

# МЕДІА ТА ВИБОРИ

ЗБІРНИК ДОКУМЕНТІВ  
РАДИ ЄВРОПИ



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



# МЕДІА ТА ВИБОРИ

Збірник документів  
Ради Європи

Українське видання  
Збірник документів Ради Європи  
Медіа та вибори  
Усі права захищено

Відтворення цього матеріалу дозво-  
ляється для некомерційних цілей та  
за умови зазначення джерела.

Фото Shutterstock

Верстка та дизайн обкладинки: K.I.C.

Видано Радою Європи  
F-67075 Strasbourg CEDEX  
www.coe.int

Рада Європи, липень 2019 р.

Це видання перекладено та опубліковано  
в межах проєкту Ради Європи  
«Зміцнення свободи медіа, доступу  
до інформації та посилення системи  
Суспільного мовлення в Україні»

**Рада Європи** — провідна організація  
із захисту прав людини континенту.  
Вона включає 47 держав-учасниць,  
28 з яких є членами Європейського Союзу.  
Усі держави — учасниці Ради Європи  
підписали Європейську конвенцію з прав  
людини – договір, спрямований на захист  
прав людини, демократії та верховенства  
права. Європейський суд з прав  
людини здійснює нагляд за виконанням  
Конвенції в державах-учасниках.

Проєкт Ради Європи «Зміцнення свободи  
медіа, доступу до інформації та посилення  
системи Суспільного мовлення в Україні»  
має на меті зміцнити роль медіа загалом,  
а також суспільного мовлення зокрема,  
їхню свободу та безпеку як інструментів  
для досягнення консенсусу в українському  
суспільстві, особливо в період виборів.  
Проєкт впроваджується з бюджету Ради  
Європи на виконання Плану дій Ради  
Європи для України на 2018–2021 рр.

## Зміст

---

<b>РЕКОМЕНДАЦІЯ CM/REC(2007)15 КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ ДЕРЖАВАМ — УЧАСНИЦЯМ РАДИ ЄВРОПИ ЩОДО ЗАХОДІВ З ВИСВІТЛЕННЯ ВИБОРЧИХ КАМПАНІЙ У МЕДІА</b>	<b>5</b>
<b>РЕКОМЕНДАЦІЯ № R (99)15 КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ ДЕРЖАВАМ — УЧАСНИЦЯМ РАДИ ЄВРОПИ ЩОДО ЗАХОДІВ З ВИСВІТЛЕННЯ ВИБОРЧИХ КАМПАНІЙ У МЕДІА</b>	<b>13</b>
<b>ДЕКЛАРАЦІЯ (13/02/2019)1 КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ ЩОДО МОЖЛИВОСТЕЙ АЛГОРИТМІЧНИХ ПРОЦЕСІВ ЗДІЙСНЮВАТИ МАНІПУЛЯЦІЇ</b>	<b>19</b>
<b>ПІДБІРКА ВИСНОВКІВ ТА ЗВІТІВ ВЕНЕЦІЙСЬКОЇ КОМІСІЇ ЩОДО МЕДІА ТА ВИБОРІВ (УРИВКИ)</b> CDL-PI(2018)006, Страсбург, 4 липня 2018 р.	<b>25</b>
<b>СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ І ВИБОРИ</b> Тематичний інформаційний бюлетень Платформи Ради Європи для захисту журналістики та безпеки журналістів [витяг], липень 2018 р.	<b>80</b>
<b>ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ УЧАСНИКІВ МІЖНАРОДНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ «МЕДІА ТА ВИБОРИ В УКРАЇНІ: ВИКЛИКИ ТА МОЖЛИВІ РІШЕННЯ»</b> 05 квітня 2016 р.	<b>104</b>
<b>ІНФОРМАЦІЙНЕ БЕЗЛАДДЯ (INFORMATION DISORDER) НА ШЛЯХУ ДО МІЖДИСЦИПЛІНАРНОГО ПІДХОДУ ДО ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ВИРОБЛЕННЯ ПОЛІТИКИ</b> Рекомендації звіту, підготовленого на замовлення Ради Європи, DG1(2017)09, автори — Клер Вардл (Claire Wardle), Хосейн Деракшан (Hossein Derakhshan)	<b>112</b>



# РЕКОМЕНДАЦІЯ CM/REC(2007)15 КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ ДЕРЖАВАМ — УЧАСНИЦЯМ РАДИ ЄВРОПИ ЩОДО ЗАХОДІВ З ВИСВІТЛЕННЯ ВИБОРЧИХ КАМΠΑНІЙ У МЕДІА<sup>1</sup>

*(Ухвалив Комітет міністрів 7 листопада 2007 р.  
на 1010-му засіданні заступників міністрів)*

Комітет міністрів, згідно зі статтею 15.b Статуту Ради Європи;  
*відзначаючи* важливу роль медіа в сучасному суспільстві, особливо  
під час виборів;

*враховуючи* постійний розвиток інформаційних і комунікаційних  
технологій та медійного середовища, що обумовлює необхідність  
внесення змін до Рекомендації R (99) 15 Комітету міністрів щодо  
заходів з висвітлення виборчих кампаній у медіа;

*усвідомлюючи* потребу враховувати значну відмінність, яка все ще  
існує між друкованими та телерадіомовними медіа;

*враховуючи* відмінності між лінійними та нелінійними аудіовізуаль-  
ними медіапослугами, зокрема з погляду їх охоплення, впливу та  
способу споживання;

*наголошуючи*, що основоположний принцип редакційної незалеж-  
ності медіа набуває особливої ваги в період виборів;

*підкреслюючи*, що висвітлення виборів у медіа має бути об'єктивним,  
збалансованим та неупередженим;

*нагадуючи* основні принципи, викладені в Резолюції № 2, ухва-  
леній на 4-й Конференції міністрів щодо політики медіа (Прага,  
грудень 1994 р.), та Рекомендації R (96) 10 Комітету міністрів про  
гарантії незалежності суспільного мовлення;

---

1. Текст англійською мовою доступний за посиланням: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805d4a3d](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d4a3d).

*відзначаючи* зростання ролі суспільних медіа в інформаційному суспільстві, що детально описана в Рекомендації Rec(2007)3 Комітету міністрів про завдання організацій суспільного мовлення в інформаційному суспільстві;

*враховуючи*, що суспільні медіа — публічно підзвітне джерело інформації, і вони несуть особливу відповідальність перед суспільством за забезпечення об'єктивного, збалансованого та всебічного висвітлення виборів у власних програмах, що може передбачати надання політичним партіям і кандидатам на рівній основі безплатного етерного часу для передачі повідомлень;

*відзначаючи* необхідність приділяти особливу увагу певним специфічним аспектам висвітлення виборчих кампаній, як-от розповсюдженню результатів опитування громадської думки, платній політичній рекламі, праву на відповідь, дням тиші та передвиборчому періодові;

*підкреслюючи* важливу роль заходів саморегулювання з боку самих працівників медіа — наприклад, у формі кодексів професійної етики, у яких мають бути закріплені керівні принципи кращих практик відповідального, точного та об'єктивного висвітлення виборчих кампаній;

*визнаючи* взаємодоповнюючий характер норм законодавства та заходів саморегулювання в цій сфері;

*будучи переконаним* у користі нормативних документів щодо висвітлення в медіа виборів для сприяння вільним і демократичним виборам, враховуючи відмінності у правових та практичних підходах держав-учасниць у цій сфері і той факт, що це може бути предметом регулювання різних галузей права;

*визнаючи*, що будь-яке нормативно-правове регулювання висвітлення виборів повинне відповідати основному принципу свободи вираження поглядів, що захищається статтею 10 Європейської конвенції з прав людини та відповідає тлумаченню Європейського суду з прав людини;



*нагадуючи* положення Рекомендації Rec(2004)16 Комітету міністрів щодо права на відповідь в умовах нового медіасередовища, що передбачає доступну можливість негайного або оперативного виправлення неправдивої інформації;

*рекомендує* урядам держав-учасниць, які досі не вжили відповідних заходів, розглянути можливість дослідити шляхи забезпечення дотримання викладених у цій рекомендації принципів висвітлення виборів у медіа і, за необхідності, вжиття заходів щодо впровадження цих принципів у національному законодавстві або правовій практиці відповідно до конституційного права.

## **Визначення**

У контексті цієї рекомендації:

Термін «медіа» стосується тих, хто займається періодичним створенням і розповсюдженням інформації та контенту, щодо яких існує редакційна відповідальність, та які незалежно від способів і технологій доставки призначені для отримання, та можуть мати безпосередній вплив на значну частину населення. Сюди відносять, зокрема, друковані медіа (газети, періодичні видання) та медіа, що розповсюджуються через електронні комунікаційні мережі, такі як телерадіомовні медіа (радіо, телебачення та інші лінійні аудіовізуальні медіапослуги), новинні онлайн-сервіси (зокрема, онлайн-версії газет та розсилки новин) та нелінійні аудіовізуальні медіапослуги (зокрема, телебачення на вимогу).

## **Сфера застосування рекомендації**

Принципи, закріплені в рекомендації, повинні застосовуватися до всіх типів політичних виборів, які проходять у державах-учасницях, зокрема під час президентських виборів, виборів до законодавчих органів, регіональних виборів і, де це практично можливо, виборів до органів місцевого самоврядування та під час політичних референдумів.

Ці принципи повинні також застосовуватися належним чином до медіа, які висвітлюють вибори, що проходять за кордоном,

особливо якщо медіа звертаються до жителів країни, де відбуваються вибори.

Держави-учасниці, які визначили в національному законодавстві поняття «передвиборчий період» також повинні застосовувати принципи, викладені в цій рекомендації.

## Принципи

### I. Загальні положення

#### **1. Невтручання з боку органів державної влади**

Органи державної влади повинні утримуватися від втручання в діяльність журналістів та інших працівників медіа з намірами впливу на вибори.

#### **2. Захист від нападів, залякування та інших форм незаконного тиску на медіа**

Органи державної влади повинні вжити належних заходів для ефективного захисту журналістів та інших працівників медіа, а також їхніх приміщень, бо це стає ще важливішим під час виборів. Водночас такі заходи захисту не повинні перешкоджати медіа виконувати свою роботу.

#### **3. Редакційна незалежність**

Нормативно-правова база щодо висвітлення виборів у медіа має забезпечувати редакційну незалежність медіа.

Держави-учасниці мають забезпечити чітке та ефективне розмежування між управлінням медіа, ухваленням рішень щодо контенту та чиненням політичного впливу.

#### **4. Державна власність**

Держави-учасниці повинні вжити заходів, які б забезпечили висвітлення виборчих кампаній у медіа, які належать органам державної влади, об'єктивно, збалансовано і неупереджено без дискримінації чи підтримки будь-яких політичних партій або кандидатів.

Якщо такі медіа приймають платну політичну рекламу, вони повинні забезпечити рівне та недискримінаційне ставлення до всіх політичних гравців і партій, які роблять запит на придбання місця для розміщення реклами.

### ***5. Професійні та етичні стандарти медіа***

Всі медіа заохочують розробити механізми саморегулювання та запровадити професійні та етичні стандарти саморегулювання щодо висвітлення ними виборчих компаній, зокрема щодо дотримання принципів людської гідності та недискримінації. Ці стандарти мають відображати їхню особливу роль і відповідальність у демократичних процесах.

### ***6. Прозорість і доступ до медіа***

Якщо медіа приймають платну політичну рекламу, нормативно-правова база та саморегулюючі механізми повинні забезпечити належне маркування такої реклами.

Якщо певні медіа належать політичним партіям або політикам, держави-учасниці повинні забезпечити, щоб цей факт був відомий громадськості.

### ***7. Право на відповідь та еквівалентні засоби захисту***

Враховуючи короткий період виборчих кампаній, будь-який кандидат чи політична партія, яким надається право на відповідь чи інші еквівалентні засоби захисту за національним законодавством, повинні мати можливість скористатися цим правом або еквівалентними засобами захисту під час проведення виборчої кампанії без надмірної затримки.

### ***8. Опитування громадської думки***

Нормативно-правова база або механізми саморегулювання повинні забезпечувати, щоб медіа, оприлюднюючи результати опитування громадської думки, надавали суспільству достатню інформацію для оцінювання якості опитування.

Зокрема, це може бути така інформація:

- назва політичної партії чи іншої організації або особи, яка замовила і профінансувала опитування;
- зазначення організації, яка проводить опитування, і методології, яка використовувалась;
- зазначення вибірки і коефіцієнта статистичної похибки;
- дата і/або період проведення опитування.

Всі інші питання щодо способу представлення результатів опитування в медіа ті повинні вирішувати самостійно.

Будь-які обмеження, запроваджені державами-учасницями з метою заборони публікації/оприлюднення результатів опитувань громадської думки (щодо виборчих намірів) у день виборів або протягом кількох днів перед виборами, мають відповідати статті 10 Європейської конвенції з прав людини та тлумаченню Європейського суду з прав людини.

Те саме стосується екзитполів — держави-учасниці можуть ухвалювати рішення про заборону оголошення результатів екзитполів у медіа до закриття всіх виборчих дільниць на території країни.

## **9. «День тиші»**

Держави-учасниці можуть розглянути внесення до нормативно-правової бази положення про заборону розповсюдження виборчої агітації в день напередодні виборів та передбачити за це відповідальність.

## **II. Заходи щодо телерадіомовних медіа**

### **1. Загальні положення**

Під час виборчих кампаній нормативно-правове регулювання повинне сприяти плюралістичному висловленню думок у телерадіомовних медіа.

Нормативно-правове регулювання повинне забезпечити обов'язок висвітлювати виборчі кампанії об'єктивно, збалансовано і неупереджено в усіх програмних послугах мовників, з належною повагою

до їхньої редакційної незалежності. Таке зобов'язання має поширюватися як на суспільні, так і на приватні мовники на території, яку охоплює їхнє мовлення.

Держави-учасниці можуть утриматися від застосування таких вимог щодо телерадіомовних медіа, мовлення яких повністю присвячене рекламі політичної партії чи кандидата і чітко означене як таке.

## **2. Програми новин та суспільно-політичні програми**

У разі, якщо це не передбачено саморегулюючими інструментами, держави-учасниці повинні вжити заходів під час виборчого періоду, відповідно до яких суспільні та приватні мовники повинні особливо ретельно дотримуватися принципів об'єктивності, збалансованості та неупередженості у програмах новин та суспільно-політичних програмах, зокрема дискусійних, таких як інтерв'ю чи дебати.

Телерадіомовні медіа не повинні надавати будь-яких привілеїв органам державної влади в таких програмах. Це питання повинне насамперед бути розглянутим у межах відповідних саморегулюючих механізмів. Щодо цього держави-учасниці можуть оцінити належним чином, де це практично можливо, чи повинні відповідні органи влади, які здійснюють нагляд за висвітленням виборів у медіа, отримати повноваження втручатися для виправлення можливих недоліків.

## **3. Нелінійні аудіовізуальні послуги суспільних медіа**

Щодо нелінійних аудіовізуальних послуг суспільних медіа держави-учасниці повинні керуватися принципами, зазначеними вище в пунктах 1 і 2, або аналогічними їм принципами.

## **4. Надання політичним партіям/кандидатам безплатного етерного часу або інших форм присутності в суспільних медіа**

Держави-учасниці можуть розглянути доцільність внесення до нормативно-правового регулювання положень, згідно з якими суспільний мовник може надавати безплатний етерний час у межах своїх програм або інших лінійних аудіовізуальних медіапослуг та/чи інших еквівалентних форм присутності в нелінійних аудіовізуальних послугах політичним партіям/кандидатам у період виборів.

Надання такого етерного часу та/або еквівалентних форм присутності завжди повинне бути справедливим і недискримінаційним, на основі прозорих і об'єктивних критеріїв.

### ***5. Платна політична реклама***

В державах-учасницях, де політичним партіям і кандидатам дозволяється купувати рекламу для виборчих цілей, нормативно-правове регулювання повинне забезпечити, що всі політичні гравці мають можливість купувати рекламу на рівних умовах і за рівну плату.

Держави-учасниці можуть розглянути внесення до нормативно-правової бази положення про обмеження кількості політичної реклами, яку та чи інша партія або кандидат можуть купити.

Не допускається участь у платній політичній рекламі постійних ведучих новин та суспільно-політичних програм.

## РЕКОМЕНДАЦІЯ № R (99) 15 КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ ДЕРЖАВАМ — УЧАСНИЦЯМ РАДИ ЄВРОПИ ЩОДО ЗАХОДІВ З ВИСВІТЛЕННЯ ВИБОРЧИХ КАМΠΑНІЙ У МЕДІА<sup>2</sup>

---

*(Ухвалив Комітет міністрів 9 вересня 1999 року  
на 678-му засіданні заступників міністрів)*

Комітет міністрів, згідно зі статтею 15 в. Статуту Ради Європи,  
*відзначаючи* важливу роль медіа в сучасному суспільстві, особливо  
під час виборів;

*підкреслюючи*, що основоположний принцип редакційної незалеж-  
ності медіа набуває особливої ваги в період виборів;

*усвідомлюючи* потребу враховувати значну відмінність, яка існує  
між друкованими і телерадіомовними медіа;

*підкреслюючи*, що висвітлення виборів телерадіомовними медіа  
повинне бути об'єктивним, збалансованим і неупередженим;

*враховуючи*, що суспільні мовники несуть особливу відповідаль-  
ність за забезпечення у своїх програмах об'єктивного і всебічного  
висвітлення виборів, яке може передбачати надання безплатного  
етерного часу політичним партіям і кандидатам;

*відзначаючи* необхідність приділити особливу увагу певним специ-  
фічним аспектам висвітлення виборчих кампаній, як-от розповсю-  
дженню результатів опитування громадської думки, платній політичній  
рекламі, праву на відповідь, дням тиші і передвиборчому періоду;

*підкреслюючи* важливу роль заходів саморегулювання з боку самих  
працівників медіа — наприклад, у формі кодексів професійної

---

2. Текст англійською мовою доступний за посиланням: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805e3c6b](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e3c6b).

етики, у яких мають бути закріплені керівні принципи найкращих практик відповідального, точного та об'єктивного висвітлення виборчих кампаній;

*визнаючи* допоміжний характер заходів з регулювання і саморегулювання в цій сфері;

*будучи переконаним* у користі нормативних документів щодо висвітлення в медіа виборів для сприяння вільним та демократичним виборам, враховуючи відмінності у правових та практичних підходах держав-учасниць у цій сфері і той факт, що це може бути предметом регулювання різних галузей права;

*визнаючи*, що будь-яке нормативно-правове регулювання висвітлення виборів повинне відповідати основному принципу свободи вираження поглядів, що захищається статтею 10 Європейської конвенції з прав людини та відповідає тлумаченню Європейського суду з прав людини;

*нагадуючи* основні принципи, викладені в Резолюції №2, ухваленій на 4-й Конференції міністрів щодо політики засобів масової інформації (Прага, грудень 1994 року) і Рекомендації № R (96) 10 Комітету міністрів щодо гарантій незалежності суспільного мовлення;

*рекомендує* урядам держав-учасниць дослідити шляхи забезпечення дотримання принципів об'єктивності, балансу та неупередженості при висвітленні виборчих кампаній у медіа і розглянути вжиття заходів щодо впровадження цих принципів у національному законодавстві чи практиці належним чином відповідно до конституційного права.

## **Додаток до Рекомендації №R(99) 15**

### **Сфера застосування Рекомендації**

Принципи об'єктивності, балансу та неупередженості при висвітленні виборчих кампаній у медіа повинні застосовуватися під час усіх типів політичних виборів, які проходять у державах-учасницях, тобто під час президентських виборів, виборів до законодавчих



органів, регіональних виборів і, де це практично можливо, виборів до органів місцевого самоврядування та під час політичних референдумів.

Ці принципи повинні також застосовуватися належним чином до медіа, які висвітлюють вибори, що проходять за кордоном, особливо якщо медіа звертаються до жителів країни, де відбуваються вибори.

## **I. Заходи, що стосуються друкованих медіа**

### **1. Свобода преси**

Нормативно-правове регулювання висвітлення виборів у медіа не повинно суперечити редакційній незалежності газет і журналів і їхньому праву висловлювати будь-які політичні симпатії.

### **2. Друковані медіа, які належать органам державної влади**

Держави-учасниці повинні вжити заходів, які б забезпечили висвітлення виборчих кампаній друкованими виданнями, які належать органам державної влади, об'єктивно, збалансовано і неупереджено без дискримінації чи підтримки будь-яких політичних партій або кандидатів.

Якщо такі видання приймають платну політичну рекламу, вони повинні забезпечити рівне та недискримінаційне ставлення до всіх політичних гравців і партій, які роблять запит на придбання місця для розміщення реклами.

## **II. Заходи, що стосуються телерадіомовних медіа**

### **1. Загальні положення**

Під час виборчих кампаній нормативно-правове регулювання повинне сприяти плюралістичному висловленню думок у телерадіомовних медіа.

Нормативно-правове регулювання повинне забезпечити обов'язок висвітлювати виборчі кампанії об'єктивно, збалансовано і неупереджено в усіх програмних послугах мовників, з належною

повагою до їхньої редакційної незалежності. Таке зобов'язання має поширюватися як на суспільні, так і приватні мовники на території, яку охоплює їхнє мовлення.

У тих державах-учасниках, де поняття «передвиборчий період» визначається внутрішнім законодавством, правила щодо об'єктивного, збалансованого і неупередженого висвітлення виборчих кампаній повинні поширюватись і на цей період.

## **2. Програми новин і суспільно-політичні програми**

У разі, якщо це не передбачено саморегулюючими інструментами, держави-учасниці повинні вжити заходів під час виборчого періоду, відповідно до яких суспільні та приватні мовники повинні особливо ретельно дотримуватися принципів об'єктивності, збалансованості та неупередженості у програмах новин та суспільно-політичних програмах, зокрема дискусійних, таких як інтерв'ю чи дебати.

Телерадіомовні медіа не повинні надавати будь-яких привілеїв органам державної влади в цих програмах. Це питання повинно бути передусім розглянуте в межах відповідних саморегулюючих механізмів. Держави-учасниці можуть розглянути належним чином, де це практично можливо, чи можуть відповідні органи влади, які здійснюють нагляд за висвітленням виборів у медіа, отримати повноваження втручатися для виправлення можливих недоліків.

## **3. Інші програми**

Особливу увагу необхідно приділяти програмам, які не є програмами новин чи суспільно-політичними програмами, і які прямо не пов'язані з кампанією, але які можуть також впливати на виборців.

## **4. Безплатний етер для політичних партій/кандидатів на суспільних медіа**

Держави-учасниці можуть розглянути доцільність включення до нормативно-правового регулювання положень, згідно з якими безплатний етерний час надається політичним партіям/кандидатам на суспільному мовнику в період виборів.

Надання такого етерного часу завжди повинне бути справедливим і недискримінаційним, на основі прозорих і об'єктивних критеріїв.

## **5. Платна політична реклама**

В державах-учасниках, де політичним партіям і кандидатам дозволяється купувати рекламу для виборчих цілей, нормативно-правове регулювання повинне забезпечити, що:

- можливість купувати рекламу надається всім політичним гравцям на рівних умовах і за рівну плату;
- суспільство обізнане, що повідомлення — платна політична реклама.

Держави-учасниці можуть розглянути включення до нормативно-правової бази положення про обмеження кількості політичної реклами, яку та чи інша партія або кандидат можуть купити.

## **III. Заходи, що стосуються друкованих та телерадіомовних медіа**

### **1. «День тиші»**

Держави-учасниці можуть розглянути включення до нормативно-правової бази положення про заборону розповсюдження виборчої агітації в день напередодні виборів.

### **2. Опитування громадської думки**

Нормативно-правова база або механізми саморегулювання повинні забезпечувати, щоб медіа, оприлюднюючи результати опитування громадської думки, надавали суспільству достатню інформацію для оцінювання якості опитування. Зокрема, це може бути така інформація:

- назва політичної партії чи іншої організації або особи, яка замовила і профінансувала опитування;
- зазначення організації, яка проводить опитування, і методології, яка використовувалась;
- зазначення вибірки і коефіцієнта статистичної похибки;

– дата і/або період проведення опитування.

Всі інші питання щодо способу представлення результатів опитування в медіа останні повинні вирішувати самостійно.

Будь-які обмеження, запроваджені державами-учасницями з метою заборони публікації/оприлюднення результатів опитувань громадської думки (щодо виборчих намірів) у день виборів або протягом кількох днів перед виборами, мають відповідати статті 10 Європейської конвенції з прав людини та тлумаченню Європейського Суду з прав людини.

Те саме стосується екзитполів — держави-учасниці можуть ухвалювати рішення про заборону оголошення результатів екзитполів у медіа до закриття всіх виборчих дільниць на території країни.

### **3. Право на відповідь**

Враховуючи короткий період виборчих кампаній, будь-який кандидат чи політична партія, яким надається право на відповідь за національним законодавством, повинні мати можливість скористатися цим правом під час проведення виборчої кампанії.

## **IV. Заходи щодо захисту медіа під час виборів**

### *1. Невтручання з боку органів державної влади*

Органи державної влади повинні утримуватися від втручання в діяльність журналістів та інших працівників медіа з намірами вплинути на вибори.

### *2. Захист від нападів, залякування та інших форм незаконного тиску на медіа*

Органи державної влади повинні вживати належних заходів для ефективного захисту журналістів та інших працівників медіа, а також їхніх приміщень, бо це стає ще важливішим під час виборів. Водночас такі заходи захисту не повинні перешкоджати медіа виконувати свою роботу.

# ДЕКЛАРАЦІЯ (13/02/2019)<sup>1</sup> КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ ЩОДО МОЖЛИВОСТЕЙ АЛГОРИТМІЧНИХ ПРОЦЕСІВ ЗДІЙСНЮВАТИ МАНІПУЛЯЦІЇ<sup>3</sup>

---

*(Ухвалив Комітет міністрів 13 лютого 2019 року  
на 1337-му засіданні заступників міністрів)*

1. Держави-учасниці Ради Європи взяли на себе зобов'язання будувати суспільства на основі таких цінностей, як демократія, права людини та верховенство права. Це зобов'язання залишається чинним і його необхідно повністю дотримуватися у процесі суспільної трансформації, обумовленої технологічними досягненнями. Держави-учасниці повинні забезпечити права і свободи, закріплені в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ETS № 5) кожному, хто підпадає під їхню юрисдикцію, рівною мірою як у режимі онлайн, так і офлайн, в умовах безпрецедентної політичної, економічної та культурної глобалізації та зв'язку.
2. Цифрові послуги використовуються сьогодні як невіддільний інструмент сучасної комунікації, зокрема політичної комунікації між урядами і між державними установами та громадянами. Більше того, вони першорядні для дедалі більшої кількості користувачів, коли йдеться про споживання новин, навчання, розваги, проведення комерційних транзакцій та численні інші форми повсякденної діяльності. Це приводить до безпрецедентної кількості нових даних, які постійно створюються з чимраз вищою швидкістю та в дедалі більших масштабах.
3. Передові технології відіграють провідну роль у збереженні ефективності диджиталізації та її цінності для суспільства, у зміцненні

---

3. Текст англійською мовою доступний за посиланням: [https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?ObjectId=090000168092dd4b](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168092dd4b).

