаючи на те, що виборці, без сумніву, потребують якомога більше інформації про учасників перегонів для того, щоб зробити свій вибір, платна реклама може надати незаслужену перевагу тим партіям або кандидатам, які можуть дозволити придбати більше ефірного часу та площі. Дискусія про платну політичну рекламу постійно триває, позиції у цій дискусії відбивають культурні, історичні та політичні традиції⁵⁶.

Незважаючи на те, що у деяких країнах платна реклама є головним засобом прямого доступу кандидатів до виборців, у багатьох європейських країнах вона заборонена. *“Загалом, країни з давніми традиціями з суспільною власністю ЗМІ, наприклад, Франція, Великобританія, Данія, виявили тенденцію неприхильного ставлення до платної політичної реклами. Країни з сильнішими традиціями комерційного мовлення, зокрема Сполучені Штати, представляють іншу крайність: виявляють тенденцію розглядати політичну*

⁵⁵ E. Druick, *цитована праця*, примітка 27.

⁵⁶ Венеціанська Комісія, *цитована праця*, примітка 19.

рекламу як природну. Варто відзначити, що така європейська країна, як Фінляндія де комерційне мовлення є найбільш домінуючим, також належить до тих країн, де дозволяється необмежена політична реклама⁵⁷. Платна політична реклама забороняється законом у ряді країн, включаючи Бельгію, Чеську Республіку, Францію, Німеччину, Ірландію, Мальту, Норвегію, Португалію, Румунію та Великобританію. Заборона платної політичної реклами може приймати різні форми від повної заборони, що охоплює як друковані, так і електронні ЗМІ (як у Румунії) до менш жорсткої заборони, яка застосовується до всіх електронних ЗМІ (Туреччина, де політична реклама дозволяється тільки у пресі) або до заборони, що поширюється тільки на деякі особливі аудіовізуальні ЗМІ (на зразок Іспанії).

Іспанія

У випадку Іспанії платна політична реклама не дозволяється на суспільному телебаченні і радіо та на приватних телевізійних каналах. Заборона не включає приватні радіостанції. Причиною заборони, яка стосується приватного телебачення, так само як і суспільних ЗМІ, є юридичний статус комерційного телебачення. Акт 4/1980 від 10 січня 1980 року Статуту радіо та телебачення дає визначення телебаченню як “важливій громадській службі, що уповноважена державою”; ця концепція є визначальною у побудові всієї системи регулювання ЗМІ в Іспанії, включаючи регулювання діяльності під час кампанії. У випадку комерційного телебачення будь-яка приватна ініціатива виглядає як адміністративна тимчасова уступка уряду, через модальність громадського змагання, що надає приватному телебаченню юридичний статус суспільного ЗМІ.

Дві протилежні позиції, які стосуються платної реклами на аудіовізуальних ЗМІ, можуть бути підсумовані у наступний спосіб:

а. Проти платної реклами: “Аргумент проти платної реклами головним чином базується на тому, що вона не гарантує рівних можливостей для учасників перегонів. Надання дозволу партіям купувати ефірний час значно збільшує їхні витрати на кампанію, ставлячи, таким чином у більш вигідне становище найбагатші та найбільші партії. Платна реклама пов’язана з ризиком створення переваг для правлячої партії у порівнянні з опозицією у тих націях, де урядові посади є основним джерелом фінансування. Також платна реклама, з огляду на свою подібність до комерційної реклами та апелювання до емоцій, пов’язана з ризиком введення в оману виборців, усе це може призвести до позбавлення їх можливості зробити обґрунтований та раціональний вибір. З огляду на їхню природу, у платних рекламних роликах на перше місце ставиться імідж та ігнорується суть, спрощуються складні питання та збіднюється контекст виборчих комунікацій. Нарешті, використання платних роликів може підірвати незалежність ЗМІ від партійного впливу, особливо стосовно приватних мовників, чиїм головним джерелом доходу є реклама”⁵⁸.

б. За платну рекламу: “Аргумент на користь платної реклами полягає у захисті свободи вираження поглядів. З цієї точки зору, політичні партії не повинні бути обмежені у своєму праві мати доступ до ЗМІ та будь-які обмеження щодо платної реклами повинні розглядатися як неналежне обмеження окремого права на свободу вираження⁵⁹”. Багато країн, у яких дозволяється платна політична реклама, передбачають певні юридичні обмеження з метою гарантувати, що до всіх опонентів застосовують однаковий підхід та всі вони мають доступ до рекламної площі на однакових умовах. Обмеження, як правило, включають також специфічні умови стосовно кількості політичної реклами, яку може придбати кандидат або партія. Метою

⁵⁷ Проект АСЕ, ЗМІ та вибори: платна політична реклама, можна переглянути за посиланням: <http://aceproject.org/ace-en/topics/me/mec/mec04/mec04b>.

⁵⁸ Там само.

⁵⁹ Там само.

регулювання розміщення платної реклами є створення більш рівних умов для партій та зменшення суми коштів, необхідних для проведення кампаній.

Питання платної реклами є менш суперечливим у випадку приватних друкованих ЗМІ. Незважаючи на це, преса повинна дотримуватися принципу рівних можливостей: однакові умови платної реклами повинні гарантуватися для всіх опонентів шляхом надання їм фіксованих та рівноцінних тарифів. Друковані ЗМІ повинні чітко визначити матеріал, за який вноситься плата. Може бути введено ліміт на кількість платної реклами, яку партії мають право придбати, так само як і ліміти щодо кількості оплачених сторінок, які ЗМІ можуть надрукувати за день. Незважаючи на ці загальні рекомендації, національне законодавство суттєво відрізняється в різних країнах та часто надає пресі більше свободи у прийнятті рішень.

Німеччина

У Німеччині немає положення, яке б забезпечувало право надавати платну рекламу у приватній пресі. Отже, газети мають право відмовляти партіям у наданні площі за оплату. Виняток із цього загального принципу – це коли така відмова має місце на монополізованих ринках: “Якщо, наприклад, партія або кандидат на місцевих виборах дістають відмову у придбанні площі від єдиного ЗМІ у виборчому окрузі, вони можуть звернутися до суду з проханням про судовий захист на підставі нехтування свободою вибору та зловживання монопольним становищем⁶⁰”.

Бельгія

*У Бельгії газети мають право відмовити у розміщенні політичної реклами, якщо вона суперечить їхньому редакційному або корпоративному статуту. Під час Федеральних виборів 2007 року крайня права партія *Vlaams Belang* звернулася до суду із позовом проти п'яти газет, які відмовилися друкувати їхню рекламу. У своєму рішенні Брюссельський Комерційний Суд визнав політичні або ідеологічні причини як законні підстави для відмови у розміщенні агітаційної реклами, це був аргумент, висунутий трьома із п'яти газет. На протипау цьому, Суд не визнав практичні та економічні міркування як достатню причину для відмови, про що заявляли два інші щоденні видання. Тому Суд прийняв рішення, що дві газети мають опублікувати рекламу *Vlaams Belang*⁶¹.*

6. Політична реклама: визначення і проблеми

Перша дискусійна тема, що пов'язана із політичною рекламою, стосується її **визначення**. Національні законодавства різних країн дають визначення політичній рекламі за допомогою різних термінів. У деяких країнах взагалі немає юридичного визначення політичної реклами, в інших країнах регулюючі органи розробили свої власні терміни для чіткого визначення оплачуваної політичної площі під час проведення передвиборної кампанії.

Спроба дати визначення поняттю політичної реклами пов'язана із двома питаннями:

1. **Ефірний час/площа прямого доступу:** ефірний час/площа прямого доступу розглядається як пряма форма комунікації між політиками та виборцями без будь-якої посередницької ролі ЗМІ. Час прямого доступу може бути безоплатним або платним. Правовий статус цих двох понять відрізняється, слід розробити регулювання діяльності під час передвиборної кампанії у такий спосіб, щоб воно було максимально чітким і простим щодо розрізнення цих двох понять.

⁶⁰ E. Drück, *цитована праця*, примітка 27.

⁶¹ ОБСЄ – ОДІПЛ, Місія з оцінки Федеральних виборів 2007 року у Бельгії, остаточний звіт, можна переглянути за посиланням: http://www.osce.org/documents/odihr/2007/10/27430_en.pdf.

2. Політична реклама і комерційна реклама: чи можна застосовувати до виборів та політичного маркетингу ті самі положення, що застосовуються до комерційної реклами? У деяких країнах політична реклама є об'єктом застосування загального законодавства щодо реклами, включаючи обмеження щодо кількості рекламних роликів, які можуть транслюватися за годину або обмежень щодо кількості агітаційних матеріалів у співвідношенні з матеріалами, що не мають відношення до політики. В інших країнах вона є об'єктом застосування окремого регуляторного режиму (наприклад, Великобританія), навіть якщо у більшості випадків використовується поєднання двох регуляторних систем.

Політична реклама може бути визначена як зображення політичної партії, кандидата, партійного логотипу, партійної програми і діяльності, за яку вноситься плата або інша компенсація. Будь-який друкований або телерадіо матеріал, метою якого є посилити або зменшити популярність політичної сили, повинен розглядатися як рекламний, якщо була здійснена оплата або отримана інша компенсація. Це визначення охоплює як традиційні ролики, так і інші форми реклами, наприклад, спонсорство.

Перша проблема лежить у площині поняття “політична природа повідомлення”. Реклама щодо соціальних питань може розглядатися як така, що має політичну природу, і тому може бути об'єктом застосування обмежень, які накладаються на політичну рекламу.

Судове рішення Європейського Суду з прав людини у справі VGT Verein Gegen Tierfabriken проти Швейцарії⁶² може мати наслідки для країн, які мають повну заборону політичної реклами, оскільки воно стосується ряду аспектів:

- *Концепція політичної реклами:* Суд визнав, що матеріал може вважатися “політичним”, якщо він відображає спірні погляди, які стосуються сучасного суспільства в цілому, знаходяться в центрі уваги під час різноманітних політичних дебатів, а не стимулює суспільство придбати певний продукт, і при цьому такий матеріал не обов'язково має бути пов'язаний із політичною партією.
- *Вплив різних регуляторних підходів щодо політичної реклами у телерадіо ЗМІ і пресі:* відповідно до Ст. 10 (2), реалізація права на свободу вираження поглядів може бути об'єктом застосування обмежень, якщо виконуються декілька умов, включаючи ті, коли обмеження необхідні у демократичному суспільстві. Тут мається на увазі, що для того, щоб відмовити у трансляції реклами, необхідно довести існування “нагальної соціальної потреби”. Суд встановив, що заборона політичної реклами, яка застосовувалась тільки до деяких ЗМІ (тобто, мовлення, але не преса) не було вмотивовано особливо нагальною потребою. Проте Суд не виключив того, що заборона “політичної реклами” може бути сумісною із вимогами Ст. 10 у певних ситуаціях. Однак, втручання у свободу вираження поглядів повинно бути обґрунтовано “у відповідний та достатній спосіб”.

Підсумовуючи сказане, можна зробити висновок, що після рішення у справі VGT заборона політичної реклами може розглядатися відповідно до Статті 10, однак державні органи повинні мати вагомі аргументи для обґрунтування цього і повинні розробити чітке і зрозуміле визначення поняття платної реклами.

Великобританія

Кампанія The Make Poverty History (MPH) (“Зробимо бідність історією”) – це кампанія, організована об'єднанням британських та ірландських благодійних фондів, релігійних груп, профспілок, агітаційних груп та зірок з метою збільшити усвідомлення проблеми бідності та

⁶² GT Verein gegen Tierfabriken проти Швейцарії, Заява № 24699/94, (2001).

створити тиск на уряди, щоб змусити їх вжити дії щодо подолання абсолютної бідності. На британських каналах упродовж багатьох місяців транслювалася телевізійна реклама, що закликала людей поговорити зі своїми обранцями про припинення бідності. Однак, Офком заборонив рекламні ролики, постановивши, що рекламні матеріали були “повністю або переважно політичними” за своєю природою, оскільки вони закликали до “важливих змін”. У своїй постанові Офком зазначив:

а) МРН – це орган, чиї завдання є повністю або переважно політичними. Зокрема, у заяві МРН пояснюються завдання кампанії у трьох головних аспектах зміни політики: торгівля, борги, допомога. Вебсайт МРН також спонукає відвідувачів надсилати електронні листи Прем’єр-міністру, Тоні Блеру, використовуючи зразки МРН, щоб переконати його використати свій міжнародний авторитет для здійснення радикальних змін. Ось чому МРН виразно охарактеризувала себе у своїй заяві як організацію, яка прагне здійснити важливі зміни у політиці уряду Великобританії та урядів інших західних країн. Лорд Вулф зазначає, що коли регуляторний орган ставить перед собою питання: якою є природа діяльності органу і, зокрема, чи таку діяльність слід розглядати як “повністю чи переважно політичну”, він очікує, що регулюючий орган “не вживатиме нічого більше окрім того, що розгляне заяву про її [організацію] завдання”. На думку Офком, немає сумнівів у тому, що завдання, викладені у заяві МРН (у “заяві про завдання”), є повністю або переважно політичними.

б) Рекламні матеріали МРН спрямовані на досягнення політичної мети (...). Оскільки єдиним закликом до дій у цьому випадку є відвідати вебсайт МРН і оскільки вебсайт МРН головним чином пов’язаний з підтримкою лобювання та цілей кампанії МРН, ми вважаємо, що рекламні матеріали, безперечно, “спрямовані на досягнення політичної мети”⁶³.

Друге проблемне питання стосується поняття **реклами від імені третьої сторони**. Багато європейських країн не мають регуляторних рамок, які обмежують незалежні групи у витрачанні коштів від імені партії та кандидата. Існує багато визначень організацій, що є “третьою стороною”. Питання, яке варто розглянути, полягає в тому чи треті сторони, які об’єднані навколо однієї проблеми, та треті сторони, які об’єднані навколо однієї партії, повинні розглядатися як одне і те ж. У Британії встановлено правило щодо так званих партійних фондів, яке вимагає, щоб партії визначали їх як облікові підрозділи у своїй організаційній структурі, що включені до загального партійного бюджету. З метою забезпечити дієвість фінансового правила слід дати чітке визначення і встановити правила діяльності третіх сторін.

Латвія

Спiрним питанням у виборчій кампанії 2006 року була агітація від імені “третьої сторони”. У латвійському контексті агітація від імені третьої сторони має місце, коли організація, яка не є політичною партією, агітує за або проти політичної партії, об’єднання або кандидата. Три яскраво помітні випадки агітації від імені третьої сторони були виявлені місією ОБСЄ/ОДІПЛ: “Товариство “За свободу слова” розмістило телевізійні рекламні ролики, у яких вихвалялися міністри Народної Партії і які були відкрито профінансовані паном Андрісом Сकेде, колишнім Прем’єр-міністром та засновником Народної Партії. Під час передвиборної кампанії засновник цієї організації, пан Юргіс Лієпнікс, працював Головою офісу Прем’єр-міністра. Зв’язок пана Лієпнікса з організацією “Товариство “За свободу слова” породив шквал критики. Через два дні після виборів він пішов у відставку зі своєї посади в офісі Прем’єр-міністра. Організація Pa Saulei (“До сонця”) розмістила рекламні ролики, у яких велася агітація за виборчий блок Першої Партії/Латвійського Шляху, а також організація “До міста і світу” вела агітацію проти пана Аіваса Лембергса. Законність проведення агітації третьою стороною від імені

⁶³ Бюлетень з мовлення Офком 43 (вересень 2005) – To Make Poverty History (“Зробимо бідність історією”) (Різноманітні мовленнєві ЗМІ), можна переглянути за посиланням http://www.ofcom.org.uk/tv/obb/prog_cb/pcb52/issue43a.pdf.

політичних партій та кандидатів публічно критикувалася у передвиборний період деякими політичними партіями, неурядовими організаціями та іншими учасниками виборчого процесу як спроба обійти фінансові правила регулювання кампанії. Дехто відзначав, що реклама від імені третьої сторони повинна розглядатися як внесок до фонду політичних партій і повинна бути заявлена як витрати на кампанію, а це потенційно могло перетворити ці партії на порушників встановлених лімітів щодо внесків у фінансування та лімітів на витрати під час передвиборної кампанії. Проте інші політичні партії та діячі заявили про свій погляд на рекламу від імені третьої сторони як легітимний спосіб реалізації права на свободу слова, який не є описаний законом⁶⁴.

Що стосується платної реклами, тут можна виділити кілька рекомендацій:

1. *Вимога щодо недискримінації.* Слід вимагати, щоб ЗМІ розміщували платні агітаційні повідомлення на основі принципу недискримінації. Вони повинні надавати рівні можливості партіям та кандидатам; іншими словами, якщо вони приймають рішення продати ефірний час/площу одній партії/кандидату, тоді вони повинні надати можливість іншим придбати ефірний час на подібних умовах. Усім учасникам перегонів слід запропонувати фіксовані та однакові тарифи. Ефірний час/площа повинні пропонуватися за найнижчими тарифами, які у звичайних умовах застосовуються до комерційних рекламодавців.

Сполучені Штати

Федеральний Акт з Комунікацій 1934 року з доповненнями передбачає, що мовники повинні запропонувати однаковий час усім кандидатам на посади у федеральному офісі. Цей час має надаватися за найнижчими тарифами, які пропонуються для розміщення реклами неполітичного характеру. Рівні можливості означають, що мовники, які надають можливість придбати час одному кандидату, повинні надати таку можливість і іншим. Ці два ключові принципи (недискримінація та правило найнижчих тарифів) були прийняті у законодавстві багатьох інших країн. Ці принципи є надзвичайно важливими, оскільки запобігають тому, що політична реклама стає виключно прерогативою тих, хто володіє найбільшими фондами на проведення кампанії.

Латвія

Закон "Про передвиборну кампанію на виборах до Сейму" регулює діяльність ЗМІ щодо висвітлення виборчого процесу. Політичні партії та індивідуальні кандидати мають право на розміщення платної реклами у суспільних та приватних ЗМІ. Мовники повинні надати рівні умови всім партіям з точки зору ціни та позиції у розкладі мовлення⁶⁵.

2. *Верхня межа витрат на кампанію/Моніторинг витрат на кампанію.* З метою запобігання тому, щоб жодна з партій не змогла придбати весь наявний час, можуть бути встановлені обмеження щодо кількості платної реклами, яку мають право придбати партії. Також можуть бути встановлені обмеження щодо кількості ефірного часу, який ЗМІ можуть виділити на трансляцію щоденно. Інший спосіб регулювання платної політичної реклами – це встановлення верхньої межі витрат на кампанію (тобто, визначення лімітів щодо розміру коштів, які можуть бути витрачені на

⁶⁴ ОБСЄ/БДІПЛ, Обмежена місія спостереження за парламентськими виборами 2006 року у Латвії, Заключний звіт, див. за посиланням http://www.osce.org/documents/odhr/2007/02/23213_en.pdf.

⁶⁵ Згідно зі Статтею 7. (1) закону, якщо латвійське радіо або латвійське телебачення надає оплачуваний ефірний час, усі учасники перегонів повинні мати можливість використати однакову кількість ефірного часу у години, що мають порівнянну цінність та за ціною, яка відповідає цінам латвійського радіо та латвійського телебачення на ефірний час для агітації, як зазначено в опублікованій процедурі, визначеній цією Статтею. Не пізніше, ніж за 270 днів до дня виборів, латвійське радіо та латвійське телебачення повинні опублікувати у газеті "Latvijas Vstnesis" тарифи на ефірний час, що застосовувалися під час передвиборної кампанії, починаючи з 270-го дня до дня голосування.

політичну рекламу у ЗМІ за одним списком співвідносно із загальними витратами на передвиборну кампанію). Для забезпечення ефективного моніторингу витрат на передвиборну кампанію у фінансових звітах, що подаються у відповідні органи, слід чітко визначити рекламні витрати виборчого періоду.

Багато країн запровадили обмеження щодо платної реклами як стандарт гарантії принципу рівних можливостей. Цей підхід контрастує із законодавством США, у якому будь-які обмеження щодо політичної реклами розглядаються як антиконституційні, як такі, що порушують Першу Поправку: у справі, яка стала віхою у судовій практиці, Buckley (Баклі) проти Valeo (Валео), Верховний Суд постановив, що обмеження на агітаційні витрати кандидатів *“суттєво обмежують ключові положення Першої Поправки”* і *“Перша Поправка заперечує право уряду визначати, що витрати на поширення чийхось політичних поглядів є марнотратними, надмірними або нерозумними”*⁶⁶. Хоча це рішення і є спірним, однак воно визначило структуру та рамки (або їх відсутність) політичної агітації у ЗМІ в США.

Що стосується Європи, то Рада Європи зайняла більш гнучку позицію: *“Коли платна політична реклама дозволяється, усі опоненти повинні мати можливість придбати ефірний час на рівних умовах з врахуванням розміщення у розкладі та тарифів на оплату. У системі регулювання можна запровадити положення, які обмежують кількість політичної реклами, яку кандидати та партії можуть придбати”*⁶⁷.

Канада

“Канадська Комісія з радіо та телебачення і з телекомунікацій (CRTC) розробила наступні правила для виділення часу на платну політичну рекламу:

- Загальна кількість часу, який можна придбати, є обмеженою – встановлена на рівні шести з половиною годин у 1990 році.

- Тільки партії, які належним чином зареєстровані виборчими органами, мають право на придбання ефірного часу.

- CRTC скликає збори представників усіх партій, які мають право на придбання часу, щоб розділити поміж ними ефірний час. Якщо представники партій не здатні досягти згоди, тоді CRTC самостійно розподіляє час. На загальних виборах 1979 та 1980 року формула, узгоджена представниками партій, складалась пропорційно з голосів, які отримала кожна партія на попередніх загальних виборах, кількості місць у національній Палаті Громад до її розпуску та кількості кандидатів, що висувалися на попередніх виборах, при цьому перші два фактори мали подвійну вагу. Цей метод передбачав гнучкість від виборів до виборів, таким чином, наприклад, інша формула могла бути використана у випадку, якщо нова партія висувала кандидатів на будь-які вибори.

*- Коли загальний час вже розподілено, кожна партія має право купувати стільки часу, виділеного їй, скільки забажає, та використовувати цей час за своїм бажанням. Однак загальні ліміти на передвиборні витрати означають, що, як правило, жодна із партій не може викупити весь час, розподілений їй”*⁶⁸.

Сербія

Приватні електронні ЗМІ не мають права продавати понад 120 хвилин ефірного часу для платної реклами на день, при цьому тільки 30 хвилин з цього часу можуть бути розміщені у прайм-тайм, з 18.00 до 22.00 год.

⁶⁶ Buckley (Баклі) проти Valeo (Валео), 424 U.S. 1, (1976).

⁶⁷ Рада Європи, Рекомендації № R (99) 15, цитована праця, примітка 17.

⁶⁸ R. Carver (Р.Карвер), у Проекті ACE, ЗМІ та вибори: Канада – платна політична реклама, можна переглянути за посиланням: <http://aceproject.org/ero-en/topics/parties-and-candidates/canadapoladv>.

