

**Проект Ради Європи
«Захист свободи слова та свободи медіа в Україні – Фаза II»
(SFEM-UA – Фаза II)**

LEX_2025_16

9 грудня 2025 року

Юридичний висновок

щодо проекту Закону України №8310
«Про внесення змін до Виборчого кодексу України щодо
удосконалення регулювання інформаційного забезпечення виборів та
проведення передвиборчої агітації»

Відділ співробітництва з питань свободи слова

Роль і відповідальність Ради Європи у захисті свободи слова підкреслені у «Рейк'явікських принципах демократії» та [Рейк'явікській декларації — Об'єднані навколо наших цінностей](#).

Проект «Захист свободи слова та свободи медіа в Україні – Фаза II» фінансується у межах [Плану дій Ради Європи для України «Стійкість, відновлення та відбудова» на 2023–2026 роки](#) та спрямований на вирішення нагальних потреб головних зацікавлених сторін і медіа акторів у країні. Метою проекту є сприяння плюралістичному медіасередовищу в Україні шляхом вдосконалення правової бази та політик відповідно до європейських стандартів. Проект реалізується за трьома основними напрямками:

1. Гармонізація законодавства України у сфері медіа, свободи слова і доступу до інформації відповідно до європейських стандартів.
2. Ефективне впровадження законодавства, що регулює захист журналістів, суспільне мовлення та роботу регуляторних органів, відповідно до європейських стандартів.
3. Ефективні комунікаційні стратегії, які просувають збалансоване висвітлення в медіа та запобігають виникненню інформаційного безладу.

Документ підготовлено у рамках проекту «Захист свободи слова та свободи медіа в Україні – Фаза II» Тетяною Олексіюк, консультанткою Ради Європи.

www.coe.int/freedomofexpression

Зміст

- I. [Вступ](#)
- II. [Передумови](#)
- III. [Огляд відповідних стандартів та правових висновків Ради Європи](#)
- IV. [Оцінка](#)
- V. [Висновки](#)
- VI. [Список посилань](#)

I. Вступ

Цей Юридичний висновок було підготовлено в рамках Проєкту Ради Європи «Захист свободи слова та свободи медіа в Україні – Фаза II» (далі – «Проєкт»). Предметом цієї оцінки є відповідність Проєкту Закону України «Про внесення змін до Виборчого кодексу України щодо вдосконалення регулювання інформаційного забезпечення виборів та проведення передвиборчої агітації» (Законопроєкт № 8310 від 27 грудня 2022 року) європейським стандартам, а саме Регламенту (ЄС) 2024/900 Європейського Парламенту та Ради від 13.03.2024 щодо прозорості та таргетування політичної реклами.

Підставою для цього Юридичного висновку є текст Проєкту Закону № 8310, опублікований на офіційному вебсайті Верховної Ради України.

Запит на цей Юридичний висновок було подано 13 жовтня 2025 року Ганною Красноступ, Директором Департаменту стратегічних комунікацій та просування української культури Міністерства культури України. Запит було зроблено в рамках завдання щодо забезпечення виконання розділу «Медіа у виборчій кампанії» Дорожньої карти функціонування демократичних інституцій у рамках процесу європейської інтеграції України.

II. Передумови.

Реформування виборчого законодавства вимагає ретельного та збалансованого підходу, який зміцнює демократичні гарантії, зберігаючи водночас узгодженість та стабільність виборчої системи. Тому будь-які зміни, внесені до Виборчого кодексу, слід оцінювати не лише з точки зору їхньої технічної точності, а й крізь призму їхніх ширших наслідків для прозорості, справедливості та ефективного адміністрування виборів. Саме в цьому контексті буде здійснено аналіз Законопроєкту № 8310, з особливою увагою до його відповідності конституційним гарантіям та європейським виборчим стандартам.

Проєкт Закону містить численні поправки як технічного, так і змістовного характеру. Серед іншого, він переглядає положення щодо організації та функціонування виборчих комісій, оновлює вимоги щодо списків виборців та реєстрації кандидатів, коригує процедури голосування та підрахунку бюлетенів, а також вводить уточнення, спрямовані на підвищення прозорості, доступності та правової визначеності виборчих процесів.

Враховуючи значення виборів для функціонування демократичного врядування, будь-яка реформа виборчого законодавства повинна забезпечувати дотримання міжнародних стандартів, передбачати практичні наслідки правових змін та підтримувати стабільність виборчих правил. У цьому контексті, запит на цей Висновок має на меті підтримати Верховну Раду у забезпеченні того, щоб запропоновані зміни ефективно сприяли зміцненню чесності, прозорості та інклюзивності виборчого процесу в Україні.

Вільні та чесні вибори є фундаментальним компонентом демократичного суспільства, принципом, закріпленим у статті 38 Конституції України та додатково підкріпленим зобов'язаннями, взятими в рамках Ради Європи.

III. Огляд відповідних стандартів та правових висновків Ради Європи.

Оцінка Законопроекту № 8310 вимагає врахування його положень у ширшій системі стандартів Ради Європи, що регулюють чесність виборів, свободу медіа та регулювання політичної комунікації. Ці стандарти, розроблені Венеціанською комісією, Комітетом міністрів та Парламентською асамблеєю, послідовно підкреслюють центральну роль прозорості, нейтралітету та плюралізму у забезпеченні можливості виборців формувати думку, вільну від маніпуляцій.

1. [Кодекс належної практики у виборчих питаннях Венеціанської комісії](#) наголошує на тому, що:

«Державні органи влади повинні дотримуватися свого обов'язку нейтральності. Зокрема, це стосується: (i) медіа; (ii) розміщення рекламних оголошень; (iii) права на проведення демонстрацій; (iv) фінансування партій та кандидатів». (Кодекс належної практики у виборчих питаннях, с. 12).