індивідуальної автономії та самовизначення, а також у посиленні розвитку людства шляхом створення оптимальних умов для реалізації прав людини. У цьому контексті необхідно зробити посилення на Рекомендацію СМ/Rec(2007)16 Комітету міністрів державам-учасницям щодо заходів з просування суспільної цінності інтернету; Рекомендацію СМ/Rec(2014)6 Комітету міністрів державам-учасницям щодо посібника з прав людини для інтернет-користувачів; та Рекомендацію СМ/Rec(2018)2 Комітету міністрів державам-учасницям щодо ролі та відповідальності інтернет-посередників.

4. Наявність технологій у нашому повсякденному житті постійно зростає і спонукає користувачів розкривати відповідні дані, зокрема персональні, добровільно і за відносно невелику винагороду у формі особистої зручності. Проте обізнаність суспільства з обсягом збору та генерування величезних обсягів даних повсякденними пристроями залишається обмеженою. Ці дані використовуються для підготовки технологій машинного навчання для визначення пріоритетності результатів пошуку, прогнозування та формування особистих уподобань, зміни інформаційних потоків, а іноді й для проведення поведінкових експериментів щодо індивідів.

5. Поточні дискусії щодо застосування та посилення законів про захист персональних даних повинні враховувати особливі ризики та інтереси тих осіб, які не обізнані з безпекою, пов'язаною з експлуатацією даних. Це стосується дітей, а також осіб, що належать до маргіналізованих спільнот, які можуть стикатися з мовними бар'єрами або іншими структурними недоліками. Також це може стосуватися осіб, які, через те що залишають особливо значний цифровий слід, потрапляють під нові форми спостережень, що управляються даними.

6. Дедалі частіше обчислювальні засоби дозволяють робити детальні висновки стосовно приватної інформації про осіб на основі загальнодоступних даних. Це підтримує розподіл осіб за категоріями, тим самим зміцнюючи різні форми соціальної, культурної, релігійної, правової та економічної сегрегації та дискримінації. Це також полегшує мікротаргетинг осіб на основі їхніх профілів, який може істотно вплинути на життя цих осіб.

7. Більш того, технології та системи, керовані даними, призначені для постійного досягнення оптимальних рішень в межах заданих параметрів, визначених їх розробниками. При роботі на належному рівні, такі оптимізаційні процеси неминуче встановлюють пріоритет одних цінностей над іншими, тим самим формуючи контекст та середовище, де особи, як користувачі та некористувачі опрацьовують інформацію та ухвалюють свої рішення. Така реконфігурація середовищ може бути корисною для окремих осіб та груп, хоча й може при цьому завдавати шкоди іншим, що викликає серйозні питання щодо результатів розподілу, які виникають внаслідок неї. Вплив таргетованого використання агрегованих/сукупних даних, обсяги яких постійно зростають, на реалізацію прав людини в ширшому значенні, що значно виходить за межі теперішніх уявлень про захист персональних даних та приватність, залишається недостатньо вивченим і потребує серйозного розгляду.

8. Сучасні засоби машинного навчання мають дедалі більшу здатність не тільки передбачати вибір, але й впливати на емоції та думки і змінювати, іноді підсвідомо, очікуваний хід дій. Небезпеки для демократичних суспільств, які виникають у зв'язку з можливістю використання такої спроможності маніпулювати та контролювати не тільки економічний вибір, але й соціальну та політичну поведінку, лише недавно стали очевидними. У цьому контексті особливу увагу слід приділяти значній потужності, яку технологічний прогрес надає тим, хто може використовувати такі алгоритмічні інструменти без належного демократичного нагляду або контролю, чи то вони державні, чи приватні суб'єкти.

9. Тонкошарові, підсвідомі та персоналізовані рівні алгоритмічного переконання можуть мати істотний вплив на когнітивну автономію індивідів та їхнє право формувати думки та ухвалювати незалежні рішення. Ці впливи залишаються недостатньо вивченими, але їх не можна недооцінювати. Вони можуть не тільки послабити здійснення індивідуальних прав людини, але і призвести до корозії власне основоположних принципів, на яких заснована Рада Європи. Її основні фундаментальні принципи — права людини, демократія та верховенство права — ґрунтуються на фундаментальній вірі в

рівність і гідність усіх людей як незалежних суб'єктів, що відповідають за свої дії.

### **З огляду на вищевикладене, Комітет міністрів:**

- *звертає увагу* на дедалі більшу загрозу для права людей формувати думки й ухвалювати рішення незалежно від автоматизованих систем, яка походить від передових цифрових технологій. Необхідно приділяти особливу увагу їхній здатності використовувати персональні та неперсональні дані для сортування та мікротаргетування людей, виявлення індивідуальних уразливостей та використання точних прогностичних знань, а також зміни суспільних середовищ для досягнення конкретних цілей та особистих інтересів;
- *закликає* держав-учасниць узяти на себе відповідальність за подолання цієї загрози шляхом
  - a) забезпечення належної пріоритетної уваги на вищому рівні до цієї міждисциплінарної проблеми, регулювання якої часто не потрапляє до встановлених повноважень відповідних органів;
  - b) розгляду необхідності створення додаткових захисних механізмів, пов'язаних з даними, які б виходили за межі нинішніх уявлень про захист персональних даних та конфіденційності, й реагували б на значні для суспільства та здійснення прав людини загалом наслідки таргетованого використання даних;
  - c) ініціювання, у відповідних інституційних рамках, відкритих, інформованих та інклюзивних публічних обговорень з метою надання вказівок щодо того, де провести межу між формами допустимого переконання та неприйнятними маніпуляціями. Останні можуть бути у формі впливу підсвідомого, що експлуатує у своїх інтересах наявні вразливості або когнітивні упередження, та/або зазіхає на незалежність і вірогідність індивідуального ухвалення рішень;
  - d) вжиття відповідних і пропорційних заходів для забезпечення ефективних правових гарантій проти таких форм незаконного втручання; і



- е) розширення можливостей користувачів шляхом популяризації критично необхідних навичок цифрової грамотності та значного посилення інформованості громадськості про те, як багато даних генерують та обробляють персональні пристрої, мережі та платформи через алгоритмічні процеси, які підготовлені для використання даних. Зокрема, слід підвищити обізнаність громадськості з тим, що алгоритмічні інструменти широко використовуються для комерційних цілей і дедалі більше з політичних причин, а також з метою анти- або недемократичного завоювання влади, війни або заподіяння прямої шкоди;
- також *підкреслює*, що держави-учасниці мають очолювати і підтримувати процес дослідження можливостей передових технологій обробки даних і машинного навчання сприяти розвитку автономії, рівності та добробуту. Зокрема, чи слід стимулювати розвиток послуг, які сприяють рівному доступові та дотриманню прав людини і створюють всеохопну цінність для суспільства, зокрема, шляхом заохочення задоволення потреб історично ізольованих або поки що недостатньо соціально забезпечених громад. З цією метою слід сприяти структурному розмаїттю інновацій та досліджень;
  - *визнає* необхідність зважати, як на національному, так і на міжнародному рівні, на дедалі більший обов'язок індустрії в різних секторах виконувати свої важливі функції та впливати з відповідними рівнями підвищеної справедливості, прозорості та підзвітності у межах їхньої відповідальності на дотримання прав людини і основних свобод, під керівництвом державних установ;
  - *підкреслює* суспільну роль академічних кіл у підготовці незалежних, науково обґрунтованих та міждисциплінарних досліджень і консультацій для осіб, які ухвалюють рішення щодо можливостей алгоритмічних інструментів з підсилення або втручання в когнітивний суверенітет окремих осіб. Ці дослідження повинні враховувати теперішнє розмаїття в суспільстві й мають охоплювати всю довідкову інформацію та вік користувачів не

- тільки стосовно їхньої поведінки як споживачів, а й у світлі ширшого впливу на їхній емоційний добробут та особистий вибір у суспільному, інституційному та політичному контекстах;
- *звертає увагу* на необхідність критичної оцінки потреби жорсткіших регуляторних або інших заходів для забезпечення адекватного і демократично легітимного нагляду за проєктуванням, розробкою, розгортанням і використанням алгоритмічних інструментів з метою забезпечення ефективного захисту від недобросовісних практик або зловживання панівним становищем на ринку;
  - *наголошує*, зокрема, на необхідності оцінювати регуляторну базу щодо політичних комунікацій та виборчих процесів, щоб гарантувати справедливість і цілісність виборів як у режимі офлайн, так і в режимі онлайн відповідно до встановлених принципів. Зокрема, слід забезпечити, щоб виборці мали доступ до порівнянних рівнів інформації в усьому політичному спектрі, щоб виборці усвідомлювали небезпеку політичного перепідготовки, яке виникає, коли політична агітація обмежується тими, які найімовірніше будуть піддаватися впливові, і щоб виборці ефективно захищалися від недобросовісної практики та маніпуляцій;
  - *підкреслює*, що незалежні та плюралістичні медіа відіграють важливу роль у нагляді за державними справами та процесами від імені електорату, тим самим виступаючи в ролі громадських спостерігачів і сприяючи змістовним та обґрунтованим обговоренням;
  - *заохочує* держави-учасниці підтримувати відкритий і всеохоплюючий діалог з усіма відповідними зацікавленими сторонами в усьому світі з метою уникнення залежностей та повною мірою враховувати всі можливі варіанти ефективного розв'язання цієї проблеми, що виникає, і, на жаль, занепокоєння щодо неї є недооціненим.

# ПІДБІРКА ВИСНОВКІВ ТА ЗВІТІВ ВЕНЕЦІЙСЬКОЇ КОМІСІЇ ЩОДО МЕДІА ТА ВИБОРІВ<sup>4</sup> (УРИВКИ)

---

CDL-PI(2018)006

Страсбург, 4 липня 2018 року'

...

## III. Роль медіа

### A. Медіа та демократія

18. Проведені належним чином процедури зі внесення змін, що надають час для публічних та інституційних дебатів, можуть значною мірою сприяти легітимності та почуттю залучення до конституційного процесу, а також розвитку та зміцненню демократичних конституційних традицій з часом. Інакше, якщо правила та процедури щодо зміни конституції — предмет інтерпретацій та контраверсійні, або якщо їх застосовують надто поспішно чи без проведення демократичного обговорення, це може поставити під сумнів політичну стабільність і — як наслідок — легітимність самої конституції. У цьому контексті Комісія неодноразово наголошувала, що належне, відкрите, обґрунтоване та своєчасне залучення всіх політичних сил та громадянського суспільства до процесу реформ може істотно сприяти досягненню консенсусу та забезпеченню успішного перегляду конституції, навіть якщо це неминуче потребуватиме часу і зусиль. Для цього однаково актуальні позитивні зобов'язання держави щодо забезпечення безперешкодної реалізації свободи мирних зібрань, свободи вираження поглядів, а також справедливого, належного та широкого висвітлення аргументів з боку медіа.

---

4. Повний текст публікації Венеційської комісії англійською мовою доступний за посиланням: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2018\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2018)006-e).

78. Венеційська комісія хоче підкреслити, що в разі виборів нової Національної конституційної асамблеї, особливо важливий консенсус. Як уже зауважила Венеційська комісія, ця процедура — одне з найчутливіших питань будь-якої конституції. Це також надзвичайно політичне питання, яке можна визначити лише в контексті історії країни та її політичної і правової культури. Саме з цієї причини основою для ухвалення нової та якісної Конституції має стати найширший з усіх можливих у суспільстві **консенсус**, а широкі дебати, до яких залучені різноманітні політичні сили, неурядові організації та об'єднання громадян, наукові кола та медіа, — важлива передумова для ухвалення сталого варіанту документа, який прийнятний для всього суспільства та відповідатиме демократичним стандартам. Для цього однаково актуальні позитивні зобов'язання держави щодо забезпечення безперешкодної реалізації свободи мирних зібрань, свободи вираження поглядів, а також справедливого, належного та широкого висвітлення аргументів медіа.

*CDL-AD(2017)024 Венесуела — Висновок щодо правових питань, що містяться в Указі президента Республіки № 2878 від 23 травня 2017 року про призначення виборів до Національної конституційної асамблеї, ухвалений Венеційською комісією на 112-му пленарному засіданні (Венеція, 6–7 жовтня 2017 року)*

12. Медіа відіграють важливу роль під час виборчого періоду. Окрім звітування про ефективність чинного уряду, медіа можуть навчати виборців, як реалізовувати свої права, повідомляти про розвиток виборчої кампанії, надавати кандидатам майданчик для дебатів одне з одним, а також передавати їхні повідомлення електоратові, вести моніторинг підрахунку голосів та звітувати суспільству про результати виборів. Кандидати мають право на відповідь щодо заяв чи повідомлень у медіа, які були неточними або образливими, і мати можливість користуватися цим правом під час виборчої кампанії.

*CDL-AD(2009)031 Рекомендації щодо медіааналізу під час місії зі спостереження за виборами, що розробили Бюро демократичних інститутів і прав людини*

*ОБСЕ (ОБСЕ/БДІПЛ) і Венеційська комісія (2009), ухвалили Рада з демократичних виборів на 29-му засіданні (Венеція, 11 червня 2009 року) та Венеційська комісія на її 79-му пленарному засіданні (Венеція, 12–13 червня 2009 року) (пункт 12)*

29. За ідеальних умов нормативно-правова база, що стосується виборчого процесу, буде забезпечувати виборцям безперешкодний потік повної інформації щодо всіх кандидатів та політичних партій, що беруть участь у виборах, бо вибори — це право виборців обрати свій уряд після отримання повної інформації про усіх кандидатів, що беруть участь у виборчому процесі. Нормативно-правова база не повинна забезпечувати переваги для партій, які представлені в парламенті, над партіями, які такого представлення не мають, чи переваги для кандидата від політичної партії над кандидатом від неполітичної партії. Основним правилом має бути принцип недискримінації [...].

*CDL-AD(2009)005 Спільний висновок щодо Виборчого кодексу Республіки Албанія, що ухвалила Венеційська комісія на її 78-му пленарному засіданні (Венеція, 13–14 березня 2009 року) (пункт 29)*

У країнах зі здоровою демократією медіа надають громадянам об'єктивне висвітлення суспільно-політичної ситуації. Радіо, телебачення та друковані видання — засоби для розповсюдження інформації про найважливіші події в суспільстві. Під час виборів медіа можуть допомогти виборцям поінформовано вирішити, яким партіям та кандидатам вони нададуть підтримку. Забезпечуючи доступ політичним учасникам виборчого процесу до передачі своїх повідомлень, медіа відіграють ключову роль, бо вони — основне джерело інформації про політику. Загальноприйняті стандарти журналістики вимагають, щоб медіа забезпечували точне та об'єктивне висвітлення подій, пов'язаних із виборами.

У сучасних демократіях медіа виконують основоположні політичні, соціальні, економічні та культурні функції. Вони висвітлюють питання, що становлять суспільний інтерес, і відіграють центральну роль

у формуванні громадської думки. Деякі автори стверджують, що медіа мають реальну владу щодо поширення ідей серед громадян. Ця ідея близька до концепту медіа як «ринку ідей»: різноманітні медіа надають громадянам доступ до різної інформації та ідей, що дозволяє їм мати особисті думки щодо різних питань та брати участь у суспільному житті.

Медіа—основоположний елемент демократичної системи. Вони висвітлюють кандидатів, політиків та партії, а також надають майданчик для публічних дебатів. Вони поширюють різноманітну інформацію та думки. Медіа — це інструменти влади та впливу; щодо цього існують дві різні моделі, в межах яких можна спостерігати та аналізувати роль та силу медіа: модель, що розглядається як гегемонія, — медіа контролює невелика кількість впливових осіб; та інша модель, заснована на плюралізмі, — медіа служать інтересам громадян загалом.

У демократичних країнах медіа повинні бути соціально відповідальними. Це передбачає не лише позитивні очікування (те, що повинні робити медіа), а й низку обов'язків (те, що вони не повинні робити), які необхідні для кращого служіння інтересам суспільства: «Коротко кажучи, медіа в демократичній державі повинні сприяти обговоренню та розмаїттю, а також забезпечувати підзвітність». Основна функція медіа в демократичних країнах полягає в найоб'єктивнішому, неупередженому та відкритому висвітленні політичних фактів та подій, просуваючи різні погляди та думки, а також трактуючи новини так, щоб громадськість зрозуміла актуальність інформації, яку отримує. Це головний принцип, основа ідеї адвокаційної журналістики, спрямованої на сприяння участі громадян у суспільному житті. У зв'язку з цим медіа просувають та захищають права і очікування громадян шляхом виконання функції «суспільного вартового (watchdog)».

*CDL-AD(2005)032 Рекомендації щодо медіааналізу під час місії зі спостереження за виборами, що підготували у співпраці Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ з Венеційською комісією Ради Європи,*

*Генеральним директором з прав людини, а також Європейською комісією, ухвалили Рада з демократичних виборів на 14-му засіданні (Венеція, 20 жовтня 2005 року) та Венеційська комісія на 64-му пленарному засіданні (Венеція, 21–22 жовтня 2005 року) (Короткий виклад, параграф II)*

9. Під час виборів медіа можуть допомогти виборцям зробити поінформований вибір щодо партій та кандидатів, яких вони бажають підтримати. Медіа — це також засіб надання доступу політичним кандидатам до спілкування з виборцями. Проте для всіх партій та учасників виборчих перегонів необхідно зберегти рівність можливостей. Загальновідомий той факт, що журналістика має бути стандартом, що забезпечує точне та об'єктивне висвітлення подій.

17. Медіа — дійсно основоположний елемент демократичного суспільства, бо вони поширюють різноманітну інформацію та думки. Протягом тривалого часу існує думка, що медіа — інструменти влади та впливу. У повсякденному житті медіа виконують соціальні, економічні, культурні та політичні функції. Запропоновано вважати медіа «ринком ідей», де різноманітні медіа можуть надавати громадянам різну інформацію.

18. Під час виборчого періоду медіа — важливий елемент демократичної системи, на які покладається багато обов'язків, зокрема висвітлення політичних фактів та подій найоб'єктивнішим, неупередженим та відкритим способом. Крім повідомлення новин, існує також відповідальність за просування різних поглядів та думок.

*CDL-AD(2004)047 Звіт про медіамоніторинг під час місії зі спостереження за виборами, що ухвалили Рада з демократичних виборів на 10-му засіданні (Венеція, 9 жовтня 2004 року) та Венеційська комісія на 61-му пленарному засіданні (Венеція, 3–4 грудня 2004 року (пункти 9, 17, 18)*

## **В. Свобода вираження поглядів та медіа**

53. Попри ці позитивні зміни, у Кодексі можна було б додатково конкретизувати вимоги до збалансованого висвітлення в перед-виборчий період, бо за умови застосування чинних положень це призводить до надмірного висвітлення кампаній основних політичних партій. У будь-якому разі необхідно забезпечити баланс між свободою вираження поглядів і рівністю можливостей, і особливо це стосується приватних медіа; рівність може бути або абсолютною, або пропорційною<sup>5</sup>.

*CDL-AD(2016)032 «Колишня Югославська Республіка Македонія» — Спільний висновок щодо Виборчого кодексу в редакції від 9 листопада 2015 року, що ухвалили Рада з демократичних виборів на 56-му засіданні (Венеція, 13 жовтня 2016 року) та Венеційська комісія на 108-му пленарному засіданні (Венеція, 14–15 жовтня 2016 року)*

60. Рекомендації щодо скасування положення, яке забороняє зловживати свободою медіа під час проведення виборчої кампанії, дотримано, бо цього положення нема в остаточній редакції Виборчого кодексу.

*CDL-AD(2016)031 Вірменія — Другий спільний висновок щодо Виборчого кодексу (в редакції від 30 червня 2016 року), що ухвалили Рада з демократичних виборів на 56-му засіданні (Венеція, 13 жовтня 2016 року) та Венеційська комісія на 108-му пленарному засіданні (Венеція, 14–15 жовтня 2016 року)*

82. Стаття 22.2 — подальша заборона державним посадовцям, демонструючи упередженість, використовувати свої владні повноваження для створення нерівних умов учасникам виборчого процесу. Однак застосування цієї заборони до медіа може занадто обмежити вільне вираження поглядів з боку останніх, тому це положення необхідно переглянути.

---

5. Кодекс належної практики у виборчих справах, пункт 1.2.3.с.



86. Стаття 20.13 містить нове положення, яке забороняє зловживати свободою медіа під час проведення виборчої кампанії. Ця заборона надто загальна та може призвести до необґрунтованих обмежень свободи медіа. Це положення рекомендовано видалити.

*CDL-AD(2016)019 Вірменія — Спільний висновок щодо проєкту Виборчого кодексу в редакції від 18 квітня 2016 року, що ухвалили Рада з демократичних виборів на 55-му засіданні (Венеція, 9 червня 2016 року) та Венеційська комісія на її 107-му пленарному засіданні (Венеція, 10–11 червня 2016 року)*

31. Існує два різні типи вимог щодо свободи вираження поглядів. По-перше, це право має бути гарантоване не лише самим кандидатам, але й медіа з метою дотримання свободи виборця формувати власні думки. По-друге, свобода вираження поглядів повинна відповідати принципів рівності можливостей. Згідно з положенням Пояснювальної доповіді до Кодексу належної практики, вимога щодо нейтральності застосовується до виборчої кампанії та її висвітлення в медіа, особливо в суспільних. Ключова ідея полягає в тому, щоб основні політичні сили мали можливість висловлювати свою думку в основних медіа країни.

*CDL-AD(2013)021 Висновок щодо виборчого законодавства Мексики, що ухвалили Рада з демократичних виборів на 45-му засіданні (Венеція, 13 червня 2013 року) та Венеційська комісія на 95-му пленарному засіданні (Венеція, 14–15 червня 2013 року) (пункт 31)*

17. Медіа мають право інформувати громадськість про перебіг виборчої кампанії та висловлювати свою думку. Одна з функцій медіа полягає в тому, щоб максимально неупереджено висвітлювати політичні питання. Вони повинні також мати право висвітлювати всі питання, пов'язані з виборами, зокрема роботу виборчих адміністрацій, альтернативні політики та програми, діяльність кандидатів, проблеми та інциденти, що відбуваються під час виборчої кампанії, процедури дня виборів та оголошення результатів виборів. Крім того, медіа мають право брати активну участь у процесі інформування

виборців, надаючи їм різноманітні думки, серед яких можуть бути погляди журналістів та політичних аналітиків. Медіа повинні мати право критикувати політиків за їхні програми чи публічні виступи. Низка факторів визначає, якою мірою медіа вдалося коректно, точно, прозоро та збалансовано інформувати громадськість. Менеджери та власники медіа повинні поважати принципи журналістської етики та незалежності, крім того, вони не повинні чинити тиск на своїх працівників, щоб ті діяли всупереч цим принципам.

*CDL-AD(2009)031 Рекомендації щодо медіааналізу під час місії зі спостереження за виборами, що розробили Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДІПЛ) і Венеційська комісія (2009), ухвалили Рада з демократичних виборів на 29-му засіданні (Венеція, 11 червня 2009 року) та Венеційська комісія на 79-му пленарному засіданні (Венеція, 12–13 червня 2009 року) (пункт 17)*

### **С. Незалежність та неупередженість медіа**

48. [...] Демократичні вибори значною мірою залежать від здатності та готовності медіа працювати неупереджено та професійно під час виборчих кампаній. Один з найпоширеніших недоліків при проведенні виборів — необ'єктивне висвітлення виборчої кампанії та кандидатів у медіа.

49. У будь-якому разі, об'єктивність і нейтральність під час виборчого періоду можуть бути досягнуті іншими засобами, але з урахуванням плюралізму медіа. Активніша діяльність суспільного радіо та телебачення може бути корисною, якщо вони незалежні від політичної влади та здатні надавати неупереджену та плюралістичну інформацію. Також рекомендовано підвищити рівень плюралізму в телерадіомовних медіа шляхом вжиття належних заходів, спрямованих на збільшення кількості й різноманітності медіа та обмеження монополізації мовлення.

*CDL-AD(2013)021 Висновок щодо виборчого законодавства Мексики, що ухвалили Рада з демократичних виборів на 45-му засіданні (Венеція, 13 червня 2013 року) та Венеційська комісія на 95-му пленарному засіданні (Венеція, 14–15 червня 2013 року) (пункти 48, 49)*

26. Приватні мовники також повинні дотримуватися стандартів неупередженості у своїх новинах і суспільно-політичних програмах. Основна роль приватних мовників полягає не в урівноваженні упередженого висвітлення матеріалу державними медіа. Враховуючи їхню популярність, приватні мовники часто доповнюють суспільні медіа, пропонуючи різноманітніший спектр поглядів.

27. Приватні друковані видання зазвичай мають право на вищий ступінь вираження політичної прихильності, ніж видання та мовники, що фінансуються з публічних джерел. Друковані видання часто відіграють навіть важливішу роль, ніж телерадіомовні медіа, працюючи в інтересах суспільства як «суспільні вартові (watchdog)» та лідери громадської думки. Загальновідомий факт, що преса може відкрито висловлювати політичні погляди. Крім того, загальна практика саморегулювання, якої дотримуються друковані медіа (в межах кодексів етики та пресрад), може тлумачитися як доказ того, що преса не зобов'язана дотримуватися правил, встановлених зовнішніми органами, і що медіа можуть бути відповідальними за власний редакційний вибір. Тому, навіть у період виборів, друковані медіа мають менше зобов'язань щодо збалансованості щодо кандидатів та політичних партій; до них, якщо порівняти з телерадіомовними медіа, застосовується менш жорстке регулювання.

28. Аргумент, який використовується для обґрунтування цієї позиції, полягає в тому, що друковані медіа не користуються обмеженими суспільними ресурсами, такими як радіочастоти. Через це їхнє суспільне зобов'язання щодо неупередженості та балансу істотно менше, ніж у телерадіомовних медіа.

58. [..]

- Головне питання стосовно приватних телерадіомовних медіа пов'язане з балансом між природою таких мовників

як комерційного підприємства та використанням ними національних радіочастот, які належать суспільству, що створює певні зобов'язання щодо служіння суспільству. У деяких країнах видача ліцензії супроводжується певним рівнем суспільних зобов'язань.

- З теоретичного погляду, приватні медіа загалом повинні гарантувати плюралізм інформації, поглядів, ідей та думок. Тому кілька незалежних медіа з різноплановими редакційними лініями можуть допомагати створенню плюралістичної системи інформації та доступу (зовнішній плюралізм).
- Незалежно від ступеня редакційної свободи приватних телерадіомовників, журналісти повинні дотримуватися професійних стандартів висвітлення подій та професійної етики.
- Приватні друковані видання не зобов'язані дотримуватися конкретних виборчих норм щодо розподілу площ між політичними силами. Попри це журналісти повинні дотримуватися професійних стандартів висвітлення та професійної етики.