Іспанія

Закон про вибори встановлює обмеження щодо розміру коштів, які можуть бути витрачені на політичну рекламу за одним партійним списком у друкованих ЗМІ та на комерційних радіостанціях співвідносно із загальними витратами на передвиборну кампанію. Політична реклама у ЗМІ не повинна перевищувати 20% загальних витрат партії на передвиборну кампанію.

3. *Обмеження щодо змісту.* Чимало з тих міркувань, які були викладені у розділі про цензуру щодо ППМ, можна віднести і сюди. В цілому існує загальне несхвалення будь-якого виду попередньої цензури, що застосовується до політичних повідомлень. Проте ЗМІ мають право захищати себе від розповсюдження будь-яких незаконних або протиправних матеріалів (зокрема матеріалів, що здатні провокувати расову або релігійну ворожнечу у формі наклепів⁶⁹ і т.п.). Одним з можливих розв'язань проблеми, як про це уже згадувалося у попередньому розділі, є укладання регуляторним органом вичерпного та доступного для громадськості списку обмежень щодо того, що кандидат може сказати в ефірі.

Ці обмеження повинні узгоджуватися з принципами, встановленими міжнародними стандартами (необхідність, законність, пропорційність, легітимність). Альтернативним варіантом може бути відмова від контролю за змістом взагалі, таким чином залишаючи це на розсуд кандидатів, на яких закономірно перейде ризик того, що їх матеріал може бути відхилено. Незважаючи на вид прийнятої регуляторної системи, слід передбачити можливість оскарження для захисту прав кандидатів у випадку відмови.

Сполучені Штати

Федеральна Комісія з комунікацій (FCC) – орган відповідальний за виконання Федерального Акту про комунікації (FCA), не дозволяє жодної цензури з боку ЗМІ щодо змісту політичної реклами відповідно до викладеної у Першій Поправці заборони будь-якого обмеження змісту і формату політичного виступу. Ось чому мовники звільняються від будь-яких звинувачень у наклепах або негативній інформації, що можуть виникнути у зв'язку із розміщенням ними платної реклами.

Хорватія

Відповідно до законодавства (Стаття 90-93 Закону про вибори) було сформовано комісію з етики на передвиборний період, яка діє як “надпартійний” орган, покликаний розглядати “виборчу рекламу” та пов'язану з нею діяльність учасників виборів відповідно до Виборчого кодексу етики. Під час кампанії 2007 року комісія з етики погодилася з відмовою деяких телевізійних каналів не транслювати матеріали правої політичної партії, у яких йшлося про те, що прем'єр-міністр “продає” звинуваченого військового злочинця генерала Анте Готовіну Міжнародному кримінальному трибуналу в обмін на те, що колишня Югославія гарантувала визнання прийняття Хорватії до ЄС. Рішення комісії не є юридично обов'язковими; незважаючи на це, вони можуть вплинути на права та інтереси учасників виборів та інших⁷⁰.

⁶⁹ Термін “наклеп” означає неправдиву заяву, яка завдає шкоди репутації особи та перетворює її на об'єкт публічної неповаги, ненависті, насміхання або осуду. Якщо неправдива заява публікується у друкованому ЗМІ або поширюється у мовленнєвому ЗМІ – на радіо або телебаченні, вона називається пасквіль. Якщо це тільки усна заява, вона називається злослів'ям. З огляду на те, що друковане слово охоплює ширшу аудиторію, наклеп, як правило, вважається більш серйозним порушенням з-поміж цих двох.

⁷⁰ ОБСЄ/ОДІПЛ, обмежена місія спостереження за парламентськими виборами 2007 року у Хорватії, Заключний звіт, можна переглянути за посиланням http://www.osce.org/documents/odihr/2008/04/30928_en.pdf.

4. *Прозорість/позначення.* Будь-яка платна політична реклама, що з'являється у друкованих або телерадіо ЗМІ, повинна бути чітко визначена або позначена як платна реклама. ЗМІ повинні відкрито позначати платну друковану площу або рекламні ролики, спонсоровані партією, з метою інформування виборців про пропагандистську природу програми. Така позиція чітко висловлена Радою Європи: "Платна політична реклама повинна чітко розпізнаватися громадськістю"⁷¹.

Сполучені Штати

Федеральний Акт про виборчу кампанію вимагає чітко позначати платну політичну рекламу. Окрім того, FCC вимагає, щоб політична реклама містила повідомлення про те, хто її оплачує (партія, кандидат чи будь-яка інша група підтримки).

Сербія

Відповідно до Загальних обов'язкових інструкцій для радіо і телевізійних станцій про поведінку під час місцевих, провінційних та республіканських парламентських виборів 2008 року, усі передвиборні програми, звіти, рекламні блоки та опитування на телебаченні повинні бути чітко марковані як "виборча програма", і платний ефірний час повинен постійно мати позначку "оплачуваний час".

5. *Розклад та розміщення.* Платна реклама не повинна розміщуватися у такий спосіб, щоб це вводило в оману аудиторію щодо виборчої пропагандистської природи такого матеріалу. З метою уникнення такої плутанини законодавство деяких країн встановлює спеціальні обмеження щодо жанру програм, які можуть перериватися платними роликами.

Колишня Югославська Республіка Македонія

Для позачергових парламентських виборів у Колишній Югославській Республіці Македонія у 2008 році Рада з питань мовлення затвердила положення для регулювання розміщення платної політичної реклами у розкладі програм упродовж передвиборної кампанії, у якому зазначалося: "Платна політична реклама не може транслюватися під час програм новин, інших щоденних інформаційних програм, спеціальних інформаційних програм, під час дитячих, шкільних та освітніх програм, так само як під час прямої трансляції релігійних, спортивних, культурних, розважальних та інших заходів."

6. *Реклама від імені третіх сторін та вимога про оприлюднення інформації.* Принципи прозорості та справедливості застосовуються до всіх учасників у виборчому процесі. Треті сторони – особи або групи, які не є кандидатами або зареєстрованими партіями і сплачують за комунікацію, яка пропагує успіх або поразку політичного опонента, – часто використовуються як засіб ухилення від правових обмежень щодо витрат на передвиборну кампанію. Таким чином, можуть бути застосовані заходи щодо забезпечення прозорості стосовно передвиборної реклами від імені третіх сторін. Наприклад, будь-яка виборча пропаганда від імені третіх сторін повинна містити слова "сплачено ___(ким)" та ім'я особи або групи, що сплатила за площу, яку придбала.

Сполучені Штати

У США особлива категорія рекламних матеріалів маркується як "реклама з актуальних суспільних питань", оскільки вона швидше стосується важливих суспільних питань, аніж закликає за або проти кандидата. З цією метою Акт про реформу двопартійної кампанії⁷²

⁷¹ Рада Європи, Рекомендація № R (99) 15, цитована праця, примітка 19.

⁷² Акт про реформу двопартійної кампанії 2002 року (BCRA, Акт Маккейна –Файнголда, Pub. L. 107-155, 116 Stat. 81, прийнятий 27.03.2002) – це федеральний закон США, за допомогою якого були внесені поправки до Акту про федеральні виборчі кампанії 1971 року, у якому регулюється фінансування політичних кампаній. Акт

(BCRA) встановив нову категорію платних повідомлень, які позначаються як “передвиборні комунікації”, та спробував прив’язати їх до Федерального Акту про передвиборну кампанію з точки зору конституційності⁷³. BCRA забороняє корпораціям та профспілкам рекламувати або непрямо фінансувати передвиборні комунікації, у центрі яких перебуває кандидат до федерального офісу у період упродовж 60 днів до загальних федеральних виборів. Передвиборні комунікації, які координуються з кандидатом, розглядаються як внесок у його кампанію та підлягають обмеженням відповідно до встановлених лімітів щодо витрат на передвиборну кампанію⁷⁴.

7. *Інституційна реклама.* Найкращою практикою є така, коли упродовж передвиборної кампанії соціальна реклама (що рекламує суспільні послуги, котрі надаються урядовими органами) не транслюється, що дозволяє уникнути спірних моментів в інтерпретації значення такої реклами (інформація для громадськості чи прихована пропаганда?). Якщо трансляція таких матеріалів дозволяється, рекламні матеріали такого роду не повинні в принципі розглядатися як передвиборна агітаційна реклама, якщо тільки вони відверто не пропагують певну партію або кандидата, у випадку чого вони повинні бути класифіковані як зловживання адміністративним ресурсом та можуть стати об’єктом застосування санкцій та оскарження згідно з відповідними законами та постановами.

Італія

Закон про політичні комунікації забороняє усім державним органам займатися діяльністю з суспільних комунікацій протягом усього передвиборного періоду. Єдиний виняток з цього правила – “об’єктивна комунікація, необхідна для виконання інституційних функцій”.

с. Прихована реклама

Дуже складна проблема лежить у площині протиправної діяльності з розміщення рекламних матеріалів, що не є відповідно позначені та представлені як звичайні редакційні матеріали. Ця практика, очевидно, суперечить професійним стандартам та журналістській етиці: прихована реклама у ЗМІ є явним порушенням основних журналістських цінностей.

Перше питання – це **визначення та природа прихованої реклами**. Вона відрізняється від проявів упередженості ЗМІ. Остання може бути визначена як реальна або уявна схильність журналістів ЗМІ до вибору заходів та діячів, які стають об’єктом їх висвітлення, та певних способів їх висвітлення, однак тут не передбачено отримання взамін коштів або будь-яких інших товарів. Термін, як правило, стосується упередженості, яка є поширеною та вступає у протиріччя із журналістськими стандартами, а не просто є баченням індивідуального журналіста або особливостю статті. Також приховану рекламу не варто плутати з “політичним маркетингом”. Прихована реклама є різновидом хабара, вона передбачає розміщення матеріалів у ЗМІ в обмін на отримання грошових надходжень або інших переваг від кандидатів-політиків, у той час як політичний маркетинг є формою інформаційного менеджменту, який використовують спеціалісти з комунікацій, найняті партіями, для впливу на виборців та їхню думку про політичні питання, про

був ініційований сенаторами Джоном Маккейном (R-AZ) та Расселлом Файнголдом (D-WI). Закон набрав чинності 6 листопада 2002 року і нові правові обмеження увійшли в дію з 1 січня 2003 року.

⁷³ Згідно з Актом про федеральні виборчі кампанії існує вимога позначати спонсора реклами.

⁷⁴ L. Lee Kaid – C. A. Jones, “United States of America” (L. Lee Kaid – C. A. Jones, “Сполучені Штати Америки”), у книзі В.-P. Lange and D. Ward (eds.), *The Media and Elections: A Handbook and Comparative Study* (В.-P. Lange і D. Ward (eds.), *ЗМІ та вибори: довідник та порівняльні студії*) (London: Lawrence Erlbaum Associates, 2004).

певних кандидатів на державні посади або про питання суспільного інтересу⁷⁵. Природа політичного маркетингу є надзвичайно дискусійною, ця форма комунікацій розглядається як пропаганда, що має на меті вплинути на поведінку великої кількості людей. У зв'язку з цим ЗМІ часто розглядаються як "інструменти", а не просто "співучасники злочину", для втілення маркетингових стратегій політтехнологами та спеціалістами з комунікацій⁷⁶. З точки зору регулювання також існує важлива відмінність між цими двома підходами: для прихованої реклами можна встановити форми контролю, у той час як для політичного маркетингу навряд чи можна встановити правові засоби контролю у випадках, коли політичний маркетинг обирається як стратегія проведення кампанії для популяризації кандидата або партії у ЗМІ та впливу на виборців. Яким чином у такому випадку законодавчий орган може накласти санкції на організацію заходів, метою яких є привернути увагу ЗМІ?

Щоб уникнути занадто обмежуючих директив і санкцій важливо чітко розрізнити якого типу повідомлення відносяться до цієї категорії.

Вірменія: випадки уявної прихованої реклами

Під час парламентських виборів 2007 року багато громадських організацій висловлювали свою стурбованість тим, що регіональні телевізійні компанії, які відмовлялися розміщувати політичну рекламу, робили спроби уникнути уваги спостерігачів на виборах та здобути можливість розміщувати приховану рекламу. У зв'язку з цим Борис Навасардян, голова Єреванського прес-клубу, зазначив: "Це надає можливість вибірково вирішувати, кого рекламувати, оскільки немає жодних правових підстав для звинувачення їх у створенні нерівних умов". Відповідно до звітів багатьох спостерігачів, до початку офіційної кампанії телевізійні канали вже були заповнені прихованою політичною рекламою такого типу, що є порушенням Статті 11 Закону Республіки Вірменія про телебачення і радіо. Міжнародна Рада з досліджень та обміну – міжнародна неприбуткова організація, метою діяльності якої є лідерство та інноваційні програми, спрямовані на вдосконалення якості освіти, посилення незалежних ЗМІ та сприяння розвитку плюралістичного громадянського суспільства, – встановила, що деякі канали порушували закон на користь проурядових партій та жодна з телевізійних компаній не була притягнута до відповідальності за розміщення такої інформаційної реклами"⁷⁷.

У загальних рисах прихована політична реклама може бути визначена як інформація про політичних діячів та партії, розміщена в обмін на кошти або за іншою домовленістю з метою вплинути на виборців і при цьому вона не є результатом журналістської оцінки.

Латвія – прихована реклама: як розпізнати її з першого погляду

Під час парламентських виборів 2006 року прихована реклама стала одним із найбільш спірних питань з точки зору регулювання.

"Правові положення"

Діючий Закон про радіо та телебачення (Розділ 2, параграф 13) визначає приховану рекламу у наступний спосіб:

⁷⁵ P. Kotler and N. Kotler (1999). Political marketing: generating effective candidates, campaigns, and causes (P. Kotler і N. Kotler, Політичний маркетинг: розвиток ефективних кандидатів, кампаній та справ) у книзі Bruce I. Newman (ed.) Handbook of political marketing (Bruce I. Newman (ed.) Посібник з політичного маркетингу). (Thousand Oaks: Sage Publications, 1999).

⁷⁶ P. Norris., J. Curtice, D. Sanders, M. Scammell, and H.A. Semetko, On Message. Communicating the Campaign. (London: Sage, 1999) (P. Norris., J. Curtice, D. Sanders, M. Scammell, та H.A. Semetko, Повідомлення. Комунікації під час кампанії. (London: Sage, 1999).

⁷⁷ IREX, Television: How is the great persuader performing pre-May 12? (IREX, телебачення: Як майстер переконання виконує своє завдання напередодні 12 травня?), можна переглянути за посиланням: http://www.irex.org/newsroom/inthepress/07/0419_ArmeniaNow.asp.

“прихована реклама – це подання у ЗМІ за допомогою звуку або образу з метою рекламування такої репрезентації товарів, послуг, імені, торгової марки або виду діяльності виробника товарів або надавача послуг, яка за своєю природою може ввести аудиторію в оману. Така репрезентація повинна розглядатися як така, що зроблена навмисно, особливо у випадку, якщо за неї була отримана оплата або компенсація іншого типу.”

Визначення

Центр громадської політики “Providus” (“Провідус”) провів аналіз випадків можливої прихованої реклами у ЗМІ. Спочатку проект був засновано для муніципальних виборів у 2001 році, потім повторно проведено напередодні парламентських виборів 2002 року та муніципальних виборів у 2005 році. Відповідно до методології проекту, прихована реклама може бути описана наступним чином: рекламування політичної партії (або кандидата, діяльності партії, партійних переконань або партійного логотипу) без чіткого позначення матеріалу як платного та представлення його як звичайної щоденної програми телебачення/радіо або щоденної статті у газеті з метою посилити або зменшити популярність політичної сили. Слово “рекламування” тут передбачає отримання оплати або іншої компенсації.

Базуючись на тій ідеї, що газети можуть мати свою власну політичну думку, проект Providus не розглядав як можливі випадки прихованої реклами у друкованих ЗМІ редакційні колонки або інші статті, подані у формі коментарів, які чітко відрізняються від новин та висловлюють думку редакційного колективу, інших авторів або читачів.

Приклади

Providus встановив особливі критерії з метою визначення випадків можливої прихованої політичної реклами.

Приклади можливих випадків прихованої політичної реклами, які були виявлені організацією Providus, включали наступні:

- Поява партійного логотипу або символу, які не є пов'язані з певною статтею або звітом.
- Поява або згадка про партію або кандидата без очевидної на те причини і у випадку, коли вони не заслуговують на висвітлення у ЗМІ.
- Повторення публікації або звіту/статті, де йдеться про кандидата.
- Під час інтерв'ю журналіст ставить запитання з метою посилити позитивні характеристики кандидата.

Проблеми у визначенні

Часте висвітлення у ЗМІ або надання інформації про партію/кандидата у випадках, коли вони не заслуговують на висвітлення у ЗМІ, може бути наслідком симпатії ЗМІ до політичної партії. У цьому випадку посилене висвітлення або висвітлення з проявами прихильності може бути охарактеризоване як упередженість ЗМІ. Не всі прояви упередженості ЗМІ кваліфікуються як прихована реклама.

Також, оскільки шляхом аналізу матеріалу ЗМІ неможливо встановити, чи була отримана оплата або компенсація, Providus використовував для опису фразу **МОЖЛИВІ** випадки прихованої реклами. Це означає, що організація робила припущення, що проаналізований матеріал був розміщений у ЗМІ в результаті угоди (оплати або компенсації), однак не стверджуючи про достовірність такої заяви⁷⁸.

Важко встановити **вплив** прихованої реклами на виборців та громадян. У зв'язку з цим головним питанням є те, чи були доведені випадки прихованої реклами, оскільки відповідь на це питання здатна великою мірою вплинути на думку громадськості та довіру як до ЗМІ, так і до політичних діячів. Загалом можна визначити ймовірні короткострокові та довгострокові наслідки прихованої реклами:

⁷⁸ M. Marchese, Internal Explanatory Note on Hidden Advertising for the OSCE – ODIHR, Limited Election Observation Mission to 2006 Parliamentary Elections in Latvia 2006 (M. Марчезе, Пояснювальна записка для внутрішнього користування про приховану рекламу для ОБСЄ/БДІПЛ, обмежена місія спостереження за парламентськими виборами у Латвії у 2006 році).

Таблиця 1 Можливі наслідки прихованої реклами⁷⁹

	Короткострокові наслідки (якщо не доведена)	Довгострокові наслідки (якщо доведена)
На учасників виборів	Більше консенсусу	Менше консенсусу Втрата довіри
На громадськість	Отримує упереджену інформацію Вибір спотворений невірною інформацією	Втрата довіри до ЗМІ Втрата довіри до учасників виборів та до стратегій
На ЗМІ	Більше прибутків	Менше прибутків Втрата довіри

Прихована реклама є проблематичною з точки зору її **регулювання** та **правозастосування**. Незважаючи на те, що законодавчий орган може передбачити заходи, спрямовані на заборону такої практики та створення перешкод для її реалізації, можливість правозастосування у такому випадку видається більш складною. У багатьох випадках може бути неможливим довести, що кандидат заплатив журналісту або ЗМІ, щоб отримати більш позитивне або більше за обсягом висвітлення своєї діяльності. Як і в багатьох інших галузях корупції, складно знайти реальні докази порушення. Окрім цього регулюючий орган може не мати ресурсів для розслідування, на основі яких можна зробити звинувачення.

Латвія: моніторинг випадків ймовірної прихованої реклами

Під час місцевих виборів у 2001 році громадська організація Providus проводила моніторинг висвітлення передвиборного процесу у 12 національних та регіональних газетах та на 4 національних телевізійних каналах. Метою проекту було визначити, чи мало місце таке журналістське висвітлення, яке могло бути класифіковано як прихована політична реклама. Головний висновок був такий, що під час моніторингу були встановлені випадки, які не означали автоматично, що вони були прихованою політичною рекламою. Однак ці випадки показали, що професійні та етичні принципи журналістики були порушені і що це могло бути і наслідком "купівлі ЗМІ" і/або недостатнього професіоналізму.

Головні результати показали, що багато програм виявляли випадки прихованої реклами:

Таблиця 2 Можливі випадки прихованої реклами у латвійських телевізійних програмах
Телеканал Програма Кількість підозрілих випадків (у дійсних числах)

TV channel	Program	Number of suspicious cases (in actual numbers)
LNT	"LNT Brokastis"	80
LTV-2	"Biznesa ekonomika, Diskusija. Apskats. Smaids"	37
LTV-2	"Medicīna un mēs"	8
LNT	"Vēlēšanas gaidot"	8
LNT	"Viļņa Ruļļa sarunas"	8

Джерело: Providus, Моніторинг ЗМІ під час місцевих виборів 2001 року у Латвії

У ході цього проекту було встановлено ряд прийомів, які можуть вказувати на те, що інформація, яка трансливалася, була насправді прихованою рекламою:

⁷⁹ Ця Таблиця була створена на основі зразка, розробленого Центром громадської політики Providus (Латвія).

- декілька інтерв'ю з певними кандидатами транслювалися у телевізійних програмах, незважаючи на те, що інші відомі опоненти взагалі не були запрошені;
- запрошеним кандидатам ставилися прості та приємні запитання;
- було показано декілька "інтерв'ю-портретів" з певними кандидатами;
- журналіст-ведучий надмірно вживав позитивні вислови в найвищому ступені порівняння прикметників, описуючи деяких своїх гостей;
- політики часто не представлялися як особи, що були кандидатами на місцевих виборах;
- реклама, яка переривала програми, була дуже подібна до редакційних матеріалів, трансльованих у ході програми.

Головним виміром, що пов'язаний із виявленням та розслідуванням прихованої реклами, є питання **власності ЗМІ** та ролі, яку медіа магнат може відігравати у здійсненні впливу на редакційний вибір. Насправді агітацію, що подається без позначення, ще складніше перевірити, якщо кандидат одночасно є власником телевізійного каналу або радіостанції, що відкрито підтримують його. У таких випадках може бути надзвичайно складно переконатися у тому, чи підтримка є наслідком незалежного редакційного вибору, чи результатом фінансового та професійного тиску. Окрім того, беручи до уваги близькість між власниками та працівниками ЗМІ, розслідування стосовно прихованої реклами може бути більш проблематичним, оскільки доступ до документів та фінансових доказів може бути ускладненим або складеним так, щоб скеровувати хибним шляхом (наприклад, шляхом фальсифікації фінансових документів ЗМІ).

Незважаючи на таку перешкоду, існує декілька шляхів та підходів до цього питання, якими можуть скористатися органи, що займаються адмініструванням виборів та регулюють діяльність ЗМІ. Спеціальні положення, що обмежують приховану рекламу можуть бути включені до виборчого законодавства або законодавства, що регулює діяльність ЗМІ. При цьому вони можуть визначити, які випадки розглядаються як потенційно прихована реклама та передбачити способи розслідування таких випадків. Окрім того, санкції проти корупції, як викладено у відповідних кримінальних та антикорупційних законах, можуть бути передбачені також у зв'язку з хабарництвом у ЗМІ.