Цей принцип нейтралітету, особливо стосовно медіа та фінансування кампаній, забезпечує важливий орієнтир для оцінки поправок, запропонованих Законопроектом.

2. [Рекомендація Комітету міністрів CM/Rec\(2022\)12 щодо виборчої комунікації та висвітлення виборчих кампаній у медіа](#) ще раз підкреслює необхідність для держав забезпечити прозоре, плюралістичне та підзвітне інформаційне середовище під час виборчих періодів, особливо в цифровій сфері. У ній наголошується, що онлайн-платформи, завдяки своїм алгоритмічним системам відображення, посилення та доставки контенту, стали вирішальними гравцями, які впливають на доступ виборців до політичної інформації. Як наголошується в Рекомендації:

«Громадяни повинні мати можливість легко ідентифікувати політичну рекламу та розуміти, чому на них спрямований такий контент» (CM/Rec(2022)12, пункт 64).

Тому вона закликає держави-члени сприяти впровадженню жорстких зобов'язань щодо прозорості для онлайн-політичної реклами, включаючи чітке маркування спонсорованого контенту, розкриття джерел фінансування та підзвітність за цільову або мікротаргетовану рекламну практику. У ньому також наголошується, що заходи щодо боротьби з дезінформацією повинні поважати свободу слова, водночас гарантуючи, що маніпулятивні методи, особливо ті, що використовуються алгоритмами та нерозкритим спонсорством, не спотворюють вільне формування політичної думки. Ці принципи забезпечують важливу інтерпретаційну основу для оцінки того, чи належним чином враховує Законопроект сучасні ризики, пов'язані з цифровими кампаніями та онлайн-політичною рекламою.

3. Парламентська асамблея Ради Європи також попередила про зростаючі ризики, пов'язані з цифровою маніпуляцією в політичній сфері. Як зазначено в її [Резолюції 2326 \(2020\) «Демократія зламана? Як реагувати?»](#):

«Маніпулювання інформацією, зокрема за допомогою мікротаргетованої політичної реклами та непрозорих алгоритмічних процесів, становить пряму загрозу демократичній цілісності та вільному формуванню політичної думки» (Резолюція ПАРЄ № 2326 (2020), с. 2).

Ці занепокоєння безпосередньо підкреслюють важливість забезпечення того, щоб українська нормативно-правова база адекватно реагувала на сучасні виклики, пов'язані з цифровими кампаніями, таргетованою рекламою та ризиками дезінформації.

Окреслені вище питання також розглядаються в нещодавніх юридичних висновках, опублікованих в рамках проєкту «Захист свободи слова та свободи медіа в Україні – Фаза II» (SFEM-UA – Phase II), а саме в [Юридичному висновку щодо проєкту Закону «Про внесення змін до Закону України «Про рекламу» \(LEX_2025_4\)](#), в якій визначено системні виклики в регулюванні цифрової реклами, зокрема: 1) прозорість комерційних комунікацій в Інтернеті, 2) відповідальність платформ для обміну відео та інформацією, та 3) необхідність узгоджених заходів захисту від алгоритмічного посилення та таргетування контенту. Ці висновки мають безпосереднє значення для оцінки Законопроєкту № 8310, який також стосується регулювання інформаційних потоків під час виборчих кампаній. У сукупності вони ілюструють проблему регулювання: українське законодавство, хоча і розвивається в рамках традиційного регулювання медіа, все ще не має ефективних механізмів для боротьби з маніпуляціями, мікротаргетуванням та дезінформацією на цифрових платформах у виборчому та невиборчому контексті.

IV. Оцінка.

Цей висновок містить правову оцінку [проєкту Закону України «Про внесення змін до Виборчого кодексу України щодо вдосконалення регулювання інформаційного забезпечення виборів та здійснення передвиборної агітації»](#), внесеного народними депутатами України Потураєвим М.Р., Корнієнком О.С., Кравчук Є.М. та іншими народними депутатами України (реєстр. № 8310 від 27.12.2022), надалі – «Законопроєкт», на предмет його відповідності європейським стандартам, закладеним Регламентом (ЄС) 2024/900 Європейського Парламенту та Ради від 13.03.2024 року про прозорість і таргетування політичної реклами, надалі – «Регламент».

Вивчивши запропоновані Законопроєктом зміни, ми оцінюємо їх, як такі, що в цілому вдосконалюють поточне виборче законодавство. Так, Законопроєкт сприяє більшій прозорості виборів через:

- розширення прав журналістів на доступ до публічних заходів та до інформації, пов'язаних з виборами (ст. 23);
- більшу відкритість інформації щодо реєстрації кандидатів, яка подана до виборчої комісії, та щодо джерел і використання виборчих фондів (ст. 48);
- унормування для медіа принципів достовірності, повноти, збалансованості та неупередженості подачі інформації (ст. 49);
- встановлення вимог до репрезентативності опитувань громадської думки (ст. 50);
- упорядкування здійснення передвиборної агітації, включаючи вимоги до змісту, форми і маркування матеріалів такої агітації (ст. ст. 51, 53, 54, 54-1, 55, 56, 56-1, 57).

Зміни, запропоновані Законопроєктом, оцінюються нами як змістовні і позитивні. Проте вони не охоплюють частину сучасних проблем політичної агітації, пов'язаних з таргетуванням політичної реклами, що складає ризики маніпулювання виборцем та

спотворення його вільного волевиявлення. З наведеного вище переліку в предметі регулювання з Регламентом співпадають тільки положення щодо упорядкування здійснення передвиборної агітації, включаючи вимоги до змісту, форми і маркування матеріалів такої агітації (ст.ст. 51, 53, 54, 54-1, 55, 56, 56-1, 57).