*CDL-AD(2009)031 Рекомендації щодо медіааналізу під час місії зі спостереження за виборами, що розробили Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДІПЛ) і Венеційська комісія (2009), ухвалили Рада з демократичних виборів на 29-му засіданні (Венеція, 11 червня 2009 року) та Венеційська комісія на 79-му пленарному засіданні (Венеція, 12–13 червня 2009 року) (пункти 26–28; 58)*

[..] Експерти у сфері масових комунікацій протягом тривалого часу обговорювали вплив засобів масової інформації на суспільство. Попри різні погляди та пояснення, вони погоджуються в тому, що незалежні медіа — важливі елементи справжніх демократій. Водночас, в умовах репресивних режимів, залежні та контрольовані медіа можуть стати потужним інструментом маніпулювання суспільною думкою. Тому оцінка ролі медіа у виборчому процесі стає важливою частиною оцінки цього процесу загалом. Якщо медіа здатні захистити автономію та незалежність своїх редакційних

політик, вони зможуть запропонувати електоратові більшу різноманітність поглядів.[..]

*CDL-AD(2005)032 Рекомендації щодо медіааналізу під час місії зі спостереження за виборами, що підготували у співпраці Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ з Венеційською комісією Ради Європи, Генеральним директором з прав людини, а також з Європейською комісією, ухвалили Рада з демократичних виборів на 14-му засіданні (Венеція, 20 жовтня 2005 року) та Венеційська комісія на 64-му пленарному засіданні (Венеція, 21–22 жовтня 2005 року) (Короткий виклад)*

#### **IV. Рівність можливостей та медіа**

##### **A. Доступ до медіа для політичних партій та кандидатів**

36. Коли йдеться про непряму публічну підтримку політичних партій та учасників виборчих перегонів, Венеційська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ зазначають, що Кодекс належної практики у виборчих справах містить конкретні положення про доступ до медіа. Стаття 64 вказаного Кодексу зобов'язує суспільні мовники «безплатно надавати етерний час кандидатам на виборчих перегонах, керуючись засадами справедливості та недискримінації, а також спираючись на об'єктивні та прозорі критерії». Подальші подробиці щодо висвітлення медіа на виборах регулює стаття 64<sup>6</sup> Кодексу належної практики у виборчих справах. У зв'язку з цим зазначається, що в проєкт змін до Кодексу від 2017 року входили також зміни до цієї статті, згідно з якими національні та суспільні телерадіокомпанії більше не були зобов'язані надавати безплатний етерний час і організувати дебати для кандидатів на виборах за мажоритарною виборчою системою. Проте ці зміни не були ухвалені відповідно до рекомендації, викладеної в Спільному висновку від 2017 року, що добре.

---

6. Кодекс належної практики у виборчих справах

*CDL-AD(2017)027 Республіка Молдова — Спільний висновок щодо нормативно-правової бази, яка стосується фінансування політичних партій та виборчих кампаній, що ухвалили Рада з демократичних виборів на 60-му засіданні (Венеція, 7 грудня 2017 року) та Венеційська комісія на 113-му пленарному засіданні (Венеція, 8–9 грудня 2017 року)*

33. Запитання «Чи передбачає законодавство безперешкодний та недискримінаційний доступ до медіа для всіх політичних партій та кандидатів?» виходить із того, що доступ до засобів масової інформації повинен бути недискримінаційним. Важливо окремо звернути увагу на суспільні та приватні ЗМІ, оскільки останні можуть належати політичним партіям. У цьому випадку перелік необхідних елементів слід уточнити та привести у відповідність до європейських стандартів, можливо, додавши деякі запитання або поставивши це запитання лише до державних або суспільних медіа.

34. Питання доступу до медіа складне. Можна зайти занадто далеко, вважаючи, що доступ до кожного медіа має ґрунтуватися на принципі рівності. Необхідно враховувати відмінність між державними/суспільними медіа та приватними, а стартова позиція може бути у формі рівноправного доступу, а не абсолютної рівності. Запитання «Чи передбачає законодавство безперешкодний та недискримінаційний доступ до медіа для всіх політичних партій та кандидатів?» повинно охоплювати поняття абсолютної або пропорційної рівності. Означення «недискримінації» є в першому запитанні на сторінці 9, при цьому його формулювання дуже нечітке. Можливо, краще було б, щоб запитання, пов'язані з медіа, були відокремлені від інших, та щоб використовувалася належна мова.

42. У межах того ж списку запитань, питання, пов'язане з медіа, можна оцінити лише на підставі вірогідних процесів медіамоніторингу, що, своєю чергою, означає, що відповідні країни мають належні інституції, здатні вести моніторинг доступу до медіа та рівності.

*CDL-AD(2017)006 Спільний висновок щодо проекту необхідних елементів для відповідності до міжнародних стандартів і найкращих практик, спрямованих на запобігання*

*зловживанню адміністративними ресурсами в ході виборчого процесу на місцевому та регіональному рівнях Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи*

53. Попри ці позитивні зміни, у Кодексі можна було б додатково уточнити вимоги до збалансованого висвітлення в передвиборчий період, бо за умови застосування чинних положень це приводить до надмірного висвітлення кампаній основних політичних партій. У будь-якому разі необхідно забезпечити баланс між свободою вираження поглядів та рівністю можливостей, і особливо це стосується приватних медіа; рівність може бути або абсолютною, або пропорційною<sup>7</sup>.

*CDL-AD(2016)032 «Колишня Югославська Республіка Македонія» — Спільний висновок щодо Виборчого кодексу в редакції від 9 листопада 2015 року, що ухвалили Рада з демократичних виборів на 56-му засіданні (Венеція, 13 жовтня 2016 року) та Венеційська комісія на 108-му пленарному засіданні (Венеція, 14–15 жовтня 2016 року)*

148. Доступ до медіа — один з основних бажаних ресурсів для сторін у період виборчої кампанії. З метою забезпечення рівності можливостей, законодавство щодо доступу партій та кандидатів до суспільних медіа має бути недискримінаційним та забезпечувати рівне ставлення.

149. Принцип рівного ставлення відповідно до законодавства, з боку медіа, стосується не лише тривалості, відведеної партіям і кандидатам, але й вибору коли та де такий матеріал буде розміщений. Законодавство повинно встановлювати вимоги щодо рівного ставлення, гарантуючи, що не буде розбіжностей між сторонами внаслідок виділення праймтайму одним партіям, а нічних слотів чи слотів не у праймтаймі — іншим.

150. Хоча виконання вимоги щодо реєстрації сторін може братися до уваги як передумова для надання вільного доступу до медіа, така система розподілу не може використовуватися дискримінаційно щодо

---

7. Кодекс належної практики у виборчих справах

незареєстрованих (де це допускається) або незалежних кандидатів. Проте визнається, що конкретні правила стосовно методів розподілу можуть бути вигідними сторонам, які пройшли процес реєстрації.

*CDL-AD(2010)024 Рекомендації щодо регулювання політичних партій, що розробили ОБСЄ/БДІПЛ та Венеційська комісія, ухвалила Венеційська комісія на 84-му пленарному засіданні (Венеція, 15–16 жовтня 2010 року) (пункти 148–150)*

Кандидати та партії мають право комунікувати свої програми та власні погляди. Політики повинні мати доступ до медіа, щоб інформувати електорат про свою політику та думки з питань, що становлять суспільний інтерес. Медіа надають майданчик для дебатів між кандидатами. Як саме це право доступу буде реалізоване, залежить від кількості учасників виборчих перегонів; положень законодавства, пов'язаних із суспільними і приватними медіа; виду виборів; культурних і політичних традицій країни; а також типу медіа. Діяльність кандидатів може висвітлюватися за допомогою різних форматів, і вони можуть мати доступ до медіа різним способом; важливо те, що кандидати повинні мати можливість інформувати виборців про свої політики, а також те, що стосовно них нема будь-якого прояву дискримінації.

Хоча політичні партії та кандидати користуються правом доступу до медіа, вони не повинні ним зловживати. Політики мають усвідомлювати, що їхнє право на доступ до медіа не повинне обмежувати свободу вираження поглядів журналістів або завдавати їй шкоди. Тому, маючи доступ до медіа, політичні партії або кандидати мають нести відповідальність і не повинні зловживати своїм статусом для того, щоб отримати більше або сприятливіше висвітлення. Один з основних принципів, що лежить в основі свободи вираження поглядів журналістів, — справжня редакційна незалежність від тиску з боку урядових чи приватних груп або державних установ. Насамперед власники медіа або менеджери, пов'язані з політичними партіями, не повинні зловживати своїми посадами з метою тиску на журналістів на користь певної політичної партії чи кандидата.



*CDL-AD(2005)032 Рекомендації щодо медіааналізу під час місії зі спостереження за виборами, що підготували у співпраці Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ з Венеційською комісією Ради Європи, Генеральним директором з прав людини, а також з Європейською комісією, ухвалили Рада з демократичних виборів на 14-му засіданні (Венеція, 20 жовтня 2005 року) та Венеційська комісія на 64-му пленарному засіданні (Венеція, 21–22 жовтня 2005 року) (пункт 2.3.2).*

a. Усім партіям і кандидатам мають бути гарантовані рівні можливості. Під цим розуміється неупереджене ставлення державних органів влади, зокрема, до:

- i. виборчої кампанії та
- ii. висвітлення в медіа, зокрема в тих, де засновник — держава;[..].

b. За різних обставин рівність може бути абсолютною або пропорційною. У разі абсолютної рівності до політичних партій застосовується однакове ставлення незалежно від їхнього поточного представництва в парламенті або підтримки з боку електорату. У разі пропорційної рівності статус політичних партій повинен визначатися відповідно до результатів, досягнутих ними на виборах. Рівність можливостей забезпечується, зокрема, при розподілі етерного часу на радіо і телебаченні, публічних коштів та інших форм підтримки.

18. Усім партіям і кандидатам має бути гарантована *рівність можливостей*, а держави слід закликати бути неупередженими і забезпечувати однакове застосування законодавства щодо всіх. Наприклад, вимога щодо *нейтральності* стосується виборчої кампанії і медіависвітлення, передовсім з боку суспільних медіа [...]. Це означає, що існує два можливі тлумачення рівності: «абсолютна» і «пропорційна». «Абсолютна» рівність означає, що політичні партії розглядають незалежно від їхнього поточного представництва в парламенті або підтримки з боку електорату. Цей критерій слід застосовувати, коли йдеться про використання суспільних об'єктів/засобів для цілей виборчої кампанії (наприклад, розклеювання плакатів, поштові та аналогічні

послуги, проведення публічних демонстрацій, використання громадських приміщень для зустрічей). «Пропорційна» рівність передбачає, що політичні партії розглядають пропорційно до кількості голосів. Рівність можливостей (абсолютна та/або пропорційна) забезпечується, зокрема, при розподілі етерного часу на радіо і телебаченні, публічних коштів та інших форм підтримки. З одного боку, деякі форми підтримки можуть надаватися на принципах абсолютної рівності, а з другого — на принципах пропорційної рівності.

19. Головна ідея полягає в тому, щоб основні політичні сили мали можливість висловлювати свої думки в провідних медіа країни, і щоб усі політичні сили мали право проводити мітинги, зокрема на жвавих громадських вулицях, поширювати інформаційні матеріали і здійснювати своє право на розміщення агітаційних матеріалів. Усі ці права повинні чітко регулюватися, забезпечуючи належне дотримання свободи слова, і будь-яке недотримання цього права або з боку органів державної влади, або учасниками кампанії повинно бути предметом відповідних санкцій. Для виправлення ситуації напередодні виборів слід забезпечити швидку реалізацію права на апеляцію. Відомо, однак, що один з найпоширеніших недоліків при проведенні виборів — упереджене висвітлення виборчої кампанії та кандидатів у медіа. Тому надзвичайно важливо скласти в кожній країні перелік медіаорганізацій та переконатися, що кандидатам та партіям надано збалансовані слоти етерного часу або рекламного простору, зокрема на державних радіо- і телеканалах.

20. Відповідно до принципу свободи вираження поглядів, повинні бути ухвалені правові положення, що забезпечують мінімальний доступ усіх учасників виборів до приватних аудіовізуальних медіа для проведення своєї виборчої кампанії та агітації.

*CDL-AD(2002)023rev2, Кодекс належної практики у виборчих справах, Рекомендації та Пояснювальна доповідь, що ухвалила Венеційська комісія на 52-му засіданні (Венеція, 18–19 жовтня 2002 року) (пункти 1.2.3.а, б).*

а. Державні органи повинні дотримуватися своїх обов'язків щодо нейтральності. Зокрема це стосується:

i. медіа;[..].

*CDL-AD(2002)023rev2, Кодекс належної практики у виборчих справах, Рекомендації та Пояснювальна доповідь, що ухвалила Венеційська комісія на 52-му засіданні (Венеція, 18–19 жовтня 2002 року) (пункт I.1.3.1.a.i).*

## **В. Безплатний етерний час та платна політична реклама**

37. Разом з тим делегація Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ була стурбована, почувши твердження про те, що вищезазначені принципи справедливого та недискримінаційного розподілу безплатного етерного часу не були дотримані за суттю — це стосується тверджень, наприклад, про те, що опозиційні кандидати не отримували етерного часу в межах праймтайму. Венеційська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ раніше зазначали (зокрема в Спільному висновку 2017 року та звіті зі спостереження за президентськими виборами 2016 року), що вільний, рівний та справедливий доступ до медіа всіх учасників виборчих перегонів — наріжний камінь демократичних виборів. Згідно з Рекомендаціями, «принцип рівного ставлення відповідно до законодавства, з боку медіа, стосується не лише тривалості, відведеної партіям і кандидатам, але й вибору коли та де такий матеріал буде розміщений». З метою забезпечення рівних умов для учасників виборчих перегонів рекомендовано, щоб доступ до суспільних медіа під час виборчих кампаній був врегульований чіткіше в статті 641 Кодексу належної практики у виборчих справах, зокрема шляхом точнішого означення принципу рівного доступу до мовлення, забезпечення безплатного етерного часу для всіх учасників виборчих перегонів у праймтаймі (для виборчої реклами, виборчих дебатів та трансляції зустрічей в межах кампанії), а також забезпечення суворого нагляду.

*CDL-AD(2017)027 Республіка Молдова — Спільний висновок щодо нормативно-правової бази, яка стосується фінансування політичних партій та виборчих кампаній, що ухвалили Рада з демократичних виборів на 60-му засіданні (Венеція, 7 грудня 2017 року) та Венеційська комісія на 113-му пленарному засіданні (Венеція, 8–9 грудня 2017 року)*

57. Більшість попередніх рекомендацій щодо фінансування виборчої кампанії та контролю за цим процесом відображено в новій редакції Кодексу. Стаття 178 передбачає фінансування з боку державних органів влади пакетів реклами в медіа для політичних партій та коаліцій, але не для окремих кандидатів. Для гарантування рівних умов для всіх учасників виборчого процесу під час виборчих кампаній, ОБСЄ/БДІПЛ та Венеційська комісія рекомендують надавати подібне фінансування і для окремих кандидатів.

*CDL-AD(2017)016 Болгарія — Спільний висновок щодо змін до Виборчого кодексу, що ухвалили Рада з демократичних виборів на 59-му засіданні (Венеція, 15 червня 2017 року) та Венеційська комісія на 111-му пленарному засіданні (Венеція, 16–17 червня 2017 року)*

68. Проєкт передбачає внесення змін до статті 641 Виборчого кодексу, згідно з якими національним та суспільним телерадіокомпаніям більше не доведеться надавати безплатний етерний час і організувати дебати для кандидатів на виборах за мажоритарною виборчою системою. Ці зміни призведуть до того, що мажоритарні кандидати залишаться без будь-яких засобів доступу до такого етерного часу або дебатів. Парламентські вибори — предмет значного інтересу на національному рівні, і вони мають важливі наслідки для державного управління. Вільний, рівний та справедливий доступ до медіа всіх учасників виборчих перегонів — наріжний камінь демократичних виборів. Дебати в регіональних медіа не дозволяють достатньо висвітлювати всі погляди політичних партій (чиї представники можуть бути кандидатами в малих виборчих округах) так, як під час дебатів у національних медіа, а також вільного доступу до реклами. Рекомендується переглянути передбачені зміни до статті 641.

*CDL-AD(2017)012 Республіка Молдова — Спільний висновок щодо проєкту законів про внесення змін, які доповнюють окремі законодавчі акти (виборча система для виборів до парламенту), що ухвалили Рада з демократичних виборів на 59-му засіданні (Венеція, 15 червня 2017 року)*

*та Венеційська комісія на 111-му пленарному засіданні  
(Венеція, 16–17 червня 2017 року)*

## **С. Фінансування кампаній та медіа**

24. Проєкт закону не розглядає фінансування політичних партій та кампаній в подробицях. Через це відповідні положення Виборчого кодексу загалом залишилися незмінними. Хоча в квітні 2015 року ухвалено пакет змін до положень, що стосуються фінансування політичних партій та кампаній, які відображають окремі попередні рекомендації ОБСЄ/БДІПЛ, Венеційської комісії та Групи держав проти корупції Ради Європи (GRECO), подальші реформи необхідні. Відповідно до заключного звіту ОБСЄ/БДІПЛ щодо місцевих виборів 2015 року, механізми прозорості, нагляду та правозастосування і далі потребують покращення, зокрема в аспектах оприлюднення інформації, комплексної звітності та правозастосування<sup>8</sup>. Крім того, на парламентських виборах 2014 року делегація ПАРЕ висловила занепокоєння через високий рівень витрат на виборчу кампанію, використання коштів, що надійшли з-за кордону та, зокрема, «непрозорих джерел фінансування деяких медіа, керуючі (голдингові) компанії яких, як стверджується, зареєстровані в інших країнах»; непрозорість щодо власників медіа; контроль медіа з боку різних бізнесменів та олігархів та їхній тісний зв'язок з політичними партіями<sup>9</sup>. Венеційська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ рекомендують скористатися можливістю поточного процесу перегляду законодавства для розв'язання основних проблем, зазначених у попередніх висновках і звітах місії зі спостереження за виборами щодо політичних партій та фінансування кампаній<sup>10</sup>.

*CDL-AD(2016)021 Республіка Молдова — Спільний висновок щодо проєкту закону про внесення змін до Виборчого кодексу, що ухвалили Рада з демократичних*

- 
8. Заключний звіт Обмеженої місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІП щодо місцевих виборів 2015 року.
  9. Звіт ПАРЕ про парламентські вибори 2014 року, пункти 48–49.
  10. Зокрема, див. Спільний висновок щодо проєкту закону Республіки Молдова стосовно фінансування політичних партій та виборчих кампаній (CDL-AD(2013)002).

*виборів на 55-му засіданні (Венеція, 9 червня 2016 року)  
та Венеційська комісія на 107-му пленарному засіданні  
(Венеція, 10–11 червня 2016 року)*

74. Положення проєкту кодексу щодо фінансування кампаній значною мірою подібні до відповідних положень, що містяться в чинному кодексі. ОБСЄ/БДІПЛ та Венеційська комісія раніше рекомендували розглянути питання щодо розширення правового означення витрат на виборчі кампанії з метою включення всіх витрат, пов'язаних з кампанією учасників виборчих перегонів<sup>11</sup>. Ця рекомендація залишається неврахованою. У статті 27.1 та 27.2 чітко зазначено, що положення проєкту кодексу щодо фінансування кампанії стосуються лише конкретних витрат на неї: кампанії в медіа, оренди приміщень і друку матеріалів. Рекомендується, щоб положення щодо фінансування кампанії охоплювали всі пов'язані з кампанією заходи, зокрема організаційні витрати, такі як послуги маркетингових агентств, офіси для кампанії, витрати на транспорт і зв'язок.

*CDL-AD(2016)019 Вірменія — Спільний висновок щодо проєкту Виборчого кодексу в редакції від 18 квітня 2016 року, що ухвалили Рада з демократичних виборів на 55-му засіданні (Венеція, 9 червня 2016 року) та Венеційська комісія на 107-му пленарному засіданні (Венеція, 10–11 червня 2016 року)*

60. ОБСЄ/БДІПЛ рекомендували ухвалити положення про те, що платний контент у політичній рекламі повинен чітко маркуватися відповідним чином, крім того, необхідно запровадити на законодавчому рівні заборону прихованої реклами. Хоча в проєкті Кодексу немає заборони прихованої реклами, стаття 179 зазначає: «Під час поширення через телерадіомовні медіа, опублікування та розповсюдження платних форм висвітлення виборчої кампанії провайдери медіапослуг повинні відмежовувати їх за допомогою візуальних, звукових і просторових засобів та відповідним чином вказувати, що за представлення цього матеріалу заплачено.

---

11. CDL-AD(2011)032, пункт 53; Рекомендація №13, Заключний звіт місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ (2012 рік).

*CDL-AD(2014)001 Спільний висновок про проєкт Виборчого кодексу Болгарії, що ухвалили Рада з демократичних виборів на 47-му засіданні (Венеція, 20 березня 2014 року) та Венеційська комісія на 98-му пленарному засіданні (Венеція, 21–22 березня 2014 року) (пункт 60)*

41. [...] Отже, Конституція поєднує абсолютну та пропорційну рівності, що зазначені в пункті 18 Пояснювальної доповіді Кодексу належної практики у виборчих справах. Стаття 41.А Конституції Мексики суворо забороняє оплачувати пропаганду на радіо та телебаченні. Крім того, пункт g) цієї статті зазначає, що політичні партії не можуть купувати етерний час на телебаченні чи радіо самостійно або через третю особу. Жодна приватна або юридична особа не може придбати етерний час на телебаченні чи радіо, щоб впливати на політичну перевагу або просувати чи атакувати певного кандидата або партію.

42. Ця заборона, яка здебільшого впливає на комерційний бік свободи медіа, відповідає вимогам міжнародних стандартів у сфері прав людини. Насправді заборона передбачена законодавством; це відповідає загальним інтересам та не суперечить принципів пропорційності. Мета заборони легітимна, бо вона спрямована на забезпечення рівності, не ставлячи під ризик свободу вираження поглядів. Слід підкреслити, що законодавство Мексики безпосередньо не передбачає зобов'язання щодо нейтральності та об'єктивності радіо та телебачення. Можливо, обидві вимоги впливають з інших законних і конституційних заборон, таких як заборона оплати етеру для пропаганди та визначення виборчої кампанії (обидва випадки проаналізовано раніше), а також обмежень щодо фінансування виборчого процесу. Проте основний інструмент забезпечення невторчання медіа в кампанію, порушуючи рівність на користь або проти певних кандидатів, — Федеральний інститут виборів (Federal Electoral Institute, IFE).

*CDL-AD(2013)021 Висновок щодо виборчого законодавства Мексики, що ухвалили Рада з демократичних виборів на 45-му засіданні (Венеція, 13 червня 2013 року) та Венеційська комісія на 95-му пленарному засіданні (Венеція, 14–15 червня 2013 року) (пункти 41, 42)*

73. З метою прозорості та оприлюднення інформації кожна політична реклама, яка публікується у друкованих виданнях або в телерадіомовних медіа повинна містити повідомлення про те, яка політична партія, блок чи кандидат сплатили за неї. Це важливий захід, який надає важливу інформацію виборцям, а також полегшує зовнішній моніторинг видатків кампанії.

*CDL-AD(2013)002 Спільний висновок щодо проєкту закону Республіки Молдова стосовно фінансування політичної діяльності та виборчих кампаній, що ухвалили Рада з демократичних виборів на 44-му засіданні (Венеція, 7 березня 2013 року) та Венеційська комісія на 94-му пленарному засіданні (Венеція, 8–9 березня 2013 року) (пункт 73)*

147. Виділення безплатного етерного часу — невід’ємна частина забезпечення того, щоб усі учасники, зокрема невеликі партії, могли представляти свої програми широкому загалові. Попри те, що вимоги розподілу безплатного етерного часу в державних медіа в міжнародному праві нема, рекомендовано передбачити внесення такого положення у відповідне законодавство як надважливого засобу забезпечення інформування виборців. Коли це буде доступно, безплатний етерний час повинен бути розподілений серед усіх партій справедливо та відповідно до принципу законної рівності.

*CDL-AD(2010)024 Рекомендації щодо регулювання політичних партій, що підготували ОБСЄ/БДІПЛ та Венеційська комісія, ухвалила Венеційська комісія на 84-му пленарному засіданні (Венеція, 15–16 жовтня 2010 року) (пункт 147)*

47. Кодекс передбачає, що вимоги рівноправного ставлення стосуються лише «кваліфікованих» суб’єктів виборчого процесу. Для того щоб користуватися етерним часом або площами для друку, «некваліфіковані» суб’єкти виборчого процесу повинні продемонструвати громадську підтримку за допомогою результатів опитування громадської думки. Це потенційно обмежує здатність нових політичних партій конкурувати за рівних умов.



48. Стандарт рівності умов проведення кампанії для всіх учасників виборчих перегонів передбачає право на доступ до однакової комерційної ставки для політичної реклами, що пропонується політичним партіям і кандидатам, а також те, що час і місце розташування реклами повинні бути схожими.

*CDL-AD(2010)013 Спільний висновок щодо виборчого кодексу Грузії в редакції від березня 2010 року, що ухвалила Рада з демократичних виборів на 33-му засіданні (Венеція, 3 червня 2010 року) та Венеційська комісія на 83-му пленарному засіданні (Венеція, 12–13 червня 2009 року) (пункт 48)*

60. У багатьох країнах із суспільними телерадіомовними медіа загальноприйнята практика надавати безплатний етерний час політичним кандидатам чи партіям для комунікації власних повідомлень електоратові. Це вважають прямою формою комунікації між політиками і виборцями без посередницької ролі медіа. Одна з головних переваг надання безплатного етерного часу невеликим партіям або другорядним кандидатам — можливість виголосити свої передвиборчі повідомлення, бо вони не отримують значного висвітлення в медіа іншим способом.

- Партії та кандидати повинні бути забезпечені безплатним прямим доступом до суспільних медіа. Кожна зареєстрована партія та кожен кандидат, що беруть участь у виборах, повинні отримати безплатно етерний час. Виділеного етерного часу повинно бути достатньо для того, щоб кандидати могли ефективно комунікувати та представити суспільству свої програми.
- Розподіл часу може відбуватися на рівній або на пропорційній основі відповідно до конкретної ситуації, у якій проводяться вибори. Коли кількість учасників обмежена, може бути застосований принцип абсолютної рівності.
- Коли учасників виборчого процесу багато, може бути застосований принцип пропорційності. Основою критеріїв, що визначають пропорційність, може бути низка факторів: кількість голосів, що здобули сторони на попередніх виборах; кількість

місце у парламенті; поріг, що встановлюється відповідно до кількості кандидатур, поданих у найменшому окрузі.

- Прямий доступ повинен надаватися тоді, коли він, імовірно, зможе охопити найбільшу аудиторію. Прямий етер, також, повинен надаватися за принципом недискримінації. Тому неприпустимо транслювати повідомлення окремих кандидатів лише пізно вночі або рано-вранці, тоді як інші кандидати отримують слоти в праймтаймі.
- Процес розподілу безплатного етерного часу повинен бути справедливим і прозорим. Порядок виступу повинен гарантувати те, що не буде дискримінації будь-якої зі сторін.
- Незалежний орган, здатний ефективно та оперативно виправляти будь-які порушення, повинен проводити моніторинг за дотриманням положень, що регулюють розподіл безплатного етерного часу.
- Зазвичай приватні медіа не зобов'язані виділяти безплатний етерний час учасникам виборчих перегонів. Проте коли вони вирішують запропонувати етерний час або зобов'язані це робити за законом, то повинні дотримуватися тих самих принципів, які регулюють суспільний мовник.