Жорсткіше регулювання редакційних питань шляхом визначення ступеня висвітлення діяльності кожного опонента становить інший можливий шлях розв'язання проблеми прихованої реклами, навіть якщо багато хто виступатиме проти нього як надто суворого. Насправді контроль над редакційними програмами не означає, що прихована реклама не транслюється, скоріше такий контроль встановлює непрямий ліміт щодо кількості ефірного часу, на який кандидат може вплинути за допомогою хабарництва. Деякі країни запровадили вимогу щодо однакового підходу до партій і кандидатів у новинах та програмах про поточні події. Регулюючий орган проводить моніторинг висвітлення виборів у ЗМІ та може застосувати санкції у випадку порушення.

Франція

Французький регулюючий орган CSA несе відповідальність за моніторинг та оцінку відповідності встановленим правилам національних наземних каналів. Це дає можливість зробити оперативні та ефективні розрахунки, і будь-який мовник, який порушує правила зваженості та справедливості, може бути про це повідомлений, а порушення може бути виправлене у найкоротші терміни. Для кожного кандидата CSA розраховує час виступу, який надається йому на наземних національних каналах разом з загальним ефірним часом, який надається кандидатам (час на виступ кандидата разом з часом на коментарі та аналіз кандидата). Тому CSA вимірює час виступу та кількість наданого ефірного часу, який використаний для висвітлення різних тем, присвячених кандидатам. Це надає змогу CSA перевірити, чи кандидати отримали однакову кількість ефірного часу. Інші телерадіо ЗМІ

повинні надсилати до CSA звіти про час виступів на своїх каналах з метою надати можливість CSA провести моніторинг відповідності правилам та постановам.

Кандидати та політичні організації мають право направляти листи до CSA, щоб привернути увагу до ймовірно несправедливого ставлення до їхніх кандидатів. CSA виступає тут як посередник між ЗМІ та партіями: з приводу кожної скарги проходить розслідування⁸⁰.

Окрім того, багато країн упродовж передвиборної кампанії чітко забороняють участь кандидатів та політиків у програмах, які не пов'язані з виборчими питаннями (наприклад, розважальні, спортивні, документальні фільми тощо).

На завершення варто відзначити, що професійні органи ЗМІ та громадські організації мають відігравати важливу роль у протистоянні практиці прихованої реклами. Їх залучення та підтримка у регулюванні цього питання та боротьбі з ним становить ефективний інструмент у подоланні цього явища. Слід спонукати організації ЗМІ приймати кодекси поведінки та санкцій проти своїх членів, які отримують гроші та інші послуги чи блага за висвітлення діяльності кандидатів, разом з цим слід також надати підтримку неурядовим організаціям, що не пов'язані з партіями, у їх боротьбі проти прихованої агітації.

Молдова: громадські організації проти платної реклами

Громадська коаліція за вільні та справедливі вибори – “Коаліція 2007” – це організація, головною метою якої є сприяння у проведенні вільних та справедливих місцевих виборів, здійснене за допомогою відповідних заходів, моніторингу та аналізу, що є однією із заповук демократичного розвитку Молдови. Коаліція видала Статут про вільні і справедливі вибори, який включає, серед інших положень, особливу вимогу щодо заборони прихованої реклами.

У Статті 15 відзначається, що оплата за передвиборну рекламу повинна надходити тільки з легальних джерел фінансування, які існують у формі спеціальних виборчих рахунків, і що суб'єкти виборчого процесу (кандидати та партії) повинні утриматися від оплати за послуги надані їм готівкою, Стаття 16 чітко забороняє ЗМІ та журналістам розміщувати приховану передвиборну рекламу або негативну рекламу у формі тенденційних та односторонніх історій, аналітичних публікацій або коментарів, що містять неперевірену або фальшиву інформацію. Було здійснено спостереження за виконанням положень даного Статуту у якості частини програми моніторингу Громадської Коаліції за вільні і справедливі вибори – “Коаліція 2007”. Суб'єкти виборчого процесу, які погодилися із принципами Статуту про вільні і справедливі вибори, обмінювалися інформацією про дотримання Статуту та про інші питання, які з'являлися у ході підготовки, організації та проведення виборів. Організації, що задіяні у програмах моніторингу Громадської Коаліції за вільні і справедливі вибори – “Коаліція 2007”, – опублікували імена або назви тих суб'єктів виборчого процесу, що порушували принципи і стандарти Статуту.

Албанія: відсутність знань про регулювання та професійні стандарти щодо платної реклами

Під час місцевих виборів 2003 року місія спостерігачів БДІПЛ виявила, що місцеві телеканали продавали ефірний час у ток-шоу та у дебатах кандидатам. Ця практика не приховувалася, оскільки можна було отримати брошури з тарифами та умовами на прохання. Ця форма прихованої реклами була порушенням закону про платну рекламу під час передвиборної кампанії з приводу лімітів оплачуваного ефірного часу, який дозволялося мати телеканалам, та з приводу позначення агітаційних матеріалів. Проте, коли виникли питання з приводу цього, місцеві мовники заявили, що вони не були знайомі з жодними

⁸⁰ E. Mauboussin, цитована праця, примітка 37.

директивами стосовно цього і що це було їхнє право продавати ефірний час учасникам виборчих перегонів. Такі заяви виявили, з одного боку, повну відсутність знань про відповідні положення, а з іншого боку – недостатнє розуміння професійної відповідальності та обов'язків ЗМІ стосовно громадськості.

3.2.3 Редакційна політика висвітлення подій

До третьої категорії належать програми, що перебувають під редакційним контролем ЗМІ та у яких посередництво журналістів відіграє центральну роль. Програми, які охоплені цією категорією, включають інформаційні повідомлення, програми про поточні події, ток-шоу, програми дискусій. Теми, які розглядаються на цих програмах, можуть стосуватися політики, питань суспільного інтересу, а також виборів, а власне вибір теми, як правило, залежить, або повинен залежати, від критеріїв того, що є гідним висвітлення у ЗМІ. Регулювання цього жанру упродовж передвиборної кампанії є часто проблематичним, оскільки право ЗМІ на вільне поширення інформації та право кандидатів на отримання неупередженого висвітлення їх діяльності часом входять у протиріччя. Окрім того, журналісти, як правило, сприймають будь-які спроби регулювання їхньої діяльності як неналежне втручання державних органів та політичних організацій в їх роботу.

Журналісти часто зіштовхуються з рядом етичних та професійних дилем, коли поширюють інформацію про вибори та кандидатів. Головна дилема стосується конфлікту між тим, що є гідним висвітлення у ЗМІ та збалансованістю висвітлення. Зазвичай, згідно з професійним стандартами від ЗМІ вимагається висвітлювати ті події, що є цікавими та важливими для суспільства, на основі свого професійного судження та практик. З іншого боку, виборці потребують різноманітної та повної інформації про політичні альтернативи і не всі з них, ймовірно, заслуговують на висвітлення у ЗМІ (наприклад, маленькі політичні партії можуть не мати громадських заходів, які привертають увагу ЗМІ). Як ЗМІ можуть знайти баланс між своєю роллю пошуку новин та своєю суспільною функцією?

Це питання є особливо важливим, оскільки воно ставить під питання свободу ЗМІ щодо поширення інформації та критерії, на яких базується поширення інформації. У більшості національних законодавств є положення стосовно вимоги до телерадіо ЗМІ про неупередженість, точність, справедливість і зваженість у висвітленні виборів. Визначення цих термінів може бути проблематичним, оскільки те саме слово може означати різні речі для різних аудиторій. Що означає зважене та об'єктивне висвітлення? Чи не залежить від цінності новин збалансованість та неупередженість у висвітленні? І чи не вступає вимога щодо збалансованості у протиріччя з правом на свободу поширення інформації?

Для того, щоб вийти з тупикової ситуації багато медіа організацій створили внутрішні кодекси поведінки, щоб роз'яснити ці терміни. Також регулюючий орган видав інструкції та рекомендації щодо впровадження таких принципів для випадків, де до ЗМІ висуваються деякі вимоги зовнішнього регулювання.

Великобританія

Громадські та приватні наземні телерадіо ЗМІ прийняли кодекс поведінки, у якому в деталях визначено, як досягти зваженості, неупередженості, об'єктивності та справедливості у редакційному висвітленні. У Редакційних директивах BBC (Бі-Бі-Сі) встановлено ряд принципів, які визначають редакційну політику висвітлення подій.

Принципи політичної неупередженості

У наших випусках новин та в інших програмах ми повинні підходити до питань державної політики або до протиріч політики чи промисловості з належною точністю та неупередженістю.

Ми не повинні висловлювати думку про поточні справи або питання державної політики, окрім думки про ті питання, що стосуються мовлення.

Ми не повинні агітувати чи дозволяти, щоб нас втягнули в агітацію.

Головний радник з питань політики надає поради з усіх питань, викладених у цьому розділі директив.

Мовлення під час виборів

Наша відданість принципам неупередженості та справедливості перебуває під прискіпливим оком громадськості у той період, коли ми висвітлюємо передвиборну кампанію. Усі політичні партії прагнуть вплинути на редакційні рішення. Контент-продюсери повинні серйозно розглядати усі скарги та повинні усвідомлювати, що все, що вони скажуть, може бути інтерпретоване як "політика BBC (Бі-Бі-Сі)". Ми повинні пояснити, що загальні скарги або звинувачення в упередженості завжди повинні розбиратися на найвищому рівні, і ставлення до них повинно бути відповідним. Ми повинні приймати наші редакційні рішення та бути здатними захищати їх на тій підставі, що вони є раціональними, приймаючи їх, ми повинні бути об'єктивними та неупередженими. Для досягнення цього ми повинні забезпечити наступне:

– інформаційні судження продовжують визначати прийняття редакційних рішень у програмах, які пов'язані з новинами.

- інформаційні судження у передвиборний період формуються у рамках демократичних дебатів, що означає, що належна увага приділяється вислуховуванню поглядів та розгляду і ретельному аналізу стратегій усіх партій.

Більш впливові менші партії також повинні отримати певне висвітлення у ЗМІ упродовж передвиборної кампанії.

- вони повинні брати до уваги той факт, що чотири нації Об'єднаного Королівства Великобританії мають різні політичні структури і тому повинні відображатися у висвітленні передвиборного процесу кожної нації належним чином. Це також слід взяти до уваги стосовно програм, які транслюються по всій Великобританії.

Можна запропонувати різні способи досягнення точності та неупередженості у висвітленні діяльності партій. Цього можна в одному пункті, в одній програмі, в серії програм або у ході всієї передвиборної кампанії. Однак продюсери, що розробляють зміст програм, повинні взяти на себе відповідальність за забезпечення точності та неупередженості у своїх випусках програм та не повинні розраховувати, що інші служби BBC (Бі-Бі-Сі) виправлятимуть будь-які прояви незбалансованого висвітлення замість них⁸¹.

Бельгія

CSA (Conseil Supérieur de l'Audivisuel) – це регулюючий орган аудіовізуальних ЗМІ у франкомовному середовищі. У передвиборний період CSA видає незобов'язуючі Рекомендації, адресовані усім аудіовізуальним ЗМІ, які висвітлюють передвиборну кампанію упродовж трьох місяців. Рекомендації включають низку загальних принципів, деякі з яких мають правову природу, а інші були розроблені за допомогою кращого журналістського досвіду. До рекомендацій правового характеру відноситься рекомендація утримуватися від надання доступу до ЗМІ політичним групам або партіям, чиї програми та ідеології порушують федеральне законодавство у галузі расизму та ксенофобії. У такому випадку у Рекомендаціях пропонується, щоб більшість мовників затверджували внутрішній план висвітлення виборів, який, як правило, є доступний для громадськості. Інші відповідні

⁸¹ Редакційні директиви BBC, політика та державна політика, можна переглянути за посиланням: <http://www.bbc.co.uk/guidelines/editorialguidelines/edguide/politics/principlesofpol.shtml>.

положення включають необхідність транслювати зважені та плюралістичні дебати між кандидатами головних партій та надавати інформацію про партії, які з юридичних причин були виключені з дебатів. Громадський канал RTBF затверджує дуже детальний передвиборний план, у якому враховано принцип пропорційності для регулювання доступу до ЗМІ та висвітлення діяльності кандидатів у випусках новин та у дебатах.

У наступному розділі будуть розглянуті три головні питання, пов'язані з цим жанром програм: роль професійних стандартів, переваги представників влади та типи регулювання.

а. Роль професійних стандартів

Професійні стандарти журналістики та кодекс етичної поведінки становлять важливу базу для вироблення стандартів у цій площині діяльності ЗМІ.

Справедливість, зваженість та неупередженість мають особливу вагу у цих програмах, оскільки багато громадян формують свої наміри щодо голосування на основі інформації, яку вони отримують з новин та програм про поточні події. “У принципі телерадіо ЗМІ повинні висвітлювати вибори та кандидатів відповідно до своїх професійних та етичних стандартів. Журналісти не повинні надавати перевагу або відхиляти будь-яку політичну партію або кандидата і повинні уникати коментарів у випусках новин про заяви політиків або їх діяльність. Базовий принцип журналістської етики – необхідність диференціації між новинами та точками зору. Дуже важливо забезпечити, щоб дві форми журналістики не перемішувалися одна з одною. Новини – це інформація про факти та дані, а точки зору включають думки, ідеї, віру або ставлення до фактів тих компаній, які керують ЗМІ, редакторами або журналістами. Диференціація між інформацією та коментарями передбачає, що повідомлення повинно давати можливість його отримувачам розрізнити між фактами та точками зору.

Редакційні програми також повинні надавати глядачам різноманітні погляди та точки зору, а також не повинні дискримінувати жодну партію чи кандидата. Вони повинні пропонувати зважену презентацію інформації про політичних суб'єктів. Зваженість означає, що кожна партія має можливість, пропорційно до її політичної ваги, представляти факти або коментувати будь-яку подію або проблеми. Якщо партія відмовляється коментувати певну проблему, або якщо усі спроби зв'язатися з представником партії не мають успіху, це слід зазначити у випусках новин.

ЗМІ повинні надавати точну, справедливу та невикривлену інформацію про учасників передвиборних перегонів. Журналісти, редактори, продюсери та власники повинні гарантувати, що інформація, яку вони публікують, є правдивою та етичною. Факти слід представляти у їх відповідному контексті та без перекручування. Якщо публікується звіт, який є неточним, слід якомога швидше надрукувати уточнення, яке має бути виділене належним чином.

Усі ЗМІ повинні надавати можливості для відповіді та уточнення у рамках своїх програм або публікацій у передвиборний період. Це правило має в основі той самий принцип зваженого і справедливого підходу до всіх опонентів, і цього повинні дотримуватися усі ЗМІ упродовж кампанії. Якщо політичний суб'єкт зазнає нападів від іншого політика (або будь-кого ще) у програмі, де він/вона не присутній, справедливо буде запропонувати особі, яку атакують, шанс надати відповідь упродовж наступних днів.

ЗМІ повинні забезпечити, наскільки це можливо, щоб кожний елемент новин містив тільки факти, які підтверджені незалежним джерелом, вказаним у випуску новин. ЗМІ не повинні перекручувати факти. Визначаючи порядок важливості елементів інформації, ЗМІ повинні неупереджено та об'єктивно диференціювати між відповідною та невідповідною інформацією.

Журналісти не повинні приймати або просити про фінансову винагороду, висвітлюючи діяльність партій та кандидатів.

ЗМІ не повинні маніпулювати іміджем або звуком таким чином, щоб вибір слів або інших засобів вираження, зміна тону, зміна наголосу або редагування спотворювали значення або цінність інформації. ЗМІ не повинні транслювати звіт, який базується на неперевірених інформації, чутках, або з наміром створити скандал. Якщо ЗМІ приймає рішення, що певна історія є достатньо важливою, щоб опублікувати її, незважаючи на факт, що її достовірність не можна перевірити, ЗМІ повинно помістити примітку, що факти не могли бути перевірені⁸².

б. Переваги представників влади⁸³

Переваги офіційного уряду є особливо спірним питанням у цій площині мовлення. Бути частиною уряду означає отримувати більше уваги від ЗМІ через те, що потреба висвітлювати діяльність урядовців, що може включати офіційні заходи, зустрічі та реалізацію програм і стратегій, є постійною. Такі заходи можуть бути реальними та відповідними (зокрема, національні святкування або річниці), реальними, але перехідними (наприклад, відкриття нових споруд громадського значення), та псевдо-заходи (події, ініційовані або керовані урядом, що мають на меті отримати краще або ширше висвітлення у ЗМІ). Уряд також виступає в ролі головного органу, що приймає рішення, і висвітлення його діяльності необхідне для інформування громадськості.

Представники виконавчої гілки влади діють в інтересах усієї нації, однак, з іншого боку, вони часто виступають у ролі представників політичної партії. Ця подвійна ідентичність стає особливо проблематичною під час передвиборної кампанії у відношенні до двох основних прав:

1. Право рівних можливостей щодо доступу кандидатів до ЗМІ, право, що має урівноважуватися свободою та обов'язком ЗМІ висвітлювати діяльність уряду;
2. Право на рівне ставлення до кандидатів. Новини, пов'язані з діяльністю офіційного уряду, можуть іноді подаватися у позитивному світлі завдяки типу заходу, якого вони стосуються (наприклад, офіційні зустрічі, міжнародні самміти тощо).

Таку тенденцію можна часто спостерігати у демократіях перехідного типу, коли члени уряду прагнуть представити передвиборну кампанію у хибному світлі або намагаються агітувати у рамках офіційних заходів або державних інформаційних кампаній. Упродовж передвиборної кампанії нерідко можна спостерігати, як урядовці відкривають нові будівлі, виступають перед студентами, організовують міжнародні зустрічі або започатковують нову програму боротьби з наркотиками з метою отримання додаткового висвітлення своєї діяльності у ЗМІ. Не завжди легко знайти відмінність між двома видами діяльності, навіть для незалежних ЗМІ.

Однак, в цілому, незважаючи на те, що перебування на офіційній посаді, як це загально визнано, має певні переваги, кандидати, які є представниками влади, не повинні зловживати державними ресурсами, матеріальними чи людськими в цілях агітації за політичні партії або кандидатів. Саме тому ЗМІ повинні бути послідовними у розрізненні між діяльністю офіційної влади та діяльністю, якою представники влади займаються в якості представників політичних партій, що беруть участь у виборах. Органи державної влади не повинні отримувати жодних привілеїв від ЗМІ під час передвиборної кампанії. Здатність ЗМІ протистояти такому

⁸² Венеціанська Комісія, *цитована праця*, примітка 19.

⁸³ Цей розділ є невід'ємною частиною директив Венеціанської Комісії, *цитована праця*, примітка 19.

впливу значною мірою залежить від їх сили та незалежності. У тих середовищах, де системи ЗМІ не є достатньо сильними, щоб бути противагою політичній владі, обмеження або попередження привілейованого становища уряду може бути необхідним кроком. Жорсткі правила висвітлення діяльності уряду в аудіовізуальних ЗМІ можуть включати наступні:

- заходи на зразок заборони висвітлення церемоній, на яких присутні члени уряду,
- право на відповідь опозиційних партій на новини, які становлять суспільний інтерес,
- встановлення співвідношення висвітлення діяльності уряду, більшості та опозиційних партій у рамках програм новин та інформаційних програм.

Франція: регулювання висвітлення діяльності урядових осіб

Для того, щоб зменшити будь-які ризики маніпулятивного використання офіційних посад, французький орган, що регулює мовлення, CSA, видав дуже детальні правила на період президентських виборів 2002 року. Зокрема, поява в ефірі будь-яких кандидатів, що займали офіційні посади, розглядалася як виборчі комунікації і тому цей час обліковувався в рамках загального ефірного часу, наданого цьому кандидату. Те саме правило застосовувалося до посадовців, які не були кандидатами, але підтримували одного з президентських кандидатів. Єдиним винятком з цього правила були виступи кандидатів, які говорили з позиції своїх офіційних обов'язків (без згадки їхньої колишньої діяльності або політичної платформи).

Окрім того, CSA заборонив кандидатам використовувати виділений для них ефірний час для показу зйомок, де їх показано всередині їх офіційних робочих приміщень, оскільки це могло б надати привілеї тим кандидатам, які займають офіційні посади. Як зазначила Аудіовізуальна Рада CSA, "це обмеження має на меті перешкодити будь-якому незаконному використанню офіційних символів з боку кандидата. Воно сприяє реалізації базового принципу нейтральності держави щодо кандидатів, що виступає підтримуючим фактором принципу рівності"⁸⁴.

в. Регуляторні моделі: саморегулювання, співрегулювання та зовнішнє регулювання

Обов'язок справедливо висвітлювати політичні альтернативи особливо покладається на суспільні ЗМІ. Національне законодавство деяких країн визначає цей широкий обов'язок у законах про ЗМІ або у законах про вибори. В інших країнах в установчих статутах суспільних ЗМІ визначено загальний обов'язок зваженого і справедливого висвітлення. В обох випадках суспільні ЗМІ можуть вільно на свій розсуд визначати практичні та професійні заходи для досягнення такої зваженості та справедливості (наприклад, у Великобританії). Інші країни прийняли більш строгий регуляторний підхід, визначивши правила щодо висвітлення в деталях, щодо змісту та розподілу часу, що виділяється політичним діячам і кандидатам (наприклад, в Албанії). У цьому випадку різниця між програмами, що пов'язані з виборами (див. Розділ 3.2.1) та програмами про поточні події стає більш розмитою, оскільки подібні правила часто застосовуються до обох видів програм, обмежуючи таким чином редакційну свободу ЗМІ.

Ці два відмінні підходи певною мірою відображають різні національні історичні та політичні традиції та досвід. Потреба дуже жорсткого контролю над висвітленням виборів часто мотивується "історією упереджень та непрофесійного висвітлення подій державними ЗМІ та ЗМІ, які контролюються урядом. З іншого боку, потяг до регулювання змісту на мікроскопічному рівні є сам по собі частиною спадщини політичної диктатури. Наскільки регуляторні органи можуть вказувати, як суспільно-фінансовані ЗМІ мають подавати

⁸⁴ Неофіційний переклад звіту CSA "Election du Président de la République, Rapport sur la Campagne Electorale à la Radio et à la Télévision", Париж, 2002.

інформацію, і наскільки ЗМІ будуть здатні винести найкращі уроки зі своїх помилок – це тонке питання, на яке кожна нова демократія повинна буде дати свою власну відповідь”⁸⁵.

Рада Європи визнала легітимність обох підходів: “Положення щодо випусків новин та програм про поточні події повинні забезпечити справедливість, зваженість та неупередженість. Нормативні рамки повинні бути встановлені або в результаті дії саморегуляторних механізмів, впроваджених ЗМІ, або в результаті втілення нормативів, встановлених у національному виборчому законодавстві або законодавстві щодо ЗМІ. Електронні ЗМІ не повинні надавати жодних привілеїв у висвітленні діяльності органів державної влади (включаючи урядових посадовців). Органи, відповідальні за моніторинг відповідності ЗМІ положенням, що регулюють висвітлення виборів у ЗМІ, повинні виправляти такі недоліки. Що стосується інших програм, мовники повинні уникати надання несправедливих привілеїв політикам, запрошеним на ток-шоу або на інші подібні програми, оскільки ці програми також можуть мати певний вплив на сприйняття і поведінку виборців”⁸⁶.