Українське законодавство, а саме Виборчий кодекс України, на вдосконалення якого спрямовано Законопроект, почасти не враховує актуальні виклики в сфері дезінформації і маніпуляції виборцями, які адресовані Регламентом. Норми запропонованого Законопроекту, хоч і не суперечать Регламенту, однак не відображають у повній мірі усі його положення.

Нижче наведено основні зауваження щодо сфери дії та формулювання положень Законопроекту.

1. Співвідношення терміну «передвиборна агітація» і «політична реклама»

Виборчий кодекс України і Регламент містять схожі, але далеко не тотожні поняття: «передвиборча агітація» і «політична реклама» саме в контексті діяльності. Тут слід уточнити, що словосполучення «політична реклама» вживається Виборчим кодексом України, як інформація, що розміщується під час виборів у різний спосіб. Виборчий кодекс вносив зміни в Закон України «Про рекламу» , додаючи туди визначення «політичної реклами», як інформації, а не як діяльності. Але згодом у 2023 році це визначення було вилучено з Закону України «Про рекламу» в контексті імплементації норм європейського законодавства у національне законодавство. Тепер українське законодавство не містить визначення терміну «політична реклама». Станом на зараз найбільш близьким до європейського терміну «політична реклама» як діяльність є термін Виборчого кодексу України «передвиборна агітація». **Відмінність сфери застосування цих термінів суттєвим чином впливає на ефективність запобіжників загроз порушення вказаних Регламентом суспільних інтересів, як це показано нижче.**

Стаття 1 Виборчого кодексу України називає вибори – основною формою народного волевиявлення, способом безпосереднього здійснення влади Українським народом. *Передвиборна агітація* визначена п. 1 ст. 51 Виборчого кодексу України, як «здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного кандидата, партію (організацію партії) - суб'єктів виборчого процесу».

Таким чином, відповідно до національного законодавства це явище обмежене тільки виборчим процесом, а його ціль лімітована тільки впливом на електоральну активність виборців під час виборів.

Термін Регламенту *політична реклама* є значно ширшим, як за видами діяльності, так і за об'єктами впливу. Відповідно до ст. 3 Регламенту:

«політична реклама» означає підготовку, розміщення, просування, публікацію, доставку або поширення будь-якими засобами повідомлення, яке зазвичай надається за винагороду або через внутрішню діяльність, або як частина політичної рекламної кампанії:

- (а) політичним діячем, від його імені або за дорученням, окрім випадків, коли це має суто приватний або суто комерційний характер; або
- (б) яке може та має на меті вплинути на результати виборів чи референдуму, поведінку виборців або законодавчий чи регуляторний процес на рівні Союзу, національному, регіональному чи місцевому рівні;»

Як можна бачити з вищенаведеного *політичною рекламою* вважається діяльність не тільки в контексті виборів (як у випадку з *передвиборною агітацією*), а ще й в контексті референдуму, а також вплив на поведінку виборців поза рамками виборчої кампанії або референдуму та вплив на законодавчий чи регуляторний процес на всіх рівнях: ЄС, країни, регіональному, місцевому. Тобто об'єктами впливу *політичної реклами* є не тільки виборці в контексті виборів, а й органи влади, місцевого самоврядування, політики і чиновники всіх рівнів поза контекстом виборів – під час здійснення законодавчого або регуляторного процесу.

Замовники *політичної реклами*, таким чином, можуть прагнути вплинути не лише на результат виборів, а програмувати всю політичну систему незалежно від електорального сезону, що є очевидною реальністю в контексті гібридної війни.

У пункті 22 преамбули до Регламенту політична реклама називається такою, що готується, розміщується, просувається, публікується, доставляється або розповсюджується прямо чи опосередковано політичним суб'єктом, або готується, розміщується, просувається, публікується, доставляється або розповсюджується будь-якими засобами, прямо чи опосередковано, для або від імені політичного суб'єкта. У ньому також зазначається, що політична реклама зазвичай прямо чи опосередковано контролюється спонсором, яким **може** бути політичний суб'єкт.

Таким чином, в контексті положень Регламенту, визнається, що *політична реклама* може бути ініційована/замовлена не тільки політичним суб'єктом і не тільки коштом останнього – на відміну до підходу українського законодавства до *передвиборної агітації*.

Важливою ознакою *політичної реклами* за Регламентом є мета останньої: вплив на результати виборів чи референдуму, поведінку під час голосування або законодавчий чи регуляторний процес на рівні Союзу, національному, регіональному чи місцевому рівні. Пункт 23 преамбули Регламенту вказує на необхідність існування чіткого та суттєвого зв'язку між повідомленням та його потенціалом вплинути на результати виборів чи референдуму, поведінку під час голосування або законодавчий чи регуляторний процес. Тільки в разі існування такого причинно-наслідкового зв'язку можна говорити про те, що ми маємо справу з *політичною рекламою*. Навіть комерційна реклама підпадатиме під сферу регулювання Регламентом, якщо така реклама може та має на меті вплинути на результати виборів чи референдуму, поведінку під час голосування або законодавчий чи регуляторний процес (п. 25 преамбули Регламенту). Українське законодавство, як чинне, так і запропонований Законопроект, не акцентують на необхідності дослідження такого причинно-наслідкового зв'язку для кваліфікації повідомлення як *передвиборної агітації*.