61. Платна політична реклама — це ще одна можливість для всіх політичних партій або кандидатів розповсюджувати свої повідомлення за допомогою медіа. Тоді як виборцеві, безсумнівно, потрібно якомога більше інформації про учасників виборчих перегонів, для того щоб зробити поінформований вибір, платна реклама може дати несправедливу перевагу тим партіям чи кандидатам, які можуть дозволити собі придбати більшу кількість етерного часу або площ. Попри те, що платна політична реклама широко використовується в друкованих медіа, багато держав забороняють її в телерадіомовних медіа.

Якщо платна реклама дозволена, вона повинна відповідати певним основним правилам:

- Реклама повинна гарантуватися всім учасникам виборчих перегонів на рівних умовах на основі сталих та однакових тарифів;

- Тарифи повинні бути розумними за певний часовий проміжок у межах етерної сітки медіа;
- Медіа повинні чітко маркувати платний етерний час або слоти, спонсоровані партіями, щоб дозволити виборцям бути обізнаними з характером програми.

Обмеження можуть бути застосовані до кількості платних рекламних оголошень, які сторони можуть придбати, а також щодо кількості етерного часу, дозволеного транслювати в медіа щоденно. Інший спосіб регулювання платної політичної реклами полягає в установленні обмежень видатків політичних партій та кандидатів у межах кампанії. Деколи держава, щоб закріпити принцип рівних можливостей, може дозволити платну рекламу та вирішує частково її профінансувати.

Питання платної реклами для друкованих медіа не таке проблемне. Однак друковані видання мають дотримуватися принципу рівних можливостей: платна реклама повинна гарантуватися на рівних умовах усім учасникам виборчих перегонів на основі сталих та однакових тарифів. Друковані медіа повинні чітко маркувати, що матеріал оплачений. Обмеження можуть бути застосовані до кількості платних рекламних оголошень, які сторони можуть придбати, а також щодо кількості оплачених сторінок, які медіа можуть публікувати щоденно.

*CDL-AD(2009)031 Рекомендації щодо медіааналізу під час місії зі спостереження за виборами, що розробили Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДІПЛ) і Венеційська комісія (2009), ухвалили Рада з демократичних виборів на 29-му засіданні (Венеція, 11 червня 2009 року) та Венеційська комісія на 79-му пленарному засіданні (Венеція, 12–13 червня 2009 року) (пункти 60, 61)*

32. Якщо держава дозволяє політичну рекламу в медіа під час виборів, вона повинна забезпечити, щоб усі сторони, які змагаються на виборах, мали можливість купувати рекламу відповідно до рівних умов і тарифів. Венеційська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ рекомендують внести зміни до статті 80(3), щоб усі політичні партії та кандидати мали можливість купувати політичну рекламу за рівних умов і тарифів.

*CDL-AD(2009)005 Спільний висновок щодо Виборчого кодексу Республіки Албанія, що ухвалила Венеційська комісія на 78-му пленарному засіданні (Венеція, 13–14 березня 2009 року) (пункт 32)*

62. Стандарт рівності умов проведення кампанії для всіх учасників виборчих перегонів передбачає право на доступ до однакових комерційних тарифів для політичної реклами, що пропонуються політичним партіям і кандидатам, а також подібного часу і місця розміщення реклами. Ця гарантія не міститься у Виборчому кодексі Грузії чи в законах, пов'язаних з медіа. Крім того, під час президентських і парламентських виборів 2008 року комерційні ставки для розміщення політичної реклами зросли в геометричній прогресії (приблизно в понад десять разів порівняно з неполітичною рекламою), внаслідок чого менш фінансово забезпечені партії та кандидати не мали можливості користуватися платною політичною рекламою. Таке значне підвищення цін на політичну рекламу фактично створило нерівні умови для участі у виборах.

*CDL-AD(2009)001 Спільний висновок щодо виборчого кодексу Грузії в редакції від липня 2008 року, що ухвалили Рада з демократичних виборів на 26-му засіданні (Венеція, 18 жовтня 2008 року) та Венеційська комісія на 77-му пленарному засіданні (Венеція, 12–13 червня 2009 року) (пункт 62)*

62. Платна політична реклама — це ще одна можливість для політичних партій та кандидатів розповсюджувати свої повідомлення за допомогою медіа. У державах, де політичним партіям і кандидатам дозволяється купувати рекламні площі для виборчих цілей, існує вимога щодо ухвалення певної нормативно-правової бази. Платна реклама може надавати несправедливу перевагу тим партіям або кандидатам, які можуть дозволити купувати більше етерного часу або площ. Якщо платна реклама дозволена, вона повинна відповідати певним основним правилам:

- Вона повинна гарантувати всім учасникам виборчих перегонів сталі та однакові тарифи.

- Медіа повинні чітко маркувати платний етерний час або слоти, спонсоровані партіями, щоб дозволити виборцям бути обізнаними щодо характеру програми.
- Можуть бути встановлені обмеження щодо кількості етерного часу, який дозволено купувати сторонам.

63. Питання платної реклами для друкованих медіа не таке проблемне. Проте преса повинна дотримуватися принципу рівних можливостей. Платна реклама політичних партій та кандидатів повинна пропонуватися за сталими та однаковими тарифами. Можуть бути встановлені обмеження щодо кількості рекламних оголошень, які дозволено оплачувати сторонам.

*CDL-AD(2004)047 Звіт про медіамоніторинг під час місії зі спостереження за виборами, що ухвалили Рада з демократичних виборів на 10-му засіданні (Венеція, 9 жовтня 2004 року) та Венеційська комісія на 61-му пленарному засіданні (Венеція, 3–4 грудня 2004 року) (пункти 62–63).*

с. Відповідно до принципу свободи вираження поглядів, повинні бути ухвалені правові положення, що забезпечують усім учасникам виборів мінімальний доступ до приватних аудіовізуальних медіа для проведення виборчої кампанії та агітації.

*CDL-AD(2002)023rev2, Кодекс належної практики у виборчих справах, Рекомендації та Пояснювальна доповідь, що ухвалила Венеційська комісія на 52-му засіданні (Венеція, 18–19 жовтня 2002 року) (пункти 1.2.3.с)*

## **V. Регулювання медіа під час виборів**

### **A. Регулювання медіависвітлення**

55. Вітається врахування рекомендацій в останніх змінах, які уточнюють, що правові положення щодо медіависвітлення будуть застосовуватися до одномандатних виборчих округів таким же способом, що й до загальнодержавного виборчого округу.

*CDL-AD(2018)008 Республіка Молдова — Спільний висновок щодо Закону про внесення змін, які доповнюють окремі законодавчі акти (Виборча система для виборів до парламенту), що ухвалили Рада з демократичних виборів на 61-му засіданні (Венеція, 15 березня 2018 року) та Венеційська комісія на 114-му пленарному засіданні (Венеція, 16–17 березня 2018 року)*

9. Зміни, внесені до Виборчого кодексу протягом 2014–2016 років, покращили низку положень. Крім того, в ньому враховано деякі попередні рекомендації Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ. Зміни покращили, зокрема, положення щодо фінансування виборчої кампанії та нагляд за фінансуванням, реєстрацію виборців, а також положення про висвітлення кампанії в медіа. Такі покращені положення варто оцінити на практиці під час наступних виборчих циклів.

55. Позитивно те, що нові положення статті 187 надають більше гарантій щодо збалансованого висвітлення у пресі та телерадіомовних медіа. Крім того, стаття 198 у доповнених параграфах 4 та 7 передбачає обмеження тарифів для реклами виборчої кампанії. Позитивно те, що новим положенням стала стаття 199а, яка передбачає виділення безплатного етерного часу для органу адміністрування виборів, що дозволяє проводити кампанії з підвищення обізнаності виборців. Ці позитивні зрушення мають бути оцінені під час майбутніх виборчих циклів у контексті їх практичної імплементації та наслідків.

56. Зацікавленим сторонам складно дотримуватися строків, пов'язаних із виборчою кампанією, і це залишається нерозв'язаним. Наприклад, кандидати повинні бути зареєстрованими не пізніше як за 32 дні до дня виборів (стаття 181(2)). Проте в положеннях, що стосуються медіа, передбачено, що Національне телебачення Болгарії та Національне радіо Болгарії мають досягти згоди зі сторонами та кандидатами щодо формату дебатів не пізніше ніж за 31 день до дня виборів (стаття 189(4)); виділення слотів для участі в дебатах передбачається не пізніше ніж за 31 день до дня виборів (стаття 196(3)). Як зазначалось у Спільному висновку 2014 року, це означає, що кандидатам, зареєстрованим ближче до завершення

терміну реєстрації, практично неможливо долучитись до обговорення формату дебатів.

*CDL-AD(2017)016 Болгарія — Спільний висновок щодо змін до Виборчого кодексу, що ухвалили Рада з демократичних виборів на 59-му засіданні (Венеція, 15 червня 2017 року) та Венеційська комісія на 111-му пленарному засіданні (Венеція, 16–17 червня 2017 року)*

52. Відповідно до попередніх рекомендацій, до законодавчої бази щодо висвітлення виборчих кампаній у медіа були внесені істотні зміни<sup>12</sup>. Змінені статті 75, 75-b, 75-f та 76-а тепер містять детальні вимоги щодо рівноправного доступу до новин та платної політичної реклами; забороняють мовникам та їхнім власникам жертвувати кошти учасникам виборчих перегонів; скорочують терміни щодо скарг, пов'язаних з медіа, та процедур покарання, а також збільшують штрафи за порушення; забороняють висвітлення державних посадовців, які виступають за певну політичну партію; дозволяють партіям, що не представлені в парламенті, отримувати безплатний етерний час на парламентському каналі суспільного мовника; а також зобов'язують суспільного мовника проводити регулярні виборчі дебати. Зміни також охоплюють вимоги до висвітлення кампанії з боку інтернет-порталів<sup>13</sup>.

53. Попри ці позитивні зміни, у Кодексі можна було б додатково передбачити вимоги до збалансованого висвітлення в передвиборчий період, бо за умови застосування чинних положень це призведе до надмірного висвітлення кампаній основних політичних партій. У будь-якому разі, необхідно забезпечити баланс між свободою вираження поглядів та рівністю можливостей, і особливо це стосується приватних медіа; рівність може бути або абсолютною, або пропорційною<sup>14</sup>.

---

12. Див. Спільний висновок, CDL-AD(2011)027, пункт 61. Див. також Заключний звіт ОБСЄ/БДІПЛ від 13 квітня щодо президентських виборів 2014 року та від 27 квітня 2014 року про дострокові парламентські вибори.

13. Венеційська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ були поінформовані, що не було консультацій із суспільним мовником щодо положень, пов'язаних з медіа.

14. Кодекс належної практики у виборчих справах, пункт I.2.3.c.

*CDL-AD(2016)032 «Колишня Югославська Республіка Македонія» — Спільний висновок щодо Виборчого кодексу в редакції від 9 листопада 2015 року, що ухвалили Рада з демократичних виборів на 56-му засіданні (Венеція, 13 жовтня 2016 року) та Венеційська комісія на 108-му пленарному засіданні (Венеція, 14–15 жовтня 2016 року)*

13. Проте положення, що містяться в проєкті кодексу, викликають серйозні занепокоєння, зокрема щодо недостатніх заходів для підвищення довіри до точності списків виборців, нечіткості щодо впровадження нових технологій та обмежень стосовно призначень громадян спостерігачами. Проєкт кодексу також не враховує низки попередніх рекомендацій стосовно ефективності процедур подання скарг та апеляцій, прозорості та підзвітності фінансування виборчих кампаній, запобіжників щодо потенційного зловживання державними ресурсами та чіткості щодо ролі та нагляду з боку медіа під час виборів.

85. Правила щодо ведення виборчої кампанії в медіа залишились у проєкті кодексу без змін. ОБСЄ/БДІПЛ та Венеційська комісія були поінформовані про те, що такі правила містяться в Законі «Про радіомовлення і телебачення». Цей спільний висновок лише оцінює проєкт кодексу, і в ньому міститься рекомендація забезпечити, щоб у законодавстві були враховані попередні рекомендації ОБСЄ/БДІПЛ та Венеційської комісії<sup>15</sup>.

---

15. Зокрема: ті, що спрямовані на забезпечення чіткого маркування будь-якого матеріалу, підготовленого для або від імені учасників виборчих перегонів під час трансляції; подальше визначення мандату Національної комісії з питань телебачення та радіомовлення (НКТР) стосовно скарг та механізмів правозастосування, що стосуються медіа; надають загальні рекомендації для медіа щодо висвітлення кампаній, на основі чинних вимог неупередженості та балансу; і забезпечення повної прозорості медіавласності. Див. Рекомендації 17 та 18, Заключний звіт місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами (2012 рік); Рекомендація 17, Заключний звіт місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами (2013 рік), Рекомендації 11 та 12, Заключний звіт команди експертів ОБСЄ/БДІПЛ щодо референдуму (2016 рік).



90. У новому положенні Стаття 65.7 обмежує кількість спостерігачів від громадянського суспільства до одного від кожної місцевої організації на кожній виборчій дільниці. Стаття 65.8 передбачає, що дільнична виборча комісія може обмежувати загальну кількість спостерігачів-громадян і представників медіа на виборчій дільниці, де їхня кількість може зашкодити належному процесові голосування (але не менше ніж 15). Раніше ОБСЄ/БДІПЛ рекомендувала розв'язати проблему занадто великого скупчення осіб, обравши місце, що більше відповідає потребам виборчої дільниці. Рекомендовано, що будь-які заходи, спрямовані на усунення надмірного скупчення людей на виборчих дільницях, мають бути пропорційними та забезпечувати прозорість виборчого процесу.

92. Стаття 31 не передбачає можливості для акредитації нових спостерігачів на другий тур парламентських виборів. Терміни подання заявок на акредитацію спостерігачів і представників медіа (15 днів до дня виборів), а також терміни видачі посвідчень спостерігачам і представникам медіа з боку ЦВК (протягом 12 днів після запиту) роздуті, особливо в контексті проведення потенційного другого туру. *Рекомендовано, щоб указані терміни були належним чином та обґрунтовано скорочені, а також щоб була передбачена можливість додаткової акредитації для другого туру.*

*CDL-AD(2016)019 Вірменія — Спільний висновок щодо проекту Виборчого кодексу в редакції від 18 квітня 2016 року, що ухвалили Рада з демократичних виборів на 55-му засіданні (Венеція, 9 червня 2016 року) та Венеційська комісія на 107-му пленарному засіданні (Венеція, 10–11 червня 2016 року)*

49. У Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи зазначено, що «якщо саморегуляція цього не передбачає, то держави-учасниці повинні вжити заходів, згідно з якими суспільні медіа та приватні мовники в період виборів повинні бути, зокрема, справедливими, збалансованими та неупередженими, транслюючи новини та суспільно-політичні програми, програми обговорення, такі як інтерв'ю чи дебати». Венеційська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ рекомендують

внести зміни до цих статей, вимагаючи від суспільних медіа надавати вичерпну інформацію щодо всіх аспектів виборчого процесу за допомогою різноманітних програм, не враховуючи безплатні слоти, щоб створити майданчик для обговорення для всіх учасників виборчих перегонів. Рекомендовано, щоб до цих статей були внесені зміни, які зобов'язують суспільні медіа рівнозначно ставитися до всіх учасників виборчих перегонів не тільки в межах спеціальних виборчих програм, але й у всіх інших програмах, зокрема в новинах. Крім того, рекомендується заохочувати приватних мовників створювати інформаційні програми та дискусійні програми з партіями та кандидатами.

*CDL-AD(2010)013 Спільний висновок щодо виборчого кодексу Грузії в редакції від березня 2010 року, що ухвалили Рада з демократичних виборів на 33-му засіданні (Венеція, 3 червня 2010 року) та Венеційська комісія на 83-му пленарному засіданні (Венеція, 12–13 червня 2009 року) (пункт 49)*

52. Тривала проблема під час виборчої кампанії — питання ступеня регулювання медіа у висвітленні кандидатів і партій. Висвітлення виборчих кампаній у медіа передбачає різноманітний та складний спектр питань, які можуть розв'язуватися як за допомогою регулювання та саморегулювання, так і залишитися нерегульованими.

53. Чи необхідне зовнішнє регулювання або саморегулювання — ось питання, яке потрібно розв'язати. Журналісти зазвичай не підтримують будь-які зовнішні обмеження їхньої редакційної свободи. З іншого боку, автономія медійної системи може бути недостатньо міцно сформованою, щоб захистити журналістів і редакторів від тиску та впливу з боку політичної влади. У таких випадках зовнішнє регулювання може гарантувати права виборців та кандидатів на отримання та передачу інформації.

54. Бути частиною уряду означає отримувати більше уваги з боку медіа, бо медіа необхідно висвітлювати його діяльність, яка може охоплювати офіційні заходи, зустрічі та впровадження політик. Події

можуть бути важливими та актуальними (наприклад, національне свято чи річниця), важливими, але незначними (наприклад, відкриття споруд громадського значення) або псевдоподіями (які створюють або проводять органи влади з метою отримати краще або ширше висвітлення з боку медіа). Уряд — основний реалізатор політик, і його висвітлення необхідне для інформування суспільства.

55. Члени виконавчої влади повинні діяти в інтересах всієї нації, але, з іншого боку, вони завжди представляють політичну партію. Ця дуальність стає особливо проблемною під час виборчої кампанії в контексті дотримання двох прав: права рівного доступу для кандидатів — це право, яке має бути збалансоване зі свободою та зобов'язанням медіа висвітлювати діяльність уряду; та права на рівне ставлення до кандидатів. Новини, пов'язані з чинним урядом, іноді можуть бути сформульовані в позитивній тональності у зв'язку з категорією подій, яку вони висвітлюють (наприклад, офіційні зустрічі, міжнародні саміти тощо).

*CDL-AD(2009)031 Рекомендації з медіааналізу під час місії зі спостереження за виборами, що розробили Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДІПЛ) і Венеційська комісія (2009), ухвалили Рада з демократичних виборів на 29-му засіданні (Венеція, 11 червня 2009 року) та Венеційська комісія на 79-му пленарному засіданні (Венеція, 12–13 червня 2009 року) (пункти 52–55)*

35. [...] Коли йдеться про висвітлення в новинах партій, що не представлені в парламенті, стаття 81(4) дозволяє застосувати «професійні критерії до новин», проте тільки за умов, що вони не призводять до виділення «більшої кількості етерного часу цим партіям, ніж тим, що представлені в парламенті». Це викликає занепокоєння, бо громадяни мають право отримувати новини та інформацію. Стаття 81(4) також викликає занепокоєння, бо держава не повинна самостійно визначати контент медіа або використовувати політичні повноваження чи вплив на його визначення. Цінність новин повинна визначатися професійними стандартами і не залежати від рівня політичних повноважень або впливу певної політичної партії.

*CDL-AD(2009)005 Спільний висновок щодо Виборчого кодексу Республіки Албанія, що ухвалила Венеційська комісія на 78-му пленарному засіданні (Венеція, 13–14 березня 2009 року) (пункт 35)*

## **В. Обмеження свободи слова**

87. Стаття 53(2) забороняє «зловживання свободою масмедіа», наводячи низку прикладів, серед яких є «використання фото та відеоматеріалів з зображеннями політиків і державних діячів інших країн та інших форм зловживання свободою масмедіа». Стаття 53(5) також зберігає чинне право на відповідь або спростування дифамаційних матеріалів «на вимогу» кандидата або політичної партії, яких образили. Ці обмеження щодо висловлення політичних поглядів перешкоджають проведенню жорсткої і активної політичної кампанії, яка має вирішальне значення для передвиборчої агітації в умовах демократії. В контексті проведення політичної кампанії, в якій кандидати ухвалюють свідоме рішення ввійти в публічну сферу діяльності, щоб змагатися за державне крісло, закон для захисту репутації або прав інших осіб не може застосовуватися для обмеження, зменшення або придушення прав людини на вільне політичне вираження поглядів і висловлювання.

*CDL-AD(2014)019 Спільний висновок щодо проєкту виборчого законодавства Киргизької Республіки, що ухвалили Рада з демократичних виборів на 48-му засіданні (Венеція, 12 червня 2014 року) та Венеційська комісія на 99-му пленарному засіданні (Венеція, 13–14 червня 2014 року) (пункт 87)*

35. [...] Заборона проведення виборчої агітації повинна бути чітко визначена, вона повинна бути досить точною. У будь-якому разі, слід зазначити, що виборча агітація — це організована послідовність дій, що характеризуються повторенням і поширенням серед широкого загалу. Тому обмеження на проведення виборчої агітації не обмежує свободи вираження поглядів громадян або думок під

час виборчого періоду. У цей період окремі особи та групи можуть виражати свої політичні уподобання, бо саме по собі вираження ідей не є проведенням кампанії.

*CDL-AD(2013)021 Висновок щодо виборчого законодавства Мексики, що ухвалили Рада з демократичних виборів на 45-му засіданні (Венеція, 13 червня 2013 року) та Венеційська комісія на 95-му пленарному засіданні (Венеція, 14–15 червня 2013 року) (пункт 35)*

27. Пункт 5 проєкту статті 27 передбачає, що «інформація, яка розповсюджується за допомогою медіа, повинна бути точною і не порушувати права та законні інтереси кандидатів та політичних партій. Заборонено розповсюдження неправдивої інформації та такої, що дискредитує честь і гідність кандидатів». Це положення викликає стурбованість з кількох причин. По-перше, елементи цього положення, що стосуються «неправдивої інформації» або «дискредитації честі та гідності кандидатів», можуть трактуватися суб'єктивно. По-друге, застосування цих положень ризикує необґрунтовано обмежити свободу вираження поглядів, що викликає особливе занепокоєння, бо конституційні гарантії права на свободу вираження поглядів формулюються дуже загально та дозволяють можливі обмеження за законом. Такі значні обмеження свободи вираження поглядів можуть стримувати жорстку і активну кампанію, яка має вирішальне значення для виборчого процесу — тому ці положення не відповідають міжнародним стандартам».

*CDL-AD(2012)025 Спільний висновок щодо проєкту змін та додатків до закону «Про вибори до Олій Мажлісу Республіки Узбекистан» та закону «Про вибори депутатів до місцевих, районних та міських рад (Кенгеш) Республіки Узбекистан», що ухвалила Венеційська комісія на 93-му пленарному засіданні (Венеція, 14–15 грудня 2012 року) (пункт 27)*

52. Стаття 67.9 забороняє «умисне поширення неточної або наклепницької інформації щодо сторони — суб'єкта виборчого процесу або кандидата до парламенту». Таке обмеження вільного вираження

поглядів і політичних переконань стримуватиме жорстку й активну кампанію, яка має вирішальне значення для демократії. Хоча намір статті 67.9 зрозумілий, дуже важко, якщо не неможливо визначити навмисний характер подання неточної інформації, що може призвести до хибного застосування статті. Крім того, поза контекстом проведення політичної кампанії, уряд може обмежувати свободу вираження поглядів з метою захисту репутації або прав інших осіб. Крім того, у статті 67.25 зазначено, що, крім особи, яка висловила цю інформацію, медіа, де була публікація також відповідальні за неї. Це положення, фактично, нівелює право медіа на свободу вираження поглядів та їхню роль у поширенні інформації.

*CDL-AD(2009)028 Спільний висновок Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ щодо проєкту Закону № 3366 про вибори до Верховної Ради України, що ухвалили Рада з демократичних виборів на 29-му засіданні (Венеція, 11 червня 2009 року) та Венеційська комісія на 79-му пленарному засіданні (Венеція, 12–13 червня 2009 року) (пункт 52)*

Медіа не повинні нести відповідальність за публікацію незаконних заяв, висловлених політиками, якщо вони не підтримують таких заяв. Міжнародні конвенції та договори чітко забороняють та класифікують адвокацію ворожнечі, дискримінації та наклепу як незаконну. Проте відповідальність повинна бути покладена лише на особу, що робить заяву, а медіа не повинні нести відповідальності за неї. «Притягнення медіа до відповідальності за висловлювання, навіть за ті, що порушують міжнародні стандарти, вимагає від редакторів попереднього перегляду всіх трансляцій та, внаслідок невизначеності стандартів, виконувати обов'язки цензорів. У період виборів, коли надзвичайно важливо, щоб політичні партії могли оприлюднювати свої програми, (...) різні конкуруючі права можуть бути краще збалансованими в разі покладення відповідальності за трансляцію лише на відповідну політичну партію чи особу». Крім того, покладання відповідальності на медіа може призвести до виникнення форм попередньої цензури або самоцензури, які прямо суперечать нормам міжнародного права.

Будь-які обмеження права на свободу вираження поглядів визначаються відповідно до міжнародних стандартів. Будь-які обмеження свободи вираження поглядів повинні поважати чотири основні принципи:

1. Законність: будь-яке обмеження свободи вираження поглядів повинне бути визначеним у законодавстві.
2. Легітимність: легітимні цілі охоплюють забезпечення поваги до прав та свобод інших осіб, запобігання безладам або скоєнню злочинів, захист національної безпеки та громадського порядку, а також суспільного здоров'я або моралі.
3. Необхідність: встановлені обмеження мають бути необхідними в демократичному суспільстві.
4. Пропорційність: будь-які положення, що передбачають обмеження права на свободу вираження поглядів, повинні бути пропорційними до мети запровадження таких обмежень.

*CDL-AD(2005)032 Рекомендації щодо медіааналізу під час місії зі спостереження за виборами, що підготували у співпраці Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ з Венеційською комісією Ради Європи, Генеральним директором з прав людини, а також з Європейською комісією, ухвалили Рада з демократичних виборів на 14-му засіданні (Венеція, 20 жовтня 2005 року) та Венеційська комісія на 64-му пленарному засіданні (Венеція, 21–22 жовтня 2005 року) (пункти 1.1, 1.2)*

61. Відомо, що в багатьох країнах законом передбачені обмеження свободи слова, які цілком допустимі в обмеженому тлумаченні, однак можуть призвести до зловживань у країнах, де нема ліберальних демократичних традицій. Теоретично такі обмеження покликані не допускати «зловживань» свободою слова, наприклад приниження кандидатів і державних органів, або навіть служити для захисту конституційної системи. На практиці це може призводити до цензурування будь-яких заяв, які критикують владу або закликають до конституційних змін, хоча це якраз і є суттю демократичного висловлювання. Наприклад, якщо закон про вибори забороняє

образливі або наклепницькі посилання на адресу посадових осіб або інших кандидатів у передвиборчих документах, визнає порушення поширення інформації, що ганьбить кандидатів, або покладає на самих кандидатів відповідальність за певні порушення, скоєні їхніми прихильниками, то цей закон буде визнаний таким, що порушує європейські стандарти. Вимоги надавати до виборчих комісій матеріали, які передбачається використовувати під час виборчої кампанії, з зазначенням організації, яка замовила і виготовила їх, кількості копій і дати публікації — неприйнятна форма цензури, особливо якщо виборчим комісіям пропонується вживати заходів проти незаконних або неточних публікацій. Це особливо актуально тоді, коли норми, які забороняють неналежне використання медіа під час виборчих кампаній, сформульовані не досить чітко.