Регуляторні підходи можуть бути класифіковані в три головні моделі:

1. *Саморегулювання* – це система, у якій організація-ЗМІ сама встановлює свої власні дисциплінарні та правові умови, які не регулюються зовнішнім органом. Ця модель застосовується, як правило, до приватної преси, яка видає внутрішні кодекси поведінки та інструкції щодо професійної етики. Часто регуляторний орган у цій системі формується із рад ЗМІ або рад преси, які діють як механізми скарг для громадськості (включаючи кандидатів), які незадоволені тим, як газета або аудіовізуальний ЗМІ висвітив те чи інше питання. Вони також можуть проводити навчання для журналістів.

Сполучені Штати

Багато добровільних об'єднань спеціалістів з масових комунікацій прийняли кодекс етики або стандартів, якими керуються у своїй поведінці їхні члени. Журналісти електронних ЗМІ також підписали ряд кодексів, включаючи Кодекс з етики та професійної поведінки Асоціації директорів радіо та телевізійних новин UNCLEAR Sentence” (НЕЗРОЗУМІЛЕ речення). Цей Кодекс закликає професіоналів програм новин поводитися відповідно до особливих стандартів у шести аспектах: громадськість, довіра, правда, справедливість, чесність, незалежність та відповідальність⁸⁷. Окрім того, є специфічні юридичні положення, за якими ЗМІ звільняються від вимог, які звичайно застосовуються до електронних ЗМІ під час передвиборної кампанії. Насправді Акт з комунікацій 1934 року накладає деякі зобов'язання на телевізійних та радіо мовників: у Розділі 315(а) Акту зазначається, що якщо мовник дозволяє кандидату використовувати ефірний час, мовник “повинен створити рівні умови для всіх інших кандидатів, що балотуються на таку ж посаду з точки зору використання даної станції мовлення”, за винятком того, коли оригінальна трансльована програма була документальним фільмом, інтерв'ю або новиною про кандидата. У тексті, де ЗМІ звільняються від обов'язків, вказується: “(1) добросовісний випуск новин, (2) добросовісне інтерв'ю, що стосується новин, (3) добросовісний документальний фільм (якщо поява кандидата є побічною, такою, що просто супроводжує презентацію суб'єкта або суб'єктів документального фільму), або (4) висвітлення добросовісних новин з місця подій (включаючи, але не обмежуючись тільки цим, політичні з'їзди та супроводжуючі заходи та види діяльності), не повинні розглядатися як використання телерадіостанції у тому розумінні, як викладено у цьому підрозділі (315(а)).

⁸⁵ Проект ACE, ЗМІ та вибори: зважена подача новин, можна переглянути за посиланням: <http://aceproject.org/ace-en/topics/me/mec/mec04/mec04e>.

⁸⁶ Рада Європи, Рекомендація № R (99) 15, цитована праця, примітка 19.

⁸⁷ L. Lee Kaid – C. A. Jones, цитована праця, примітка 73.

2. *Співрегулювання* – це модель, що поєднує елементи саморегулювання (і самомоніторингу) і традиційного суспільного регулювання для формування нової самодостатньої регуляторної системи для висвітлення виборчого процесу. У цій системі регуляторний орган часто наглядає за виконанням правил, вільно визначених ЗМІ.

Бельгія

Кожна громада (французька, фламандська та німецька) мають свої власні специфічні нормативні рамки для висвітлення виборів. Незважаючи на їхню різноманітність, усі три чинні правові структури передбачають високий рівень саморегулювання або співрегулювання висвітлення виборчого процесу: органи, що регулюють діяльність ЗМІ, відповідальні за розробку рекомендацій непримусового характеру стосовно висвітлення виборів та розгляду скарг під час передвиборної кампанії. Мовники розробляють свої власні плани висвітлення виборчого процесу та свої власні професійні кодекси поведінки. Зокрема, фламандський регулюючий орган Vlaamse Geschillenraad (VG) яскраво виявляє готовність до співпраці у певних аспектах, оскільки частиною його наглядової ролі є приймати рішення з приводу скарг стосовно “правил журналістської етики”, а ці правила – це положення, стандарти та принципи саморегулювання, які не сформульовані в законодавстві, а розробляються професіоналами у галузі ЗМІ та журналістики. У зв’язку з цим аспектом до штату Vlaamse Geschillenraad входять професійні журналісти⁸⁸. Правила журналістської етики, про які йдеться в Акті мовлення, безумовно, не є встановлені законом, а містяться у кодексах, які були затверджені професіоналами у галузі ЗМІ та журналістики, як на міжнародному, так і на національному рівнях, зокрема у наступних: Декларація принципів поведінки журналістів, прийнята Міжнародною Федерацією Журналістів, Бордо, Мюнхенська Декларація, прийнята Спілкою журналістів шести країн Європейського Союзу та Кодекс принципів журналістики, прийнятий Бельгійською Асоціацією професійних журналістів (AVBB), Бельгійською Асоціацією видавців газет (BVDU) та Національною Федерацією інформаційних журналів (FEBELMA) у 1982 році. Тлумачення та поради щодо практичного застосування стандартів журналістської етики були розроблені колишньою Радою з етики Бельгійської Асоціації професійних журналістів (1995-2002) та з недавнього часу, з грудня 2002 року, цим займається Рада з журналістики. Приймаючи рішення про ймовірні порушення, VG має використати положення цих кодексів, разом із “законотворчістю” колишньої Ради з етики і/або дійсної Ради з журналістики.

3. *Зовнішнє регулювання* – це система, у якій правила і закони, видані державними органами, або державними інституціями у їх взаємодії, зокрема парламентом та органом, що регулює діяльність ЗМІ, є керівними у діяльності ЗМІ упродовж передвиборного періоду. З огляду на це можна виділити декілька найкращих підходів до двох головних жанрів, де редакційний контроль має бути якнайповнішим:

Новини

Суспільні/державні ЗМІ мають обов’язок виробляти чесні, об’єктивні та зважені новини про поточні події та події, що пов’язані з виборами. У країнах, де свобода вираження поглядів має сталі традиції, де усі політичні діячі довіряють системі і де практика саморегулювання є міцно вкоріненою, може не існувати потреби у будь-якому зовнішньому регулюванні.

У країнах, які мають історію урядового контролю над державними ЗМІ або де відсутня довіра один до одного серед політичних партій, журналістів та інституцій, жорсткіше

⁸⁸ F. Jongen – D. Voorhoof – A. Braeckman, “Co-Operative Regulatory Systems in the Media Sector of Belgium“ (F. Jongen – D. Voorhoof – A. Braeckman, “Системи регулювання сектору ЗМІ Бельгії, розроблені на основі взаємодії“) у дослідженні, присвяченому заходам із співрегулювання у секторі ЗМІ, дослідження ініційоване Європейською Комісією, Директорат з питань інформаційного суспільства, Розділ А1 – Аудіовізуальні стратегії та стратегії ЗМІ, цифрові права, група координації у справах ЗМІ (Тендер №. DG EAC 03/04).

регулювання з метою захисту суспільних ЗМІ від неналежного втручання може бути необхідним. Для того, щоб забезпечити різноманітність думок, можна використати багато підходів: погляди уряду або партій більшості повинні бути врівноважені поглядами опозиції; висвітлення державних заходів або заяв, здійснених правлячими партіями з приводу питань суспільного інтересу повинні бути врівноважені висвітленням поглядів опозиційних партій, і навпаки. Коментарі, представлені ведучим, або зовнішніми експертами, повинні чітко відрізнятися від фактів і чітко відображати різноманітні думки. Регулюючий орган може також видати правила та рекомендації, у яких роз'яснювалися б поняття справедливості та зваженості та специфікувалися би критерії для визначення кількості часу або площі, що надається для висвітлення діяльності кожного опонента.

Головне питання, яке стосується приватних мовників, пов'язане зі знаходженням балансу у тому, як вони, виступаючи в якості комерційних підприємств, використовують національні суспільні ефірні хвилі, адже це висуває до них певні вимоги з точки зору виконання державних функцій. З теоретичної точки зору приватні ЗМІ в цілому повинні гарантувати плюралізм інформації, поглядів, ідей та точок зору.

У загальному декілька незалежних ЗМІ з різними редакційними підходами можуть забезпечити створення плюралістичної системи інформації та доступу (зовнішній плюралізм). Однак у випадку високої концентрації власності ЗМІ у приватному секторі (монополія/олігополія) або обмеженої кількості приватних мовників регулювання може бути необхідним для забезпечення мінімального рівня плюралізму у висвітленні діяльності опонентів (внутрішній плюралізм). Незважаючи на те, який рівень редакційної свободи мають приватні мовники, журналісти повинні дотримуватися професійних стандартів висвітлення, а також професійної етики.

Програми про поточні події та інші редакційні програми

Для того, щоб забезпечити виборцям достатню і якісну інформацію, суспільні мовники повинні виробляти програми на теми, які цікавлять громадськість. Ці програми повинні значною мірою перебувати під редакційним контролем ЗМІ у тому, що стосується вибору теми та формату. Однак, якщо програма пов'язана з виборами, у розподілі часу слід гарантувати рівність можливостей для всіх учасників, а також відображати різні погляди. Саме тому ті самі принципи, якими керуються при розподілі вільного ефірного часу між опонентами, можуть застосовуватися з метою забезпечення їхнього права на доступ до ЗМІ та дебатів. Участь у цих програмах не повинна обумовлюватися сплатою будь-яких внесків.

Приватні мовники володіють свободою, а часом і обов'язком виробляти програми про поточні справи. Коли вони вирішують виробляти такі програми, вони повинні відповідати тим самим принципам зваженості та неупередженості, що регулюють суспільні ЗМІ. Участь у цих програмах не повинна обумовлюватися сплатою будь-яких внесків.

Якщо дотримуватися запропонованого третього регуляторного підходу, регулюючі органи повинні бути надзвичайно обережними у процесі розробки правил та у подальшому їх розтлумаченні з тим, щоб не обмежувати свободу ЗМІ на поширення інформації та редакційну свободу суджень. Це особливо важливо у відношенні до програм новин, де журналістські стандарти та критерії повинні визначати вибір тем та аспектів висвітлення.

Іспанія

До суспільного аудіовізуального ЗМІ RTVE була висунена вимога подавати інформацію про учасників виборчих перегонів у новинах та інформаційних програмах на основі критерію

пропорційності, залежно від результатів партії, здобутих на попередніх виборах. Виборча комісія (JEC) приймає рішення про розподіл часу між політичними силами в інформаційних програмах після перегляду Плану висвітлення виборів, наданого RTVE. Під час виборів 2008 року, на своїй сесії, проведеній 14 лютого, JEC повторно наголосила, що упродовж офіційного передвиборного періоду RTVE має гарантувати пропорційний розподіл часу у щоденному висвітленні новин кампанії, а також те, щоб критерії пропорційності превалювали над будь-якими іншими. Слід відзначити, що тут JEC застосувала до програм новин критерії, встановлені для надання безоплатного ефірного часу, хоча це не було продиктовано юридичною вимогою. У зв'язку з цим три журналістські асоціації, Асоціація преси Мадриду та Асоціації журналістів Каталонії та Галіції подали юридичну апеляцію до Верховного Суду, оскаржуючи рішення JEC, яке перешкоджає вільній роботі суспільних ЗМІ у трансляванні новин, а також відзначаючи, що заходи, передбачені виборчою комісією, є загрозою для свободи вираження поглядів, яка визначена у Статті 20 Конституції Іспанії. Багато учасників виборчого процесу висловили невдоволення рішенням JEC та стверджували, що можна забезпечити справедливе, об'єктивне та зважене висвітлення новин, пов'язаних із виборами, за допомогою прийняття механізмів саморегулювання та кодексу поведінки, які базуються на принципах журналістських професійних критеріїв, замість того, щоб встановлювати жорстке зовнішнє регулювання.

Насамкінець, важливий аспект програм такого типу пов'язаний зі становищем професійних працівників ЗМІ, які балотуються на виборах як кандидати. Широко застосовувана регуляторна практика полягає в тому, щоб запобігти появі ведучих та журналістів, які є учасниками виборчих перегонів, на екранах під час виконання ними своїх професійних обов'язків. Таке положення наявне у законодавстві багатьох країн та у внутрішніх редакційних кодексах, воно також узгоджується із принципом рівності можливостей для учасників виборчих перегонів.

Туреччина

Під час передвиборної кампанії на виборах 2007 року популярний ведучий та кандидат Ібрагім Татлізер продовжував вести своє щотижневє розважальне шоу на приватному каналі ATV, Ібо Шоу. Випадок пана Татлізера не був винятковим. Верховна Рада з питань радіо та телебачення Туреччини (RTUK), після консультацій з Наглядовою Радою з питань виборів заявила, що поява акторів, співаків та інших представників шоу-бізнесу, які є кандидатами, може продовжуватися, однак не дозволяються жодні політичні комунікації з приводу питань, пов'язаних із виборами. Актори, ведучі та інші професійні працівники ЗМІ, які представляють телевізійні програми і в той самий час балотуються на виборах, повинні передати іншим свої обов'язки для того, щоб вони не могли отримувати незаслужені привілеї від їх появи у ЗМІ.

Латвія

У статті 13 Закону про вибори зазначається: (1) Починаючи на 60-й день до дня виборів, працівникам Латвійського радіо або Латвійського телебачення та іншим особам, які були номіновані як кандидати або які перед початком виборів публічно оголосили про свою участь у політичній організації або асоціації політичних організацій, забороняється брати участь у програмах Латвійського радіо або Латвійського телебачення, підготовці коментарів та репортажів і проведенні інтерв'ю.

3.2.4 Регуляторні органи та процедури подання скарг

Короткий огляд основних варіантів щодо органів, які регулюють діяльність ЗМІ, може надати певне спрямування щодо правозастосування та прозорості правил щодо висвітлення виборчого процесу.

Згідно із загальним принципом, орган, який наглядає за регулюванням та правозастосуванням висвітлення виборчого процесу у ЗМІ, повинен бути незалежним, надійним та легітимним для усіх конкуруючих політичних сил. Призначення його членів не повинно відбуватися під виключним контролем уряду, а має, швидше за все, відповідати принципам, які регулюють призначення та діяльність виборчої адміністрації у цілому. Згідно з цими принципами вимагається, щоб⁸⁹:

- Члени органу мали відповідну кваліфікацію та були неупередженими;
- Процедури призначення були прозорими;
- Члени органу поводитися незалежно і неупереджено;
- Громадськість (включаючи ЗМІ, партії, місцевих та міжнародних спостерігачів) мала доступ до документів та рішень;
- Члени органу були захищені від необґрунтованого усунення їх від виконання обов'язків.

Єдиної системи організації регуляторного органу для нагляду за діяльністю ЗМІ не існує; однак, можна класифікувати головні альтернативні варіанти та виділити чотири головні моделі:

- Орган саморегуляції, наприклад, добровільні ради преси, що існують у більшості міст.
- Постійний орган, що регулює діяльність ЗМІ. Цей орган може працювати незалежно або спільно з виборчою адміністрацією.
- Орган, що спеціально створений на період виборів, завданням якого є регулювати та наглядати за висвітленням виборчого процесу у ЗМІ тільки під час передвиборної кампанії.
- Головна виборча адміністрація, наприклад, Центральна виборча комісія.

“Регуляторна система у багатьох випадках буде мати значний вплив на незалежність і професіоналізм ЗМІ, система, що перебуває під жорстким урядовим контролем, навряд чи сприятиме поширенню плюралізму та різноманітності поглядів серед ЗМІ. Система добровільних об'єднань, або система із надійною правовою або конституційною гарантією незалежності може захистити плюралізм у ЗМІ від урядового втручання та сприяти розвитку професійних навиків та стандартів. Незалежний та надійний регуляторний орган може бути важливим під час виборів, оскільки він може взяти на себе деякі або всі спеціалізовані функції, необхідні для регулювання діяльності ЗМІ під час передвиборної кампанії”⁹⁰.

Регуляторний орган повинен мати досвід, засоби, ноу-хау та мандат на проведення моніторингу дотримання правил, розслідування ймовірних порушень та вжиття ефективних правових заходів у випадках, коли порушення мають місце. Він повинен реагувати на скарги кандидатів та партій або у всіх випадках, коли він фіксує порушення, незалежно від того, чи скарга подавалася.

Необхідно встановити процедури для обробки скарг та реагування на скарги, отримані від кандидатів та політичних партій, з приводу недобросовісного або протиправного висвітлення їх діяльності у ЗМІ. Ці процедури повинні бути своєчасними, чіткими та зрозумілими для того, щоб надати оперативну відповідь тим, хто подавав скарги. Санкції, накладені наглядацьким

⁸⁹ ОБСЄ/ОДІПЛ, Існуючі зобов'язання щодо проведення демократичних виборів у державах-членах ОБСЄ, Варшава, 2003.

⁹⁰ Проект АСЕ, ЗМІ та вибори: Існуючі системи регулювання діяльності ЗМІ, можна переглянути за посиланням: <http://aceproject.org/ace-en/topics/me/meb/meb06/default>.

органом, повинні бути відповідними до тяжкості порушень, здійснених ЗМІ. Такі санкції не повинні передбачати ув'язнення або будь-які інші заходи, які могли б перешкоджати ЗМІ у проведенні своєї діяльності та у спонуканні журналістів до самоцензури.

ЗМІ або особи, що подають скарги, повинні мати право на оскарження рішення виконавчого органу за допомогою своєчасного, зрозумілого і оперативного механізму подання судової скарги.

3.3 Референдуми та місцеві вибори

У цьому розділі буде здійснено короткий огляд головних проблем та правових питань, що стосуються муніципальних виборів та референдумів. Найкращий досвід висвітлення виборчих кампаній у ЗМІ, викладений у попередніх розділах, стосується у широкому розумінні усіх видів виборів, від президентських до муніципальних. Однак регуляторні заходи певною мірою детерміновані природою виборів і тому важливо проаналізувати ці специфічні питання у більш ретельний спосіб.

3.3.1 Місцеві вибори

Місцеві вибори пов'язані, як правило, з двома специфічними темами:

1. *Висвітлення діяльності політичних діячів, які не беруть участі у виборах.* Висвітлення політичних заходів та діяльності політиків, не пов'язаних безпосередньо з тими регіонами, де відбуваються місцеві вибори, становлять головну проблему з точки зору регулювання. У передвиборний період під час регіональних або муніципальних виборів особлива увага повинна бути приділена питанням висвітлення національних політичних представників, які не беруть участі у місцевих виборах. Насправді висвітлення діяльності національних політичних діячів може мати вплив на місцеві території та на остаточні результати виборів.

Журналісти, зокрема, повинні усвідомлювати потенційну пропагандистську природу візитів членів уряду до регіонів, де будуть проведені місцеві вибори. Під час передвиборних кампаній, присвячених місцевим виборам, урядовці будуть змушені продовжувати виконувати свої урядові обов'язки, однак вони можуть шукати можливостей використати привілеїв свого офіційного становища з метою агітації. Саме тому журналісти повинні бути здатними визначити те, чи візит здійснюється у рамках урядової діяльності чи з партійною/виборчою метою.

Слід поміркувати над тим, щоб включити положення, яке регламентує, що під час проведення кампанії на місцевих виборах слід також гарантувати справедливість та зваженість у висвітленні діяльності політичних діячів, які безпосередньо не беруть участі у цих конкретних виборах. Надмірне висвітлення візитів та "офіційних" заходів з метою агітації також не повинно здійснюватися⁹¹.

2. *Роль місцевих ЗМІ.* Там, де система ЗМІ є потужною та впливовою на регіональному або провінційному рівні, місцеві ЗМІ можуть відігравати важливу роль під час муніципальних виборів, оскільки вони дають можливість кандидатам напряду досягати своїх виборців на рівні виборчого округу. З цією метою регуляторний орган може встановити особливі заходи, що стосуються місцевих ЗМІ. Аналогічно до правового режиму висвітлення загальних виборів,

⁹¹ Див. Розділ 3.2.3 б.

регулювання може охоплювати три основні аспекти: право на безоплатний доступ та пов'язаний з ним розподіл ефірного часу, редакційна політика висвітлення та платна реклама.

Італія та регулювання місцевих мовників

В Італії регулювання діяльності місцевих ЗМІ здійснюється за допомогою поєднання нормативів та саморегулювання, і така система застосовується до всіх видів виборів⁹². Нагляд за висвітленням виборів у місцевих ЗМІ здійснюється департаментами, які сформовані у рамках регіонального парламенту (Consiglio Regionale). Ці департаменти називаються CoReCom (Регіональні ради з комунікацій), і несуть відповідальність за правозастосування та моніторинг виконання існуючого законодавства. CoReComs також мають можливість видавати рекомендації для місцевих ЗМІ, спираючись на нормативні положення та директиви щодо їх впровадження, видані Департаментом з комунікацій (AGCOM). Положення регулюють доступ до платного та безоплатного ефірного часу, а також програми, за які мовники несуть редакційну відповідальність.

3.3.2 Референдуми

Регулювання висвітлення референдумів у ЗМІ має свої особливості, які пов'язані з самою природою цього типу консультацій. Насправді референдуми є голосуванням, пов'язаним із питаннями, з приводу яких політичні партії, а також і організації (наприклад, громадські організації, профспілки, лобістські групи) часто займають чітку громадську позицію. Нормативні рамки проведення кампанії можуть бути затверджені на багатьох рівнях з метою гарантування рівності можливостей для груп, які ведуть боротьбу за і проти питання, що виноситься на референдум.

З огляду на це варто відзначити три наступні питання:

1. *Виділення ефірного часу та площі.* Питання розподілу ефірного часу та площі між двома конкуруючими позиціями ("так" і "ні") є критичним. Як правило, загальні нормативні рамки проведення референдумів включені до законодавства, що регулює висвітлення виборів у ЗМІ, проте окремі інструкції можуть бути видані з нагоди кожного конкретного референдуму. Успішний практичний досвід та регуляторні принципи, що викладені у попередніх розділах, також стосуються регулювання висвітлення референдумів у ЗМІ. Окрім того, під час розподілу доступу до ЗМІ слід використовувати принцип чіткої рівності двох конкуруючих позицій та організацій, які підтримують кожну з них. Той самий принцип рівності має бути дотриманий у програмах, за які ЗМІ несуть виняткову редакційну відповідальність.

Чорногорія та референдум 2006 року

Нормативні рамки проведення референдуму у 2006 році були встановлені спеціалізованим законом, Законом про референдум про правовий статус держави (LRSLs), який був затверджений парламентом Чорногорії після тривалих консультацій між двома сторонами, які займали різні позиції щодо питання, винесеного на референдум. Закон забезпечував право громадян на отримання інформації, яка повинна була надаватися правдиво, своєчасно, неупереджено та об'єктивно, стосуватися процесу референдуму та різних альтернатив, винесених на референдум. Згідно з LRSLs також вимагалось, щоб засоби масової інформації надавали допомогу виборцям у тому, щоб вони могли зробити вибір на основі доброї поінформованості, за допомогою особливих інформаційних програм

⁹² Legge 6 novembre 2003, n. 313 "Disposizioni per l'attuazione del principio del pluralismo nella programmazione delle emittenti radiofoniche e televisive locali", можна переглянути за посиланням: http://www.agcom.it/L_naz/L_313_03.htm (італійська версія); Delibera n. 43/04/CSP "Attuazione dell'articolo 11-quater della legge 22 febbraio 2000, n. 28, relativo al Codice di autoregolamentazione delle emittenti radiofoniche e televisive locali", можна переглянути за посиланням: http://www.agcom.it/provv/d_43_04_CSP.htm (італійська версія).