Як чинний Виборчий кодекс України так і Регламент (п. 27 преамбули Регламенту) виключають із поняття *передвиборної агітації* і *політичної реклами* офіційні повідомлення органів влади (публічну комунікацію), що стосуються їх діяльності і не містять агітації за кандидата.

Регламент виключає із сфери свого регулювання політичні думки, висловлені в будь-якому медіа під редакційною відповідальністю, якщо тільки треті сторони не надають спеціальну оплату або іншу винагороду за їх підготовку, розміщення, просування, публікацію, доставку або поширення або у зв'язку з ними (п. 29 преамбули Регламенту). Українське позитивне право не містить такого виключення.

Слід окремо відмітити, що частина 2 статті 51 Виборчого кодексу України дозволяє громадянам України вести *«агітацію за або проти кандидатів, партій»*. Кодекс не містить однозначного висновку, чи підпорядковується така *агітація* вимогам до *передвиборної агітації*, але й підстав відносити таку *агітацію* до *передвиборної агітації* (з її обмеженнями) немає, що підтверджується поточною практикою – так висловлювання громадян, які агітують за тих чи інших кандидатів не маркувались як *передвиборча агітація* без негативних наслідків для таких громадян.

В той час, як Законопроект пропонує включити до випадків *передвиборної агітації* поширення суб'єктами у сфері медіа матеріалів *передвиборної агітації* в будь-яких формах в тому числі у мережі Інтернет. Водночас Законопроект нічого не каже про таке розміщення в мережі Інтернет громадянами індивідуально. Така *агітація*, очевидно, може здійснюватися громадянами в тому числі і шляхом розміщення інформації на так званих «платформах спільного доступу до інформації», як вони визначені в п.1. статті 1 [Закону України «Про медіа»](#):

«платформа спільного доступу до інформації - сервіс, що забезпечує своїм користувачам за їхнім запитом можливість зберігання та поширення користувацької інформації для необмеженого кола осіб, якщо такі зберігання та поширення не є незначною та суто допоміжною функцією іншого сервісу та з об'єктивних і технічних причин не може використовуватися без такого сервісу».

Таким чином, розміщення *агітації* лідером суспільних думок з мільйонами підписників на платформі спільного доступу до інформації (в соціальній мережі) може мати значний вплив на вибори, подекуди більший за вплив телебачення, і це з великою імовірністю не буде вважатися *передвиборною агітацією*. Це включає в першу чергу соціальні мережі Facebook, LinkedIn. [Як показує дослідження](#) всі популярні в Україні соціальні мережі є закордонними. У березні місяці 2025 року YouTube очолив рейтинг популярності серед українських користувачів, його обрали 57% інтернет-аудиторії. Facebook дещо з меншою часткою посідає друге місце - 52%, а третю позицію займає LinkedIn - 35%. Instagram і TikTok мають веб-охоплення відповідно 18% і 4%. Одночасне застосування специфічних непрозорих механізмів формування стрічок користувачів в соціальній мережі може популяризувати цю інформацію серед релевантних фокус-груп. Українське законодавство жодним чином не адресує це явище, попри його очевидну практичність для впливу на прийняття рішень громадянами.

Такий підхід Виборчого кодексу України, що полягає у винесенні агітації, що здійснюється самими громадянами, за дужки регульованої Виборчим кодексом України *передвиборної агітації* дещо збігається з підходом Регламенту. Так п. 30 преамбули і п. 3 статті 1 Регламенту виключають висловленні громадянами політичні погляди в особистій якості із поняття «*політичної реклами*» і з предмету регулювання Регламенту:

«30) Політичні погляди, висловлені в особистій якості, є особливим проявом права на свободу слова та інформації. Це не політична реклама, і необхідно чітко розмежувати це. Для цього політичні погляди, висловлені в особистій якості, не повинні охоплюватися цим Регламентом.

3. Політичні погляди, висловлені в особистій якості, не вважаються політичною рекламою».

Крім того, як зазначає Регламент, його правила не повинні застосовуватися до контенту, завантаженого користувачем онлайн-посередницької служби, такої як онлайн-платформа, та поширеного онлайн-посередницькою службою без компенсації за розміщення, публікацію, доставку або поширення конкретного повідомлення, окрім випадків, коли користувач отримав винагороду від третьої сторони за політичну рекламу (п. 47 преамбули Регламенту).

При цьому політична думка не повинна вважатися висловленою в особистій якості, якщо за висловлення цієї думки або у зв'язку з ним **передбачена** конкретна **винагорода** від третіх сторін, включаючи вигоди в натуральній формі. Натомість українське законодавство ніяк не відмежовує оплачену агітацію, здійснювану громадянами, від безкорисного висловлення свого ставлення до суб'єктів виборів в контексті *передвиборної агітації*.

Зазначене вище апіорне виключення особистих висловлювань громадян з контексту політичної реклами або передвиборчої агітації створює очевидну лазівку в українському та європейському регулюванні цієї сфери. За допомогою існуючих або штучно просунутих лідерів думок можна ефективно проводити кампанію дезінформації та маніпуляцій, обходячи регуляторні обмеження щодо *політичної реклами та передвиборчої агітації*, що може мати вирішальний вплив на вибори (приклад: [вплив рекламної компанії, проведеної в ТікТок, на останні президентські вибори в Румунії](#)), референдум, законотворчу чи регуляторну діяльність. В ЄС це пом'якшується наявними обмеженнями в сфері таргетування/мікротаргетування. Так, п. 77 преамбули Регламенту прямо вказує на необхідність заборони в контексті онлайн-політичної реклами методів таргетування та методів доставки реклами, що передбачають профілювання з використанням спеціальних категорій персональних даних, зазначених у Регламентах (ЄС) [2016/679](#) та (ЄС) [2018/1725](#).