*CDL-AD(2002)023rev2, Кодекс належної практики у виборчих справах, Рекомендації та Пояснювальна доповідь, що ухвалила Венеційська комісія на 52-му засіданні (Венеція, 18–19 жовтня 2002 року) (пункт 61)*

## **С. Період тиші**

44. Заборона починати кампанію до моменту офіційної реєстрації кандидата чинна. Як зазначено в пункті 45 Спільного висновку від 2007 року, ця заборона — неналежне обмеження права на свободу слова, і вона не повинна використовуватися для обмеження звичайної політичної дискусії та діяльності. Єдине обмеження, яке було б виправдане, полягає у використанні безплатного етерного часу/простору в медіа та публічних місцях для постерів або подій кампанії, а також витрат, пов'язаних з кампанією.

*CDL-AD(2010)014 Спільний висновок щодо проєкту тексту про внесення змін до Виборчого кодексу Молдови, що ухвалили Рада з демократичних виборів на 33-му засіданні (Венеція, 3 червня 2010 року) та Венеційська комісія на 83-му пленарному засіданні (Венеція, 12–13 червня 2009 року) (пункт 44)*



64. Період тиші, або так званий день роздумів, – це короткий проміжок часу (який зазвичай триває добу), що передує виборам і спрямований на те, щоб дозволити виборцям засвоїти та обміркувати всю отриману під час виборчої кампанії інформацію та зробити вибір, не зазнаючи тиску. Поширення будь-яких агітаційних виборчих повідомлень протягом цього періоду заборонено.

*CDL-AD(2009)031 Рекомендації щодо медіааналізу під час місії зі спостереження за виборами, що розробили Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДІПЛ) і Венеційська комісія (2009), ухвалили Рада з демократичних виборів на 29-му засіданні (Венеція, 11 червня 2009 року) та Венеційська комісія на 79-му пленарному засіданні (Венеція, 12–13 червня 2009 року) (пункт 64)*

## **VI. Медіавласність та плюралізм**

6. Є два основних елементи, що визначають якість медіа під час виборів:

- незалежність медіа — зокрема, їхня свобода від політичного або корпоративного втручання,
- внутрішня розмаїтість медіа в контенті, поглядах і форматах.

*CDL-AD(2004)047 Звіт про медіамоніторинг під час місії зі спостереження за виборами, що ухвалили Рада з демократичних виборів на 10-му засіданні (Венеція, 9 жовтня 2004 року) та Венеційська комісія на 61-му пленарному засіданні (Венеція, 3–4 грудня 2004 року) (пункт 6)*

### **A. Медіа, засновник яких — держава**

37. Делегація Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ занепокоєні почутим твердженням про те, що вищезазначені принципи справедливого та недискримінаційного розподілу безплатного етерного часу не були дотримані — це стосується, наприклад, того, що опозиційні кандидати не отримували етерного часу в межах праймтайму. Венеційська комісія

та ОБСЄ/БДІПЛ раніше зазначали (зокрема в Спільному висновку від 2019 року та звіті зі спостереження за президентськими виборами 2016 року), що вільний, рівний та справедливий доступ до медіа всіх учасників виборчих перегонів — наріжний камінь демократичних виборів. Згідно з Рекомендаціями, «принцип рівного ставлення відповідно до законодавства, з боку медіа, стосується не лише тривалості, відведеного партіям і кандидатам, але й вибору коли та де такий матеріал буде розміщений». З метою забезпечення рівних умов для учасників виборчих перегонів рекомендовано, щоб доступ до суспільних медіа під час виборчих кампаній був врегульований точніше в статті 64/64-1 Кодексу належної практики у виборчих справах, зокрема шляхом точнішого означення принципу рівного доступу до телерадіомовлення, забезпечення безплатного етерного часу для всіх учасників виборчих перегонів у праймтаймі (для виборчої реклами, виборчих дебатів і трансляції зустрічей в межах кампанії), а також забезпечення сурового нагляду.

*CDL-AD(2017)027 Республіка Молдова — Спільний висновок щодо нормативно-правової бази, яка стосується фінансування політичних партій та виборчих кампаній, що ухвалили Рада з демократичних виборів на 60-му засіданні (Венеція, 7 грудня 2017 року) та Венеційська комісія на 113-му пленарному засіданні (Венеція, 8–9 грудня 2017 року)*

49. У будь-якому разі, об'єктивність та нейтральність під час виборчого періоду можуть бути досягнуті іншими засобами, але з урахуванням плюралізму медіа. Активніша діяльність суспільного радіо та телебачення може бути корисною, якщо вони незалежні від політичної влади та здатні надавати неупереджену та плюралістичну інформацію. Також рекомендовано підвищити рівень плюралізму в телерадіомовних медіа шляхом вжиття належних заходів, спрямованих на збільшення кількості й різноманітності медіа та обмеження монополізації мовлення.

*CDL-AD(2013)021 Висновок щодо виборчого законодавства Мексики, що ухвалили Рада з демократичних*

*виборів на 45-му засіданні (Венеція, 13 червня 2013 року)  
та Венеційська комісія на її 95-му пленарному засіданні  
(Венеція, 14–15 червня 2013 року) (пункт 49).*

58. Суспільні/державні медіа зобов'язані справедливо, об'єктивно та збалансовано висвітлювати суспільно-політичні програми та новини, пов'язані з виборами. Це зобов'язання може бути встановлене в межах саморегулювання або законодавством.

- Право повідомляти новини — основний аспект журналістики. Основна дискусія щодо новин полягає в тому, чи слід суворо регламентувати висвітлення новин у суспільних медіа, регулювати їх лише в контексті висвітлення виборчого процесу або взагалі не робити цього. У країнах, де свобода вираження поглядів — усталена традиція, політичні діячі зазвичай довіряють системі, а там, де існує стала практика саморегулювання, немає необхідності запроваджувати будь-які інші додаткові положення. У країнах, де між політичними партіями, журналістами та інституціями виникає недовіра, може бути необхідним суворіше регулювання, спрямоване на захист суспільних медіа від неналежного втручання.
- Для забезпечення різноманітності голосів можуть бути використані багато підходів: погляди уряду або провладних партій повинні бути врівноважені поглядами з боку опозиції; висвітлення публічних подій або висловлювань, зроблених правлячими партіями щодо питань, що становлять суспільний інтерес, повинне бути врівноважене висвітленням поглядів опозиційних партій і навпаки. Коментарі (незалежно від того, зроблені вони ведучим чи зовнішніми експертами) повинні чітко відокремлюватися від фактів та враховувати весь спектр думок і поглядів.

*CDL-AD(2009)031 Рекомендації щодо медіааналізу під час місій зі спостереження за виборами, що розробили Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДІПЛ) і Венеційською комісією (2009), ухвалили Рада з демократичних виборів на 29-му засіданні (Венеція,*

*11 червня 2009 року) та Венеційська комісія на 79-му пленарному засіданні (Венеція, 12–13 червня 2009 року) (пункт 58)*

192. Говорячи про вибори, важливо також мати на увазі, що сучасне суспільство здебільшого «інформаційне»: вибори проводяться в конкретному контексті, тому доступ до медіа (преси, радіо, телебачення та віднедавна дедалі частіше інтернету) — найкращий інструмент для партій, щоб донести свої повідомлення виборцям. Тому це, мабуть, головний ресурс, яким партії можуть скористатися, і який водночас найменш затратна допомога, яку можуть надати органи державної влади — забезпечення доступу до медіа, засновник яких — держава. Кодекс належної практики у виборчих справах вимагає забезпечення рівних можливостей для партій та кандидатів, що передбачає нейтральне ставлення державних органів, особливо щодо виборчої кампанії, а також висвітлення в медіа, зокрема засновник яких — держава.

*CDL-AD(2009)021 Кодекс належної практики у сфері політичних партій, що ухвалила Венеційська комісія на 77-му пленарному засіданні (Венеція, 12–13 грудня 2008 року), а також Пояснювальна доповідь, що ухвалила Венеційська комісія на 78-му пленарному засіданні (Венеція, 13–14 березня 2009 року) (пункт 192)*

Основна ідея суспільного мовлення полягає в тому, що приватний сектор самостійно не може забезпечити плюралізм у сфері мовлення. Сила цієї ідеї та її подальша імплементація залежать від різних регіональних контекстів. Європейська модель сильної системи суспільного мовлення суперечить досвіді Сполучених Штатів, де суспільні мовники мають набагато меншу вагу, ніж приватні, а також моделі, яка існувала в Радянському Союзі, де цілі державного мовника збігалися з цілями комуністичної партії. Суспільні мовники загалом дотримуються вищих стандартів відповідальності з урахуванням принципів універсальності, різноманітності, незалежності та відмінності від інших видів мовників, а також підзвітності. Жорсткіше регулювання, яке застосовується до цих мовників, визначається

необхідністю захищати їх від неналежного втручання або контролю з боку уряду, так надаючи журналістам можливість вільно працювати відповідно до своїх зобов'язань перед суспільством. Однак у багатьох країнах суспільне або державне мовлення залишаються під жорстким державним контролем.

Проте всі медіа повинні надавати відповідальне та справедливе висвітлення. Особливо важливо те, щоб державні/суспільні медіа дотримувалися жорсткіших стандартів, бо вони належать усім громадянам. Громадяни сплачують податки, а тому суспільні медіа мають правове та моральне зобов'язання служити інтересам суспільства, а не партійним чи приватним інтересам. Використання державних або суспільних медіа для просування певної політичної партії або кандидата — незаконне маніпулювання суспільством з використанням ресурсів суспільства. Державні медіа вразливіші до такого тиску з боку органів влади. Особливо цей ризик реальний у тих країнах, де вони ще не були перетворені на справжні незалежні суспільні мовники. Мовники, яких контролює держава, часто стають паралізованими внаслідок втручання політичних сил.

Мовники, що фінансуються з публічних джерел, повинні надавати повну та неупереджену картину всього політичного спектра під час висвітлення виборчого процесу, бо вони зобов'язані служити суспільству та надавати різноманітний, плюралістичний та широкий спектр поглядів.

*CDL-AD(2005)032 Рекомендації щодо медіааналізу під час місії зі спостереження за виборами, що підготували у співпраці Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ з Венеційською комісією Ради Європи, Генеральним директоратом з прав людини, а також з Європейською комісією, ухвалили Рада з демократичних виборів на 14-му засіданні (Венеція, 20 жовтня 2005 року) та Венеційська комісія на 64-му пленарному засіданні (Венеція, 21–22 жовтня 2005 року) (пункт 2.4.1)*

## **В. Приватні медіа**

151. Приватні медіа не можуть завжди регулюватися так само суворо, як суспільні. Однак приватні медіа можуть відігравати основоположну роль у публічному процесі проведення виборів. Деякі країни — члени ОБСЄ встановлюють регулювання, відповідно до якого, етерний час, який надається в приватних медіа, повинен пропонуватися всім сторонам за єдиною ставкою.

*CDL-AD(2010)024 Рекомендації щодо регулювання політичних партій, що розробили ОБСЄ/БДІПЛ та Венеційська комісія, ухвалила Венеційська комісія на 84-му пленарному засіданні (Венеція, 15–16 жовтня 2010 року) (пункт 151)*

24. Попри те, що приватні мовники — комерційні підприємства, вони зазвичай повинні дотримуватися певних зобов'язань (особливо під час виборчої кампанії). Ліцензія, яку вони отримують від державних органів на визначений період, може передбачати дотримання певних вимог стосовно новин, інформації, суспільно-політичних програм та освіти виборців.

25. У будь-якому разі, релевантність приватних мовників як джерел інформації у виборчій кампанії частково залежить від значення/важливості суспільних мовників з погляду охоплення, висвітлення та аудиторії. Наприклад, коли всю територію країни покривають лише суспільні/державні медіа, а приватні мовники охоплюють лише обмежені географічні райони, значення останніх обмежене. Навпаки, у державах зі слабкою традицією суспільного мовлення, приватні мовники можуть бути головним джерелом інформації, що стосується виборів, для електорату.

26. Приватні мовники також повинні дотримуватися стандартів неупередженості у своїх новинах і суспільно-політичних програмах. Основна роль приватних мовників полягає не у врівноваженні упередженого висвітлення матеріалу державними медіа. Враховуючи свою популярність, приватні мовники часто доповнюють суспільні медіа, пропонуючи різноманітніший спектр поглядів.

27. Приватні друковані видання зазвичай мають право на вищий ступінь вираження політичної прихильності, аніж видання та мовники, що фінансуються з публічних джерел. Друковані видання часто відіграють навіть важливішу роль, ніж телерадіомовні медіа, працюючи в інтересах суспільства як «суспільні вартіві» (watchdog) та лідери громадської думки. Загальновідомий факт, що преса може відкрито висловлювати політичні погляди. Крім того, загальна практика саморегулювання, якої дотримуються друковані медіа (в межах кодексів етики та пресрад), може тлумачитися як доказ того, що преса не зобов'язана дотримуватися правил, установлених зовнішніми органами, і що медіа можуть бути відповідальними за власний редакційний вибір. Тому навіть у період виборів друковані медіа мають менше зобов'язань щодо збалансованості щодо кандидатів та політичних партій; до них, якщо порівняти з телерадіомовними медіа, застосовується менш жорстке регулювання.

28. Аргумент, який використовується для обґрунтування цієї позиції, полягає в тому, що друковані медіа не користуються обмеженими суспільними ресурсами, такі як радіочастоти. Через це їхнє суспільне зобов'язання щодо неупередженості та балансу істотно менше, ніж у телерадіомовних медіа.

58. [..]

- Головне питання стосовно приватних телерадіомовних медіа пов'язане з балансом між природою таких мовників як комерційного підприємства та використанням ними національних радіочастот, які належать суспільству, що створює певні зобов'язання щодо служіння суспільству. У деяких країнах видача ліцензії супроводжується певним рівнем суспільних зобов'язань.
- З теоретичного погляду приватні медіа загалом повинні гарантувати плюралізм інформації, поглядів, ідей та думок. Тому кілька незалежних медіа з різноплановими редакційними лініями можуть допомагати створенню плюралістичної системи інформації та доступу (зовнішній плюралізм).

- Незалежно від ступеня редакційної свободи приватних телерадіомовників, журналісти повинні дотримуватися професійних стандартів висвітлення подій та професійної етики.
- Приватні друковані видання не зобов'язані дотримуватися конкретних виборчих норм щодо розподілу площ між політичними силами. Попри це, журналісти повинні дотримуватися професійних стандартів висвітлення та професійної етики.

*CDL-AD(2009)031 Рекомендації щодо медіааналізу під час місії зі спостереження за виборами, що розробили Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДІПЛ) і Венеційська комісія (2009), ухвалили Рада з демократичних виборів на 29-му засіданні (Венеція, 11 червня 2009 року) та Венеційська комісія на 79-му пленарному засіданні (Венеція, 12–13 червня 2009 року) (пункти 24–28; 58)*

51. Венеційська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ також рекомендують, щоб у проєкті закону містилося чіткіше розмежування між приватними та державними медіа, які зазвичай згадуються в законі просто як «засоби масової інформації». Правила, які можуть бути ефективними для державних медіа, можуть бути менш ефективними з погляду їх застосування до приватних медіа. Однак з позитивного боку варто відзначити поширення у проєкті закону принципу рівного доступу і на приватні медіа разом з державними, за умови, що закони створені для вузької сфери з метою уникнення посягань на свободу слова.

*CDL-AD(2009)028 Спільний висновок Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ щодо проєкту Закону № 3366 про вибори до Верховної Ради України, що ухвалили Рада з демократичних виборів на 29-му засіданні (Венеція, 11 червня 2009 року) та Венеційська комісія на 79-му пленарному засіданні (Венеція, 12–13 червня 2009 року) (пункт 51)*

114. Слід виділити одне питання, яке стосується приватних медіа. Незважаючи на те, що існує загальна думка, що партії та кандидати повинні мати прямий доступ до державних медіа, суперечливі є дискусії про те, чи можуть приватні медіа бути зобов'язаними



транслявати політичну рекламу всіх учасників виборчих перегонів. Кодекс належної практики у виборчих справах наголошує, що, відповідно до принципу свободи вираження поглядів, необхідно ухвалити правові положення, які забезпечують мінімальний доступ усім учасникам виборів до приватних аудіовізуальних медіа для проведення своєї виборчої кампанії та агітації.

*CDL-AD(2006)018 Звіт про виборче законодавство та виборче адміністрування в Європі, що ухвалили Рада з демократичних виборів на 17-му засіданні (Венеція, 8–9 червня 2006 року) та Венеційська комісія на 67-му пленарному засіданні (Венеція, 9–10 грудня 2006 року) (пункт 114)*

Незважаючи на те, що приватні мовники — комерційні підприємства, вони зазвичай повинні дотримуватися певних зобов'язань (особливо під час виборчої кампанії). Ліцензія, яку вони отримують від державних органів на визначений період, може передбачати дотримання певних вимог стосовно новин, інформації та суспільно-політичних програм та освіти виборців.

У будь-якому разі, релевантність приватних мовників як джерел інформації у виборчій кампанії залежить від значення/важливості суспільних мовників з погляду охоплення, висвітлення та аудиторії. Наприклад, коли всю територію країни покривають лише суспільні/державні медіа, а приватні мовники охоплюють лише обмежені географічні райони, значення останніх обмежене. І, навпаки, у державах зі слабкою традицією суспільного мовлення, приватні мовники можуть бути головним джерелом інформації, що стосується виборів, для електорату.

Власники медіа іноді мають стратегічні та політичні інтереси, які часто висловлюються відкрито та публічно. Вони можуть вплинути на справедливість висвітлення виборчого процесу такими медіа. Крім того, деколи політики та члени уряду — власники телерадіокомпаній або там працевлаштовані.

Приватні мовники також повинні дотримуватися стандартів неупередженості у своїх випусках новин та соціально-політичних програмах.

Основна роль приватних мовників полягає не в урівноваженні упередженого висвітлення матеріалу державними медіа. Враховуючи свою популярність, приватні мовники часто доповнюють суспільні медіа, пропонуючи різноманітніший спектр поглядів. Усі приватні мовники, незалежно від частки аудиторії, зони покриття, а також тематичної спрямованості або платної діяльності каналів, повинні надавати справедливе та точне висвітлення виборчого процесу».

*CDL-AD(2005)032 Рекомендації щодо медіааналізу під час спостережних місій, що підготували у співпраці Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ з Венеційською комісією Ради Європи, Генеральним директором з прав людини, а також з Європейською комісією, ухвалили Рада з демократичних виборів на 14-му засіданні (Венеція, 20 жовтня 2005 року) та Венеційська комісія на 64-му пленарному засіданні (Венеція, 21–22 жовтня 2005 року) (пункт 2.4.1)*

с. Відповідно до принципу свободи вираження поглядів, повинні бути ухвалені правові положення, що забезпечують усім учасникам виборів мінімальний доступ до приватних аудіовізуальних медіа для проведення виборчої кампанії та агітації.

*CDL-AD(2002)023rev2, Кодекс належної практики у виборчих справах, Рекомендації та Пояснювальна доповідь, що ухвалила Венеційська комісія на 52-му засіданні (Венеція, 18–19 жовтня 2002 року) (пункт I.2.3.c)*

## **VII. Медіамоніторинг під час виборчих кампаній**

96. У попередніх висновках БДІПЛ/ОБСЄ та Венеційської комісії зазначалося про необхідність покращення правових положень, що регулюють медіа під час виборів. Попередні рекомендації, зокрема викладені у звітах місій ОБСЄ зі спостереження за виборами, були зосереджені на таких необхідних пунктах для закону: [...] (3) наявність чітких вказівок для наглядових органів, відповідальних за імплементацію закону, серед них розгляд питання про створення єдиного незалежного регуляторного органу, відповідального за

забезпечення відповідності повноважень проводити систематичний медіамоніторинг [..].

*CDL-AD(2014)019 Спільний висновок щодо проєкту виборчого законодавства Киргизької Республіки, що ухвалили Рада з демократичних виборів на 48-му засіданні (Венеція, 12 червня 2014 року) та Венеційська комісія на 99-му пленарному засіданні (Венеція, 13–14 червня 2014 року) (пункт 96)*

61. ОБСЄ/БДІПЛ рекомендував доручити Раді з питань електронних медіа наглядати за загальним дотриманням положень, що стосуються платного та редакційного контенту на основі медіамоніторингу, а також забезпечувати своєчасні засоби правового захисту під час проведення виборчої кампанії. Зміна до статті 22 Закону «Про радіо та телебачення» передбачають тіснішу співпрацю з органом з адміністрування виборів під час проведення моніторингу висвітлення виборів в медіа. Ця єдина зміна не може встановити, чи була врахована рекомендація щодо повноважень Ради з питань електронних медіа.

*CDL-AD(2014)001 Спільний висновок про проєкт Виборчого кодексу Болгарії, що ухвалили Рада з демократичних виборів на 47-му засіданні (Венеція, 20 березня 2014 року) та Венеційська комісія на 98-му пленарному засіданні (Венеція, 21–22 березня 2014 року) (пункт 61).*

78. По змозі, моніторинг слід вести протягом усього періоду проведення кампанії, щоб спостерігати за імплементацією положень, що регулюють доступ і висвітлення кандидатів та партій протягом усього виборчого процесу.

79. Необхідно ухвалити рішення щодо яких телевізійних каналів, радіостанцій, щодо яких газет і протягом якого періоду для телерадіомовних медіа буде здійснюватися моніторинг (лише праймтайм, цілодобово тощо). Хоча на ці рішення впливають ресурсні обмеження, проте вибірка повинна надавати вірогідну інформацію про загальні тенденції медіависвітлення.

80. Перед визначенням списку медіа, щодо яких буде здійснюватися моніторинг, медіааналітик повинен дослідити медіасередовище. Це передбачає вивчення:

- кількості та різноманіття медіа, які працюють у країні;
- форми власності (державна/публічна або приватна) медіа;
- географічне охоплення (національний або місцевий рівень) медіа;
- аудиторії/читацької аудиторії медіа;
- тривалості (години) мовлення або періодичності публікацій медіа;
- виду медіа, цільової аудиторії та орієнтовного впливу на суспільство та політичну еліту;
- кількості медіа, спеціально орієнтованих на етнічні/мовні меншини, що проживають у країні.

81. Ця інформація дозволить медіааналітику зробити вибір щодо:

**Кількості медіа**, щодо яких буде здійснюватися моніторинг: це перше рішення, яке повинен ухвалити медіааналітик. Він повинен заздалегідь вирішити, щодо якої кількості каналів та газет буде вестися моніторинг. Після визначення вибірки і щоб мати дані для порівняння, важливо дотримуватися вибірки і не змінювати її протягом періоду моніторингу.

**Часового проміжку** здійснення моніторингу щодо телерадіомовних медіа: основний період, протягом якого слід здійснювати моніторинг телерадіостанцій — це праймтайм (18:00–24:00), коли аудиторія зазвичай найчисленніша. Вибір слотів, протягом яких буде здійснюватися моніторинг, в різних країнах може відрізнятися залежно від конкретного етерного розкладу програми та правил, що регулюють виборчу кампанію в медіа. Незалежно від часового проміжку, моніторинг не повинен обмежуватися новинами, а повинен також охоплювати й інші програми, що транслюються протягом цього часового проміжку. Дебати, інформаційні програми, безплатний етерний час та розважальні шоу можуть відігравати важливу роль у формуванні думок виборців щодо кандидатів та партій. Тому

важливо стежити, яким чином час розподіляється між учасниками виборчих перегонів, навіть у таких програмах.

**Типу медіа**, щодо яких буде здійснюватися моніторинг: критерії вибору медіа повинні враховувати їхню власність. Суспільні медіа, мають суворіші зобов'язання, аніж приватні, бо вони фінансуються з публічних джерел, тому вони не повинні бути упередженими у висвітлення тієї чи іншої партії. Отже, пріоритет — моніторинг державних або суспільних медіа. Медіааналітик також повинен внести до вибірки основні приватні медіа, обирати які слід на основі географічного охоплення, аудиторії та потенційного впливу на виборців. Щодо друкованих видань, то моніторинг варто здійснювати щодо всіх найважливіших національних щоденних видань, які слід обрати на основі географічного охоплення, читацької аудиторії та потенційного впливу на виборців. На місцевості, де етнічне або культурне розмаїття відображається в різних цільових медіа, бажано здійснювати моніторинг невеликих медіа, які мають значне охоплення та вплив на групи національних меншин. Це також може стосуватися деяких газет, орієнтованих на політичні або соціальні еліти, які виходять малим друком, але мають вплив на ширшу медіаспільноту.

*CDL-AD(2009)031 Рекомендації щодо медіааналізу під час місії зі спостереження за виборами, що розробили Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДІПЛ) і Венеційська комісія (2009), ухвалили Рада з демократичних виборів на 29-му засіданні (Венеція, 11 червня 2009 року) та Венеційська комісія на 79-му пленарному засіданні (Венеція, 12–13 червня 2009 року) (пункти 78–81).*

118. Створення нейтрального наглядового органу для моніторингу та регулювання медіа та розгляду скарг на поведінку медіа під час виборчої кампанії може стати важливим етапом в імplementації закону та сприянні вільному, рівному та справедливому доступу до мовлення. Такий орган може бути медіамоніторинговим підрозділом у складі органу з адміністрування виборів або парламентської комісії, багатосторонньою радою, комісією обраних

осіб або саморегуляторним органом. Експерти у сфері виборчого процесу ОБСЄ/БДІПЛ та Венеційської комісії періодично вимагають створення такого незалежного наглядового органу — і, як показує приклад з Україною, не завжди успішно (CDL-AD(2006)002, пункт 61).

120. У кількох випадках спостерігачі за виборами рекомендували визначити достатні та детальні положення щодо штрафних санкцій для мовників у разі неправомірної поведінки. Важливо, щоб у такому разі існувала градація штрафів за незначні порушення виборчих правил з боку медіа. Наприклад, неприйнятне покарання у вигляді тимчасового призупинення мовлення через незначні порушення, бо в деяких країнах такий варіант можливий.

*CDL-AD(2006)018 Звіт про виборче законодавство та виборче адміністрування в Європі, що ухвалили Рада з демократичних виборів на 17-му засіданні (Венеція, 8–9 червня 2006 року) та Венеційська комісія на 67-му пленарному засіданні (Венеція, 9–10 грудня 2006 року) (пункти 118, 120)*

Медіамоніторинг — ефективний інструмент для вимірювання того, як держава та політичні учасники виборчих перегонів ставляться до медіа, а також як медіа ставляться до учасників політичних перегонів. Вагомі та вірогідні проекти з медіамоніторингу надають суспільству орієнтири для оцінення справедливості всього виборчого процесу. Медіамоніторинг — це також важливий інструмент для висвітлення випадків втручання в редакційну свободу медіа або спроб підірвати їхню незалежність.

Медіамоніторинг був внесений до методології зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ та інших міжнародних організацій. Неурядові національні та міжнародні організації також проводять медіамоніторинг для досягнення різних цілей. У більшості країн зі сталою демократією або демократією, що перебуває на етапі становлення, проекти з медіамоніторингу реалізуються з метою отримання доказів поведінки з боку медіа у виборчий та позавиборчий періоди.