та публічних дебатів, у яких обидві сторони кампанії з проведення референдуму могли взяти участь. Суспільні телерадіо ЗМІ мали обов'язок рівномірно висвітлювати різні альтернативи, які виносилися на референдум, а також опублікувати та затвердити нормативні рамки висвітлення кампанії, і при цьому всі ЗМІ зробили це перед офіційним початком кампанії⁹³.

2. *Висвітлення діяльності, спрямованої на бойкотування референдумів.* Під час проведення багатьох референдумів вимагається мінімальна явка виборців (як правило, 50 відсотків плюс 1 зареєстрований виборець) для того, щоб визнати дійсними результати голосування. Це означає, що сили, які закликають до бойкотування референдумів, можуть відіграти ключову роль у здійсненні впливу на участь виборців у консультативному голосуванні, де явка виборців має особливе значення. У принципі поряд із висвітленням двох головних позицій (так або ні) ЗМІ повинні також представляти точку зору тих, хто виступає проти ідеї використання референдумів як методу прийняття рішень з приводу певних питань. Як правило, національні законодавства не містять чітких положень, які забезпечують вільний доступ до ЗМІ для тих сторін, які бойкотують проведення референдумів. Однак у багатьох законах та нормативних актах, які стосуються висвітлення виборів у ЗМІ, є положення про справедливість, точність, неупередженість та зваженість; ці принципи повинні застосовуватися до висвітлення усіх позицій, які стосуються референдумів, включаючи позиції тих, що бойкотують проведення референдумів.

3. *Роль уряду.* Головним тут є питання про те, чи дозволяється уряду агітувати за одну із сторін під час проведення референдуму. Стосовно цього питання не існує стандартної практики. Деякі країни не мають жодних обмежень щодо цього, інші країни запровадили сувору заборону на участь уряду в агітації з приводу питань, що виносяться на референдум (як, наприклад, в Ірландії). У тих випадках, коли уряду дозволяється агітувати, члени уряду не повинні використовувати свої посадові обов'язки з метою агітації. У зв'язку з цим слід застосовувати принципи, представлені у розділі про переваги посадових осіб (див. Розділ 3.2.3, б.). Найкращою практикою у цій площині регулювання діяльності ЗМІ є включення правових положень стосовно критеріїв та процедур, за якими установи та організації можуть бути кваліфіковані як "допущені учасники" кампанії. Це сприятиме у розподілі безоплатного ефірного часу та в організації редакційної політики ЗМІ.

Великобританія

Кодекс мовлення Офком передбачає, що суттєва вага щодо висвітлення періоду проведення референдуму має бути надана ряду відповідних організацій. Мовники також повинні розглянути можливість достатнього висвітлення інших допущених учасників референдуму, що представляють сформульовані погляди та точки зору. Відповідно до визначення, що наводиться у Кодексі, визначені організації та допущені учасники – це ті, яких зареєструвала Виборча Комісія⁹⁴.

Колишня Югославська Республіка Македонія

Відповідно до звіту ОДІПЛ, "відсутність чітких нормативних рамок для проведення кампанії та рішення, яке передбачає, що будь-яка установа та особа можуть брати участь у референдумі, призвела до втручання багатьох суб'єктів та частин громади, які, як

⁹³ ОБСЄ-ОДІПЛ, Місія із спостереження за референдумом 2006 року в Чорногорії, остаточний звіт, можна переглянути за посиланням: http://www.osce.org/documents/odihr/2006/08/20077_en.pdf.

⁹⁴ Кодекс мовлення Офком, Розділ 6: вибори та референдуми, можна переглянути за посиланням <http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/codes/bcode/elections/>.

правило, не беруть участі у кампанії. (...). Рада з мовлення затвердила Рекомендації щодо висвітлення референдуму в електронних ЗМІ, що стало спробою подолати правові прогалини в існуючому законодавстві та забезпечити рівні умови для осіб та організацій, які агітували за чи проти референдуму. Згідно з цими Рекомендаціями, електронні ЗМІ повинні зважено висвітлювати різні позиції щодо питань, які виносяться на референдум. Для суспільних ЗМІ були визначені спеціальні обов'язки, так само як і обов'язки щодо публікації результатів опитування та платної агітації. Однак відсутність реєстраційних вимог щодо потенційних учасників кампанії, а в результаті і можливість для будь-якої особи або установи брати участь у кампанії виявилися проблематичними для мовників з точки зору визначення часу, який ЗМІ має би приділити для зваженого висвітлення учасників референдуму, що ЗМІ має забезпечувати відповідно до Рекомендацій”⁹⁵.

3.4 Цифрові ЗМІ

У попередніх розділах були викладені причини більш деталізованого рівня регулювання, яке застосовується до аудіовізуальних ЗМІ у порівнянні з пресою. Одна з головних причин цього – це потреба у гарантії справедливого розподілу обмежених суспільних ресурсів (ефірних хвиль та частот). Глобалізація масових комунікацій та технічний розвиток, викликаний цифровими технологіями, певною мірою видозмінили цей аргумент, оскільки збільшення кількості наявних частот може створити кращі умови для різноманітності ЗМІ. Проте ці зміни лише виводять на перший план новий перелік питань, які стосуються свободи ЗМІ, включаючи концентрацію власності ЗМІ, “цифровий розподіл”, та, відповідно, тягнуть за собою потребу вжити заходів для гарантії універсального доступу, а також потребу захистити аудиторію від невдач вільного ринку під час спроб забезпечити різноманітність змісту та поглядів.

Нові ЗМІ потенційно пропонують політичним партіям та кандидатам можливість адаптовувати їхні кампанії для різних цільових аудиторій у дуже простий і ефективний спосіб. Цифрова модель, на противагу традиційній аналоговій моделі мовлення, сприяє поширенню специфічних повідомлень серед певних сегментів населення та забезпечує плюралізм каналів комунікації.

Регулювання нових ЗМІ містить у собі ряд викликів, пов'язаних не тільки з обґрунтуванням державного втручання, але й з технічними аспектами правозастосування, конфліктами правових норм та проблемами юрисдикції. У цьому розділі будуть коротко проаналізовані головні питання, які є важливими у цій площині. Для спрощення цифрові засоби вираження означають ЗМІ, які функціонують на основі цифрових, а не аналогових технологій. Ці ЗМІ включають радіо та телевізійне мовлення на кабельних, супутникових і мобільних пристроях. У цьому контексті важливо розрізнити між національними та іноземними мовниками.

Правовий режим для національних цифрових ЗМІ у контексті виборів є, як правило, подібним до правового режиму, що застосовується до аналогових ЗМІ. Суспільні цифрові ЗМІ можуть мати жорсткіші зобов'язання, ніж приватні цифрові ЗМІ, і часом до останніх застосовуються менш жорсткі правові вимоги, ніж до приватних аналогових ЗМІ: наприклад, у Великобританії приватні цифрові ЗМІ не зобов'язані транслювати ППМ, разом з тим аналогові телевізійні канали та радіостанції зобов'язані це робити. Незважаючи на це, деякі правила висвітлення виборів у ЗМІ можуть застосовуватися до всіх аудіовізуальних ЗМІ, незалежно від платформи, яку вони використовують для мовлення; ці правила можуть включати заборону

⁹⁵ ОБСЄ – ОДІПЛ, Місія спостереження за референдумом 2004 року у колишній Югославській Республіці Македонія, остаточний звіт, можна переглянути за посиланням: http://www.osce.org/documents/odhr/2005/02/4221_en.pdf.

(якщо така вимога міститься) платної політичної реклами, період на роздуми напередодні дня виборів, обмеження щодо поширення ненависті та підбурювання до ворожнечі.

Регулювання мовлення іноземних ЗМІ, трансляція яких відбувається внаслідок ненавмисного побічного ефекту вловлення хвиль або є цілеспрямованою, є більш проблематичним і пов'язане з трьома головними питаннями: проблемами юрисдикції та протиріччями між правовими нормами, обґрунтуванням та правозастосуванням. Жодного чіткого правового рішення ще не було запропоновано у цій площині.

1. *Юрисдикція та конфлікт правових норм.* Якщо сигнал каналу, що знаходиться у країні А, досягає території країни В ("країна зони охоплення"), важливо визначити законодавство, яке буде застосовуватися до такого ЗМІ, особливо у випадках, коли виникає конфлікт між правовими нормами цих країн щодо питань змісту. Мовлення завжди мало транскордонний аспект, оскільки радіо- та телевізійні хвилі не зупиняються на кордонах. Сьогоднішня реальність є така, що транскордонний прийом телевізійних та радіохвиль значно збільшився завдяки кабельній та супутниковій мережам, і це зробило свій внесок у посилення ролі вільного потоку інформації. З іншого боку, узгодженого правового режиму стосовно висвітлення політичної діяльності не існує, і можуть траплятися випадки, коли зміст повідомлень, які поширюються іноземним мовником, є очевидним порушенням законодавства країни зони охоплення.

У цілому норми та правові вимоги, встановлені Радою Європи, можуть стати джерелом цінних настанов стосовно питань юрисдикції та припустимих причин блокування прийому хвиль. Європейська Конвенція про транскордонне телебачення (ЕСТТ)⁹⁶ є першим міжнародним договором, який започатковує створення правових норм вільного поширення транскордонних телевізійних програм у Європі за допомогою мінімальних спільних правил і охоплює такі аспекти, як програмування, реклама, спонсорство та захист певних індивідуальних прав. Ця Конвенція покладає на радіо- та телетрансляційні держави завдання гарантувати те, щоб трансльовані телевізійні програмні послуги відповідали її положенням. У свою чергу, свобода прийому програмних послуг так само, як і ретрансляція програмних послуг, що регулюється мінімумом правил Конвенції повинні бути гарантовані. Конвенція застосовується до всіх транскордонних програм, незалежно від технічних засобів передачі, які для неї використовуються (супутникові, кабельні, наземні передавачі і т.п.). Її головні положення охоплюють, з-поміж іншого: свободу вираження поглядів, прийом, ретрансляцію, право на відповідь, а також (особливо відносно цієї теми) відповідальність мовників: *"Мовники повинні гарантувати, що новини чесно представляють факти, події та сприяють вільному формуванню думки"*⁹⁷.

Для визначення законодавства, яке має застосовуватися, ЕСТТ встановлює базовий принцип "місця заснування" мовника: іншими словами, юрисдикція, під яку підпадає мовник, є юрисдикцією країни, де був утворений ЗМІ⁹⁸. У зв'язку з цим ЕСТТ чітко визначає, що юрисдикція, під яку підпадає мовник, визначається країною його походження.

⁹⁶ Європейська Конвенція про транскордонне телебачення, Страсбург, 5.V.1989. Текст змінено відповідно до положень Протоколу (ETS № 171), який набув чинності з 1 березня 2002 року, можна переглянути за посиланням <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=132&CM=8&DF=9/10/2008&CL=ENG>. Україна є підписантом Конвенції, але ще її не ратифікувала.

⁹⁷ ЕСТТ, Стаття 7.3.

⁹⁸ ЕСТТ встановлює досить детальний набір критеріїв для визначення місця заснування. Див. Статтю 5 – Обов'язки транслюючих сторін.

Розділ VIII ЕСТТ визначає правила та процедури подання скарг: країна, яка є зоною охоплення транскордонного мовника, може підняти питання про порушення ЕСТТ та у випадку серйозних порушень може тимчасово припинити ретрансляцію програмної послуги порушника. Незважаючи на це, припинення трансляції не дозволяється застосовувати стосовно ймовірних порушень положення, яке пов'язане із чесним та вільним формуванням поглядів. У зв'язку з цим порушення чесності та точності не розглядаються у Конвенції як прийнятна підстава для обмеження свободи прийому.

Однак ЕСТТ не охоплює ряд питань, включаючи обмеження виборчого мовлення, тобто заборону політичної реклами, період мовчання, публікацію результатів опитувань громадської думки, таким чином даючи можливість для вжиття можливих легітимних заходів приймаючою державою.

2. *Обґрунтування.* Свобода вираження та базовий принцип вільного потоку інформації не є абсолютними правами і до них можуть застосовуватися обмеження. У юриспруденції Європейського Суду з прав людини наголошується, як обмеження щодо транскордонного мовлення повинні відповідати перевірці Європейського Суду. Обмеження, як правило, розглядаються відповідно до Статті 10, де йдеться про вимогу мінімальних стандартів щодо базового смаку та пристойності/відсутності зображення насильства/підбурювання до насильства (Стаття 7 ЕСТТ розглядає це детально). Наприклад, у 2004 році Французька державна рада, найвищий адміністративний Суд Франції, постановив, що французька компанія Eutelsat Company повинна припинити трансляцію Ліванських програм Аль-Манар⁹⁹ на підставі розгляду звинувачення, що ці програми були антисемітськими та могли провокувати ворожнечу¹⁰⁰.

У ряді випадків державний суверенітет та транскордонне мовлення можуть вступити в конфлікт один з одним, і призвести до трьох основних ситуацій:

- Транскордонне мовлення шляхом випадкового перетинання кордонів з країни А в країну В, де використовуються частоти, які за законом належать країні А, як правило, вважається законним. Випадкове перетинання кордонів під час мовлення є широко поширеним у Європі, з огляду на велику кількість держав на малій території.
- Мовлення, яке походить з країни А та транслюється у країні В, а при цьому використовуються частоти, які на законних підставах належать країні В, вважається незаконним. Іншими словами, заборона для іноземних каналів вести мовлення у країні без ліцензії, як правило, вважається обґрунтованою підставою для втручання, оскільки таке втручання служить захисту міжнародного та національного телекомунікаційного порядку. Про те саме йдеться у Статті 10.a¹⁰¹ Європейської Конвенції про права людини та постановках Європейського суду з прав людини. Суд постановив, що національні системи ліцензування є необхідними не тільки для належного регулювання діяльності телекомунікаційних підприємств на національному рівні, а й значною мірою для приведення в дію міжнародних правил. З

⁹⁹ Аль-Манар – це супутникова телевізійна станція Хезболли, що веде мовлення з Бейруту (Ліван) та пропонує новини, коментарі, розважальні програми, які присвячені тому, що, на думку Хезболли, служить ісламській єдності та опору.

¹⁰⁰ Див. *Ordonnance du juge des référés du 13 décembre 2004 N°274757*, Président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, можна переглянути за посиланням: http://www.conseil-etat.fr/ce/jurispd/index_ac_Id0460.shtml (французька версія).

¹⁰¹ 1.a (...) Цю Статтю не слід інтерпретувати у тому значенні, що держави не повинні вимагати ліцензування мовленнєвих, телевізійних чи кінематографічних підприємств.

точки зору Суду втручання передбачене законом і має законну мету: захист міжнародного телекомунікаційного порядку та захист прав інших¹⁰².

- Навмисна організація мовлення для країни В з країни А з використанням частот, які на законних підставах належать країні А, є все ще нерозв'язаним питанням і вирішується залежно від підходів, застосовуваних окремими державами. Згідно з Європейським Судом з прав людини, якщо мовник заснований у закордонній державі з очевидним наміром ухиляється від правил, які застосовуються до місцевої системи мовлення, то заборона на прийом обґрунтовується як така, що є необхідною з законною метою захисту плюралістичної та некомерційної системи мовлення і захисту різноманітності поглядів та їх вираження¹⁰³.

Важко обґрунтувати чи блокування каналу або застосування санкцій проти нього слід використовувати у відповідь на непрофесійне або упереджене щодо іншої країни висвітлення виборів у іноземних ЗМІ. Іншими словами, висвітлення виборів іноземними ЗМІ всупереч національному законодавству може бути “недостатньою підставою” для обґрунтування легітимності заборони. З іншого боку, ряд країн мають специфічні вимоги щодо іноземного мовлення. Наприклад, у законодавстві Канади існує заборона щодо розміщення передвиборної реклами на будь-якому каналі за межами Канади¹⁰⁴. Насправді положення, які стосуються певних аспектів, зокрема, політичної реклами, публікації результатів опитувань громадської думки, періоду роздумів перед виборами, можуть розглядатися як законні обмеження, незважаючи на той факт, що правозастосування щодо них може бути проблематичним.

3. Правозастосування. Реальна можливість застосовувати санкції проти іноземних мовників, які порушують вимоги національного законодавства, є суттєвою. Санкції можуть бути застосовані щодо іноземного ЗМІ, який має приміщення та майно у країні прийому (наприклад, з редакторів можуть бути стягнені штрафи, або сигнал може бути заблоковано). Спонування до виконання правових вимог може стати більш проблематичним та тривалим у часі щодо теле- та радіостанцій, чиї офіси знаходяться за межами країни зони охоплення та чиї сигнали є за рамками технічного доступу приймаючої країни. У випадках, коли вимагається спеціальне обладнання-декодер, країна зони охоплення має засоби для призупинення або блокування прийому іноземних каналів. Але знову ж таки, для таких обмежень потрібна надійна правова основа. Окрім того, штрафи, які накладаються на іноземні підприємства, (а ЗМІ є суб'єктами господарювання) можуть покласти початок взаємним політичним крокам та зростанню напруження між країнами.

Є ряд перевірених прийомів, які можна застосовувати з метою розв'язання проблем, викладених вище, стосовно транскордонного мовлення. Оскільки транскордонне мовлення охоплює питання національного суверенітету держав, такі прийоми переважно спираються на переговори та угоди, а не на приведення в дію правових норм.

Якщо національне законодавство вимагає від іноземних операторів, щоб вони забезпечили, що всі їхні послуги відповідають певним стандартам щодо змісту, найбільші міжнародні телерадіо ЗМІ будуть скаржитися, що важко вимагати від них, щоб вони розробляли свої програми з врахуванням вимог законодавства кожної окремої юрисдикції.

¹⁰² Groppera Radio AG (Гроппера Радіо АГ) та інші проти Швейцарії, Позов № 10890/84, (1990).

¹⁰³ Кабельна музика Європи Лтд проти Нідерландів, Позов № 18033/91 (1993) – Європейська Комісія з прав людини, рішення про допустимість.

¹⁰⁴ Акт про вибори у Канаді, Розділ 330.

Компромiс, який знайшли сам мовник, полягає в тому, щоб пристосувати свої послуги до власних основних географiчних ринкiв (наприклад, Африка, Близький Схiд)¹⁰⁵. З метою подолання протирiч мiж правовими нормами багато мiжнародних аудiовiзуальних ЗМI також виробили внутрiшнi правила та iнструкцiї для висвiтлення виборiв в iноземних краiнах, як наприклад, ВВС (Bi-Bi-Ci). У редакцiйних принципах ВВС (Bi-Bi-Ci) йдеться про наступне: *“Принципи справедливостi та неупередженостi, якi лежать в основi висвiтлення виборiв у Великобританiї, повиннi також використовуватися пiд час висвiтлення нами виборiв в iнших краiнах. Коли ми висвiтлюємо вибори за кордоном, ми можемо взяти до уваги обставини, за яких проводяться цi конкретнi вибори, особливо коли виникають серйознi питання про вiдкритiсть або чеснiсть виборчого процесу. Можуть виникнути додатковi питання, коли ми ведемо мовлення для тiєї краiни, у якiй вiдбуваються вибори. Ми маємо нести особливу вiдповiдальнiсть перед аудиторiєю, яка буде голосувати. Ми можемо переглянути розклад ретрансляцiї мiжнародних послуг щодо програм, якi були виробленi для аудиторiї Великобританiї. Чим ближче до дати виборiв, тим уважнiшими треба бути. Якщо вважається, що програма може мати невиправданий або несправедливий вплив на вибори, тодi ми повиннi перенести трансляцiю на час пiсля виборiв”*¹⁰⁶.

Державнi органи краiни, де вiдбуваються вибори, можуть також укласти прямi угоди з iноземними мовниками, якi ведуть трансляцiю на їхнiй територiї; це те, що вiдбулося пiд час референдуму 2006 року у Чорногорiї. Закон про Референдум про державний правовий статус (LRSLS) закликав усi приватнi ЗМI, а так само i будь-якi iноземнi ЗМI, якi ведуть дiяльнiсть у Чорногорiї, затвердити Кодекс поведiнки, який би мав на метi чесне та зважене висвiтлення кампанiї з проведення референдуму. Кодекс поведiнки був пiдписаний третиною сербських ЗМI, якi працювали в Чорногорiї, включаючи суспiльного мовника RTS та три щоденнi газети¹⁰⁷.

Инша стратегiя – це укласти мiжнароднi угоди з iншими краiнами, якi перебувають у зонi супутникового охоплення, i зокрема з тими, вiд яких передаються послуги. Метою було б узгодити мiнiмальний набiр стандартiв щодо змiсту, який би поширювався на всi послуги. Це те, що було досягнуто в межах Європейського Союзу, вiдповiдно до Директив “Телебачення без кордонiв”, навiть незважаючи на те, що у Директивах не пiднимаються питання висвiтлення виборiв у ЗМI.

Нарештi, органи, що регулюють дiяльнiсть ЗМI у рiзних краiнах, можуть обговорювати та консультуватися з приводу питань, пов'язаних iз висвiтленням виборiв, з метою вироблення рекомендацiй щодо висвiтлення iноземних виборiв у нацiональних ЗМI.

3.5 Інтернет

У цьому роздiлi розглядаються положення, якi регулюють дiяльнiсть виключно Інтернет-ЗМI. Ця категорiя охоплює телевiзiйнi канали, радiо та газети, якi розмiщуються у мережi та в яких редакцiйнi рiшення приймаються на основi традицiйних стандартiв журналістської

¹⁰⁵ E. Salomon для CBA (Асоцiацiї мовникiв Спiвдружностi) та ЮНЕСКО, Директиви щодо регулювання мовлення, див. за посиланням: <http://www.cba.org.uk/documents/guidelines.pdf>.

¹⁰⁶ Редакцiйнi директиви ББС – Висвiтлення виборiв за кордоном, див. за посиланням: <http://www.bbc.co.uk/guidelines/editorialguidelines/edguide/politics/reportingoverse.shtml>.

¹⁰⁷ ОБСЄ-ОДiПЛ, Мiсiя спостереження за референдумом 2006 року у Чорногорiї, остаточний звiт, див. за посиланням: http://www.osce.org/documents/odihr/2006/08/20077_en.pdf.

організації, разом з тим до неї не входять вебсайти іншого виду, наприклад, блоги та партійні сторінки¹⁰⁸.

Потенційно спірне питання, що пов'язане з роллю та зобов'язаннями Інтернет-ЗМІ у виборчому процесі, полягає у тому, які правила мають бути встановлені для вебсайтів, особливо стосовно “періодів мовчання” та опитувань громадської думки. Це питання є частиною більш широкої дискусії про ступінь свободи, яким має володіти Інтернет, та того, до якої міри до цього інформаційного засобу можна реально застосовувати правила. У цілому спроби контролю над Інтернетом доцільні у тих випадках, коли вони стосуються певного кола питань, наприклад, розпалювання ворожнечі та захисту неповнолітніх, разом з тим інші методи втручання у свободу Інтернету щодо висвітлення виборчої кампанії широко засуджуються.