Законопроект також робить певний крок у протидії згаданому. Так п. 5 статті 51 в редакції запропонованого Законопроекту впроваджує термін «прихована *передвиборна агітація*», до якої відносить діяльність, яка має на меті спонукання голосувати за або проти певного кандидата, партію (організацію партії) – суб'єктів виборчого процесу, але здійснюється через форми та засоби, які вводять в оману виборців щодо наявності цієї мети. Проект вводить заборону такої прихованої *передвиборної агітації*.

Крім того чинний Виборчий кодекс України вказує, що «*передвиборна агітація здійснюється за рахунок коштів виборчих фондів кандидатів, партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу*».

По суті Виборчий кодекс України забороняє фінансувати передвиборну агітацію з інших джерел.

Важливо, що Законопроект згадує тільки «*платформи спільного доступу до інформації*», в той час як Закон України «Про медіа» відрізняє від цих платформ, ще й «*платформи спільного доступу до відео*», як окрему річ з наступним визначенням:

«платформа спільного доступу до відео - сервіс, основним призначенням якого, відокремленої частини якого або невід'ємною функціональністю якого є поширення для загальної аудиторії з інформаційною, розважальною чи навчальною метою програм та/або користувацького відео, щодо яких провайдер платформи спільного доступу до відео не здійснює редакційного контролю (редакційної відповідальності), якщо таке поширення відбувається за допомогою електронних комунікаційних мереж та організовується таким провайдером, у тому числі з використанням автоматичних засобів або алгоритмів, зокрема щодо відображення, позначення (тегування) та упорядкування послідовності відтворення»
Очевидно це визначення відноситься до YouTube, TikTok, Instagram та Reels. Формально *платформи спільного доступу до відео* не згадані в Законопроекті, і таким чином начебто виключаються з його сфери регулювання, хоча саме вони є основними каналами розповсюдження політичної реклами, що є очевидним недоліком.

Натомість Регламент послуговується терміном «онлайн-платформа», визначеним відповідно до [Регламенту \(ЄС\) 2022/2065 Європейського Парламенту та Ради від 19 жовтня 2022 року про єдиний ринок цифрових послуг](#), як:

«хостинг-сервіс, який на запит одержувача послуги зберігає та поширює інформацію серед громадськості, окрім випадків, коли ця діяльність є другорядною та суто допоміжною функцією іншого сервісу або другорядною функціональністю основного сервісу та з об'єктивних та технічних причин не може використовуватися без цього іншого сервісу, а інтеграція функції або функціональності в інший сервіс не є засобом обходу застосування цього Регламенту»

і, таким чином включає будь-який сервіс збереження і поширення інформації, в т.ч. і відео.

2. Інструментарій запобігання порушенням в сфері передвиборної агітації і політичної реклами

Для кращого розуміння цілей Регламенту слід звернутись до обґрунтування необхідності унормування, здійсненого Регламентом. Ціль запропонованих Регламентом норм пояснюється, в першу чергу, необхідністю забезпечення прозорості – законною суспільною метою, що відповідає цінностям, що поділяються Союзом та його державами-членами відповідно до статті 2 Договору про Європейський Союз. Регламент виходить з визнання, що громадянам не завжди легко розпізнавати політичну рекламу та здійснювати свої демократичні права обізнаним чином.

Європейський парламент прямо вказує на сучасні ризики втручання в демократичні виборчі та регуляторні процеси недержавних Союзу третіх країн через дезінформацію. Для цього використовується диверсифікація суб'єктів, швидкий розвиток нових технологій та посилення поширення маніпуляцій з інформацією. Це названо важливими викликами для Союзу та для держав-членів:

«Політична реклама може бути вектором дезінформації, зокрема, коли реклама не розкриває свого політичного характеру, надходить від спонсорів поза межами Союзу або є предметом методів таргетування чи доставки реклами. Високий рівень прозорості необхідний, серед іншого, для підтримки відкритих та справедливих політичних дебатів та політичних кампаній, а також вільних та справедливих виборів чи референдумів, а також для протидії маніпуляціям інформацією та втручанням, а також незаконному втручанням, зокрема з боку третіх країн.» (п.4 преамбули Регламенту).

Серйозність такого чинника, як втручання певних суб'єктів господарювання третіх країн або громадян третіх країн у вибори шляхом спонсорування політичної реклами в Союзі, проявляється в оцінці його як

«серйозної загрози демократії, яка є спільною цінністю Союзу, і забезпечення якої має фундаментальне значення для Союзу та його держав-членів» (п. 19 преамбули Регламенту).

Тут слід відзначити, що існуюча редакція ст.57 [Виборчого кодексу України](#) прямо забороняє участь іноземців у передвиборній агітації, частково адресуючи вищеназваний ризик. Втім така заборона, не підкріплена певним інструментарієм, є очевидно не ефективною в контексті використання сучасних засобів таргетування через великі онлайн платформи, як, наприклад, це описано в п. 6 преамбули Регламенту.

Таким чином Регламент адресує сучасні виклики використання методів таргетування та доставки реклами на основі обробки персональних даних, що розкривають політичні погляди, та інші спеціальні категорії даних. Адресації політичної реклами лише певній групі осіб за допомогою адаптованого контенту спирається на автоматизовану обробку персональних даних з метою збільшення тиражування, охоплення або видимості політичної реклами. Тут Регламент вказує на непрозорість використовуваних «дуже великими онлайн-платформами» (в термінах [Регламенту \(ЄС\) 2022/2065 Європейського Парламенту та Ради від 19 жовтня 2022 року про єдиний ринок цифрових послуг](#)) алгоритмів, які використовуються для доставки політичної реклами цільовій аудиторії на основі персональних даних та змісту реклами.

Регламент вбачає «особливі загрози для законних суспільних інтересів, таких як справедливість, рівні можливості та прозорість виборчого процесу, а також для основних прав на свободу слова, на недоторканність приватного життя та захист персональних даних, на рівність та недискримінацію, а також права на об'єктивну, прозору та плюралістичну інформацію» в зловживанні персональними даними шляхом таргетування, зокрема через мікротаргетинг.

Постійні кампанії дезінформації, як вбачається, стали поштовхом для розробки Регламенту Європейським Парламентом. Європейським Парламентом та Радою проведена велика робота з окреслення напрямків і конкретних заходів протидії впливам третіх країн, що відповідає викликам розгорнутої та триваючої гібридної війни.

В контексті вищенаведеного слід зробити висновок, що запропоновані Законопроектом зміни не врегульовують інструменти протидії вищевказаним ризикам дезінформаційних кампаній та маніпулювання через політичну рекламу з використанням новітніх технік таргетування/мікротаргетування в першу чергу через великі онлайн платформи, які перехоплюють першість у класичних каналів інформації.

Попри той факт, що сучасний дезінформаційний і маніпулятивний політичний вплив, тим більше в контексті гібридних війн, здійснюється саме інструментарієм популярних онлайн платформ, запропонований Законопроект містить доволі скупі формулювання щодо протидії дезінформації через онлайн платформи, не підкріплені чіткою відповідальністю.

Проект пропонує доповнити п.4 ст. 49 Виборчого кодексу України положенням про те, що:

«Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення має право укладати договори та меморандуми про співпрацю з іноземними юридичними особами – провайдерами платформ спільного доступу до інформації. Такими договорами та меморандумами про співпрацю, зокрема, може бути передбачено забезпечення вимог та обмежень щодо інформації, що поширюється на платформах спільного доступу до інформації та доступна на території України, механізми співрегулювання, співпраця у сфері протидії поширення дезінформації у передвиборчий період, забезпечення прозорості агітації на платформах, зокрема шляхом запровадження маркування агітації та запровадження спеціальних сповіщень, що міститимуть інформацію про замовника агітації, період її розміщення, витрачені з цією метою кошти та можливості оскарження протиправної агітації в рамках механізмів, що надаються платформами, дотримання інших вимог виборчого законодавства України з боку користувачів».

Наведене положення містить мовну конструкцію, яка не властива нормативно-правовим актам, не визначає чітко сферу повноважень державного органу і великих гравців на полі передвиборної агітації та політичної реклами, а лише вказуючи на можливість здійснення дій, які б уможливили реальне дотримання українського законодавства щодо протидії дезінформації, забезпечення прозорості, зокрема маркуванням. Такий підхід програмує неефективність запропонованих заходів і непевність їх реалізації.

Вживання Законопроектом загальних фраз, на кшталт: «користувачі мережі Інтернет, платформ спільного доступу до інформації при поширенні будь-яких матеріалів про виборчий процес в Україні зобов'язані дотримуватись вимог виборчого законодавства України щодо інформаційного забезпечення та здійснення передвиборної агітації» не несе ефективного регулятивного навантаження.

Єдине прямо встановлене законом зобов'язання платформ спільного доступу до інформації міститься в запропонованому Законопроектом доповненні до п. 4 ст. 51 Виборчого кодексу

України. Так платформи спільного доступу до інформації зобов'язані вжити заходів для припинення поширення матеріалів передвиборної агітації, оплачених не з джерел, визначених законодавством України. Нагадаємо, такими джерелами є тільки кошти виборчих фондів кандидатів, партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу. Вказане зобов'язання у платформ спільного доступу до інформації виникає у випадку отримання інформації про поширення матеріалів передвиборної агітації, оплачених не з джерел, визначених законодавством України.

В реальній ситуації важко уявити, яким чином буде зафіксовано факт отримання такої інформації платформою. Така невизначеність очевидно знищує обов'язковість виконання такого зобов'язання.

Також, як один з інструментів виявлення порушень в сфері політичної реклами Регламент передбачає можливість для осіб приватного права подавати скарги до компетентних органів, щоб повідомити їх про обставини, які можуть становити порушення цього Регламенту (п. 105 преамбули Регламенту). Натомість Законопроект не передбачає подібних механізмів громадського контролю, який виглядає досить ефективним під час виборчих компаній.

3. Положення про запобігання таргетуванню і маніпулюванню, які необхідно включити в Законопроект

Центральним напрацюванням Регламенту можна вважати обмеження таргетування. Європейські експерти давно дійшли висновку, що таргетування споживачів будь-якої реклами може використовуватись не лише з метою більш релевантного доставлення реклами саме особам, які можуть бути зацікавлені в предметі реклами. Профілювання споживачів реклами відкриває широкі можливості з маніпулювання їхньою свідомістю шляхом надання їм певної відібраної інформації в певній час і в певному контексті. Таке подання інформації певним чином справляє прогностичний ефект щодо подальшої поведінки споживача, що можна визначити як маніпуляцію. Важливо, що в рамках цього інструменту не обов'язково вдаватися до дезінформації – правильно сформований потік/стрічка інформації у професійно підбраному контексті активно формує схильність об'єкта таргетингу до прийняття рішень, потрібних замовнику/спонсору таргетування.

Автори Регламенту демонструють добру обізнаність в цих технологіях. Так п. 74 преамбули Регламенту вказує на все більшу поширеність збирання персональних даних фізичних осіб, таких як спостережувані чи виведені дані, під час групування осіб відповідно до їхніх передбачуваних інтересів, або під час їхньої онлайн-активності, поведінкове профілювання та інші методи аналізу, які врешті використовуються для цільової адресації політичних повідомлень групам або окремим виборцям чи особам, а також для посилення їхнього впливу.

«На основі обробки персональних даних, зокрема спеціальних категорій персональних даних згідно з Регламентами (ЄС) 2016/679 та (ЄС) 2018/1725, різні групи виборців або осіб можуть бути сегментовані, а їхні характеристики чи вразливості використані, наприклад, шляхом поширення реклами в певні моменти

та в певних місцях, призначеної для використання випадків, коли вони були б чутливими до певного виду інформації чи повідомлення.»

Регламент прямо вказує на негативні наслідки такої обробки персональних даних для основних прав та свобод фізичних осіб, таких як:

- право на справедливе та рівне ставлення,
- право не бути підданим маніпуляціям,
- право на отримання об'єктивної інформації,
- право на формування своєї думки,
- право на прийняття політичних рішень та здійснення своїх виборчих прав.

Тут йдеться щонайменше про загрозу для всього демократичного процесу, оскільки призводить до:

- фрагментації публічних дебатів щодо важливих суспільних питань,
- вибіркового охоплення та
- маніпуляцій виборцями,
- іноземного втручання.

В цьому контексті Регламент пропонує йти ще далі і передбачити додаткові обмеження та умови порівняно з тими, що викладені в Регламентах (ЄС) 2016/679 та (ЄС) 2018/1725.

В якості конкретного заходу п. 77 преамбули Регламенту пропонує в контексті онлайн-політичної реклами повну заборону таких методів таргетування та методів доставки реклами, що передбачають профілювання з використанням спеціальних категорій персональних даних, зазначених у Регламентах (ЄС) 2016/679 та (ЄС) 2018/1725. І навіть винятки, викладені у статті 9(2) Регламенту (ЄС) 2016/679 та статті 10(2) Регламенту (ЄС) 2018/1725, не можуть бути застосовані для використання цих методів у контексті онлайн-політичної реклами. Тільки наявність прямої явної згоди, наданої окремо для цілей політичної реклами, може виправдовувати використання методів таргетування та методів доставки реклами, що передбачають обробку персональних даних, відмінних від спеціальних категорій персональних даних, у контексті онлайн-політичної реклами, і тільки, коли такі персональні дані, зібрані від суб'єктів даних. Коли ж персональні дані отримані від третіх сторін, то контролерам даних забороняється їх використання для цілей таргетування або показу політичної реклами (п. 78 преамбули Регламенту).

Окремо слід вказати на запропоновану Регламентом можливість особи висловити своє небажання отримувати політичну рекламу, яке має поважатися онлайн платформами (п. 80 преамбули Регламенту).

Тут варто згадати [рішення Суду ЄС від 4 липня 2023 року у справі C-252/21, Meta Platforms та інші \(Загальні умови використання соціальної мережі\)](#). Регламент пропонує надати суб'єктам даних право відмовитися, у контексті політичної реклами, надавати свою згоду на певні операції з обробки даних, не будучи зобов'язаними повністю утримуватися від отримання доступу до онлайн-сервісу. Як постановив Суд ЄС, цим користувачам має бути

запропонована еквівалентна альтернатива, яка не супроводжується такими операціями з обробки даних.

Окрему увагу Регламент приділяє людям, молодшим за вік голосування, яких вважає особливо вразливою групою, яку можна експлуатувати шляхом зловживання методами таргетування та методами показу реклами (п. 82 преамбули Регламенту). Незважаючи на відсутність права голосу, такі особи можуть бути цілеспрямовано спрямовані на маніпулювання дебатами. Тому Регламент прямо забороняє такі методи таргетування в контексті політичної реклами або методи показу реклами, що передбачають обробку персональних даних суб'єкта, який, як відомо з достатньою впевненістю, щонайменше на один рік молодший за вік голосування, встановлений національними правилами.

Зазначене вище також підкріплюється позицією, викладеною в [Рекомендаціях Комісії \(ЄС\) 2023/2829 від 12 грудня 2023 року](#) щодо інклюзивних та стійких виборчих процесів у Союзі та посилення європейського характеру й ефективного проведення виборів до Європейського парламенту, де, зокрема зазначено, що європейські та національні політичні партії повинні розглянути можливість забезпечення на добровільній основі того, щоб їхню політичну рекламу можна було чітко ідентифікувати як таку, зокрема, коли вона включає матеріали, підготовлені внутрішньо для поширення за допомогою соціальних мереж в Інтернеті. Політична реклама повинна надаватися з інформацією про особу політичної партії, яка спонсорує рекламу, та, де це можливо, змістовною інформацією про цільову аудиторію реклами, а також про використання систем штучного інтелекту під час підготовки контенту або поширення реклами.

Всі вище приведені розмірковування і норми Регламенту є особливо актуальними в умовах поточних методів політичної реклами, коли остання стає не просто інструментом внутрішньонаціональної конкуренції еліт, а використовується недружніми третіми країнами для дестабілізації політичної ситуації і ослаблення обороноздатності країни. Врегулювання українським законодавством цих аспектів політичної реклами є без перебільшення питанням національної безпеки.

V. Висновки.

Запропоновані Законопроектом зміни продовжують звужено тлумачити передвиборну агітацію, залишаючи поза регуляторним полем суттєву частину політичної реклами в розумінні Регламенту. Навіть в умовах заборони виборів під час війни це створює суттєві ризики ворожого впливу через дезінформаційні кампанії і маніпуляцію свідомістю українських громадян з боку агресора, а також впливу на законотворчу і регуляторну діяльність.

Заходи, передбачені чинним Виборчим кодексом України та запропоновані Законопроектом, які полягають у обмеженні інформаційного поля до традиційних засобів поширення інформації (лінійних аудіовізуальних медіа), є сумнівно ефективними в умовах отримання лівової частки інформації, в тому числі офіційної інформації органів влади, через онлайн платформи з непрозорими алгоритмами формування стрічок. Запропонований Законопроектом інструментарій взаємодії з онлайн платформами шляхом

укладення договорів і меморандумів має очевидну диспозиційну природу, що не є ефективним в боротьбі з дезінформацією.

Проект жодним чином не адресує таргетування, маніпуляції через профілювання фізичних осіб з використанням спеціальних категорій персональних даних, попри очевидну загрозу цих інструментів для національної безпеки. Така загроза реалізується не тільки впливом політичної реклами на вибори чи референдум, а також впливу на законотворчу чи регуляторну діяльність. Таким чином заборона проведення виборів під час війни не запобігає в повній мірі ворожому впливу в політичній царині, яка не обмежується виборами, а здебільшого проявляється в щоденній законотворчій і регуляторній діяльності.

Пропозиції:

- Послугуючись напрацюваннями Європейського Парламенту і Ради а також в цілях гармонізації національного законодавства з *acquis communautaire*, визначити термін «політична реклама» в значенні Регламенту, повністю замінивши «передвиборну агітацію».
- Ретельно врегулювати обмеження щодо використання методів таргетування та доставки реклами на основі обробки персональних даних, що розкривають політичні погляди, та інші спеціальні категорії даних, використовуючи доробок ЄС, в першу чергу Регламенти [2024/900](#), [2022/2065](#), [2016/679](#) та [2018/1725](#). Встановити дієву відповідальність онлайн платформ за порушення таких обмежень.
- ПВ контексті політичної реклами переосмислити роль лідерів суспільних думок - осіб із значним охопленням аудиторії засобами онлайн платформ.

VI. Список посилань.

- Рада Європи. (2023). Кодекс добросовісної практики у виборчих питаннях: Керівні принципи та пояснювальний звіт (Венеціанська комісія). https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Code_conduite_PREMS%20026115%20GBR.pdf
- Рада Європи. (2020). Демократія зламана? Як реагувати? Резолюція 2326 (2020) Парламентської асамблеї Ради Європи. <https://pace.coe.int/en/files/28598/html>
- Рада Європи. (2022). Рекомендація CM/Rec(2022)12 Комітету міністрів державам-членам щодо виборчої комунікації та висвітлення виборчих кампаній у медіа. [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680a6172e%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680a6172e%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]})
- Рада Європи, Відділ співпраці з питань свободи слова. (2025). Юридичний висновок щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про рекламу» та інших законів України» (LEX_2025_4). Проект Ради Європи «Захист свободи слова та свободи медіа в Україні – Фаза II (SFEM-UA)». <https://rm.coe.int/lex04-legal-opinion-ukraine/1680b48224>
- Європейська комісія. (2023). Рекомендація Комісії (ЄС) 2023/2829 від 12 грудня 2023 року про інклюзивні та сталі виборчі процеси в Союзі та зміцнення європейського

характеру та ефективного проведення виборів до Європейського парламенту.
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302829

- *Європейський суд справедливості*. (2023). Справа C-252/21, Meta Platforms та інші <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62021CJ0252>
- *Європейський парламент та Рада Європейського Союзу*. (2016). Регламент (ЄС) 2016/679 про захист фізичних осіб у зв'язку з обробкою персональних даних і про вільний рух таких даних (Загальний регламент про захист даних). <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj/eng>
- *Європейський парламент та Рада Європейського Союзу*. (2018). Регламент (ЄС) 2018/1725 про захист фізичних осіб у зв'язку з обробкою персональних даних органами, установами, офісами та агентствами Союзу та про вільний рух таких даних. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/1725/oj/eng>
- *Європейський парламент та Рада Європейського Союзу*. (2022). Регламент (ЄС) 2022/2065 про єдиний ринок цифрових послуг та внесення змін до Директиви 2000/31/ЄС (Закон про цифрові послуги). <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj/eng>
- *Європейський парламент та Рада Європейського Союзу*. (2024). Регламент (ЄС) 2024/900 про прозорість та цільове спрямування політичної реклами. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/900/oj/eng>
- *Gemius*. (2025). Використання соціальних мереж в Україні загальним населенням та віковими групами, березень 2025 року (дослідження gemiusAudience). <https://gemius.com/ua/%D0%B1%D0%BB%D0%BE%D0%B3/oglyad-socialnih-merezh-v-ukrayini-berezen-2025/>
- *Верховна Рада України*. (1996). Конституція України (28 червня 1996 р., із змінами). Офіційний веб-портал Верховної Ради України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
- *Верховна Рада України*. (2019). Виборчий кодекс України. Офіційний веб-портал Верховної Ради України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>
- *Верховна Рада України*. (2022). Закон України «Про рекламу». Офіційний веб-портал Верховної Ради України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/96-%D0%B2%D1%80#Text>
- *Верховна Рада України*. (2022). Закон України «Про медіа». Офіційний веб-портал Верховної Ради України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text>
- *Верховна Рада України*. (2022). Проект Закону України № 8310 «Про внесення змін до Виборчого кодексу України щодо вдосконалення регулювання інформаційного забезпечення виборів та проведення передвиборчої агітації» (зареєстрований 27 грудня 2022 року). Офіційний веб-портал Верховної Ради України <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/41061>