*CDL-AD(2005)032 Рекомендації щодо медіааналізу під час місії зі спостереження за виборами, що підготували у співпраці Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ з Венеційською комісією Ради Європи, Генеральним директором з прав людини, а також з Європейською комісією, ухвалили Рада з демократичних виборів на 14-ому засіданні (Венеція, 20 жовтня 2005 року) та Венеційською комісією на 64-му пленарному засіданні (Венеція, 21–22 жовтня 2005 року) (Короткий виклад)*

10. Медіамоніторинг — ефективний інструмент для вимірювання того, яке ставлення медіа до політичних партій, а також як політики ставляться до медіа. Проекти вірогідного медіамоніторингу надають громадянам інформацію про підзвітність усього виборчого процесу.

182. Щоб зробити медіамоніторинг ефективнішим, необхідно усунути хаос та невизначеність, пов'язані з припущенням, що саморегулювання діє там, де закон нечіткий. Очевидно, що медіамоніторинг ОБСЄ/БДІПЛ не розв'язує питання з використанням законодавства, що має зворотну дію в часі. Тому *рекомендується* спростувати метод медіамоніторингу, пов'язаний з аналітичною структурою, через хаотичне правове середовище, де велика кількість демократичних стандартів не мають чіткої правової основи. Запропоновано чітко розрізняти різні види регулювання відповідно до трьох категорій: законодавче регулювання, регулювання ринку та саморегулювання. З таким розмежуванням вірогідність інформації, створеної внаслідок медіамоніторингу, підвищиться і зможе становити інструментальну користь для органів регулювання, які серйозно стурбовані проблемою.

*CDL-AD(2004)047 Звіт про медіамоніторинг під час місії зі спостереження за виборами, що ухвалили Рада з демократичних виборів на 10-му засіданні (Венеція, 9 жовтня 2004 року) та Венеційська комісія на 61-му пленарному засіданні (Венеція, 3–4 грудня 2004 року) (пункти 10; 182)*

## VIII. Інтернет та нові медіа

29. Внаслідок появи нових медіа та комунікаційних технологій, новий етап політичного спілкування радикально змінив відносини між кандидатами та виборцями.

30. Нові медіа пропонують політичним партіям і кандидатам можливість дуже просто та ефективно диверсифікувати свої кампанії для різних цільових аудиторій. Модель цільового скерування контенту конкретним користувачам *net-cast*, протилежна до традиційної моделі *мовлення*, полегшує розповсюдження конкретних повідомлень окремим верствам населення. Аналогічний потенціал існує у використанні текстових повідомлень на мобільних телефонах — це техніка, яку учасники виборчих перегонів починають використовувати в деяких країнах.

31. Інтернет беззаперечно розширив можливості інформування більшої частини населення, створивши більше можливостей для звичайних виборців генерувати політичні новини та думки. З технічного боку, органи з адміністрування виборів уже використовують інтернет для оприлюднення інформації про виборчий процес, зокрема про списки виборців, отримані скарги, підрахунок голосів та оголошення результатів виборів.

32. Соціальна нерівність усе ще обмежує вплив нових технологій, попри їх значний потенціал. Цифровий поділ — нерівний доступ до нових технологій, спричинений культурними та економічними факторами — все ще залишається безперечною перешкодою для регулярного користування інтернетом. Те саме, меншою мірою, стосується і використання мобільних телефонів у політичних комунікаціях. Вони ширше розповсюджені в країнах з нижчим рівнем життя та серед бідніших верств населення. Часта причина цього — обмежена доступність стаціонарних/наземних ліній (один із факторів, що обмежують доступ до інтернету).

33. Потенційно контраверсійне питання, пов'язане з роллю та обов'язками інтернету під час виборчого процесу, полягає в тому, які регуляторні положення повинні застосовуватися до вебсайтів,



зокрема щодо періоду тиші та опитувань суспільства. Це питання — частина ширшої дискусії щодо меж свободи в інтернеті, і про те, як реалістично ці положення можуть бути застосовані до такого засобу комунікації. Взагалі будь-який контроль над свободою інтернет-користувачів та тих, хто публікує матеріали, — предмет гострої критики. Інтернет — це плюралістичне та необмежене медіасередовище, доступне кожному. Загалом він залишається нерегульованим, і багато хто стверджує, що регулювати його неможливо і небажано.

34. Потенційна сила інтернету підтверджується частими спробами деяких режимів контролювати доступ до мережі за допомогою різних механізмів, таких як встановлення прямої державної власності інтернет-провайдерів, контроль за їхніми архівами або ж намагання перешкодити доступові до «політично підривних» сайтів. Крім того, провайдери контенту багатьох вебсайтів можуть зазнавати тиску, аналогічного до того, якого зазнають журналісти в традиційних медіа.

*CDL-AD(2009)031 Рекомендації щодо медіааналізу під час місії зі спостереження за виборами, що розробили Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДІПЛ) і Венеційська комісія (2009), ухвалили Рада з демократичних виборів на 29-му засіданні (Венеція, 11 червня 2009 року) та Венеційська комісія на 79-му пленарному засіданні (Венеція, 12–13 червня 2009 року) (пункти 29–34)*

## СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ І ВИБОРИ

---

*Тематичний інформаційний бюлетень Платформи Ради Європи для захисту журналістики та безпеки журналістів [витяг], липень 2018 р.*

Вільні вибори та свобода вираження поглядів, і зокрема свобода політичних дебатів, разом утворюють фундамент будь-якої демократичної системи. Ці два права взаємозалежні й підсилюють одне одного: свобода вираження поглядів — одна з тих умов, які дозволяють гарантувати вільне вираження думки народу на виборах органів законодавчої влади. Тож під час передвиборчого періоду надзвичайно важливо, щоб будь-які думки та інформація вільно циркулювали. Однак ці два права можуть конфліктувати у передвиборчий період або під час виборів, і тоді, можливо, знадобиться встановити відповідні обмеження, які зазвичай неприйнятні щодо свободи вираження поглядів, лише задля забезпечення вільного вираження поглядів людей під час виборів органів законодавчої влади. Намагаючись досягнути балансу між згаданими двома правами, держави-учасниці мають свободу розсуду, яку зазвичай проявляють в організації своїх виборчих систем.

Під час виборчих кампаній нормативно-правове регулювання повинне заохочувати плюралістичне вираження поглядів і сприяти йому, а також гарантувати, що телерадіомовні компанії будуть зобов'язані висвітлювати виборчі кампанії справедливо, збалансовано і об'єктивно у своїх програмах. Таке зобов'язання має стосуватися як суспільних, так і приватних телерадіомовних компаній у зонах їхнього покриття.

Стаття 3 Протоколу № 1 (право на вільні вибори) не гарантує права політичної партії на етерний час на радіо чи телебаченні напередодні виборів. Проблеми можуть виникати за виняткових обставин, наприклад, коли в період виборів одній політичній партії відмовили в етерному часі, а іншим — ні.

## ДРУКОВАНІ МЕДІА ТА ВИБОРИ

### ► ВИБОРЧЕ ПРАВО: ОБМЕЖЕННЯ ДЛЯ ДРУКОВАНИХ МЕДІА ПІД ЧАС ВИБОРЧОЇ КАМПАНІЇ

#### **«Орловская іскра» проти Росії» (Orlovskaya Iskra v. Russia) — 42911/08 рішення від 21 лютого 2017 року**

Відповідно до Закону Росії «Про основні гарантії виборчих прав» (2002 р.) та Закону «Про вибори депутатів Державної думи» (2005 р.), «засобам масової інформації» заборонено брати участь у «передвиборчих кампаніях», зокрема поширювати інформацію про кандидата «разом із позитивними чи негативними коментарями». НУО-заявниця видавала регіональну газету, на титульній сторінці якої була зазначена політична належність видання. Під час передвиборчої кампанії до нижньої палати парламенту 2007 року газета опублікувала низку статей із критикою кандидата, що брав участь у тих виборах. Районний виборчий комітет розглянув статті та дійшов висновку, що вони містять елементи передвиборчої агітації, яка не була оплачена з офіційного фонду кампанії жодної з партій, що порушує відповідні національні норми. Заявника визнали винним в адміністративному правопорушенні й оштрафували.

Заявивши про те, що «може бути бажано», щоб публікації містили огляд кількох кандидатів чи партій або їхніх програм, Європейський суд з прав людини наголосив, що «переконливо не встановлено» того, що «друковані медіа мають відповідати суворим вимогам щодо безсторонності, нейтралітету та рівного ставлення під час передвиборчого періоду». За словами Суду, російська нормативно-правова база обмежила діяльність друкованих медіа, ґрунтуючись на нечіткому критерії, що надавав значну свободу розсуду державним органам влади, які мали тлумачити та застосовувати цей критерій. Роль преси як громадського спостерігача так само стосується періоду виборів. Застосування до коментарів положень, що регулюють проведення передвиборчих кампаній і переслідування заявника через ці положення спричинило неналежне втручання в редакційний вибір газети щодо публікації критики й передачі інформації та ідей щодо питань, які становлять суспільний інтерес.

**Висновок:** порушення статті 10 Конвенції

### ► СУДОВІ ЗАБОРОНИ ДЛЯ ДРУКОВАНИХ МЕДІА ЗА КРИТИЧНІ МАТЕРІАЛИ ПІД ЧАС ВИБОРІВ

**Брак процесуальних гарантій під час ухвалення судової заборони щодо дій національної газети після критики кандидата на виборах**

**«Кумгурієт Вакфі та інші проти Туреччини» (Cumhuriyet Vakfi and Others v. Turkey), 28255/07, рішення від 8 жовтня 2013 року**

Заявники відповідно були власником, видавцем, головним редактором і головним автором редакційних статей турецької щоденної газети «Кумгурієт (Cumhuriyet)». У квітні 2007 року, напередодні президентських виборів, газета опублікувала цитату зі статті в британській газеті за 1995 рік, де стверджується, що один з кандидатів на виборах 2007 року, пан Абдулла Гюль, нібито сказав: «Це кінець Турецької Республіки — ми, безумовно, хочемо змінити світську систему». Згодом пан Гюль подав проти заявників позов про наклеп. У травні 2007 року національний суд видав судову заборону, що обмежила повторну публікацію цитати, опублікованої в «Кумгурієт (Cumhuriyet)», і будь-яких новин, пов'язаних з незавершеним судовим процесом про наклеп. Пана Гюля вибрали президентом, тому через свій новий статус він вирішив не продовжувати цієї справи. У березні 2008 року справа була закрита, а тимчасова заборона скасована.

Згідно з Європейським судом з прав людини, через дуже загальні й невизначені умови заборони, викладені в наказі суду, зміст документа став неясним і потенційно занадто загальним. Брак, зокрема, ясності щодо того, які матеріали дозволено та не дозволено публікувати відповідно до тимчасового заходу, можна тлумачити як заборону висвітлення будь-яких політичних заяв пана Гюля щодо теми світського устою в Туреччині. На думку Суду, судова заборона була вразливою до зловживань і могла мати негативний (стримувальний) вплив не лише на газету «Кумгурієт (Cumhuriyet)», а й на турецькі медіа загалом під час того періоду. Судова заборона залишалася

чинною понад десять місяців, зокрема під час двох турів президентських виборів, бо не було часових обмежень і періодичного перегляду її необхідності чи оперативного визначення суті справи. Тому тривалість і сфера дії заборони перешкоджали газеті брати участь у суспільних дебатах стосовно виборів та кандидатури пана Гюля в критично важливий час для політичної історії Туреччини. Отже, незрозумілі затримки в процедурах і нездатність обмежити спірний захід на розумний період призвели до того, що обмеження свободи вираження поглядів заявників було надто обтяжливе. Національний суд не надав ніяких аргументів на користь своїх рішень про видачу судової заборони та відхилення подальшого запиту на її скасування. Необґрунтованість не лише позбавила заявників важливої процесуальної гарантії, а й завадила Судові з'ясувати, чи національний суд правомірно збалансував інтереси сторін, врахувавши конкретні питання, властиві обставинам справи. Крім того, через те що заявники не змогли оскаржити тимчасової заборони суду протягом місяця після її видачі, вони опинилися в дуже несприятливому становищі, якщо порівняти з їхнім опонентом, особливо з огляду на плинність новин і специфіку політичного середовища, у якому застосовували оскаржувані заходи. У світі таких процесуальних недоліків і з урахуванням серйозності покарання, яке б настало за недотримання тимчасового заходу, судова заборона не була виправданим чи пропорційним втручанням у право заявника на свободу вираження поглядів.

**Висновок:** порушення статті 10 Конвенції.

### ► ВИСВІТЛЕННЯ ПРИВАТНИХ СПРАВ КАНДИДАТІВ НА ВИБОРАХ

**Засудження журналістів за публікацію інформації про приватне життя менеджера з комунікацій кандидата у президенти**

**«Саарісто та інші проти Фінляндії» (Saaristo and Others v. Finland), № 184/06 рішення від 12 жовтня 2010 року**

Заявники — видавнича компанія «Ілта-Саномат О (Ilta-Sanomat Oy)», яка публікує газету «Ілта-Саномат» із тиражем близько 200 000

примірників, один з її журналістів Сату Саарісто і головний редактор газети на той час Ганну Савола. У лютому 2000 року під час президентської виборчої кампанії газета *«Ilta-Sanomam (Ilta-Sanommat)»* опублікувала коротку статтю, яку написав пан Саарісто й затвердив пан Савола. У ній ішлося про те, що колишній чоловік журналістки, що висвітлювала політичні події, знайшов нову партнерку, пані О. Т., яка була менеджером з комунікацій одного з кандидатів у президенти, Еско Аго. У статті згадано, що О. Т. та її новий партнер разом належали до однієї політичної партії до того, як жінка приєдналася до кампанії, а також надано деякі деталі її приватного життя. За запитом О. Т., цю справу розслідувала поліція, а прокурор висунув звинувачення проти пана Саарісто та пана Саволи за статтями кримінального кодексу. Окружний суд визнав заявників винними в порушенні права О.Т. на приватне життя. Він наклав на пана Саарісто та пана Саволу штраф і відшкодування збитків О. Т. розміром 5000 євро для кожного.

Європейський суд з прав людини зазначив, що хоча О. Т. не була державним службовцем чи політиком у традиційному значенні цих слів, її також не можна вважати й приватною особою, зважаючи на її обов'язки в передвиборчій кампанії, під час якої вона публічно просувала цілі одного з кандидатів у президенти. Беручи на себе обов'язки менеджера з комунікацій на період кампанії, пані О. Т. мала розуміти, що її особа також привертатиме до себе увагу суспільства, а приватне життя стане менш захищене. Ця стаття сприяла тлумаченню важливого питання суспільного інтересу, а саме президентської передвиборчої кампанії у формі інформації про політичну ситуацію. Також Суд зазначив, що вжиті щодо заявників санкції були серйозні. Пана Саарісто та пана Саволу засудили за статтями кримінального законодавства, а суму, яку їм присудили сплатити для компенсації, варто вважати істотною, зважаючи на те, що максимальна компенсація, яку присуджували жертвам серйозного насильства, на той час становила 17 000 євро. На думку Суду, національні суди не досягли справедливого балансу між відповідними конфліктними інтересами. Причини, на які послалися при засудженні заявників за статтями кримінального законодавства, були недостатні, щоб показати, що

втручання в їхню свободу вираження поглядів було необхідне в демократичному суспільстві, а сукупність накладених санкцій була несумірна з захистом права О. Т. на повагу до її приватного життя.

**Висновок:** порушення статті 10 Конвенції (свобода вираження поглядів).

## ► ЗАСУДЖЕННЯ ЗА ПОШИРЕННЯ НЕПРАВДИВОЇ ІНФОРМАЦІЇ ПЕРЕД ВИБОРАМИ

**Засудження за розповсюдження неправдивої інформації про кандидата в президенти України під час президентських виборів**

**«Салов проти України» (Salov v. Ukraine), 65518/01 рішення від 6 вересня 2005 року**

Заявник — адвокат, який на час подій справи був законним представником кандидата в президенти України на виборах у 1999 році. У жовтні 1999 року заявник начебто поширив низку примірників фальшивого спеціального видання газети Верховної Ради (парламенту), де містилася заява, яку приписували спікером Ради та в якій він заявляв, що кандидат у президенти та тогочасний Президент Леонід Кучма помер. 1 листопада 1999 року заявника заарештували та помістили під варту за розповсюдження неправдивої інформації про пана Кучму. У липні 2000 року районний суд засудив заявника до 5 років позбавлення волі умовно за втручання в право громадян голосувати з метою вплинути на результати виборів через шахрайську поведінку. Унаслідок цього він на 3 роки та 5 місяців був позбавлений ліцензії на право займатися адвокатською практикою.

Європейський суд з прав людини зазначив, що сторони досягнули згоди щодо того, що засудження заявника було втручанням у його право на свободу вираження поглядів. Втручання було передбачене законом і переслідувало законну мету надати виборцям правдиву інформацію під час президентської кампанії. Що стосується необхідності в демократичному суспільстві, то хоча статтю можна охарактеризувати як констатацію неправдивого факту, заявник сам не писав і не публікував цієї статті, а посилався на неї в розмовах з

іншими людьми просто як на свою власну оцінку фактичної інформації, у вірогідності якої він сумнівався. Національні суди не змогли довести, що він навмисно намагався обманути виборців і завадити їхній здатності голосувати. Крім того, вплив інформації з газети був незначний, бо заявник мав лише 8 примірників підробленої газети й розмовляв про неї з обмеженою кількістю людей. Що стосується пропорційності втручання, п'ятирічний вирок (скорочений до двох років), штраф і анулювання ліцензії заявника на право займатися адвокатською практикою становили дуже серйозне покарання. Держава-відповідач не показала необхідності втручання, а рішення засудити заявника за обговорення інформації, що містилася в підробленому примірнику газети, явно не відповідало законній меті.

**Висновок:** порушення статті 10.

## ТЕЛЕРАДІОМОВНІ МЕДІА ТА ВИБОРИ

### ► ПОЛІТИЧНА РЕКЛАМА

**Відмова в дозволі розмістити рекламу на телебаченні через установлену законом заборону політичної реклами**

**«Енімал дефендерз інтернешнл» проти Сполученого Королівства» (Animal Defenders International v. the United Kingdom) [ВП] — 48876/08 рішення від 22 квітня 2013 року**

Обставини справи: Закон про засоби зв'язку від 2003 року забороняє політичну рекламу на телебаченні та радіо, маючи на меті підтримувати безсторонність телерадіомовних медіа й перешкоджати впливовим групам купувати вплив на аудиторію через етерний час. Заборона стосується не лише реклами з політичним вмістом, однак також органів, які повністю чи частково політизовані, незалежно від наповнення їхньої реклами. Перш ніж заборона стала законом, вона була темою детального розгляду та предметом консультацій між різними парламентськими органами, особливо у світлі рішення Європейського суду у справі «Об'єднання "Ферайн геген Тьєрфабрікен" проти Швейцарії» (VgT Verein gegen Tierfabriken



v. Switzerland), коли заборона політичної реклами була визнана порушенням статті 10 Конвенції.

Заявниця — неурядова організація, що виступає проти використання тварин у торгівлі, науці та дозвіллі, а також прагне добитися змін законодавства й державної політики та вплинути на думку громадськості й парламенту щодо цього питання. 2005 року організація хотіла зняти телерекламу в межах кампанії щодо лікування приматів. Однак Центр дозволів на етерну рекламу («ВАСС») відмовився затвердити рекламу, бо політичний характер цілей заявника означав, що трансляція реклами підпадає під заборону в розділі 321(2) Закону про засоби зв'язку. Таке рішення підтримали Вищий суд та Палата лордів, які постановили у своєму рішенні, що заборону політичної реклами виправдовувала мета, яка полягала в запобіганні впливу на уряд та його політику будь-ким, хто заплатить більше.

Європейський суд з прав людини визнав, що законодавча заборона платної політичної реклами на радіо й на телебаченні становила втручання у права заявника відповідно до статті 10. Втручання було «передбачене законом» і мало на меті зберегти неупередженість мовлення щодо справ, які мають суспільний інтерес, і так захистити демократичний процес. Воно відповідало законній меті захисту «прав інших осіб». Отже, справа полягала в тому, чи був цей захід необхідним у демократичному суспільстві.

Обидві сторони цієї справи мали одну ціль: підтримувати вільні та плюралістичні дебати щодо питань, які становлять суспільний інтерес, і загалом сприяти демократичним процесам. Однак НУО-заявниця вважала, що достатньо було б менш обмежувальних правил. Тому перед Судом стояла вимога збалансувати право НУО-заявниці на поширення інформації та ідей, які становлять суспільний інтерес та які громадськість має право знати, з бажанням органів влади захистити демократичні дебати й процес від спотворювального впливу з боку впливових фінансових груп, що мали переваги в доступі до впливових медіа.

У ході такого збалансування Суд насамперед надав істотного значення тому фактові, що складну нормативно-правову систему, яка регулює політичне мовлення в Сполученому Королівстві, постійно уточнювали й переглядали урядові та судові органи, які вирішили, що такий загальний захід був необхідний для запобігання спотворенню важливих дебатів і підриванню цим демократичних процесів. Законодавство було кульмінацією виняткового аналізу культурних, політичних і правових аспектів заборони й дістало одностайну міжпартійну підтримку без жодного голосу «проти». Пропорційність заборони також детально обговорювали у Вищому суді й Палаті лордів, які проаналізували відповідну судову практику та принципи Конвенції, перш ніж дійти висновку, що таке втручання було необхідне і пропорційне.

По-друге, Суд вважав за потрібне спеціально описати в забороні точні ризики спотворення, яких держава намагалася уникнути, мінімально порушивши право на свободу вираження поглядів. Заборона стосувалася лише платної політичної реклами й обмежувалася найвпливовішими та найдорожчими медіа (радіо та телебачення).

Суд відхилив аргументи НУО-заявниці, постановивши, що:

- Розрізнення, яке базується на особливому впливі телерадіомовних медіа проти інших форм медіа, було правильне з огляду на негайний і потужний вплив перших. Нема доказів того, що розвиток інтернету та соціальних мереж за останні роки так змістив сферу згаданого впливу, що була підірвана потреба в забороні конкретно телерадіомовних медіа.
- Послаблення правил шляхом надання дозволу на рекламу соціальним правозахисним організаціям може призвести до зловживань (скажімо, з боку заможних органів, чії плани просувають соціальні правозахисні організації, створені якраз із цією метою, або велика кількість аналогічних зацікавлених груп, створених для накопичення часу на рекламу).
- Крім того, заборона, що вимагає розмежовувати рекламодавців та рекламу в кожному окремому випадку, може виявитися непридатною: зважаючи на складну нормативну базу, ця форма контролю здатна призвести до непевності, судових процесів,

витрат і затримок, а також до звинувачень у дискримінації й свавіллі.

- Також, хоча й може існувати тенденція до уникнення широких заборон, у Європі не досягнуто згоди щодо того, як регулювати платну політичну рекламу. Договірні держави застосовували різноманітні засоби регулювання політичної реклами, що відображали значні відмінності в історичному розвитку, культурному розмаїтті, політичній думці та демократичному баченні. Брак консенсусу розширив незначну свободу розсуду, яку держави мали щодо обмежень вираження інтересів громадськості.
- Насамкінець, вплив заборони не переважив наведені вище переконливі обґрунтування на користь загального заходу. Доступ до альтернативних медіа був ключем до пропорційності обмеження доступу до інших потенційно корисних медіа, а НУО-заявниця мала доступ до низки альтернатив (як-от друковані й інтернетні медіа та соціальні мережі).

Тому причини, на які вказували органи влади, обґрунтовуючи заборону, були доречні та достатні, і нема підстав вважати захід непропорційним втручанням у право заявниці на свободу вираження поглядів.

**Висновок:** немає порушення статті 10 Конвенції (свобода вираження поглядів).

**Накладення штрафу на телевізійну станцію за трансляцію реклами невеликої політичної партії становить порушення установленої законом заборони на будь-яку політичну телевізійну рекламу.**

**«“ТВ вест АС” та “Ругаланд пенсьоністпарті” проти Норвегії» (TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti v. Norway) — 21132/05 рішення від 11 грудня 2008 року**

Заявниками були телевізійна компанія та регіональна філія невеликої політичної партії (Партії пенсіонерів). Компанію «ТВ вест (TV

Vest)» оштрафували на підставі того, що вона транслювала політичну рекламу Партії пенсіонерів, що порушувало встановлену законом заборону на таку рекламу. Ця заборона була постійна та стосувалася лише телебачення; політичну рекламу в інших медіа дозволяли. «ТВ вест (TV Vest)» безуспішно оскаржувала штраф у судах.

Європейський суд з прав людини був готовий прийняти, що брак згоди в Європі щодо цього питання говорить на користь надання державі більшої свободи розсуду, аніж та, яку зазвичай дозволяли в рішеннях, що стосувалися обмежень політичних дебатів. Обґрунтуванням законодавчої заборони політичної реклами на телебаченні було, як стверджував національний Верховний суд, припущення, що використання такої потужної та поширеної форми й засобу вираження поглядів, імовірно, могло загалом знизити якість політичних дебатів. Можна легко викривити тлумачення складних питань, а фінансово впливові групи отримали б більші можливості для просування своїх поглядів.

Однак Партія пенсіонерів не належала до категорії партій або груп, які були основними цілями заборони. Натомість вона належала до категорії, яку така заборона загалом мала захищати. Крім того, на відміну від великих політичних партій, діяльність яких і так широко висвітлювали на телебаченні, про Партію пенсіонерів практично не згадували. Отже, платна реклама на телебаченні була для Партії пенсіонерів єдиним засобом донести своє повідомлення до громадськості через цей тип медіа. А що, згідно із законодавством, Партію пенсіонерів позбавили такої можливості, то вона опинилася в невідгідному становищі проти великих партій. Нарешті, конкретна реклама, про яку йдеться, а саме короткий опис Партії пенсіонерів і заклик проголосувати за неї на майбутніх виборах, не містила елементів, які могли знизити якість політичних дебатів або образити людей з різними переконаннями. За цих обставин, той факт, що телебачення мало швидший і потужніший вплив, ніж інші медіа, не може виправдати заборони та штрафу, накладених на компанію «ТВ вест (TV Vest)».

Тому обмеження права заявника на свободу вираження поглядів, зумовлене заборонаю та штрафом, не можна було вважати

необхідним у демократичному суспільстві, попри свободу розсуду національних органів влади.

**Висновок:** порушення статті 10 Конвенції (свобода вираження поглядів).

## Заборона трансляції політичної реклами

**«Об'єднання «Ферайн геген Тьєрфабрикен» проти Швейцарії» (VgT Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland), 24699/94 рішення від 28 червня 2001 року**

Об'єднання «Ферайн геген Тьєрфабрикен» (VgT Verein gegen Tierfabriken) — це зареєстрована у Швейцарії асоціація, що займається захистом тварин. Вона створила телерекламу про захист прав тварин у відповідь на рекламу м'ясної галузі, яку мала транслювати швейцарська радіо- й телемовна компанія. В одному кадрі було показано гамірне приміщення зі свинями в маленьких загонах, а їхні умови зіставлено з умовами в концтаборах. Реклама завершувалася словами «їжте менше м'яса задля свого здоров'я, тварин і середовища».

10 січня 1994 року Компанія комерційного телебачення, що відповідає за телевізійну рекламу, повідомила асоціацію, що не транслюватиме реклами через її «явний політичний характер». Асоціація-заявниця подала скаргу, яку передано у Федеральний відділ зв'язків, який повідомив асоціацію про те, що Компанія комерційного телебачення мала право вільно купувати рекламу й вибирати своїх партнерів на власний розсуд. Також була відхилена інша скарга Федерального відділу транспорту й енергетики. Асоціація подала апеляцію в порядку адміністративного судочинства, яку відхилив Федеральний суд.