“Правила та принципи діяльності ЗМІ у передвиборний період були розроблені для “старих” ЗМІ: газет, радіо та телебачення. Тим часом нові види ЗМІ розвиваються швидкими темпами. Чи доцільно так само застосовувати до “нових” ЗМІ досвід регулювання та стилі подання інформації, які розвинулися у традиційних ЗМІ за роки? Багато припущень, які лежать в основі регулювання діяльності традиційних ЗМІ, просто не підходять до нових ЗМІ. Наприклад, площа для публікації матеріалів у світовій мережі Інтернет є буквально необмежена, у той час як в основі регулювання мовлення лежить ідея про те, що спектр частот є обмеженим ресурсом, який розподіляється серед користувачів. Виклик, який поставили нові ЗМІ перед системою регулювання, полягає у наступному: діяльність старих ЗМІ може бути регульована у такий спосіб, що не стимулює цензуру та радше посилює, ніж обмежує, свободу вираження поглядів. Такий підхід до регулювання діяльності нових ЗМІ виявився неможливим. Інтернет, зокрема, кидає виклик традиційним способам поведінки ЗМІ під час виборів. Блокування висвітлення виборчих процесів, наприклад, стало фактично застарілим через діяльність нерегульованих вебсайтів. Характеристика Інтернету, яка унеможлиблює його регулювання, – це його міжнародна природа. Цей виклик, який стоїть перед системою регулювання, ймовірно, скоро вийде за рамки друкованого слова через розвиток Інтернет-радіо, а часом і телебачення. Інші варіанти, такі як підкастинг – передача аудіо файлів – RSS (Really Simple Syndication, справді проста синдикація), та внутрішні мережі тільки збільшать цей виклик”¹⁰⁹.

Існує багато міркувань, викладених стосовно цифрових ЗМІ, а саме: проблеми юрисдикції, конфлікт правових норм, обґрунтування та правозастосування, стосуються також і Інтернету (див. Розділ 3.4). Насправді санкціонування або блокування вебсайту може виявитися як непростим, так і недоцільним. Навіть правозастосування до національних вебсайтів та серверів може виявитися проблематичним¹¹⁰. Незважаючи на те, що можна використовувати технічні пристрої для запобігання поширенню неетичних матеріалів (наприклад, порнографії, підбурювання до ворожнечі, поширення матеріалів, що охороняються авторським правом

¹⁰⁸ Аналіз більш широкої системи регулювання Інтернету у період передвиборної кампанії перебуває за рамками цього дослідження. Проте є загальне несприйняття висунення вимог, що регулюють висвітлення виборчого процесу у ЗМІ, до вебсайтів блоггерів та індивідуальних вебсайтів.

¹⁰⁹ Проект ACE, ЗМІ та вибори: “Нові” ЗМІ, можна переглянути за посиланням: <http://aceproject.org/ace-en/topics/me/meb/meb03/meb03b/default/?searchterm=internet>.

¹¹⁰ Глобальна сутність Інтернету перетворює делокалізацію веб-сторінок швидше на просто вправу. Тому вебсайт, зареєстрований в країні А, може мати сервер у країні В з усіма наслідками, що звідси випливають, з точки зору юрисдикції та можливостей правозастосування. Ось тому спроби національних регулюючих органів закрити вебсайти можуть бути марними через створення дзеркальних вебсайтів за межами кордонів країни.

тощо) на території держави, застосування такого підходу є надзвичайно суперечливим і відкриває шлях до можливих зловживань проти свободи вираження поглядів, як демонструють випадки Китаю¹¹¹ та Тунісу¹¹².

Саме тому регулювання агітації онлайн є одним із найскладніших аспектів для регулювання, з яким мають справу органи, що наглядають за проведенням виборів. *“У більшості випадків вони мають переглянути існуюче законодавство, яке регулює проведення кампанії, та видати чіткі інструкції. Коли це можливо, вони повинні застосовувати існуюче законодавство, яке регулює діяльність традиційних ЗМІ до змісту публікацій в Інтернеті. Проте у багатьох випадках їм необхідно докорінно переглянути закони та постанови та розробити пропозиції, які дають можливість Інтернету робити позитивний внесок у розвиток демократії. Досягнення тих первинних цілей, які ставило перед собою регулювання виборчих процесів, може вимагати, щоб таке регулювання було скасоване задля можливостей, які породжує Інтернет. Застосування існуючого законодавства щодо традиційних ЗМІ може призвести до покладення цивільної або кримінальної відповідальності за те, що вважається “нормальним” для агітації або політичної діяльності онлайн”*¹¹³.

Деякі аспекти регулювання з точки зору обґрунтування є менш суперечливими, ніж інші. Наприклад, у законодавстві багатьох країн містяться спеціальні правові положення стосовно реклами, періоду роздумів та опитувань громадської думки. В інших країнах пропагується ідея створення кодексів саморегулювання Інтернет-провайдерів стосовно цих питань. На протигагу цьому, вимоги, що стосуються надання вільного доступу до ЗМІ, як правило, не є обов’язковими. Окрім того, розглядалася можливість запровадження права на відповідь у Інтернет-ЗМІ – захід, якому протистоять багато захисників прав людини.

Інші сфери регулювання викликають ще більше дебатів, зокрема, це стосується редакційної політики. Законодавчі системи, як правило, залишають формування редакційної політики на розсуд самих Інтернет-ЗМІ. Для висвітлення виборчих процесів часто використовуються етичні цінності журналістів радше, ніж зовнішні директиви та вимоги, які висуваються до ЗМІ.

Канада

*З нагоди додаткових федеральних виборів у березні 2008 року Головний виборчий офіс опублікував нагадування стосовно заборони розголошення результатів опитувань громадської думки у день виборів. Згідно з цим документом, ЗМІ повинні були уважно поставитися до вимоги не публікувати виборчу рекламу або результати опитувань громадської думки щодо виборів, які ще не були розголошені громадськості до закриття виборчих дільниць. Це положення стосувалося всіх ЗМІ, включаючи Інтернет*¹¹⁴.

¹¹¹ Human Rights Watch, How Censorship Works in China: A Brief Overview (Нагляд за правами людини, Як цензура працює у Китаї: короткий огляд), можна переглянути за посиланням: <http://www.hrw.org/reports/2006/china0806/3.htm>.

¹¹² Human Rights Watch, Tunisia, in False Freedom Online Censorship in the Middle East and North Africa (Нагляд за правами людини, Туніс, у виданні “Фальшива свобода – цензура онлайн на Близькому Сході та у Північній Африці”), можна переглянути за посиланням: <http://www.hrw.org/reports/2005/mena1105/7.htm>.

¹¹³ S. Clift for IFES, Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Election Management Bodies and Use of the Internet S. Clift (для МФВС, Міжнародного Фонду виборчих систем), Кидаючи виклик нормативам і стандартам в управлінні виборчими кампаніями: органи адміністрування виборів та використання Інтернету), можна переглянути за посиланням: <http://www.ifes.org/publication/ebcb8f6a4743357c3748b352c68abaaa/2%20IFES%20Challenging%20Election%20Norms%20and%20Standards%20WP%20EMBSINT.pdf>.

¹¹⁴ Вибори у Канаді, важливе нагадування для ЗМІ у день виборів, понеділок, 17 березня 2008 року, можна переглянути за посиланням: <http://www.elections.ca/content.asp?section=med&document=mar1008&dir=pre&lang=e&textonly=false>.

Угорщина

З нагоди виборів 2002 року у Кодексі поведінки для Інтернет-контент-провайдерів, розробленому Угорською Асоціацією контент-провайдерів (МТЕ) у співпраці з Національною виборчою комісією, були встановлені обов'язки та відповідальність контент-провайдерів, правила розміщення політичної реклами в Інтернеті, блокування висвітлення передвиборної кампанії у ЗМІ та публікації результатів опитувань громадської думки¹¹⁵.

Європа: право на відповідь в Інтернет-ЗМІ

Згідно з рекомендаціями, затвердженими Європейським Парламентом у 2006 році, пропонується, щоб держави-учасниці розглянули “запровадження заходів у своїх національних законодавствах або практики щодо права на відповідь або подібних засобів стосовно Інтернет-ЗМІ, з врахуванням національних та конституційних правових положень та без упередження щодо можливості запровадження заходів, у рамках яких звичною практикою стає враховувати особливості кожного виду ЗМІ”. Право на відповідь у нових ЗМІ також включено до нових Директив щодо аудіовізуальних ЗМІ.

Рада Європи у 2004 році також випустила рекомендації стосовно права на відповідь, які стали предметом гарячих суперечок¹¹⁶. “Уряди держав-учасниць повинні переглянути і, якщо необхідно, запровадити у національному законодавстві або в практиці своїх країн право на відповідь або будь-який інший аналогічний спосіб, який дозволяє оперативно виправляти невірну інформацію в Інтернет-ЗМІ та традиційних ЗМІ.” “Будь-хто може отримати право на відповідь стосовно будь-якої інформації у ЗМІ, що представляє неточні факти про нього або про неї, які торкаються його/її особистих прав.” Право обмежується лише за обсягом (не повинно перевищувати обсяг оригінальної статті), повинно тільки ‘виправляти факти’ та передбачати використання тієї ж мови, що і в оригінальній статті. Відповідям повинен ‘надаватися однаковий пріоритет’ у публікаціях та в електронних архівах.

Стаття 19, глобальна організація, що займається захистом свободи вираження поглядів, висловила гарячі протести проти запропонованих рекомендацій у серпні 2003 року: “Відповідно до цієї пропозиції вебсайти, зокрема: вебсайти організацій із захисту прав людини, національних органів охорони здоров'я або політичних партій, що постійно однаково поновлюються, редагуються і розміщують інформацію про питання громадського інтересу – всі вони будуть розглядатися як звичайні ЗМІ і від них буде вимагатися надавати право на відповідь тим, хто заявлятиме, що їх права були порушені через надання невірної фактичної інформації. Наприклад, представник уряду буде мати можливість розмістити обов'язкову відповідь на сайті опозиційної політичної партії для спростування звинувачень у корупції.”¹¹⁷

Підсумовуючи сказане, можна зробити висновок, що не існує єдиного підходу щодо регулювання діяльності Інтернет-ЗМІ у висвітленні виборів, з огляду на те, що практика та принципи, які лежать в її основі, є відносно новими та часто суперечливими. Джерелом формування рекомендацій з точки зору ОБСЄ можуть бути Рекомендації Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ, які коротко підсумовані нижче:

Амстердамська конференція ОБСЄ з питань Інтернету 2004

Базові конституційні цінності, такі як свобода вираження поглядів та її інтерпретація в юриспруденції повинні бути джерелом формування усього законодавства, що стосується Інтернету. Ці цінності становлять фундамент спеціально розроблених та не обмежуваних

¹¹⁵ Угорська Асоціація контент-провайдерів, Кодекс поведінки контент-провайдерів Інтернету, можна переглянути за посиланням: <http://aceproject.org/ero-en/topics/media-and-elections/Hungarian%20Association%20of%20Content%20Providers.pdf/view>.

¹¹⁶ Рада Європи, Рекомендації (2004)16 Комітету Міністрів державам-учасникам щодо права на відповідь у новому медійному середовищі, можна переглянути за посиланням: <http://www.coe.int/T/E/Com/press/News/2004/rec%282004%2916.asp>.

¹¹⁷ Стаття 19, Подання до Ради Європи з приводу “права на відповідь” у новому середовищі ЗМІ, можна переглянути за посиланням: <http://www.statewatch.org/news/2003/aug/14art19.htm>.

правил регулювання для застосування у відповідних ділянках. Нове законодавство повинно бути зведене до випадків, де без нього абсолютно неможливо обійтися, і при цьому воно повинно бути мінімально обмежуючим з точки зору свободи вираження поглядів та прав користувачів.

Інтернет сам по собі не є гарантом свободи думки та свободи вираження поглядів. (...) Попередньої цензури, довільного контролю або застосування необґрунтованих обмежень щодо змісту, передачі та розповсюдження інформації не повинно бути. Плюралізм джерел інформації та ЗМІ повинен оберігатися та пропагуватися, включаючи ідею різноманітності систем отримання інформації.

Увесь зміст повідомлень Інтернету повинен бути об'єктом застосування законодавства країни походження ("правило завантаження"). Будь-яке законодавство, яке накладає відповідальність за зміст на автора або ЗМІ, що опублікувало повідомлення, незалежно від того, де його завантажили, є занадто обмежуючим з точки зору свободи вираження поглядів.

Регулювання Інтернету повинно зводитися до тих ділянок, де без нього не можна обійтися. Бажано, щоб Інтернет розглядався як простір, який найкраще виконує свої функції, коли є незалежним від будь-якого зовнішнього втручання. Якщо регулювання виглядає неминучим, його слід застосовувати відповідно до принципу додатковості, маючи на увазі, що регулювання повинно бути максимально наближеним до джерела виникнення проблеми – наближеним як з точки зору географії, так і компетенції. Регуляторні та співрегуляторні органи повинні дотримуватися принципів прозорості, відповідальності та права на апеляцію принаймні такою ж мірою, як і в класичних ЗМІ.

Схеми регулювання повинні викликати довіру громадськості. Слід забезпечити високий рівень зовнішніх консультацій, а також залучення всіх учасників процесу до розробки та впровадження таких схем. Реалізація схем та контроль над ними повинні бути відділеними від установ галузі настільки, наскільки це можливо.

Схеми регулювання повинні базуватися на чітких та зрозумілих твердженнях про принципи та стандарти, що зазвичай представлені у формі кодексу. Причини для втручання повинні впливати зі встановлених цілей, при цьому слід визначити очікувані наслідки¹¹⁸.

¹¹⁸ ОБСЄ, Рекомендації Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ за результатами Амстердамської конференції з питань Інтернету 2004 року у виданні The Media Freedom Internet Cookbook ("Книга рецептів щодо свободи Інтернет-ЗМІ"), можна переглянути за посиланням: http://www.osce.org/publications/rfm/2004/12/12239_89_en.pdf.

АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

1. Вступ

Ця аналітична записка спрямована на підведення підсумів міжнародних принципів та успішних практик, що застосовуються для регулювання висвітлення подій засобами масової інформації під час виборчої кампанії стосовно чотирьох основних аспектів: вільний доступ, платний доступ, новини та редакторське висвітлення, а також політична реклама.

Практики та стандарти, які наведено тут, більш детально вивчені та викладені у дослідженні, що додається до цієї примітки.

При обговоренні ролі ЗМІ у виборах, слід брати до уваги наступні два основних аспекти:

1. *Система регулювання.* В більшості країн існує “дворівневий” підхід до законодавства про діяльність ЗМІ під час виборів: закон, що специфікує права та зобов’язання ЗМІ та кандидатів, як, наприклад, право на вільний ефірний час, загальні принципи висвітлення виборів та правила щодо політичної реклами; а також спеціальні правила, що встановлюються на період виборів та утверджують більш деталізовані інструкції, зокрема, точні критерії для виділення вільного ефірного часу для кандидатів, що беруть участь у даних виборчих перегонах та формати, які використовуватимуться для висвітлення учасників виборів. Цей підхід забезпечує гнучку можливість відповідати потребам кожних виборів стосовно висвітлення у ЗМІ.

2. Рівень регулювання, що накладається на різні ЗМІ.

Друковані та аудіовізуальні ЗМІ в цілому підпорядковуються різним системам контролю, і, зазвичай, громадські ЗМІ (преса, радіо, та телебачення) мають більш жорсткі

зобов’язання щодо доступу, ніж приватні електронні ЗМІ. В той час, як усі ЗМІ повинні забезпечувати відповідальне та професійне висвітлення подій, державні/громадські ЗМІ повинні дотримуватися більш строгих стандартів, оскільки вони належать усім громадянам. Саме тому громадські мовники зобов’язані керуватися більш високими принципами універсальності, різноманітності, незалежності, визначеності, та звітності. Очікується, що приватні мовники в цілому повинні відповідати певним зобов’язанням служіння громадськості, особливо під час виборчої кампанії, оскільки вони використовують ресурси загальногромадської власності (хвилі та частоти). Їх ліцензія має включати певні вимоги стосовно новин, інформації та програм по поточні події і навчанн виборців.

Сектор приватної преси, зазвичай, має нижчий рівень регулювання, наслідуючи модель вільного ринку, де різноманітні редакторські політики та політичні сили вільно конкурують на ринку.

2. Коментарі стосовно українського законодавства щодо ЗМІ та виборів

У звітах ОБСЄ-БДІПЛ щодо нещодавніх виборів в Україні відзначається, що фінансовий фактор все більше впливає на ЗМІ, що висвітлюють вибори. З цього випливає, що зростає потреба кращого регулювання, моніторингу ЗМІ та більш ефективного впровадження у дію існуючого виборчого законодавства. Однак, будь-яка реформа передбачає знаходження ретельного балансу між тим, щоб правила успішніше втілювалися в дію з одного боку, і тим, щоб не створити нових ризиків для свобод ЗМІ, як здобуті досить складними шляхами.

Незважаючи на те, що законодавство щодо виборів Президента України та виборів народних депутатів України деталізовано у багатьох аспектах, до нього було б корисно внести

певні уточнення. По-перше, нечітко визначені ключові терміни «спонсорство» та «вільний доступ». По-друге, неясно чи зобов'язання щодо забезпечення рівного доступу стосуються усіх ЗМІ, чи лише державних ЗМІ. По-третє, положення щодо «прихованої реклами» могли би бути посилені з одного боку, та роз'яснені з іншого боку. Той формат, в якому сформульовано положення у даний час може гальмувати діяльність незалежних ЗМІ.

Ці коментарі більш детально розглядаються в дослідженні, що додається.

3. Право вільного доступу до ЗМІ, що фінансується з громадських внесків

3.1 Існує два основних види вільного доступу до ЗМІ (в українському законодавстві визначається як «доступ за рахунок громадських коштів») під час виборчої кампанії: партійне передвиборне мовлення та спеціальні виборчі програми.

3.2 Партійне передвиборне мовлення (тут і далі ППМ) це теле-, та радіомовлення різноманітної тривалості від політичної партії чи кандидата, що розроблено з метою донесення їх виборчих програм до електорату. Публікація, її повний варіант чи скорочена версія партійних маніфестів, профілів кандидатів, та друкованої партійної продукції є відповідним форматом ППМ у пресі. ППМ має надаватися усім партіям, що зареєстровані на вибори, без дискримінування шляхом встановлення чітких, недвозначних та прозорих правил. Кількість часу, що надається повинна бути достатньою для надання усім кандидатам можливості для ефективного інформування та представлення їх партійних програм громадськості. Вони мають бути трансльовані таким чином, щоб досягти якнайширшої аудиторії. Вони повинні бути чітко позначені як реклама без партійного забарвлення для того, щоб глядачі усвідомлювали, що інформація, яку вони отримують має упереджений характер. В основному, громадські ЗМІ повинні розміщувати ППМ, в той час як від приватних мовників за певних обставин може вимагатись розміщувати чи не розміщувати ППМ (див. нижче).

3.3 Критерії для розміщення ППМ. У процесі визначення розміщення та тривалості повідомлень регулятивний орган ЗМІ може обирати між двома альтернативними принципами: справедливістю та рівністю. Справедливий підхід означає, що кожна партія чи кандидат отримує однаковий обсяг часу та простору для доступу. Рівність означає, що кожен отримує пропорційний доступ, що базується на чітких критеріях, що універсально застосовуються до всіх. В цілому, у випадку, коли кількість учасників обмежена, можна порадити застосовувати строгий принцип справедливості. Критерій чіткої справедливості також краще підходить для забезпечення потреби надання учасникам однакових можливостей під час виборів президента та референдумів. Коли кількість партій та кандидатів, що беруть участь, є високою, доцільно використовувати пропорційну формулу. Визначення пропорцій вільного доступу може базуватись на наступних критеріях: кількість голосів, що отримано від партій під час минулих виборів до тих самих органів влади, кількість місць у парламенті, або поріг, що визначається кількістю кандидатур, які балотуються у мінімальній кількості округів.

3.4 Відповідальність за розподіл ППМ. Єдиної моделі для призначення відповідальності за ППМ не існує. В деяких країнах регуляторний орган ЗМІ видає загальні інструкції для розподілу, застосування якого (інструкції для виробництва, тощо) віддаються на розсуд мовників, які консультуються з цих питань разом з політичними партіями та кандидатами. В інших країнах регуляторний орган ЗМІ самостійно встановлює метод розподілу ППМ та інструкції щодо його застосування, крім того питанням розподілу ППМ займається виборчий наглядацький орган.

3.5 Час ППМ. Процес вирішення часу ефіру або публікації вільного прямого доступу повинен бути чесним та прозорим. ППМ повинні транслюватись в той час, коли вони досягають найширшої аудиторії, зазвичай у найкращий ефірний час. Порядок появи в ефірі повинен гарантувати відсутність дискримінації у відношенні до будь-якої з партій. Цього можна

досягнути шляхом лотереї для визначення порядку трансляції чи ротації сторін учасників відповідно до встановленого графіку.

3.6 Тривалість ППМ. Існує декілька конкуруючих підходів до визначення тривалості ППМ. Один з них – це довгі трансляції (10-15 хв.), однак така тривалість часто вважається надто довгою для утримання уваги глядачів партіями. Кращий підхід – це давати партіям загальну кількість часу, який поділяється на декілька частин різної тривалості відповідно до погодженої системи. При будь-якому сценарії необхідно уважно підійти до вибору моделі, яка була б організаційно та технічно зручна для використання ЗМІ.

3.7 Медіа-носії, що розміщують ППМ.

Третє питання, що повстає з приводу ППМ у ЗМІ це місце розміщення ППМ для транслявання громадськості. В цілому це повинні бути найбільш популярні носії, що досягають найширшої аудиторії. Тут також важливо не дискримінувати жодну партію стосовно місця розміщення ППМ.

3.8 Відповідальність за формат та зміст. У цілому необхідно уникати будь-якої попередньої цензури щодо формату чи змісту політичного вираження. Однак, для того, щоб впевнитися, що політичне повідомлення викладено вірно та не дозволити публікації нелегальної інформації повинні бути передбачені певні міри регулювання. Один із можливих варіантів – це розроблення чіткого та доступного громадськості списку обмежень щодо тих питань, яких не повинне торкатися ППМ. Альтернативним варіантом могла би бути відсутність будь-якої цензури по змісту, віддаючи це на розсуд і відповідальність кандидатів з можливим ризиком втрати їх місця в ефірі, в разі відмови ЗМІ. В будь-якому випадку ЗМІ не повинні бути юридично відповідальними за незаконні твердження ППМ, які вони транслюють від час виборчих кампаній; така відповідальність покладена виключно на політичну партію, яка подає матеріали. ЗМІ мають право відмовити транслювати ППМ, коли ті відкрито порушують кримінальне право.

3.9 Умови виробництва.

Для забезпечення рівних можливостей для політичних сил, ресурси для виробництва ППМ (студія, фінансова підтримка) повинні бути доступними для усіх партій для того, щоб уникнути дискримінації партій з обмеженими фінансовими ресурсами.

3.10 Зобов'язання покладені на приватних мовників. Існує декілька варіантів стосовно зобов'язань приватних мовників: i) вони не зобов'язані надавати ефірний час для жодного ППМ; ii) вони підлягають тим самим зобов'язанням служити громадськості, що і державні мовники відповідно до умов викладених у їх ліцензії на трансляцію; iii) приватні мовники мають право вибору чи приймати на себе функцію служіння громадськості та транслювати ППМ, чи ні. У випадку, коли приватні мовники вирішують транслювати ППМ безкоштовно, вони повинні дотримуватись тих самих правил та умов, що і суспільні ЗМІ без дискримінації щодо будь-якої з політичних партій. Виборча адміністрація може виділити частину бюджету для того, щоб покрити витрати мовників за наступних обставин згідно з пунктами ii) та iii) відповідно до системи, де найнижчий тариф за рекламу відшкодовується мовникам за рахунок виключення різниці між собівартістю та ціною на продаж.

3.11 Зобов'язання покладені на приватну пресу. Приватні друковані ЗМІ підлягають менш строгим зобов'язанням щодо висвітлення виборчих подій і, зазвичай, не повинні розміщувати безкоштовну рекламу для кандидатів чи партій.

3.12 Право скаржитися та подавати скарги до суду. У випадку суперечок пов'язаних з ППМ, постраждала сторона має право звертатися за допомогою до компетентного органу. Подавачі скарг мають право опротестовувати рішення регуляторного органу за допомогою своєчасного, доступного, та відповідного юридичного механізму апеляції.

3.13 Інші виборчі програми включають усі види – дебати, круглі столи, інтерв'ю, головна увага яких сконцентрована на виборчих програмах та кандидатах, і які виробляються спеціально з приводу виборів. Їх формат може відрізнятись в залежності від редакторської

політики та юридичних вимог, але усі вони мають спільну рису – вищий рівень редакторського контролю над цими програмами, ніж над іншими ППМ з присутністю деякої форми журналістського посередництва.

3.14 Джерело регулювання. Питання про те, чи ці програми повинні регулюватись законом, чи підлягати під редакторську відповідальність мовників є спірним. Існує три основні регулятивні моделі: перша базується на зовнішній регуляції, де орган, що відповідає за нагляд за ЗМІ під час виборчої кампанії встановлює детальні правила для організації таких програм; інша модель поєднує зовнішню регуляцію із саморегуляцією, де наглядацький орган за діяльністю ЗМІ визначає загальні інструкції для організації таких програм залишаючи практичну організацію того, як досягти балансу та справедливості на ініціативу самих ЗМІ; і третя модель є саморегулятивною моделлю, при якій відповідальність за забезпечення балансу та рівного ставлення повністю віддається на професійний розсуд журналістів.

3.15 Процес консультування. Незалежно від системи регулювання, процес консультування з усіма учасниками (ЗМІ, партії та кандидати) стосовно правил та практичної організації представляє ефективну практику для створення законного та спільного регулятивного середовища.

3.16 До яких ЗМІ застосовується регулювання? Інше питання полягає в тому чи варто застосовувати регулювання лише до суспільних ЗМІ, чи також і до приватних мовників? Загальна тенденція – це визначити певний рівень зобов'язань для суспільних ЗМІ, в той час, як приватні носії ЗМІ підлягають простішому регулюванню: вони мають вибір чи виробляти спеціалізовані програми присвячені виборам та кандидатам. Як тільки вони вирішують виробляти такі програми, вони повинні дотримуватися тих самих принципів балансу, відсутності дискримінації, та упередженості, що регулюють і суспільні ЗМІ. Положення, які в цілому застосовуються до висвітлення новин, також відносяться і до видів спеціалізованих програм, що стосуються виборів.

4. Регулювання новин щодо забезпечення принципу рівності

4.1 Новини можна визначити як статтю, що підлягає редакторському контролю носія ЗМІ, де головну роль відіграє посередництво журналістів. Програми включають випуски новин, ток-шоу, та програми-обговорення. Теми, які можуть обиратися для таких програм включають політику, питання громадського інтересу, так само, як і вибори. Вибір теми, зазвичай, залежить від критерію доцільності використання у новинах. Регулювання у цьому жанрі під час виборів часто є проблематичним, оскільки право на вільне висвітлення ЗМІ та право кандидатів на неупереджене висвітлення часто вступають у конфлікт. Окрім того, журналісти, зазвичай, сприймають будь-які спроби регулювати їхню діяльність як невідповідне чи незаконне втручання у їх діяльність громадськості та політичної влади.

4.2 Професійні стандарти. У цілому мовники повинні висвітлювати вибори та кандидатів у відповідності до професійних та етичних стандартів. Багато медіа-організацій розробили внутрішні кодекси поведінки для роз'яснення того, як досягти неупередженості, балансу та справедливості висвітлення. Згідно з цими принципами журналісти повинні утримуватися від використання висловлювань та діяльності політиків у випусках новин. Основний принцип журналістської етики полягає у необхідності розрізнення між новиною та точкою зору. Редакторські програми повинні надавати глядачам усю різноманітність поглядів та висловлювань, не дискримінувати жодну з політичних партій чи учасників. Вони повинні пропонувати збалансовану презентацію інформації з політичних питань. Усі ЗМІ повинні надавати можливість відповідей та виправлень у своїх програмах та публікаціях у період виборчої кампанії.

4.3 Переваги осіб, що займають посади. Бути частиною уряду означає отримувати більше уваги від ЗМІ, адже ЗМІ часто висвітлюють офіційні події. Однак, хоча представники влади мають очевидні переваги, кандидати, що займають посади, не повинні зловживати

державними ресурсами – матеріальними чи людськими, для просування своїх політичних партій чи кандидатур. Тому ЗМІ повинні бути послідовними у тому, щоб чітко розділяти між діяльністю посадових осіб та діяльністю, яку вони здійснюють у ролі представників політичних партій, що беруть участь у передвиборчій кампанії. Представники державної влади не повинні отримувати привілейоване становище від ЗМІ у період виборчої кампанії. Заходи, які обмежуватимуть чи запобігатимуть привілеям представників влади у ЗМІ можуть бути наступними: не здійснювати висвітлення церемоній, в яких беруть участь представники влади; опозиційні партії мають право на зворотню відповідь на новини громадського інтересу; наперед визначити пропорції з висвітлення діяльності уряду, парламентської більшості та опозиційних партій у новинах та інших інформаційних програмах.

4.4 Форми регулювання та обмеження. Суспільні ЗМІ підлягають під спеціальний обов'язок справедливо висвітлювати усі політичні альтернативи. В деяких країнах таке широке зобов'язання включається в закон про трансляцію або закон про вибори. В інших країнах загальне зобов'язання щодо балансу та справедливості встановлюється в установчому розділі про суспільні ЗМІ. В обох випадках суспільні ЗМІ мають свободу визначення власної практичної та професійної організації для досягнення балансу та справедливості. Деякі країни прийняли більш строгий підхід регулювання шляхом визначення деталізованих інструкцій щодо висвітлення, змісту та розподілу часу наданого політичним партіям та кандидатам.

4.5 Регулятивні підходи-саморегуляція. Саморегуляція – це система, за якої організація ЗМІ самостійно розглядає дисциплінарні та юридичні питання без публічного регулювання з боку зовнішньої інстанції. Ця модель, зазвичай, застосовується до приватних друкованих ЗМІ, які приймають власні внутрішні кодекси поведінки та професійної етики. В ролі регуляторного органу в цій моделі часто виступає добровільна рада ЗМІ або прес-рада. Вони виконують функції прийняття скарг від представників громадськості (включаючи кандидатів), які незадоволені тим, як газета чи мовник представили певне питання.

4.6 Регулятивні підходи-спів-регулювання. Ця модель поєднує елементи саморегуляції (та само моніторингу), а також традиційні методи громадської регуляції, що формують нову та самодостатню регулятивну систему для висвітлення виборів. У такій системі регулятивний орган часто наглядає за втіленням в дію тих правил, які визначаються самими ЗМІ.

4.7 Регулятивні підходи-зовнішнє регулювання.

Ця система поєднує в собі правила та закони, які встановлено державними інституціями або поєднанням двох. Наприклад, парламент та регулятивний орган ЗМІ керують діяльністю мовників та громадської преси у період виборів.

4.8 Регулювання новин у громадських ЗМІ.

Суспільні/державні ЗМІ зобов'язані надавати справедливе, об'єктивне та збалансоване висвітлення поточних подій у новинах, присвячених виборам. У країнах з сильними традиціями державного контролю над суспільними ЗМІ або в тих країнах, де існує недостатня впевненість серед політичних партій, журналістів та інститутів, більш строгі регулювання можуть бути необхідними для того, щоб захистити суспільні ЗМІ від неналежного втручання. Багато підходів можуть бути використані для забезпечення різноманітності думок: думка уряду чи партії, що представляє більшість, має бути збалансована точкою зору опозиції; висвітлення громадських подій чи тверджень керуючих політичних партій стосовно питань громадського інтересу має бути збалансована висвітленням точки зору опозиційних партій і навпаки. Коментарі, надані тим, хто презентує незалежними зовнішніми експертами, повинні бути чітко відокремлені від фактів і повинні відображати різноманітні думки.

4.9 Регулювання новин приватними мовниками.

Приватні ЗМІ в цілому повинні гарантувати різноманітність інформації, поглядів, ідей та думок. У випадку високої концентрації влади в приватному секторі (монополія чи олігополія) або за обмеженої кількості приватних мовників, регулювання можуть вимагати мінімального рівня плюралізму у висвітленні учасників (внутрішній плюралізм). Незалежно від рівня

редакторської свободи приватних мовників журналісти повинні дотримуватися професійних стандартів висвітлення, а також професійної етики.

4.10 Регулювання висвітлення поточних подій та інших редакторських програм у громадських ЗМІ.

Суспільні мовники повинні організовувати програми відповідно до питань загальногромадського інтересу. Ці програми повинні бути значною мірою залежними від редакторського контролю та ЗМІ щодо вибору тем та формату. Однак, якщо програма стосується виборів, розподіл часу повинен надавати рівні можливості усім учасникам, а також висвітлювати весь спектр поглядів та думок. Тому, ті самі принципи, що визначають розміщення вільного ефірного часу між учасниками, можуть застосовуватися з метою забезпечення їх права на доступ та участь у дебатах. Участь у таких програмах не повинна залежати від сплати будь-яких внесків.

4.11 Регулювання новин з приводу висвітлення поточних подій та інші редакторські програми приватних мовників.

Приватні мовники володіють свободою, а часом і зобов'язанням створювати програми, присвячені поточним подіям. Як тільки вони вирішують створювати такі програми, вони повинні дотримуватися тих самих принципів балансу та неупередженості, що регулюють діяльність приватного мовника. Участь у таких програмах не повинна залежати від сплати будь-яких внесків.

4.12 У випадку, якщо владні структури вирішать прийняти підхід, що базується на зовнішньому регулюванню, вони повинні бути надзвичайно обережними в окресленні процесу та дотриманні процесу застосування цих інструкцій для того, щоб не урізати свободи ЗМІ висвітлювати події та використовувати їх редакторське судження. Це особливо важливо враховувати стосовно програм новин, де журналістські стандарти та критерії повинні визначати відбір тем та сфер висвітлення.

4.13 Працівники ЗМІ в ролі учасників виборів. Важлива частина редакторських програм стосується кваліфікованих працівників ЗМІ, що беруть участь у виборах в якості кандидатів. Регулятивна практика, що широко застосовується полягає в тому, аби запобігти тому, щоб видатні ведучі новин та журналісти, що беруть участь у виборах, з'являлися у відеотрансляціях в якості виконавців своїх професійних обов'язків. Це положення включено до ряду національних юридичних інструкцій та внутрішніх редакторських кодексів і відповідає принципу рівних можливостей для усіх учасників виборів.

5. Політична Реклама

5.1 Визначення. Різне національне законодавство класифікує політичну рекламу використовуючи різноманітні визначення. В ряді країн не існує юридичного визначення політичної реклами як такої, в інших органи регулювання виробили власні терміни, щоб чітко визначити оплачувану рекламну площу для політичної реклами, оплачується у межах часових рамок виборчої кампанії. В цілому платна політична реклама може бути визначена як зображення політичної партії, кандидата, партійного логотипу, партійної програми чи діяльності, за яку було оплачено чи іншим чином компенсовано. Будь-які друковані чи трансльовані матеріали спрямовані на підвищення чи зменшення популярності політичної сили розглядаються як реклама, якщо за них була отримана оплата чи компенсація в іншій формі. Таке визначення охоплює як традиційну площу для реклами, так і інші форми, як, наприклад, спонсорство.

5.2 Соціальне рекламування. Може повстати проблема з поняттям «політична природа повідомлення». Реклама соціальних питань може розглядатися як політична за своєю природою, а тому підлягати під обмеження, що застосовуються до політичної реклами. Європейський Суд з прав людини у виданні *VGT Verein gegen Tierfabriken V. Switzerland* детально розробив поняття політичної реклами: суд визначив, що реклама може бути

визнаною «політичною» коли відображає суперечливі погляди та думки, що мають місце у сучасному суспільстві в цілому та знаходяться в центрі різноманітних політичних дебатів, а не заохочення суспільства до придбання певного продукту, і вона не обов'язково повинна бути прив'язана до певної партії.

5.3 Реклама посередниками.

Цей вид представляє ще одне проблематичне питання. Багато європейських країн не мають регулятивних рамок, що обмежують незалежні групи від витрачання грошей від імені партії чи кандидата. Існує численна кількість визначень для організацій «посередників». Одне з питань стосується того чи необхідно однаково відноситися до групи посередників організованих навколо певного питання та групи посередників, організованих навколо певної партії. Для того, щоб регулювання ЗМІ та фінансів були ефективними, організації-посередники повинні бути чітко визначені та регульовані.

Інституційна реклама. Цей тип реклами часто стає предметом дебату відносно умов для висвітлення ЗМІ. Якщо трансляція дозволяється, тоді в цілому цей тип матеріалів не повинен розглядатися як виборча реклама хіба що вона чітко просуває певну партію чи кандидата. У такому випадку вона може бути класифікована як зловживання адміністративним ресурсом і як такі підпадати під санкції та оскарження.

5.5 Прихована реклама. Одна з комплексних проблем це зловживання, що стосуються рекламних матеріалів, які не були позначені як рекламні та представлялися як загальне редакторське висвітлення. Ця практика безпосередньо суперечить професійним стандартам та журналістській етиці: прихована реклама в ЗМІ є формою корупції та чітко порушує базові журналістські цінності.

5.6 Визначення та природа прихованої реклами.

Прихована реклама відрізняється від упередженості ЗМІ. Упередженість можна визначити як дійсну або уявну прихильність журналістів, представників ЗМІ, що проявляється у виборі подій та гравців для висвітлення та у тому, як вони висвітлюються, але не залежить від отриманих грошей чи інших матеріальних цінностей. Цей термін, зазвичай, стосується розповсюджених чи широко поширених упереджених ставлень, що суперечать стандартам журналістської діяльності, а не точки зору та погляду окремого журналіста чи статті. Приховану рекламу також не можна плутати з «політичним маркетингом». В той час, як останній є формою хабара, бо визначається в обмін на гроші та інші матеріальні блага між кандидатами, партіями та організаціями-посередниками з одного боку та ЗМІ з іншої сторони, останній є формою інформаційного менеджменту, що використовується спеціалістами з комунікацій, що найняті партіями для здійснення впливу на виборців. У таких випадках ЗМІ виступають в якості «знаряддя», а не як співучасниками злочину для втілення стратегій маркетингу експертами з введення в дію/закрутки процесу та спеціалістами з комунікацій. Між цими двома також існує важлива різниця щодо умов регулювання. Незважаючи на те, що форми контролю над прихованою рекламою можна встановити, юридичний контроль над політичним маркетингом неможливий, оскільки політичний маркетинг є лише технікою, що використовується під час кампанії для досягнення представлення громадськості та впливу на виборців. Саме тому важливо чітко визначити, які повідомлення підпадають під категорію «прихованої реклами» для того, щоб уникнути надто жорстких регулювань та санкцій.

5.7 Цілеспрямоване регулювання проти прихованої реклами.

Органи моніторингу виборів чи регулятивні органи ЗМІ володіють можливостями приймати заходи щодо проблеми прихованої реклами. Положення, спрямовані проти прихованої реклами, можуть бути включеними у закони про вибори та ЗМІ. Вони повинні уточнювати, які саме випадки можуть розглядатися як потенційно прихована реклама і те, як розглядати такі випадки. Окрім того, можна передбачити санкції проти корупції у відношенні до випадків хабарництва ЗМІ у формі відповідних законів у кримінальному чи антикорупційному законодавстві.

5.8 Проблема приведення в дію законів.

У той час, як законодавець може передбачити заходи щодо подолання та заборони такої діяльності, основна проблема полягає в тому, як привести в дію відповідні положення. В багатьох випадках неможливо довести, що кандидат заплатив журналісту чи носію ЗМІ з метою отримання більш позитивного чи більш повного висвітлення. Як і у багатьох інших сферах корупції, знайти безпосередні докази порушення може бути досить важко і орган регулювання може не володіти відповідними ресурсами, щоб довести справу до судового обвинувачення.

5.9 Інші регулятивні заходи, що спрямовані проти прихованої реклами.

Більш строге регулювання питань, що стосуються редакторської політики шляхом визначення рівня висвітлення кожного учасника представляє ще один можливий шлях підходу до проблеми прихованої реклами, незважаючи на те, що багато хто виступив би проти такого підходу та вважав би його надто жорстким. Насправді контроль над редакторськими програмами не гарантує того, що прихована реклама не буде транслюватися, натомість такий контроль забезпечує непряме обмеження кількості ефірного часу, що надається кандидатам в обмін на хабар. Деякі країни прийняли вимогу рівного відношення до партій та кандидатів у новинах та програмах, що стосуються поточних подій. Орган регулювання відслідковує висвітлення виборів та може накласти санкції у випадку порушень. Окрім того, чимало країн чітко забороняють участь кандидатів та політиків у програмах, що не стосуються виборів, зокрема, у розважальних та спортивних програмах, документальних фільмах тощо у період виборчої кампанії та виборів.

5.10 ЗМІ та громадські організації проти прихованої реклами.

Професійні органи ЗМІ відіграють важливу роль у боротьбі з явищем прихованої реклами. Їх задіяність та підтримка у регулюванні та проведенні кампанії проти подібних практик є ефективним засобом зменшення прихованої реклами. Необхідно заохочувати організації ЗМІ приймати кодекси поведінки та санкцій, спрямованих проти тих представників ЗМІ, які отримують грошову компенсацію чи компенсацію в іншому виді в обмін на висвітлення кандидатів та партій. Існують також приклади (див. Розділ 3.2.2 Дослідження) громадських організацій, які підходять до проблеми прихованої реклами через моніторинг діяльності та викриття їх діяльності перед громадськістю.

6. Місцеві вибори та референдум

6.1 Незважаючи на те, що успішна практика, яку ми навели, широко застосовується до усіх видів виборів, регулятивні заходи до певної міри визначаються видом виборів і тому корисно детальніше розглянути специфічні питання, що стосуються місцевих виборів та референдумів.

6.2 Місцеві вибори: висвітлення політиків, що не беруть участь у виборчих перегонах.

У передвиборні періоди до виборів в обласні та міські органи влади особлива увага повинна бути надана тому, як ЗМІ висвітлюють представників національної політичної влади, що не беруть участь у місцевих виборчих перегонах. Справді, висвітлення загальнодержавних політичних гравців може відобразитися на місцевому рівні і вплинути на кінцевий результат виборів. Наприклад, журналісти повинні пам'ятати про потенційно пропагандистський характер офіційних візитів урядовців у ті регіони, де відбуваються місцеві вибори. Можна розглянути можливість включення положення, що спеціально встановлює необхідність гарантування принципів справедливості та збалансованості у висвітленні політичних гравців, які не беруть безпосередньої участі у виборах у період виборів до місцевих органів влади.

6.3 Місцеві вибори: роль місцевих ЗМІ. Там, де ЗМІ сильні та впливові на обласному чи регіональному рівні, місцеві ЗМІ можуть відіграти важливу роль у період виборів до місцевих органів влади, дозволяючи місцевим кандидатам мати прямий вихід на їх електорат на рівні

виборчого округу. У цьому випадку можна встановити спеціальні міри відносно місцевих ЗМІ, що встановлюються органом регулювання. Так само, як у випадку юридичного режиму для загальних виборів, регулювання, зазвичай, спрямоване на три основні сфери: право на вільний доступ та відповідний розподіл ефірного часу, редакторське висвітлення та платна реклама.

6.4 Референдум: множинність задіяних гравців/учасників. Референдуми часто стосуються питань, відносно яких політичні партії та інші організації (громадські організації, профспілки, та групи лобювання) займають громадську позицію. Можна прийняти регулювання, що застосовуються на декількох рівнях для гарантування рівності можливостей для усіх груп, що ведуть кампанію у підтримку чи проти питань, що винесені на розгляд.

6.5 Референдум: розподіл ефірного часу та простору.

Розподіл ефірного часу та площі між двома протилежними позиціями («за» та «проти») є вирішальним. Успішна практика та принципи регулювання, що були представлені у попередніх розділах також можна застосувати у відношенні до медіа-висвітлення референдуму. Окрім того при розподілі ефірного часу необхідно притримуватися принципу строгої рівності у відношенні до двох протилежних позицій та організацій, що підтримують кожну з них. Той самий принцип рівності повинен скеровувати програми, що підлягають виключно редакторській відповідальності мовників.

6.6 Референдум: висвітлення бойкотуючого центру. Ті сили, які закликають до бойкоту можуть відігравати ключову роль у впливі на участь у консультаціях, де явка виборців відіграє вирішальну роль (наприклад, коли встановлений прохідний бар'єр для оцінки достовірності результатів). У цілому поряд з представленням протилежних позицій («за» та «проти») ЗМІ також повинні представляти точку зору тих, хто не погоджується використовувати референдум з метою вирішення певних питань. Якщо це спеціально не передбачено, цього можна досягти за допомогою загальних положень про справедливий підхід тощо.

6.7 Роль уряду. Ключовим питанням є те, чи дозволяється урядові здійснювати агітацію за/проти питань референдуму. У цьому відношенні не існує стандартної процедури: деякі країни не вводять жодних обмежень у цьому відношенні, а інші надають детальні інструкції, що забороняють уряду проводити агітацію щодо питань референдуму. Однак, там, де урядові дозволяється проводити агітацію не повинно виникати ситуацій, коли урядовці перевищують використання своїх службових та державних обов'язків (див. вище 3.3) Найкращою практикою у цій сфері регулювання було би включити юридичні положення у відношенні до критеріїв та процедур за якими юридичні особи та організації можуть розглядатися як «допущені до агітації учасники». Це допомогло б регулювати надання та розподіл вільного ефірного часу та редакторське висвітлення ЗМІ.

7. Цифрові/Іноземні ЗМІ

7.1 Регулювання нових ЗМІ представляє ряд труднощів пов'язаних не лише з обґрунтуванням необхідності державного втручання, але й технічних аспектів приведення їх в дію, конфлікту законів та проблем юрисдикції. З метою забезпечення зрозумілості цифрові ЗМІ визначаються як носії ЗМІ, що підтримуються цифровими технологіями, а не аналоговими засобами. Сюди також відносяться радіо та телебачення, що транслює за допомогою кабелів, сателітів та мобільних технологій.

7.2 Юридичний режим для національних цифрових ЗМІ.

Регулювання щодо цих ЗМІ, зазвичай, схожі до тих, що застосовуються до аналогових ЗМІ. На суспільні цифрові ЗМІ можуть накладатися більш строгі зобов'язання, ніж на приватні цифрові ЗМІ, і деколи менш жорсткі регулювання застосовуються до останніх, ніж до приватних аналогових ЗМІ. Все ж, деякі з правил щодо висвітлення виборів можуть бути в силі для всіх аудіовізуальних ЗМІ, як, наприклад, заборона на платну політичну рекламу, період роздумів перед днем виборів, обмеження щодо негативно-забарвлених промов та використання образливої мови.

7.3 Регулювання іноземних цифрових ЗМІ.

Національні регулювання щодо іноземних каналів ЗМІ (це може бути випадковий ефект пролітої інформації чи націлена трансляція) представляє додаткові проблематичні аспекти, що стосуються трьох основних питань: проблеми юрисдикції та конфлікту законів, обґрунтування та втілення в життя. У цій сфері ще не з'явилося жодної чітко-сформульованої юридичної інструкції.

7.4 Юрисдикція та конфлікт законів.

Якщо сигнал каналу, встановлений у країні А досягає території країни Б, чітке визначення необхідного для застосування закону є вирішальним, особливо, коли між національними законами виникає конфлікт стосовно питань змісту трансляцій. З іншого боку, не існує жодного гармонізованого юридичного режиму стосовно політичного висвітлення, і трапляються випадки, коли зміст трансляції, що передається іноземним ЗМІ порушує закони країни прийому. На загальному рівні норми та законодавство, що встановлені Радою Європи, а також Європейською Конвенцією про транскордонне телебачення можуть надати цінне керівництво відносно питань юрисдикції та дозволені підстави блокувати прийом сигналу. (див. розділ 3.4 Дослідження).

7.5 Обґрунтування. Законодавство Європейського Суду з прав людини підкреслює те, що обмеження щодо міжкордонної трансляції повинно відповідати критеріям пропорційності, законності та необхідності, які встановлені Європейським Судом. Обмеження зазвичай вважаються відповідними статті 10, коли вони діють згідно з мінімальними стандартами щодо смаку та порядності зображення; насилля/спонукання до насилля. Національний суверенітет та транскордонна трансляція можуть суперечити один одному з ряду питань. Більшість юридичних труднощів виникають тоді, коли ЗМІ країни А використовують законну ліцензію своєї країни, щоб транслювати програми про вибори в країну Б. Навіть у випадку, якщо спроби країни Б припинити такі програми були би законними, це важко втілити в дію. (див. Дослідження для отримання деталей).

7.6 Способи приведення в дію законів.

Безпосереднє застосування санкцій до іноземних мовників, що порушують національні правила щодо висвітлення виборів можливе проти того, щоб іноземні ЗМІ володіли приміщенням чи майном в країні прийому (наприклад, шляхом стягнення штрафів з редакторів, або припинення їх сигналу). Санкціонування може бути більш проблематичним у випадку, коли телебачення та радіо, чії офіси знаходяться поза межами тієї країни, на яку транслюють і тих, чий сигнал знаходиться поза межами технічного досягнення країни прийому. Коли необхідне спеціальне розшифровуюче обладнання для прийому програм в заданій країні можна припинити чи блокувати прийом іноземних каналів. Знову ж таки, для таких обмежень необхідне надійне юридичне обґрунтування.

7.7 Альтернативи до приведення в дію законів. Міжкордонна трансляція охоплює питання національного суверенітету країн, більшість альтернатив базуються на досягненні згоди в ході переговорів, а не на приведенні в дію законів. Одна з мір для того, щоб упевнитися, що регулювання стосовно змісту не порушуються в іноземних країнах, до якої вдаються самі мовники, це пристосовувати свої послуги до їх основних географічних ринків (наприклад, Африка, Близький Схід тощо.) Для того, щоб подолати різні юридичні протиріччя, багато іноземних мовників встановили внутрішні інструкції для висвітлення подій виборів закордоном.

8. Інтернет

8.1 Даний розділ обговорює регулювання виключно стосовно телебачення, радіо та газет, що розміщуються на Інтернеті, де редакторські рішення приймаються на основі традиційних

стандартів журналістської організації, але не охоплює питання веб-сайтів іншого зразку як блоги чи веб-сторінки партій.

8.2 Обмеження до регулювання. Потенційно дискусійне питання, пов'язане з роллю та зобов'язаннями Інтернету у виборчому процесі, стосується інструкцій, що повинні бути застосовані до веб-сайтів, а особливо до періодів мовчання та соціологічних опитувань. Це питання є частиною більш широкого обговорення щодо ступеню свободи Інтернету та того, до якої міри можна реалістично застосувати інструкції в цій сфері. В цілому, контроль над Інтернетом можна застосовувати, коли справа йде про деякі аспекти промов з негативною інформацією або захистом меншин. Одночасно існує тенденція не втручатися в будь-які інші форми свободи на Інтернеті.

8.3 Проблеми приведення в дію законів. Багато міркувань, що були викладені стосовно цифрових ЗМІ, а саме, проблеми юрисдикції, конфлікт законів, обґрунтування та приведення законів в дію також стосуються і Інтернету. (див. Розділ 6).

8.4 Суть та предмет регулювання.

Деякі сфери регулювання є менш спірними, ніж інші щодо пояснення регулювання. Багато країн включили до свого законодавства конкретні юридичні положення щодо реклами, періоду мовчання та соціологічних досліджень. Інші країни просувають кодекси про саморегуляцію для Інтернет-провайдерів стосовно зазначених питань. Однак вимоги стосовно забезпечення вільного доступу, зазвичай, не вводяться в дію. Інші сфери регулювання часто є ще більш суперечними, особливо у відношенні до редакторської політики висвітлення. Законодавство, зазвичай, віддає редакторське висвітлення подій на професійний розсуд самих електронних ЗМІ. Етичні журналістські цінності часто використовуються в якості посилання для інформування виборчого висвітлення, а не в якості нав'язаного ззовні регулювання.

ОСНОВНІ ДОВІДКОВІ МАТЕРІАЛИ

Книги, аналітичні публікації та статті

ACE Project, Media and Elections (*Проект ACE, ЗМІ та вибори*).

Article 19, Guidelines for Election Broadcasting in Transitional Democracies, London, 1994 (*Стаття 19, Принципи висвітлення виборчої кампанії у демократіях перехідного типу, Лондон, 1994*).

Article 19, Submission to Council of Europe on "right of reply" in new media environment, можна переглянути за посиланням: <http://www.statewatch.org/news/2003/aug/14art19.htm> (*Стаття 19, Подання до Ради Європи з приводу "права на відповідь" у новому середовищі ЗМІ, див. за посиланням <http://www.statewatch.org/news/2003/aug/14art19.htm>*)

E. Bettinelli, Par Condicio: Regole, Opinioni e Fatti, Torino, Einaudi, 1995.

S. Cliff for IFES, Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Election Management Bodies and Use of the Internet (*С. Кліфт для МФВС (Міжнародного Фонду виборчих систем) "Кидаючи виклик нормативам і стандартам в управлінні виборчими кампаніями: органи адміністрування виборів та використання Інтернету"*).

Guidelines on Media Analysis during Election Observation Missions, adopted by the Venice Commission, 21-22 October 2005 (Директиви щодо аналізу ЗМІ під час місії спостереження за виборами, затверджені Венеціанською Комісією, 21-22 жовтня 2005 року).

Human Rights Watch, How Censorship Works in China: A Brief Overview (*Нагляд за правами людини, Як цензура працює у Китаї: короткий огляд*), див. за посиланням: <http://www.hrw.org/reports/2006/china0806/3.htm>.

Human Rights Watch, Tunisia, in False Freedom Online Censorship in the Middle East and North Africa (*Нагляд за правами людини, Туніс, у виданні "Фальшива свобода – цензура онлайн на Близькому Сході та у Північній Африці"*), можна переглянути за посиланням: <http://www.hrw.org/reports/2005/mena1105/7.htm>.

IREX, Television: How is the great persuader performing pre-May 12? (*IREX, телебачення: Як майстер переконання виконує своє завдання напередодні 12 травня?*), можна переглянути за посиланням: http://www.irex.org/newsroom/inthepress/07/0419_ArmeniaNow.asp.

F. Jongen – D. Voorhoof – A. Braeckman, Co-Operative Regulatory Systems in the Media Sector of Belgium in Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector, study commissioned by the European Commission, Directorate Information Society, Unit A1 – Audiovisual and Media Policies, Digital Rights, Task Force on Coordination of Media Affairs (Tender No. DG EAC 03/04) (*Ф.Йонген – Д.Вурхуф – А.Брекман, "Системи регулювання сектору ЗМІ Бельгії, розроблені на основі взаємодії" у дослідженні, присвяченому заходам із співрегулювання у секторі ЗМІ, дослідження ініційоване Європейською Комісією, Директорат з питань інформаційного суспільства, Розділ А1 – Аудіовізуальні стратегії та стратегії ЗМІ, цифрові права, група координації у справах ЗМІ (Тендер №. DG EAC 03/04)*).

P. Kotler and N. Kotler, Political marketing: generating effective candidates, campaigns, and causes in Bruce I. Newman (ed.) Handbook of political marketing. (Thousand Oaks,,: Sage Publications, 1999 (*Р. Котлер і Н. Котлер, Політичний маркетинг: розвиток ефективних кандидатів, кампаній та справ у книзі Bruce I. Newman (ed.) Довідник з політичного маркетингу. (Thousand Oaks,,: Sage Publications, 1999)*).

B.- P. Lange and D. Ward (eds.), The Media and Elections: A Handbook and Comparative Study, London: Lawrence Erlbaum Associates, 2004 (*B.- P. Lange та D. Ward (eds.), ЗМІ та Вибори: Довідник та порівняльне дослідження, London: Lawrence Erlbaum Associates, 2004*).

M. Nowak, ICCPR Commentary, Second Edition, 2005 (M. Nowak, Коментар з приводу Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, друге видання, 2005).

P. Norris., J. Curtice, D. Sanders, M. Scammell, and H.A. Semetko, On Message. Communicating the Campaign, London: Sage, 1999 (P. Norris., J. Curtice, D. Sanders, M. Scammell, та H.A. Semetko, Повідомлення. Комунікації під час кампанії. (London: Sage, 1999).

E. Salomon for the CBA and UNESCO, Guidelines for Broadcasting Regulation (E. Salomon для CBA, Асоціації Мовників Співдружності, та ЮНЕСКО, Рекомендації щодо регулювання мовлення).

Міжнародні документи

Council of Europe, Declaration on the Freedom of Expression and Information, Committee of Ministers, 29 April 1982 (*Рада Європи, Декларація про свободу вираження поглядів та інформації, Комітет міністрів, 29 квітня 1982 року*).

Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation (2002)2 to member states on access to official documents (2002) (*Рада Європи, Комітет міністрів, Рекомендації (2002)2 державам-учасникам з приводу доступу до офіційних документів (2002)*).

Council of Europe, Explanatory Memorandum to the Recommendation on measures concerning media coverage of election campaigns, Strasbourg 1999 (*Рада Європи, Пояснювальний меморандум до Рекомендацій про заходи стосовно висвітлення виборчих кампаній у ЗМІ, Страсбург, 1999*).

Council of Europe, Recommendation No. R (99) 15 of the Committee of Ministers to Member States on Measures Concerning Media Coverage of Election Campaigns (adopted by the Committee of Ministers on 9 September 1999 at the 678th meeting of the Ministers' Deputies). (*Рада Європи, Рекомендації № R (99) 15 Комітету міністрів держав-учасників про заходи стосовно висвітлення виборчих кампаній у ЗМІ (затвержені Комітетом міністрів 9 вересня 1999 року на 678-й нараді заступників міністрів)*).

Council of Europe, "Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report", adopted by the Venice Commission at its 51st and 52nd sessions (Venice, 5-6 July and 18-19 October 2002, CDL-AD (2002). (*Рада Європи, "Кодекс добрих звичаїв у виборах: рекомендації та пояснювальний звіт", затверджено Венеціанською Комісією на 51 та 52 сесіях (Венеція, 5-6 липня та 18-19 жовтня 2002 року, CDL-AD (2002)*).

Council of Europe, Recommendation No. (96) 10 of the Committee of Ministers to the Member States on the Guarantee of the Independence of Public Service Broadcasting (*Рада Європи, Рекомендації № (96) 10 Комітету Міністрів держав-учасників про гарантію незалежності громадського мовлення*).

European Convention on Transfrontier Television, Strasbourg, 5.V.1989. (Європейська Конвенція про транскордонне телебачення, Страсбург, 5.V.1989). Текст змінено відповідно до положень Протоколу (ETS № 171), який набув чинності з 1 березня 2002 року.

Council of Europe, Recommendation Rec (2004)16 of the Committee of Ministers to member states on the right of reply in the new media environment (*Рада Європи, Рекомендації (2004)16 Комітету міністрів державам-учасникам щодо права на відповідь у новому середовищі ЗМІ*).

European Council, Treaty of Amsterdam, Protocol on the System of Public Broadcasting in the Member States, 1997 (*Рада Європи, Амстердамський Договір, Протокол про систему громадського мовлення у державах-учасниках, 1997*).

OSCE, Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, 29 June 1990 (*ОБСЄ, Документ Копенгагенської наради з людського виміру НБСЄ, 29 червня 1990 року*).

OSCE, Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, 3 October 1991 (*ОБСЄ, Документ Московської наради з людського виміру, 3 жовтня 1991 року*).

OSCE-ODIHR, Election Observation Mission to 2006 Referendum in Montenegro, Final Report (*ОБСЄ-ОДІПЛ, Місія із спостереження за референдумом 2006 року в Чорногорії, остаточний звіт*)

Inter-Parliamentary Union, Declaration on Criteria for Free and Fair Elections, 1994 (*Міжпарламентська спілка, Декларація про критерії вільних і справедливих виборів, 1994*)

Report of the Special Rapporteur on the protection and promotion of the right to freedom of opinion and expression, Mr. Abid Hussain”, UN Doc. E/CN.4/1999/64 29 January 1999 (*Звіт Спеціального доповідача з питань захисту і пропаганди права на свободу думки і свободу слова, пан Абід Хусейн, ООН Док. E/CN.4/1999/64 29 січня 1999 року*).

Joint Declaration of the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression, December 2002 (*Спільна Декларація Спеціального доповідача ООН із питань свободи думки і свободи слова, Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ та Спеціального доповідача ОАД із питань свободи слова, грудень 2002 року*).

UN Human Rights Committee, General Comment on Article 19, adopted by the Committee at its 461st meeting on 27 July 1983, UN Doc. A/38/40, 109 (*Комітет з прав людини ООН, загальний коментар з приводу Статті 19, ухвалений Комітетом на 461-й нараді від 27 липня 1983 року, UN Doc. A/38/40, 109*).

UN Rapporteur on Freedom of Expression: Report 1999 (Доповідач ООН із питань свободи вираження поглядів: Звіт за 1999 рік).

OSCE – ODIHR, Election Assessment Mission to 2006 Parliamentary Elections in Canada, Final Report (*ОБСЄ – ОДІПЛ, Місія з оцінки парламентських виборів 2006 року у Канаді, остаточний звіт*).

OSCE – ODIHR, Election Assessment Mission to 2007 Federal Elections to Belgium, Final Report (*ОБСЄ – ОДІПЛ, Місія з оцінки Федеральних виборів 2007 року у Бельгії, остаточний звіт*).

OSCE – ODIHR, Limited Election Observation Mission to 2006 Parliamentary Elections in Latvia 2006, Final Report (*ОБСЄ – ОДІПЛ, Місія із спостереження за парламентськими виборами 2006 року в Латвії, остаточний звіт*).

OSCE-ODIHR, Limited Election Observation Mission to 2007 Parliamentary Elections in Croatia, Final Report (*ОБСЄ-ОДІПЛ, Обмежена місія спостереження за парламентськими виборами 2007 року у Хорватії, остаточний звіт*).

OSCE/ODIHR, Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States, Warsaw, 2003 (*ОБСЄ/ОДІПЛ, Існуючі зобов'язання щодо проведення демократичних виборів у державах-членах ОБСЄ, Варшава, 2003*).

OSCE-ODIHR, Referendum Observation Mission to 2006 Referendum in Montenegro, Final Report (*ОБСЄ-ОДІПЛ, Місія із спостереження за референдумом 2006 року в Чорногорії, остаточний звіт*).

OSCE – ODIHR, Election Observation Mission to 2004 Referendum in FYROM, Final Report (*ОБСЄ – ОДІПЛ, Місія спостереження за референдумом 2004 року у колишній Югославській Республіці Македонія, остаточний звіт*).

OSCE, Recommendations of the OSCE Representative on Freedom of the Media from the 2004 Amsterdam Internet Conference in The Media Freedom Internet Cookbook (*ОБСЄ, Рекомендації Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ за результатами Амстердамської конференції з питань Інтернету 2004 року у виданні The Media Freedom Internet Cookbook (“Книга рецептів щодо свободи Інтернет-ЗМІ”)*).

Національне законодавство та директиви

AGCOM, Delibera n. 42/08/CSP, Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alle campagne per le

elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica (Регулювання політичних комунікацій та рівних умов доступу до ЗМІ під час парламентських виборів)

BBC Editorial Guidelines (*Редакційні принципи Бі-Бі-Сі*).

Bipartisan Campaign Reform Act of 2002 (BCRA, McCain–Feingold Act, Pub. L. 107-155, 116 Stat. 81, enacted 2002-03-27) (Акт про реформи двопартійної кампанії, 2002 (BCRA, Акт Маккейна – Файнголда, Pub. L. 107-155, 116 Stat. 81, прийнятий 2002-03-27).

Broadcasters' Liaison Group, Production Guidelines (*Група Зв'язків із ЗМІ, Інструкції з виробництва*).

Canada Elections Act, Section 330 (*Акт про вибори у Канаді, Розділ 330*).

Commission on Presidential Debates, Nonpartisan Candidate Selection Criteria for 2008 General Election Debate Participation (*Комісія з президентських дебатів, критерії відбору безпартійних кандидатів для участі у дебатах на загальних виборах 2008 року*).

CSA, Report "Election du Président de la République, Rapport sur la Campagne Electorale à la Radio et à la Télévision", Paris, 2002.

Elections Canada, Important Reminders for Media on Election Day, Monday, March 17, 2008 (Вибори у Канаді, важливе нагадування для ЗМІ у день виборів, понеділок, 17 березня 2008 року).

Ofcom, Channel 5 License (*Офком, Ліцензія 5 каналу*).

Ofcom's Rules on Party Political and Referendum Broadcast (*Правила партійного політичного мовлення та референдумів Офком*).

Ofcom's Broadcasting Code (*Кодекс Мовлення Офком*).

Ofcom Broadcast Bulletin 43 (September 2005) – Make Poverty History (Various Broadcasters) (*Бюлетень з мовлення Офком 43 (вересень 2005) – Зробимо бідність історією (різні ЗМІ)*).

Hungarian Association of Content Providers, Code of Conduct for Internet Content Providers (*Угорська Асоціація контент-провайдерів, Кодекс поведінки контент-провайдерів Інтернету*).

Memorandum of Understanding for 2004 Presidential Elections by George Bush and John Kerry (Меморандум про розуміння на час президентських виборів 2004 року, підписаний Джорджем Бушем та Джоном Керрі).

ПРАКТИКА

Autronic AG v. Switzerland, judgment of 22 May 1990, Series A no. 178, para. 61; [1990] 12 EHRR 485 (Аутронік АГ проти Швейцарії, судове рішення від 22 травня 1990 року, Серія № 178, параграф 61; [1990] 12 EHRR 485).

Australian Capital Television Pty Ltd v. The Commonwealth (1992) 177 CLR 106, [1992] HCA 45 (Австралійське столичне телебачення проти Співдружності (1992) 177 CLR 106, [1992] HCA 45).

Buckly v. Valeo, 424 U.S. 1, (1976) (Баклі проти Валео, 424 U.S. 1, (1976)).

Cable Music Europe Ltd v Netherlands, Application N. 18033/91 (1993) – European Commission of Human Rights, admissibility decision (Кабельна Музика Європа Лтд проти Нідерландів, Заява № 18033/91 (1993) – Європейська Комісія з прав людини, рішення про допустимість).

Castells v. Spain, judgment of 23 April 1992, Series A no. 236, para. 43; [1992] 14 EHRR 445 (Кастеллс проти Іспанії, судове рішення від 23 квітня 1992 року, Серія А № 236, параграф 43; [1992] 14 EHRR 445).

Groppera Radio AG and Others v. Switzerland, Application N. 10890/84, (1990) (Гроппера Радіо АГ та інші проти Швейцарії, Заява № 10890/84, (1990)).

GT Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland, Application N. 24699/94, (2001) (GT Verein gegen Tierfabriken проти Швейцарії, Заява № 24699/94, (2001)).

Informationsverein Lentia and Others v. Austria, judgment of 24 November 1993, Series A no. 276, para. 38; [1994] 17 EHRR 93 (Informationsverein Lentia та інші проти Австрії, судове рішення від 24 листопада 1993 року, Серія А № 276, параграф 38; [1994] 17 EHRR 93).

R. J. Huggett v. the United Kingdom, Application N. 24744/94, (1995) (Р. Дж. Хаггетт проти Об'єднаного Королівства Великобританії, Заява № 24744/94, (1995)).

Lingens v. Austria, judgment of 8 July 1986, Series A no. 103 para. 41; [1986] 8 EHRR 407 (Лінгенс проти Австрії, судове рішення від 8 липня 1986 року, Серія А № 103 параграф 41; [1986] 8 EHRR 407).

Observer and Guardian v. the United Kingdom judgment of 26 November 1991, Series A no. 216 (Observer та Guardian проти Великобританії, судове рішення від 26 листопада 1991 року, Серія А № 216).

Özgür Gündem v. Turkey, no. 23144/93 ECHR 2000-III, para. 43; [2001] 31 EHRR 1082 (Özgür Gündem проти Туреччини, № 23144/93 ECHR 2000-III, параграф 43; [2001] 31 EHRR 1082).

Ordonnance du juge des référés du 13 décembre 2004 N°274757, Président du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

X and the Association of Z v. the United Kingdom, Admissibility Decision of 12 July 1971, 38 Collected Decisions 86 (1971) (X та Асоціація Z проти Об'єднаного Королівства Великобританії, рішення про допустимість від 12 липня 1971 року, 38 збірник рішень 86 (1971)).