Асоціація-заявниця поскаржилася, що відмова транслювати її рекламу становила порушення статті 10 Конвенції.

Європейський суд зауважив, що рекламу вважають «політичною» в значенні пункту 5. 18 § 5 Закону про федеральне радіо й телебачення;

замість того щоб стимулювати громадськість придбати певний продукт, вона показувала суперечливі думки, що стосувалися сучасного суспільства загалом і лежали в основі різних політичних дебатів. Тому асоціація-заявниця могла передбачити, що її реклами не транслюватимуть, а отже втручання в право заявника на свободу вираження поглядів було «передбачене законом» відповідно до статті 10 § 2.

Суд також взяв до уваги думку Федеральної ради про те, що пункт S. § 18 § 5 був призначений завадити фінансово впливовим групам дістати конкурентну перевагу в політиці, а також рішення Федерального суду, яке встановлювало, що заборона мала на меті гарантувати незалежність телерадіомовника, звільнити політичний процес від надмірного комерційного впливу, забезпечити певну рівність можливостей для різних сил суспільства, а також підтримати пресу, яка могла вільно публікувати політичну рекламу. Тому Суд постановив, що захід був спрямований «захистити права інших» у значенні статті 10 § 2.

Він надалі стверджував, що швейцарські органи влади мали певну свободу розсуду, коли вирішували, чи існувала «нагальна соціальна проблема» відмовити в трансляції реклами. Така свобода розсуду була особливо важлива в комерційних питаннях, особливо в такій складній та швидкоплинній сфері, як реклама. Однак ступінь свободи розсуду був зменшений, бо на кону були не лише комерційні інтереси, а участь у дебатах, що впливали на загальні інтереси. Тому Суд розглядав, чи був досягнутий справедливий баланс між свободою вираження поглядів асоціації-заявниці та аргументами, наведеними швейцарськими органами влади щодо заборони політичної реклами.

Суд зауважив, що впливові фінансові групи можуть отримати конкурентні переваги через комерційну рекламу й так здатні чинити тиск та зрештою обмежити свободу радіо- та телевізійних станцій, які транслюють рекламу. Такі ситуації підривали основоположну роль свободи вираження поглядів у демократичному суспільстві, передбачену статтею 10 Конвенції, особливо коли йдеться про

інформацію та ідеї, що становлять суспільний інтерес і отримати які громадськість має право. Це було особливо важливо для аудіовізуальних медіа, чії програми часто транслювалися на широкий загал.

Однак, зазначаючи, що статтю S. 18 § 5 застосовували лише до трансляцій на радіо й телебаченні, а не до інших медіа, як-от преси, Суд постановив, що заборона політичної реклами, яка стосувалася лише певних медіа, не видавалася особливо нагальною потребою. Навіть більше, не доведено, що асоціація-заявниця була потужною фінансовою групою, яка через свою рекламу намагалася поставити під загрозу незалежність компанії-мовника, рівноправність можливостей між різними силами в суспільстві чи неправомірно вплинути на громадську думку. Справді, асоціація-заявниця мала на меті не зловживати конкурентною перевагою, а лише взяти участь у тогочасному обговоренні захисту тварин і піклування про них. На думку Суду, національні органи влади «відповідно й достатньо» не обґрунтували втручання у свободу вираження поглядів асоціації-заявниці.

Суд також зауважив, що телевізійні програми швейцарської телерадіомовної компанії були єдиним засобом асоціації-заявниці донести своє повідомлення до всього швейцарського суспільства, бо лише ці програми транслювали по всій території Швейцарії. Сигнал регіональних приватних телеканалів та іноземних телестанцій не покривав усю територію Швейцарії.

**Висновок:** порушення статті 10 Конвенції (свобода вираження поглядів).

### ► «НЕОДНАКОВЕ» ВИСВІТЛЕННЯ КАНДИДАТІВ НА ВИБОРАХ У МЕДІА

**Ймовірно упереджене висвітлення парламентських виборів**

**Справа «Комуністична партія Росії та інші проти Росії» (Communist Party of Russia and Others v Russia) — 29400/05 рішення від 19 червня 2012 року**

Заявниками були дві російські політичні партії — Комуністична партія Російської Федерації та Російська демократична партія «Яблоко» — і шість російських громадян. У грудні 2003 року під час виборів членів Держдуми всі вони позиціонували себе як опозиційні партії та кандидати. Проурядові сили, по суті, представляла Партія «Єдина Росія», яка здобула більшість голосів (понад 37 %). Комуністична партія набрала 12,6 % голосів і отримала 52 місця в парламенті. Партія «Яблоко» здобула 4,3% голосів і жодного місця в парламенті. Лише один із шістьох незалежних кандидатів був обраний депутатом. Вибори висвітлювали п'ять найбільших загальнонаціональних компаній-мовників. Три з них безпосередньо контролювала держава, а пов'язані з державою корпорації були основними акціонерами інших двох компаній. Під час передвиборчої кампанії кожний державний мовник мав надати партіям-кандидатам одну годину безплатного етерного часу на робочий день на кожному теле- чи радіоканалі, які ця компанія-мовник контролювала. Крім того, партії і кандидати мали змогу на рівних правах придбати певну тривалість платного етерного часу з метою проведення передвиборчої кампанії. Крім «передвиборчої агітації», усі канали також висвітлювали вибори в численних випусках новин.

Заявники скаржилися, що висвітлення в медіа було несправедливе, а п'ять великих телеканалів насправді агітували за владну партію, що етерний час був виділений нерівномірно, а інформація, яку поширювали, не мала нейтрального характеру. Вони стверджували, що органи виконавчої влади використовували свій вплив, щоб нав'язати телекомпанії політику, яка допомагала просувати партію «Єдина Росія». По-третє, заявники стверджували, що упереджене висвітлення на телебаченні дуже вплинуло на громадську думку та зробило вибори «невільними». Вони заявляли, що *де-юре* нейтралітет п'яти загальнонаціональних каналів *де-факто* не існував.

Утім Європейський суд з прав людини відзначив, що Верховний суд Росії наполягав на браку доказів політичної маніпуляції та причинного зв'язку між висвітленням у ЗМІ й результатами виборів. Партія «Союз правих сил», яку загалом позитивно висвітлювали в ЗМІ, навіть не пройшла мінімального прохідного бар'єра, тоді як політичний



блок «Родіна» здобув значно кращі результати на виборах, попри слабе висвітлення в ЗМІ. Тому аргументи російського Верховного суду не видавалися довільними чи явно необґрунтованими.

До того ж заявники не надали ніяких прямих доказів зловживань із боку уряду-відповідача своїм владним становищем у капіталі відповідних телекомпаній чи в керуванні ними. Вони також недостатньо пояснили, як на підставі наявних доказів та інформації й без скарг журналістів про надмірний тиск на них можна розрізнити пропаганду уряду та справжню політичну журналістику та/чи рутинні репортажі про діяльність державних чиновників. З огляду на такі аргументи, впливало, що твердження заявників про зловживання урядом не були достатньо доведені.

Інше питання, отже, полягало в тому, чи мала держава позитивне зобов'язання за статтею 3 Протоколу № 1 гарантувати збалансоване й сумісне з духом «вільних виборів» висвітлення в ЗМІ, які контролює держава, навіть якщо не були виявлені прямі докази навмисної маніпуляції. На думку Європейського суду, система подання виборчих апеляцій у цій справі була достатня для виконання позитивного зобов'язання держави, яке мало процесуальний характер. З боку матеріально-правового аспекту, держава була зобов'язана втрутитися, щоб забезпечити наявність різних думок у ЗМІ. Заявники дістали певний доступ до загальнодержавних телеканалів; так вони дістали безплатний і платний етерний час без розрізнення за політичними силами. Кількість етерного часу, наданого опозиційним кандидатам, не була незначна. Аналогічні положення регулювали доступ партій і кандидатів до регіональних телеканалів та інших ЗМІ. Крім того, опозиційні партії та кандидати мали змогу донести електоратові свої політичні ідеї через ЗМІ, які контролювали власне вони. Механізми, які існували під час виборів 2003 року, гарантували опозиційним партіям і кандидатам принаймні мінімальну видимість на телебаченні.

Що стосується твердження про те, що держава повинна була забезпечити нейтралітет аудіовізуальних ЗМІ, то скарги заявників не були достатньо обґрунтовані. Були вжиті певні заходи, щоб

гарантувати деяку видимість опозиційних партій і кандидатів на російському телебаченні та забезпечити редакційну незалежність і нейтралітет ЗМІ. Найпевніше, ці заходи не забезпечили фактичної рівноправності. Проте під час оцінки у світлі конкретних обставин виборів у 2003 році так, як їх представлено Судові, і з урахуванням свободи розсуду держави відповідно до статті 3 Протоколу № 1, не можна було встановити, що держава аж так не виконала своїх позитивних зобов'язань, що це призвело до порушення згаданого положення.

**Висновок:** немає порушення статті 3 Протоколу № 1 (право на вільні вибори).

### ► ДОСТУП ДО МОВНИХ КОМПАНІЙ ДЛЯ КАНДИДАТІВ НА ВИБОРАХ

**Часові інтервали, надані шляхом жеребкування під час передвиборчих кампаній і телевізійні дебати, зарезервовані для партій, які вже представлені в парламенті або мають підтримку 4 % виборців**

**«Партія "Яуніє демократи" та партія "Мусу Земе" проти Латвії» (Partija «Jaunie Demokrāti» and Partija «Mūsu Zeme» v. Latvia) — 10547/07 і 34049/07 рішення про неприйнятність для розгляду від 29 листопада 2007 року**

Центральна виборча комісія ухвалила рішення оголосити остаточні результати парламентських виборів 2006 року, в яких сім із дев'ятнадцяти списків здобули місця в парламенті. Списків заявників не було серед обраних, бо вони не пройшли 5 % прохідного бар'єра. Вони попросили касаційну колегію Верховного суду анулювати це рішення; другий заявник також попросив суд визнати вибори несправедливими й недійсними. У рішенні суду, ухваленому після змагального слухання, касаційна колегія Верховного суду постановила в першій та останній інстанціях об'єднати скарги й відхилити їх. Вона підтвердила заяви скажників щодо фактів і встановила, що деяку рекламу двох політичних партій фінансували корпорації, чії

керівники мали прямі зв'язки із зацікавленими сторонами; вартість реклами становила частину їхніх передвиборчих витрат; витрати були значно вищі за законний максимум; така ситуація становила явне порушення закону про фінансування політичних партій. Однак колегія виявила, що порушення не було достатньо серйозним, щоб можна було говорити про спотворення волі народу; напередодні виборів це питання обговорювала преса, тому воно було добре відоме широкому загалові. Отже, не було ніяких підстав сумніватися в справедливості виборів загалом та оголошувати результати виборів недійсними.

Що стосується політики національної телерадіокомпанії, касаційна колегія Верховного суду зазначила, що часові інтервали безплатного етеру виділяли шляхом жеребкування, а твердження другого заявника про те, що в телевізійних дебатах брали участь лише вже представлені в парламенті партії або ті, що, за підрахунками екзитполів, мали підтримку 4 % електорату, а іншим натомість пропонували лише «непіковий» час, були необґрунтовані. Колегія наголосила, що забезпечення рівності між політичними партіями не передбачає зобов'язання виділяти кожній з них однаковий етерний час на радіо й телебаченні під час виборчих кампаній. Суспільні мовники мають право враховувати важливість партій і підтримку виборців. Це рішення суду було поєднане з рішенням, яке звертало увагу Кабінету Міністрів на встановлені судом недоліки та необхідність запровадити ефективний механізм забезпечення цілісності виборчого процесу.

Закон — стаття 3 Протоколу № 1 (право на вільні вибори): Незалежно від тієї кількості реклами, яку партія чи кандидат мали під час виборчої кампанії, така реклама не була єдиним чинником, що вплинуло на вибір електорату. Були, наприклад, також політичні, економічні, соціологічні й психологічні чинники, завдяки яким було складно чи навіть неможливо визначити точний вплив надмірної реклами на кількість голосів, здобутих певною партією чи кандидатом. Обґрунтування касаційної колегії Верховного суду було добре збалансоване, а впровадження нею критерій серйозності зовсім не можна вважати необґрунтованим. Отже, немає підстав ставити під

сумнів її підхід, що полягав у визнанні виборів недійсними тільки у виняткових і особливо серйозних випадках, коли порушення справді вплинуло на волевиявлення людей.

Окрім того, заявники брали участь у змагальних процесах, де вони мали змогу представити всі свої аргументи, які вважали за необхідні для захисту своїх інтересів. Отже, розглядаючи скаргу, касаційна колегія Верховного суду не переступила межі доступної їй свободи розсуду, і висновки, оголошені в її рішенні, не були ані свавільними, ані необґрунтованими, а тому не було втручання у вільне волевиявлення людей при виборі законодавчих органів.

Говорячи, зокрема, **про поведінку національної телерадіокомпанії, Європейський суд з прав людини нагадав, що стаття 3 Протоколу № 1 не гарантувала права політичної партії на етерний час на радіо чи телебаченні напередодні виборів. Він визнав, що проблеми можуть виникати за виняткових обставин, скажімо, якщо в період виборів одній політичній партії відмовили в етерному часі, а іншим — ні. Однак другий заявник не підтвердив наявності таких виняткових обставин.**

**Висновок:** явно необґрунтовано.

### ► ТЕЛЕДЕБАТИ ПІД ЧАС ВИБОРЧИХ КАМПАНІЙ

**Попередження політикові у зв'язку з тим, що вона назвала свого опонента «злодієм» під час прямої телевізійної трансляції у передвиборчий період, та судовий наказ, що надав її опонентові право на відповідь**

**«Вітренко та інші проти України» (Vitrenko and Others v. Ukraine) — 23510/02 рішення про неприйнятність для розгляду від 16 грудня 2008 року**

Перша заявниця була лідером Прогресивної соціалістичної партії України. Вона балотувалася на виборах до парламенту 2002 року. За кілька тижнів до виборів один з телеканалів запланував політичні дебати, однак в останню мить скасував їх. Пані Юлію Тимошенко,

яка мала бути учасницею дебатів разом з першою заявницею, охорона не впустила в студію телеканалу. Не знаючи про це, перша заявниця під час прямих трансляцій відреагувала на неявку опонентки так: «Вона добре знала, що я доведу, що вона злодійка... Вона навмисно не прийшла і ніколи не відмиється від своєї провини...». Після скарги пані Тимошенко Центральна виборча комісія винесла офіційне попередження першій заявниці про те, що вона порушила виборче законодавство та принцип презумпції невинуватості, закріплений Конституцією України. Це попередження було опубліковане у двох офіційних газетах. Перша заявниця безуспішно оскаржувала це рішення у Верховному суді. Після зазначених подій пані Тимошенко подала проти першої заявниці судовий позов за наклеп. Намагаючись підтвердити свої заяви, які вона зробила на телебаченні, перша заявниця звернулася до суду з проханням отримати від Генеральної прокуратури та Державної податкової адміністрації копії рішень, що стосувалися розслідування відкритих кримінальних справ проти пані Тимошенко. Цей запит відхилили як такий, що не стосується справи, яку розглядали. Суд ухвалив рішення частково не на користь першої заявниці. Зокрема, він установив, що пані Тимошенко ніколи не засуджували за крадіжку чи аналогічний кримінальний злочин. Отже, твердження першої заявниці порушували право пані Тимошенко на презумпцію невинуватості. Суд також визнав неправдивими твердження першої заявниці, відповідно до яких пані Тимошенко звинувачували в навмисній неявці на теледебати. Суд наказав каналові забезпечити, щоб пані Тимошенко були надані 50 секунд часу в прямому етері, під час якого вона зможе спростувати заяви, які про неї поширювала перша заявниця. Він також постановив, що перша заявниця має заплатити за цю трансляцію. Перша заявниця, наголошуючи на тому, що термін «злодійка» був оцінним судженням, безуспішно подала апеляцію.

Не прийнято судом. Попередження Центральної виборчої комісії, а також санкції, накладені судами, були втручанням у право заявниці на свободу вираження поглядів. Втручання було «передбачене законом» і переслідувало законну мету захистити «репутацію чи права інших». Із матеріалів, які подали сторони, впливало, що слово

«злодій» зазвичай означає участь у кримінальній діяльності, і саме в такому значенні його, ймовірно, витлумачили б люди. Отже, це було не просто оціночним судженням, а неправдивим викладенням факту. Попри особливу роль першої заявниці як кандидата на парламентських виборах та її політичну кампанію, критика, яку заявниця висловила стосовно свого політичного опонента, містила неправдиві звинувачення, які надавали національним органам влади підстави вважати, що існують достатні причини вжити заходів щодо особи, яка висунула ці звинувачення. Крім того, варто зазначити, що заявниця звинуватила пані Тимошенко за відсутності останньої.

Хоча цю подію можна вважати частиною публічних дебатів, фактично не відбулося гарячої дискусії в прямому етері, під час якого політичні лідери могли б переступити через певні обмеження. З огляду на обставини цієї справи, рішення національних органів влади ухвалити попередження з його подальшою публікацією в газетах та надати пані Тимошенко можливість спростувати звинувачення на тому ж майданчику, де вони були висловлені, можна обґрунтовано вважати такими, що відповідають принципам, установленим судовою практикою Суду. Не можна сказати, що влада переступила межі своєї свободи розсуду.

**Висновок:** явно необґрунтовано.

### ► **ОБОВ'ЯЗКИ МОВНИХ КОМПАНІЙ ПІД ЧАС ІНТЕРВ'Ю З КАНДИДАТАМИ НА ВИБОРАХ**

**«Гайдер проти Австрії» (Haider v. Austria) 25060/94 рішення про неприйнятність для розгляду від 18 жовтня 1985 року**

Заявник — політик і лідер австрійської Партії свободи. Під час виборів у Віденську міську раду компанія «ORF» (австрійська теле-радіомовна корпорація) транслювала на телебаченні спеціальну програму про вибори. У дев'ятьох представників політичних партій, зокрема в заявника, взяли інтерв'ю в той час. Заявник поскаржився в Європейську комісію з прав людини, з посиланням на статтю 10 Конвенції, на те, що компанія «ORF» подавала новини про

перебіг виборів загалом та щодо нього зокрема способом, що не відповідав критеріям плюралізму інформації та об'єктивності, як того вимагала стаття 10.

Європейська комісія з прав людини постановила, що право політика на інтерв'ю в якійсь особливій формі не впливає зі статті 10. У зв'язку з цим Комісія нагадала, що свобода політичних дебатів лежить в основі поняття демократичного суспільства, згадка про яке переважає в тексті Конвенції. Тож коли йдеться про політика, який виконує свої службові повноваження, то обмеження прийнятної критики ширші, ніж ті, які стосуються приватної особи. Політик неминуче та свідомо відкриває себе журналістам і широкому заголові для ретельного вивчення кожного свого слова та вчинку; він повинен демонструвати більший ступінь толерантності, особливо коли сам робить публічні заяви, у яких критикує когось. Комісія до того ж постановила, що під час інтерв'ю політиків журналіст-інтерв'юер, керуючись інтересами свободи політичних дебатів, може також висловлювати критичні й провокаційні думки, а не просто нейтрально спрямовувати твердження розмовника в потрібне русло, бо останній може негайно відповісти. Тому Комісія зазначила, що з огляду на обставини цієї справи права заявника відповідно до статті 10 Конвенції не були порушені.

**Висновок:** явно необґрунтовано

## ОНЛАЙН-МЕДІА ТА ВИБОРИ

### ► ВИСТВІТЛЕННЯ НЕПРАВОМІРНИХ ДІЙ КАНДИДАТІВ НА ВИБОРАХ

**Редактора оштрафували за публікацію звинувачень особи, яка балотувалася на виборах, у розбещенні дітей**

**«Олафссон проти Ісландії» (Ólafsson v. Iceland), 58493/13, рішення від 16 березня 2017 року**

Заявник, редактор інтернет-медіа, опублікував заяву двох сестер, які звинувачували свого родича, який балотувався на виборах, у тому,

що в дитинстві він їх розбещував. Родич подав проти заявника позов у суд за наклеп і вимагав визнати недійсними низку заяв. Верховний суд визнав заяви зі звинуваченнями родича в розбещенні дітей наклепницькими й наказав заявникові виплатити компенсацію. У ході судового процесу, відповідно до Конвенції, заявник поскаржився на порушення його права на свободу вираження поглядів, згідно зі статтею 10.

На думку Європейського суду з прав людини, питання сексуального насильства щодо дітей — серйозна тема, що становить суспільний інтерес. Балотуючись на загальних виборах, родич мав розуміти, що він неминуче й свідомо потрапить у публічний простір і через це до його дій буде прикута значно більша увага. Загальна вимога до журналістів, що полягала в систематичному та формальному дистанціюванні себе від змісту цитати, яка могла б образити чи спровокувати інших людей або зашкодити їхній репутації, не була сумісною з роллю преси, тобто інформуванням про поточні події, думки й ідеї. Покарання журналіста за допомогу в поширенні заяв іншої особи, які вона висловила в інтерв'ю, здатне серйозно перешкоджати внесковій преси в обговорення питань, що мають суспільний інтерес; таке покарання не можна передбачати, якщо на те немає особливо вагомих причин. Журналіст, який написав статті, намагався підтвердити довіру до сестер і правдивість їхніх заяв, опитавши кількох людей, а родичеві дали можливість прокоментувати звинувачення. З огляду на ці обставини й усвідомлюючи, що заявник був редактор, а не журналіст, Суд визнав, що заявник діяв сумлінно й переконався, що статтю написано з дотриманням усіх звичних журналістських обов'язків щодо перевірки твердження про факти. Було ясно, що ці заяви зробили сестри. Ще раніше вони написали листа, у якому виклали частину цих звинувачень, і надіслали його своїм родичам, поліції та службі захисту дітей. Вони опублікували цього листа й усі заяви з нього на своєму вебсайті ще до того, як редактор опублікував статті.

Відповідно до національного законодавства, родич мав змогу розпочати проти сестер провадження про наклеп, однак він вирішив подати позов лише проти редактора-заявника. Хоча компенсація, яку наказали сплатити заявникові, не була кримінальною санкцією,



а сума не була надто великою, у контексті оцінки пропорційності значення мав не розмір санкції, а сам факт того, що стосовно відповідної особи ухвалили рішення, хоча воно й мало винятково цивільний характер. Будь-яке неналежне обмеження свободи вираження поглядів тягне за собою ризик перешкодити висвітленню аналогічних питань у медіа або зовсім паралізувати його.

**Висновок:** порушення статті 10 Конвенції (свобода вираження поглядів).

Також див. справу «Партія угорського двохвостого собаки проти Угорщини» (*Magyar Kétfarkú Kutya Párt v. Hungary*) — 201/17, рішення від 23 січня 2018 року (не остаточне). Політичну партію оштрафували за надання виборцям доступу до мобільного додатка, який дозволяв ділитися анонімними фотографіями своїх виборчих бюлетенів: порушення [цю справу передано у Велику палату 28 травня 2018 року].

## ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ УЧАСНИКІВ МІЖНАРОДНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ «МЕДІА ТА ВИБОРИ В УКРАЇНІ: ВИКЛИКИ ТА МОЖЛИВІ РІШЕННЯ»

---

05 квітня 2016 року Рада Європи спільно з Верховною Радою України, Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення, Центральною виборчою комісією провели міжнародну конференцію «Медіа та вибори в Україні: виклики та можливі рішення». В дискусії взяло участь близько 200 учасників та учасниць, серед яких міжнародні експерти, представники законодавчої гілки влади, національного та іноземних медіарегуляторів, Центральної виборчої комісії, представники судової та виконавчої гілки влади, органів місцевого самоврядування, представники профільних громадських організацій та медіаспільноти.

Учасники та учасниці конференції,

*висловлюючи* прихильність до стандартів Ради Європи у сфері висвітлення виборів засобами масової інформації та необхідність їх дотримання, зокрема, але не лише:

- Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини (справи щодо статті 3 Першого протоколу Конвенції «Право на вільні вибори» та статті 10 Конвенції «Свобода вираження поглядів»);
- Кодексу належної практики у виборчих справах, керівним принципам та пояснювальній доповіді, ухвалених Венеційською комісією на 52-й сесії, Венеція, 18 — 19 жовтня 2002 року;
- Рекомендації N R (99) 15 Комітету міністрів Ради Європи щодо заходів з висвітлення виборчих кампаній у медіа;
- Рекомендації N Rec (2003) 4 Комітету міністрів Ради Європи державам-учасницям про загальні правила боротьби з

корупцією при фінансуванні політичних партій і виборчих кампаній;

- Рекомендації СМ/Rec (2007) 15 Комітету міністрів Ради Європи державам-учасникам щодо заходів з висвітлення виборчих кампаній у медіа;
- Рекомендація СМ/Rec(2007)3 Комітету міністрів Ради Європи державам-учасникам про функціонування суспільних медіа в інформаційному суспільстві;

наголошуючи на важливій ролі об'єктивного та неупередженого висвітлення виборчого процесу засобами масової інформації та беручи до уваги європейський досвід та практики,

зважаючи на проблемні питання законодавчого регулювання і практики висвітлення виборчого процесу засобами масової інформації в Україні, зокрема:

- приватні засоби масової інформації здебільшого не суто бізнес-орієнтовані й усе частіше використовуються як механізми лобювання політичних інтересів різних політичних груп;
- вплив власників-олігархів на редакційну політику належних їм ЗМІ;
- брак належного законодавчого регулювання питань діяльності медіа під час виборчого процесу;
- недотримання чинного виборчого законодавства суб'єктами виборчого процесу;
- відсутність відповідального органу з достатніми повноваженнями для дієвого та ефективного нагляду і забезпечення дотримання виборчого законодавства засобами масової інформації;
- затягування процесу створення повноцінної системи суспільного мовлення;
- брак поваги з боку суб'єктів виборчого процесу та інших сторін, залучених у виборчий процес, до міжнародних та європейських стандартів проведення виборів, зокрема до стандартів чесності, вірогідності та збалансованості;

- кризу довіри до органів адміністрування виборів, зокрема, до Центральної виборчої комісії;
- неналежне інформування виборців щодо подій та фактів, пов'язаних з виборчим процесом і процедурами;
- порушення принципу рівних умов доступу до ЗМІ для партій і кандидатів,

дійшли таких висновків та розробили такі рекомендації:

1. Під час конференції експерти зазначили, що проблеми висвітлення виборів у засобах масової інформації (ЗМІ), проблеми кандидатів (партій) із ЗМІ під час передвиборчої агітації вимагають проведення різноманітних експертиз та швидких дій. Для забезпечення швидкого реагування передусім необхідно створення на рівні законодавства моделі: правила — регулятор — відповідальність.

На рівні законодавчого регулювання в Україні існує багато прогалин у цій сфері. Тому можна говорити лише частково про наявність правил, частково про існування регулятора для телебачення і радіомовлення (відсутній для друкованих ЗМІ та інтернет-ресурсів) та те, що практично нема відповідальності (зокрема, з урахуванням практики застосування чинного законодавства).

Основні завдання для регулятора під час виборчого процесу — забезпечення плюралізму та свободи слова, проведення моніторингу основних ЗМІ (предмет та час виступів для кандидатів та їхніх прибічників, умови доступу до медіа — рівність абсолютна або пропорційна), пошук нових шляхів для висвітлення виборчого процесу з урахуванням еволюції ЗМІ. Своєю чергою регулятор повинен мати збалансований склад, діяти неупереджено, незалежно та прозоро, розслідувати порушення і швидко ухвалювати рішення, мати в розпорядженні розумні, адекватні та дієві санкції.

Учасники конференції також обговорювали можливість та необхідність запровадження в Україні регіональних регуляторів або представників регулятора в регіонах.

**Рекомендація 1:** внести зміни до чинного законодавства з метою визначення ефективного державного регулятора (регуляторів) для

нагляду за дотриманням та забезпеченням дотримання виборчого законодавства ЗМІ.

2. Учасники конференції звернули увагу на проблему умовних і неефективних санкцій, які сьогодні передбачені в законодавстві за порушення правил проведення інформування виборців та ведення передвиборчої агітації. Зазначалося, що регулятор повинен мати в своєму розпорядженні дієві механізми впливу на порушників — попередження, градацію штрафів залежно від виду порушення та порушника, анулювання ліцензій. Інакше регулятор буде не в змозі належним чином здійснювати нагляд та забезпечувати дотримання законодавства ЗМІ. Це стосується й інших державних органів, які уповноважені накладати стягнення та застосовувати інші види санкцій. Вони повинні мати реальний, а не умовний перелік санкцій для можливого застосування.

**Рекомендація 2:** передбачити систему адекватних санкцій за порушення ЗМІ виборчого законодавства у сфері передвиборчої агітації, інформування виборців та висвітлення виборчого процесу.

3. Суспільне мовлення — основа інформаційних відносин під час виборів у багатьох європейських демократіях. Фінансово і політично сильне суспільне мовлення — важлива частина розв'язання багатьох завдань, пов'язаних із забезпеченням принципу рівних умов для суб'єктів виборчого процесу (особливо, при забороні передвиборчої агітації на ТБ і радіо), належного інформування виборців, створення неупереджених правил гри щодо проведення передвиборчої агітації.

За оцінкою міжнародних експертів, дійсний план зі створення Національної суспільної телекомпанії України за умови його повного і вчасного впровадження матиме позитивний вплив на демократичний процес і поліпшить роботу різних ЗМІ.

Відповідно, всім державним органам слід звертати особливу увагу і жорстко реагувати на спроби саботажу або затягування процесу створення сильного суспільного мовника в Україні.

**Рекомендація 3:** прискорити процес створення повноцінної системи суспільного мовника, зокрема сприяти якнайшвидшій реєстрації ПАТ «Національна суспільна телерадіокомпанія України».

4. Однією з найпоширеніших і небезпечних проблем залишається розповсюдження агітаційних матеріалів в ЗМІ без позначення «агітація» та їх оплата з інших, ніж виборчі фонди, джерел. Подібні дії різних учасників та суб'єктів виборчого процесу містять ознаки «корупції», вводять в оману виборців і порушують основні принципи виборчого процесу. Ефективне запобігання цьому явищу потребує внесення комплексу змін до чинного законодавства, як до виборчого законодавства, так і до Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення.

**Рекомендація 4:** удосконалити чинне законодавство з метою чіткого розмежування передвиборчої агітації та інформування виборців, запровадження ефективних механізмів боротьби з прихованою рекламою та «джинсою».

5. За різними даними, в Україні близько 80 % витрат виборчої кампанії політичних партій/кандидатів здійснюються з метою розміщення матеріалів передвиборчої агітації на ТБ і радіо. В останні роки зафіксовано безліч «віртуальних проєктів», які брали участь у виборах та існували тільки у форматі візуалізації на білбордах, у політичній рекламі на ТБ і радіо, на різних інтернет-ресурсах, в друкованих ЗМІ тощо. Брак обмежень щодо виборчих фондів суб'єктів виборчого процесу та щодо кількості та тривалості розміщення платних агітаційних матеріалів призводить до такої ситуації: що більші фінансові можливості суб'єкта виборчого процесу, то більше він присутній в ЗМІ, то вищий його рейтинг та більший вплив на виборця. Як результат, завдяки поширенню суто емоційного та беззмістовного для виборців агітаційного контенту через засоби зовнішньої реклами, на виборні посади в Україні можуть потрапляти «кабінетні кандидати», які не провели жодної зустрічі з виборцями. Учасники конференції також відзначили низку інших негативних явищ, які супроводжують таку форму агітації: 1) збільшення вартості передвиборчої кампанії; 2) ручне регулювання

медіаринку кількома операторами з національним покриттям; 3) значний вплив адміністративного ресурсу, внаслідок чого «небажані» кандидати/партії взагалі не мають доступу до ЗМІ або такий доступ істотно обмежений; 4) непрозорість медіаринку, величезна кількість необлікованих носіїв; 5) нестача змістовного для виборця наповнення агітаційних матеріалів; 6) масові порушення «дня тиші» та агітація в день виборів.

На думку міжнародних експертів, платне розміщення матеріалів передвиборчої агітації в аудіовізуальних ЗМІ — це потужний і небезпечний інструмент. Зокрема, він містить у собі такі загрози: 1) збільшення витрат на передвиборчу кампанію; 2) зменшення політичної пропозиції (невідомі кандидати та маленькі партії не можуть собі дозволити таких великих витрат), зміцнення двопартійної системи; 3) негативна реклама (більшість передвиборчої політичної реклами використовується для критики опонента, підвищується жорстокість суперечностей); 4) послаблення публічних дебатів (політика зводиться до 30-секундної розповіді, надмірне використання полеміки).

**Рекомендація 5:** запровадити обмеження або заборону розміщення агітаційних матеріалів на телебаченні і радіо, заборону розміщення агітаційних матеріалів за допомогою зовнішньої реклами під час виборчого процесу.

6. Учасники конференції зазначили, що в Україні виборчі перегони кандидатів/партій у ЗМІ починаються задовго до офіційного початку виборчого процесу та початку офіційної передвиборчої агітації. Для цих цілей політичні партії та майбутні кандидати використовують кошти з інших, ніж виборчі фонди, джерел, а тому не вносять ці витрати до жодного проміжного та фінального фінансового звіту. На відміну від матеріалів передвиборчої агітації, розміщення такої реклами не має жодного спеціального обмеження. З огляду на це учасники конференції обговорили можливість введення спеціальних обмежень для потенційних суб'єктів виборчого процесу щодо розміщення реклами в ЗМІ (період «перед виборчою кампанією», «проміжний», «офіційна кампанія»), а також передбачення

відповідальності за їх порушення. Учасники конференції погодились, що у такому разі регулятор має вести моніторинг дотримання ЗМІ подібних правил та обмежень.

**Рекомендація 6:** розглянути можливість запровадження спеціального режиму розміщення платної політичної реклами до початку виборчого процесу.

7. Максимальна прозорість діяльності всіх рівнів виборчих комісій є важливою складовою організації і проведення демократичних виборів. Існує необхідність передбачити на законодавчому рівні чіткі гарантії відкритості (зокрема, через опублікування на вебсайтах комісій) максимальної кількості інформації, що є в розпорядженні комісій, про всіх суб'єктів виборчого процесу, зокрема доступу до такої інформації за запитами. Аналогічні гарантії мають бути передбачені щодо всіх рішень виборчих комісій всіх рівнів. Крім того, існує необхідність підсилити гарантії прав журналістів бути присутніми в приміщеннях виборчих комісій під час їхньої роботи, а не тільки під час проведення засідання виборчих комісій, та прав бути присутніми під час проведення партійних заходів, пов'язаних з виборами.

Учасники конференції також погодились з тим, що окремо слід підсилити гарантії щодо забезпечення максимального контролю за прозорістю фінансування виборчих кампаній.

**Рекомендація 7:** забезпечити доступ до публічної інформації представників ЗМІ з метою отримання повної інформації щодо джерел фінансування суб'єктів виборчого процесу, проміжних та остаточних фінансових звітів партій/кандидатів щодо використання виборчих фондів.

8. Учасники конференції наголосили на необхідності створення повноцінного механізму просвіти виборців щодо виборчої тематики. Це сприятиме забезпеченню доступності інформації про виборчі системи та процедури, про порядок голосування, про суб'єктів виборчого процесу тощо. Крім того, існує потреба у збільшенні кількості аналітичних матеріалів на виборчу тематику особливо в регіонах, зокрема щодо політичних партій та кандидатів.



**Рекомендація 8:** запровадити на державному рівні систему організаційних і мотиваційних заходів для широкої просвіти виборців.

9. Учасники конференції зауважили, що рівень обізнаності та знань журналістів щодо виборчої тематики низький, а інтерес до цієї теми виникає лише напередодні призначення чергових або позачергових виборів. Зазначалося, що виборча освіта журналістів може істотно вплинути на якість та зміст висвітлення виборчого процесу, а згодом може призвести до здешевлення виборчих кампаній в Україні і якісного покращення конкурентного середовища, відчутного зменшення рівня корупції в сфері агітації та інформування під час виборів, забезпечення рівності суб'єктів виборчого процесу, а також забезпечення при цьому плюралізму думок під час виборів.

**Рекомендація 9:** підвищити рівень знань журналістів у сфері виборчої тематики з метою забезпечення кваліфікованого та професійного висвітлення виборчого процесу.

10. Учасники конференції вкотре наголосили на необхідності оновлення складу Центральної виборчої комісії, у 12 з 15 членів якої термін повноважень спливає ще 2014 року. Останні виборчі кампанії засвідчили, що це призвело до кризи довіри суб'єктів виборчого процесу, ЗМІ, та суспільства загалом щодо органів адміністрування виборів.

**Рекомендація 10:** закликати Верховну Раду України та Президента України терміново відповідно до чинного законодавства забезпечити оновлення складу Центральної виборчої комісії на засадах відкритості та паритетності (з урахуванням пропозицій всіх політичних сил, представлених у Верховній Раді України поточного скликання)\*.

\* Зміст цього документа і рекомендації, що містяться в ньому, розроблено на основі співпраці і не обов'язково відображають думку організаторів конференції.

# ІНФОРМАЦІЙНЕ БЕЗЛАДДЯ (INFORMATION DISORDER) НА ШЛЯХУ ДО МІЖДИСЦИПЛІНАРНОГО ПІДХОДУ ДО ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ВИРОБЛЕННЯ ПОЛІТИКИ

---

*Звіт, підготовлений на замовлення Ради Європи  
DGI(2017)09<sup>16</sup> (уривок)*

Клер Вардл (Claire Wardle), кандидат наук, та Госсейн Деракшан (Hossein Derakhshan)

З допомогою у дослідженні — Анн Бернз та Нік Діаз

*27 вересня 2017*

...

## **6. Рекомендації**

*Що можуть зробити **технологічні компанії**?*

**1. Створити міжнародну дорадчу раду.** Ми рекомендуємо створити незалежну міжнародну раду, яка складалася б з членів з різних сфер, і яка б могла (1) скеровувати технологічні компанії, коли вони стикаються з інформаційним безладдям та (2) виступати чесним посередником між технологічними компаніями.

**2. Надавати дослідникам дані про ініціативи щодо підвищення якості інформації.** Хоча технологічні компанії зі зрозумілих причин нервують з приводу обміну власними даними (чи ці показники пов'язані з тим, скільки людей бачать тег перевірки фактів (fact-check tag), чи кількістю людей, які бачать позначку «суперечливий контент», а потім не діляться таким контентом), незалежні дослідники повинні

---

16. Повний текст звіту доступний за посиланням: <https://rm.coe.int/information-disorder-report-november-2017/1680764666><https://rm.coe.int/information-disorder-report-november-2017/1680764666>.

мати кращий доступ до цих даних, щоб правильно розв`язувати проблеми, пов`язані з інформаційним безладдям, та оцінювати власні спроби покращити цілісність (integrity) просторів публічного спілкування. Отже, платформи повинні надавати будь-які дані, які можуть — і ці обсяги, безперечно, повинні бути більшими, аніж тепер.

**3. Забезпечити прозорі критерії для будь-яких алгоритмічних змін, які знижують рейтинг контенту.** Алгоритмічні налаштування або впровадження технологій машинного навчання можуть призвести до непередбачуваних наслідків, коли певні типи контенту знижуються за рейтингом або видаляються. Ці зміни повинні бути прозорими, щоб вплив можна було незалежно вимірювати та оцінювати. Без цієї прозорості з боку різноманітних виробників контенту виникатимуть звинувачення в упередженості та цензурі.

**4. Працювати разом.** Платформи співпрацювали, щоб боротися з тероризмом та жорстоким поведінням з дітьми. Повільно співпраця починає відбуватися і щодо інформаційного безладдя і ми заохочуємо таку співпрацю, особливо коли вона передбачає обмін інформацією про спроби активного просування контенту.

**5. Виділяти контекстні деталі та створювати візуальні індикатори.** Ми рекомендуємо, щоб соціальні мережі та пошукові системи автоматично відображали контекстну інформацію та метадані, які допоможуть користувачам з`ясувати правдиву інформацію щодо елементу контенту (наприклад, автоматично відображати, коли вебсайт був зареєстрований, або робити можливим зворотний пошук фотографії, щоб побачити, чи фото старе). Синій тег перевірки — приклад допоміжного візуального індикатора, який існує на різних платформах. Ми стверджуємо, що технологічні компанії повинні співпрацювати, щоб створити послідовний набір візуальних індикаторів для цих контекстних деталей. Для забезпечення ефективності ця візуальна мова повинна бути розроблена у співпраці з когнітивними психологами.

**6. Ліквідувати фінансові стимули.** Технологічні компанії, а також рекламні мережі в загальнішому плані повинні виробити заходи для

запобігання отриманню фінансових прибутків постачальниками дезінформації.

**7. Боротися з автоматичним поширенням.** Вживати рішучіших та швидших заходів проти автоматичних облікових записів, які використовуються для просування контенту.

**8. Модерувати належним чином неангломовний контент.** Соціальні мережі повинні інвестувати кошти в технології та працівників для моніторингу дезінформації, хибної інформації та запобігання поширенню інформації для завдання шкоди (malinformation) усіма мовами.

**9. Звертати увагу на аудіо/візуальні форми хибної інформації та дезінформації (mis- and dis-information).** Проблематичний термін «фейкові новини» ('fake news') призвів до необґрунтованої фіксації на текстовій основі хибної інформації та дезінформації. Проте наше дослідження доводить, що сфабриковані, маніпулятивні або контекстуально хибні візуальні ефекти переконливіші, аніж текстова неправдива інформація. Ми також очікуємо, що сфабриковані аудіоматеріали стануть більшою проблемою. Технологічні компанії повинні розв'язувати проблему з цими форматами так само як і з текстом.

**10. Надавати метадані надійним партнерам.** Перевірку часто ускладнює практика прибирання метаданих із зображень та відео (наприклад, інформація про місцезнаходження, дату знімку та мітки часу), хоча це й сприяє захистові приватності та збереженню даних. Отже, ми рекомендуємо надавати довіреним партнерам ширший доступ до таких метаданих.

**11. Створювати інструменти перевірки фактів.** Ми рекомендуємо технологічним компаніям створювати інструменти для підтримки громадськості в перевірці фактів, чуток та візуального контенту, особливо на мобільних пристроях.

**12. Створити «системи автентичності».** Через те що аудіовізуальні підробки стають дедалі витонченішими, нам потрібні пошукові системи для «перевірки автентичності» та технологій водяних знаків,

щоб забезпечити механізми створення оригінальних матеріалів, що будуть з'являтися при пошуку та яким можна довіряти.

### **13. Працювати над рішеннями, спеціально спрямованими на мінімізацію впливу фільтрових бульбашок (filter bubbles):**

- а) Дозволяти користувачам налаштовувати алгоритми стрічки новин та пошуку.** Користувачам слід надавати можливість свідомо змінювати алгоритми, які наповнюють їхні соціальні стрічки та результати пошуку. Наприклад, у своїх соціальних стрічках вони повинні мати можливість обирати для перегляду різноманітний політичний контент або більшу кількість міжнародного контенту.
- б) Диверсифікувати вплив різних людей та поглядів.** Використовуючи наявні алгоритмічні технології в соціальних мережах, які надають пропозиції щодо сторінок, облікових записів або тем для відстежування, ці технології повинні бути розроблені так, щоб забезпечити охоплення різних типів контенту та людей. Потрібно чітко вказувати, що це відбувається навмисно, і, хоча погляди чи контент можуть бути незручними чи суперечливими, необхідно бути обізнаним з різними поглядами.
- в) Дозволяти користувачам споживати інформацію приватно.** Щоб мінімізувати перформативні впливи на споживання інформації, ми рекомендуємо технологічним компаніям надавати користувачам більше можливостей приватно споживати контент, замість того щоб публікувати все, що вони «вподобють» або за чим «стежать».
- г) Змінити термінологію, що використовується в соціальних мережах.** Три загальні концепції соціальних платформ несвідомо впливають на те, як ми уникаємо різних поглядів і залишаємося в наших ехокамерах (echo chambers). «Стежити» для більшості людей підсвідомо передбачає певну угоду, тому емоційно цей процес створює протидію впливові різноманітних поглядів. Додавання в «друзі» також означає тип зобов'язання, якого ви не хотіли б мати щодо осіб, з якими ви рішуче

не погоджується, які цікаві вам. Аналогічна ситуація і з «уподобаннями», коли ви починаєте читати певну публікацію на Facebook. Натомість ми повинні створити нейтральні мітки, такі як підключення до когось, створення підписки на публікацію, створення закладки для історії тощо.

*Що можуть зробити національні уряди?*

**1. Замовляти дослідження щодо опису/визначення інформаційного безладдя.** Національні уряди повинні підтримати дослідження щодо визначення інформаційного безладдя в своїх країнах, використовуючи концептуальну карту, що міститься в цій доповіді. Які типи інформаційного безладдя найпоширеніші? Які платформи — основні засоби розповсюдження цього явища? Які дослідження були проведені, щоб перевірити реагування аудиторії на цей тип контенту в конкретних країнах? Методологія повинна бути послідовною в усіх цих дослідженнях, щоб порівнювати результати в різних країнах.

**2. Регулювати рекламні мережі.** Хоча платформи вживають заходів для запобігання зароблянню фінансових прибутків сайтами, що містять сфабриковані «новини», інші мережі намагаються заповнити прогалини. Держави повинні розробляти правила, спрямовані на запобігання відображенню будь-якої реклами на цих сайтах.

**3. Вимагати прозорості реклами на Facebook.** Тепер ніхто не наглядає за тим, хто купує розміщення реклами на Facebook, яку рекламу вони розміщують та на яких користувачів вона спрямована. З метою можливості притягнення таких покупців реклами та Facebook до відповідальності національні уряди повинні вимагати прозорості щодо цих оголошень.

**4. Підтримувати суспільні медіаорганізації та місцеві інформаційні медіа.** Фінансові навантаження на інформаційні організації протягом останніх років спричинили виникнення «новинних пустель» в окремих сферах. Якщо ми серйозно ставимося до зменшення впливу інформаційного безладдя, то підтримка якісних

журналістських ініціатив на місцевому, регіональному та національному рівнях повинна бути пріоритетом.

**5. Створювати передові курси у сфері кібербезпеки.** Велика кількість урядових установ використовують спеціальні комп'ютерні системи, які неймовірно легко зламати, що дає можливість красти дані та створювати інформацію з метою завдати шкоди (mal-information). Навчання має бути доступним на всіх рівнях державного врядування, щоб усі розуміли кращі практики цифрової безпеки та запобігали спробам гакерства та фішингу.

**6. Забезпечувати мінімальні рівні суспільних новин на платформах.** Заохочуйте платформи працювати з незалежними суспільними медіаорганізаціями з метою інтеграції якісних новин та аналізу стрічки новин користувачів.

*Що можуть зробити медіаорганізації?*

**1. Співпрацювати.** Не дуже корисно мати журналістів у різних інформаційних агентствах, що перевіряють на вірогідність одні й ті самі скарги або розвінчують один і той самий візуальний контент. Коли справа доходить до виправлення помилок чи невідповідності, не повинно бути жодного «ексклюзиву». Отже, ми стверджуємо, що ньюзруми та організації, що перевіряють факти, повинні співпрацювати з метою запобігання дублюванню зусиль, а вільні журналісти повинні зосередити увагу на інших розслідуваннях.

**2. Узгоджувати політики, що стосуються стратегічної тиші.** Новинні організації повинні працювати над кращими практиками, щоб уникнути маніпулювання тими, хто хоче посилити роль неправдивої інформації, дезінформації або інформації, що поширюється для завдання шкоди.

**3. Забезпечувати міцні етичні стандарти для всіх медіа.** Відомо, що новинні організації роблять заголовки на Facebook такими сенсаційними, що на власному вебсайті вони не були б прийнятні. Новинні організації повинні застосовувати однакові стандарти щодо контенту незалежно від того, де його розміщують.

**4. Розвінчувати як джерела, так і контент.** Новинні організації стають дедалі ефективнішими в питанні перевірки та розвінчування чуток та візуального контенту, але вони також повинні навчитися відстежувати джерела, що стоять за певним контентом у режимі реального часу. Коли контент просувають мережі ботів або організовані групи людей, які мають власний план, новинні організації повинні відстежити таке якомога швидше. Це вимагатиме від журналістів компетентності в сфері комп'ютерного програмування.

**5. Створювати більше сегментів та функцій щодо критичного споживання інформації.** Медіа повинні створювати більшу кількість сегментів та функцій, які навчають аудиторію критично ставитися до контенту, який вони споживають. Коли вони пишуть розвінчувальний матеріал, вони повинні пояснити аудиторії, який був процес верифікації.

**6. Розказати про масштаби та загрози, пов'язані з інформаційним безладом.** Новинні та медіаорганізації несуть відповідальність за навчання аудиторії щодо масштабу інформаційного забруднення в усьому світі, а також наслідків цього явища в суспільстві з погляду підриву довіри до установ, загрози демократичним принципам, розпалювання розбіжностей, що ґрунтуються на націоналізмі, релігії, етнічності, расі, класі, сексуальним уподобанням або статі.

**7. Зосередитися на підвищенні якості заголовків.** Поведінка користувача зображує шаблони, за допомогою яких люди пропускають заголовки в соціальних мережах, не натискаючи на всю статтю. Тому на новинні видання покладається більша відповідальність ретельніше створювати заголовки. Дослідження<sup>17</sup>, що використовують методи обробки природної мови, починають автоматично оцінювати, чи зміст заголовку перебільшує докази в тексті статті. Це може запобігти створенню деяких безвідповідальних заголовків.

**8. Не поширювати сфабрикований контент.** Новинним організаціям потрібно вдосконалити стандарти щодо публікації та трансляції

---

17. Chesney, S., M. Liakata, M. Poesio and M. Purver (2017) Incongruent Headlines: Yet Another Way to Mislead Your Readers, <http://www.eecs.qmul.ac.uk/~mpurver/papers/chesney-et-al17nlpj.pdf>



інформації та контенту, отриманого з соціальної мережі. Крім того, існує обов'язок забезпечити належне використання заголовків, графічних зображень, підписів та статистичних даних у випуску новин. Clickbait-заголовки, оманливе використання статистичних даних, цитати, що не мають жодного стосунку до матеріалу — все це доповнює екосистему забрудненої інформації.

*Що може зробити громадянське суспільство?*

**1. Навчати суспільство про загрозу інформаційного безладдя.**

Існує потреба навчання людей щодо методів переконання, які використовують ті, хто розповсюджує неправдиву інформацію та дезінформацію, а також необхідність навчання людей щодо ризиків інформаційного безладу для суспільства, а саме розповсюдження недовіри до офіційних джерел та розділення політичних партій, релігій, рас і класів.

**2. Діяти як чесні посередники.** Неприбуткові та незалежні групи можуть виступати як чесні посередники, об'єднуючи різних учасників боротьби з інформаційними безладами, зокрема технологічні компанії, інформаційні центри, науково-дослідні інститути, законодавців, політиків та представників уряду.

*Що можуть зробити міністерства освіти?*

**1. Працювати на міжнародному рівні, щоб створити стандартизовану навчальну програму з новинної грамотності.** Такий навчальний план повинен бути створений для всіх вікових категорій, ґрунтуватися на найкращих практиках і зосереджуватися на адаптованих навичках досліджень, критичному оцінюванні джерел інформації, впливі емоцій на критичне мислення та на внутрішні розробки і наслідки алгоритмів і штучного інтелекту.

**2. Працювати з бібліотеками.** Бібліотеки належать до однією з небагатьох установ, до яких не зменшилася довіра і для людей, які більше не навчаються очно, саме бібліотеки — важливий ресурс для

набуття навичок, необхідних для навігації в цифровій екосистемі. Ми повинні забезпечити, щоб громади могли отримувати доступ онлайн і офлайн до новин та матеріалів, що стосуються цифрової грамотності в місцевих бібліотеках.

**3. Оновлювати програми навчання для журналістики.** Забезпечте, щоб школи журналістики проводили навчання розрахункового моніторингу та методів експертно-аналітичної перевірки для пошуку та перевірки контенту, опублікованого в соціальній мережі, а також кращих методів повідомлення про інформаційне безладдя.

*Що можуть зробити фонди, які надають гранти?*

**1. Надавати підтримку для тестування рішень.** Перегони для створення рішень спонукають підтримати ініціативи, які «виглядають» доречними. Нам потрібно забезпечити достатню кількість ресурсів для підтримки тестування будь-яких рішень. Наприклад, у питанні проєктів новинної грамотності ми повинні забезпечити, щоб гроші витрачались на оцінку того, які види матеріалів та методології навчання мають найбільший вплив. Вкрай важливо, щоб науковці об'єднувалися з практиками, які працюють у різних сферах промисловості в процесі створення та випробовування рішень. Замість невеликих грантів багатьом зацікавленим сторонам краще видавати менше грантів більшого розміру амбітним багатопартнерським міжнародним дослідницьким групам та ініціативам.

**2. Підтримувати технологічні рішення.** Попри те, що технологічним компаніям потрібно буде самостійно вибудувати низку способів розв'язання проблем, вирішальне значення має фінансування невеликих стартапів для розробки, тестування та інновацій у цій сфері. Багато рішень треба впровадити в соціальних платформах і пошукових системах. Вони не повинні розроблятися як патентована технологія.

**3. Підтримувати програми, що навчають людей проводити критичні дослідження та розвивати інформаційні навички.** Ми повинні надати фінансову підтримку журналістським ініціативам,

які намагаються допомогти аудиторіям вести навігацію у власних інформаційних екосистемах, зокрема суспільним медіа, місцевим медіа, а також спеціалістам, що навчають перевірки фактів та навичок такої перевірки.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Рада Європи – провідна організація із захисту прав людини континенту. Вона включає 47 держав-учасниць, 28 з яких є членами Європейського Союзу. Усі держави-учасниці Ради Європи підписали Європейську конвенцію з прав людини – договір, спрямований на захист прав людини, демократії та верховенства права. Європейський суд з прав людини здійснює нагляд за виконанням Конвенції в державах-учасниках.



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE