

УДК 342.849.2(070+323.232)
DOI 10.32755/sjlaw.2023.02.086

Шпак К. В.,

аспірант кафедри теорії та історії держави і права,
конституційного права,

Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0003-3411-587X

ПРИНЦИП РІВНОСТІ ЯК СКЛАДОВА ЗАГАЛЬНИХ ЗАСАД ВИКОРИСТАННЯ ЗМІ ПІД ЧАС ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ

Статтю присвячено аналізу особливостей принципу рівності використання ЗМІ під час передвиборної агітації, його сутності, нормативно-правовому регулюванню та проблемності практичної реалізації. Згідно з виборчим законодавством цей принцип має комплексний характер, що проявляється у сукупності, по-перше, рівних умов доступу кандидатів, партій – суб'єктів виборчого процесу – до конкретних засобів масової інформації, а також ефірного часу чи друкованої площі; по-друге, рівних умов для кандидатів, партій – суб'єктів виборчого процесу – щодо оплати за одиницю друкованої площі та одиницю ефірного часу й обмежується лише граничним розміром витрат виборчого фонду.

***Ключові слова:** принцип рівності, абсолютна рівність, пропорційна рівність, передвиборна агітація, виборче законодавство.*

Постановка проблеми. Демократичне регулювання передвиборної агітації передбачає не тільки встановлення цивілізованих підходів до її правового регулювання, визначення демократичних форм її здійснення, чітке окреслення ролі засобів масової інформації (далі – ЗМІ) в цьому процесі, а й запровадження певних загальнообов'язкових для дотримання засад використання ЗМІ. До таких, зокрема, належить і принцип рівності використання засобів масової інформації під час передвиборної агітації. Утім, правове регулювання і практична реалізація цього принципу в Україні не позбавлені недоліків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про те, що питання використання ЗМІ під час передвиборної агітації неодноразово привертало увагу вітчизняних науковців. Серед таких, зокрема: М. Бучин, А. Дашковська, Ю. Ключковський та ін.

Проте більшість наявних досліджень і публікацій мають переважно обмежений характер. Науковці майже не приділяли

уваги принципу рівності використання ЗМІ під час передвиборної агітації. Наукові дослідження, спеціально присвячені безпосередньо принципу рівності використання ЗМІ під час передвиборної агітації, нині відсутні.

Мета статті – проаналізувати особливості принципу рівності використання ЗМІ під час передвиборної агітації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проаналізувавши виборче законодавство України в частині регламентування передвиборної агітації, зокрема в аспекті використання ЗМІ під час передвиборної агітації, можна дійти висновку, що невід’ємною складовою загальних засад використання ЗМІ в передвиборній агітації є принцип рівності.

Відповідно до положень ч. 1 ст. 54 Виборчого кодексу (далі – ВК) України передвиборну агітацію з використанням засобів масової інформації проводять з дотриманням принципу рівних умов та в порядку, передбаченому ВК України [0]. Йдеться про забезпечення однакових умов доступу кандидатів, партій (місцевих організацій партій) – суб’єктів виборчого процесу – до ефірного часу чи друкованої площі. Така форма прояву принципу рівного виборчого права пов’язана з тим, що ініціатива в проведенні передвиборної агітації, виборі форм її ведення повністю надана цим конкурентним суб’єктам виборчого процесу.

Міжнародні стандарти у сфері виборчого права передбачають, що в окремих ситуаціях можливе застосування абсолютної рівності (наприклад, через надання всім кандидатам чи партіям однакового обсягу ресурсу засобів масової інформації чи заборону всім суб’єктам проводити передвиборну агітацію на телебаченні та радіо) або ж пропорційної рівності (надання партіям обсягу такого ресурсу пропорційно до ступеня їх підтримки на попередніх виборах).

Абсолютна рівність означає, що політичні партії користуються рівним статусом, що не залежить від їхньої реальної ваги в парламенті чи підтримки електорату. Цей критерій слід застосовувати, коли йдеться про використання суспільної інфраструктури та засобів агітації (наприклад, реклами, поштових і аналогічних послуг, проведення демонстрацій у громадських місцях, надання громадських приміщень для проведення масових заходів).

Пропорційна рівність припускає, що ставлення до політичних партій залежить від кількості отриманих ними голосів. Принцип рівності можливостей (абсолютної та/або пропорційної) застосовується зокрема при розподілі ефірного часу на радіо й телебаченні, державних коштів та інших форм підтримки. Деякі форми підтримки можуть надаватися, з одного боку, на засадах абсолютної рівності, а з іншого боку – пропорційної [0].

Подібні форми доступу до засобів масової інформації для цілей передвиборної агітації за рахунок бюджетних коштів, які використовувалися у вітчизняній практиці раніше, нині виборчим законодавством не передбачені. Тому рівність суб'єктів виборчого процесу полягає у свободі самостійного фінансування агітаційних активностей і зобов'язанні засобів масової інформації забезпечити рівні умови доступу (в аспекті часу, вартості, послідовності чи інших умов ведення агітації) [0, с. 552].

Відповідно до ч. 2 ст. 54 ВК України передвиборна агітація в засобах масової інформації за рахунок коштів виборчого фонду кандидата, партії (організації партії) – суб'єкта виборчого процесу – здійснюється на умовах рівної оплати за одиницю друкованої площі та одиницю ефірного часу й обмежується лише граничним розміром витрат виборчого фонду [0]. Встановлюючи вимогу застосування однакових умов оплати друкованої площі та ефірного часу для всіх кандидатів, партій (місцевих організацій партій) – суб'єктів відповідного виборчого процесу, законодавець визначає один з аспектів рівності доступу до засобів масової інформації для цілей передвиборної агітації. Разом з тим, встановлюючи, що обсяг передвиборної агітації конкретного суб'єкта в засобах масової інформації обмежується виключно його фінансовими можливостями, які визначені обсягом його виборчого фонду і не можуть перевищувати встановленого граничного розміру такого фонду, законодавець надає можливість кандидату чи партії самостійно вирішувати, яку частину коштів свого виборчого фонду витратити на фінансування передвиборної агітації в засобах масової інформації, однак при цьому не можна перевищувати граничний розмір фонду. ВК визначає граничні розміри виборчих фондів тільки на загальнодержавних виборах. Водночас граничні роз-

міри виборчих фондів для кандидатів та організацій партій на місцевих виборах не встановлені.

Важливо зазначити про дотримання принципу рівних умов та порядку, передбаченого законодавством, стосовно ведення передвиборної агітації з використанням засобів масової інформації усіх форм власності [0, с. 323]. Утім, цікавою в контексті досліджуваного питання видається думка М. Бучина, який вважає, що рівний доступ до ЗМІ передбачає передусім рівні умови використання державних ЗМІ для ведення передвиборної агітації. Зокрема, науковець наголошує, що суб'єкту виборчого процесу має надаватися рівний безплатний ефірний час в один і той самий період доби, а також рівна безплатна площа та місце у друківаних ЗМІ у випадку, якщо в законодавстві передбачена наявність певного мінімального рівня державної підтримки суб'єктів виборчого процесу в плані передвиборної агітації. Водночас М. Бучин вважає, що вимоги до приватних ЗМІ у плані рівності суб'єктів виборчого процесу мають дещо відрізнятися від вимог до державних ЗМІ. Зокрема, не зовсім доцільно вимагати надання безоплатного ефіру чи площі для суб'єктів виборчого процесу від приватних ЗМІ. Так само необгрунтовано вимагати забезпечення рівності суб'єктів виборчого процесу у веденні передвиборної агітації навіть у випадку її оплати з виборчих фондів кандидатів чи політичних партій (блоків) від ЗМІ, засновниками чи співзасновниками яких є певні суб'єкти виборчого процесу [0, с. 196–197].

Щоби суб'єкти проведення передвиборної агітації мали можливість спланувати власну діяльність з усвідомленням можливих наслідків, важливо, аби вартість одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу для проведення передвиборної агітації була чіткою, однозначною та відомою завчасно. Тому абз. 1 та 2 ч. 3 ст. 54 ВК України присвячено врегулюванню питання розцінок передвиборної агітації в засобах масової інформації. Зокрема, в абз. 1 зазначається, що розцінки вартості одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу для проведення передвиборної агітації за рахунок коштів виборчих фондів встановлюються відповідним засобом масової інформації не пізніше як у перший день виборчого процесу відповідних

виборів. При цьому засоби масової інформації можуть розрахувати такі розцінки вартості одиниці друкованої площі чи одиниці ефірного часу окремо для робочих днів і окремо для вихідних та святкових днів, а також окремо для різних за кількістю потенційної аудиторії періодів ефірного часу чи друкованої площі. Разом з тим згідно з пунктом 1 статті 55 ВК телерадіоорганізації, які мають намір розміщувати матеріали передвиборної агітації, зобов'язані не пізніше як на третій день після початку виборчого процесу відповідних виборів опублікувати в друкованих засобах масової інформації розцінки вартості однієї хвилини (секунди) ефірного часу. Телерадіоорганізації, які ведуть мовлення на загальнонаціональних каналах, здійснюють таку публікацію в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр», регіональні та місцеві телерадіоорганізації – у відповідних регіональних та місцевих друкованих засобах масової інформації.

Важливим у цьому контексті, на наш погляд, буде ухвалення законопроекту «Про внесення змін до Виборчого кодексу України щодо вдосконалення регулювання інформаційного забезпечення виборів та здійснення передвиборної агітації» № 8310 [0], який передбачає зобов'язання медіа публічно показати вартість розміщення передвиборної агітації. Зокрема, згідно зі змінами, запропонованими проектом, суб'єкти у сфері медіа зобов'язані оприлюднити таку інформацію на своєму вебсайті (за наявності), а також надати її до Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. Відомості про розцінки вартості одиниці площі та одиниці ефірного часу для проведення передвиборної агітації оприлюднюються Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення впродовж трьох робочих днів від дня їх отримання на своєму офіційному вебсайті. У разі ненадання суб'єктом у сфері медіа Національній раді України з питань телебачення і радіомовлення відомостей про розцінки вартості одиниці площі чи одиниці ефірного часу у строки, визначені частиною третьою цієї статті, розміщення матеріалів передвиборної агітації відповідним суб'єктом у сфері медіа забороняється. Вважаємо, що такі законодавчі новели сприятимуть дотриманню принципу рівності використання ЗМІ під час передвиборної агітації.

Варто також зазначити, що засіб масової інформації не може надавати знижку на оплату окремому кандидату, партії (організації партії) – суб'єкту виборчого процесу [0]. Тобто встановлюється неприпустимість внесення змін до розцінок, встановлених на початку виборчого процесу, до завершення передвиборної агітації під час відповідних виборів. Це означає не тільки вимогу незмінності вартості одиниці друкованої площі чи одиниці ефірного часу, а й неможливість внесення до їх вартості додаткових обов'язкових організаційних чи інформаційних послуг (виготовлення, опрацювання, титрування відеоматеріалів; дизайн, макетування, форматування друкованих матеріалів тощо).

Дещо спрощуючи відповідні приписи, слід говорити про більш комплексне поняття – незмінність вартості доступу до засобів масової інформації. Незмінність протягом усього виборчого процесу умов доступу кандидатів, партій (місцевих організацій партій) до друкованих площ та ефірного часу, тобто вартості доступу до засобів масової інформації, передбачає заборону надання засобом масової інформації за власним рішенням будь-яких пріоритетів, пільг, знижок чи інших переваг окремому суб'єктові виборчого процесу, що було б грубим порушенням принципу рівного виборчого права в аспекті рівності можливостей конкурентних суб'єктів.

При цьому законодавець не встановлює граничного розміру вартості одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу, який таким чином може бути визначений засобом масової інформації на власний розсуд, виходячи з власних потреб та особливостей ведення господарської діяльності. Тим самим скасовано законодавче обмеження розцінок, встановлених для цілей агітації, яке існувало раніше і пов'язувало такі розцінки з ціною відповідної одиниці медійного ресурсу для цілей комерційної реклами.

Зокрема, мається на увазі ст. 71 Закону «Про вибори народних депутатів України», який в основному втратив чинність у зв'язку з набранням чинності Виборчого кодексу України. Адже положення цього Закону, які застосовуються з метою організації та проведення проміжних виборів і заміщення народних депутатів України Верховної Ради України дев'ятого скли-

кання, обраних в одномандатних округах, продовжують діяти до наступних чергових або позачергових виборів народних депутатів України. Скасування зв'язку вартості послуг з розміщення матеріалів передвиборної агітації з вартістю комерційної реклами, з одного боку, є проявом додаткової свободи засобів масової інформації та надання переваги ринковому регулюванню відповідних відносин. З іншого – брак законодавчо встановлених граничних розмірів вартості агітаційних послуг (абсолютних – через визначення максимального розміру чи гнучких – через відносну пов'язаність з вартістю аналогічних послуг у попередній діяльності конкретного засобу масової інформації) може стати серйозною перешкодою для виборчої діяльності кандидатів, партій (місцевих організацій партій) з відносно невеликими фінансовими та іншими ресурсами, що може призводити до їх маргіналізації та штучного створення нерівних умов участі у виборах [0, с. 557].

Відповідно до ч. 4 досліджуваної статті засіб масової інформації, який надав ефірний час або друковану площу одному кандидату, партії (організації партії) – суб'єкту виборчого процесу, не може відмовити в наданні ефірного часу чи друкованої площі на тих самих умовах іншому кандидату, партії (організації партії). Ця вимога не поширюється на засоби масової інформації, засновниками (власниками) яких є партії (організації партії) – суб'єкти виборчого процесу [0]. Таким чином, ч. 4 ст. 54 ВК України визначає ще один аспект рівності можливостей ведення передвиборної агітації з використанням засобів масової інформації, гарантуючи кожному кандидату, партії (місцевій організації партії) – суб'єктові відповідного виборчого процесу – право на доступ до засобу масової інформації.

Відмова в наданні друкованої площі або ефірного часу з посиленням на наявний запит від іншого кандидата чи партії на відповідну площу чи ефірний час буде грубим порушенням принципу рівності. Так, Довгинцівський районний суд м. Кривого Рогу визнав протиправною бездіяльність комунального підприємства Телерадіокомпанія «Рудана» Криворізької міської ради, яка виявилась у неукладанні угоди з розпорядником поточного рахунку виборчого фонду кандидата на посаду

Криворізького міського голови Криворізького району Дніпропетровської області від Криворізької міської організації політичної партії «Слуга Народу» про надання ефірного часу для ведення передвиборної агітації та в ненаданні кандидату на посаду Криворізького міського голови Криворізького району Дніпропетровської області від Криворізької міської організації політичної партії «Слуга Народу» ефірного часу для проведення передвиборної агітації з дотриманням принципу рівних умов. При цьому суд зобов'язав зазначене комунальне підприємство невідкладно після набрання законної сили рішення суду укласти угоду (договір) з розпорядником поточного рахунку виборчого фонду кандидата на посаду Криворізького міського голови Криворізького району Дніпропетровської області від Криворізької міської організації політичної партії «Слуга Народу» для розміщення матеріалів передвиборної агітації (політичної реклами) на тих самих умовах, як і з іншими суб'єктами виборчого процесу, та надати кандидату на посаду Криворізького міського голови Криворізького району Дніпропетровської області від Криворізької міської організації політичної партії «Слуга Народу» ефірного часу для проведення передвиборної агітації з дотриманням принципу рівних умов. Разом з тим суд ухвалив рішення невідкладно повідомити про порушення засобом масової інформації вимог законодавства про вибори Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в інформаційній та видавничій сферах, Центральну виборчу комісію та Криворізьку міську територіальну виборчу комісію Криворізького району Дніпропетровської області [0].

Висновки. Таким чином, невід'ємною складовою виборчого процесу в сучасній проєвропейській Україні є принцип рівності використання засобів масової інформації під час передвиборної агітації. Згідно з чинним виборчим законодавством України цей принцип має комплексний характер, що проявляється в сукупності, по-перше, рівних умов доступу кандидатів, партій (місцевих організацій партій) – суб'єктів виборчого процесу – до конкретних засобів масової інформації, а також ефірного часу чи друкованої площі; по-друге, рівних умов для кан-

дидатів, партій (місцевих організацій партій) – суб'єктів виборчого процесу – щодо оплати за одиницю друкованої площі та одиницю ефірного часу й обмежується лише граничним розміром витрат виборчого фонду. При цьому, якщо рівність умов доступу до конкретних засобів масової інформації, а також ефірного часу чи друкованої площі гарантується передусім заборонаю відмови засобом масової інформації у такому доступі, то рівність умов оплати гарантується зобов'язанням завчасно публікувати розцінки, а також заборонаю надавати знижку на оплату окремому кандидату, партії (організації партії) – суб'єкту виборчого процесу. Тобто встановлюється неприпустимість внесення змін до розцінок, встановлених на початку виборчого процесу, до завершення передвиборної агітації під час відповідних виборів. Це означає не тільки вимогу незмінності вартості одиниці друкованої площі чи одиниці ефірного часу, а й неможливість внесення до їх вартості додаткових обов'язкових організаційних чи інформаційних послуг (виготовлення, опрацювання, титрування відеоматеріалів; дизайн, макетування, форматування друкованих матеріалів тощо).

Насамкінець зауважимо, що питання передвиборної агітації в Україні потребує подальших наукових досліджень. Зокрема, у напрямку більш детального вивчення загальних засад використання ЗМІ у процесі передвиборної агітації.

Список використаних джерел

1. Виборчий кодекс України : Кодекс України від 19.12.2019 р. № 396-IX. Дата оновлення: 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення: 20.04.2023).
2. Венеційська комісія. Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи і Пояснювальна доповідь (CDL-AD (2002) 023rev2-cor); пп. 18–19 Пояснювальної доповіді. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD(2002)023rev2-cor-ukr) (дата звернення: 20.04.2023).
3. Виборчий кодекс України. Книга перша. Загальна частина. Науково-практичний коментар / за ред. Ю. Б. Ключковського. Київ : К.І.С., 2021. 768 с.
4. Дашковська А. В. Концептуальні засади участі засобів масової інформації у виборчому процесі в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 45. С. 320–324.

5. Бучин М. Принцип рівності суб'єктів виборчого процесу. *Політологічні та соціологічні студії*. Т. XI. Теорія та історія політичної науки: світовий та національний досвід : зб. наук. праць / наук. ред. А. М. Круглашов. Чернівці : Букрек, 2012. С. 192–201.

6. Проект Закону про внесення змін до Виборчого кодексу України щодо вдосконалення регулювання інформаційного забезпечення виборів та здійснення передвиборної агітації від 27.12.2022 р. № 8310. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41061> (дата звернення: 20.04.2023).

7. Рішення Довгинцівського районного суду м. Кривого Рогу від 13.10.2020 р. № 92160562. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92160562> (дата звернення: 20.04.2023).

Shpak K.,

Postgraduate of the Department of State
and Law Theory and History, Constitutional Law,
Academy of the State Penitentiary Service, Chernihiv, Ukraine
ORCID: 0000-0003-3411-587X

PRINCIPLE OF EQUALITY AS GENERAL RULES COMPONENT FOR MEDIA USING DURING THE ELECTION CAMPAIGN

The article is devoted to the analysis of the peculiarities of the principle of equality in mass media using in the course of election campaign. In particular, its essence, legal regulation and problems of practical implementation. According to the current election legislation of Ukraine, this principle has a complex nature, which is manifested in the aggregate: first, equal access conditions for candidates, parties (local organizations of parties) - subjects of the election process to specific mass media, as well as airtime or printed space ; secondly, equal conditions for candidates, parties (local organizations of parties) - subjects of the election process regarding payment for a unit of printed space and a unit of air time and is limited only to the maximum amount of expenses of the election fund.

However, establishing that the amount of pre-election campaigning of a specific entity in mass media is limited exclusively to its financial capabilities, which are determined by the volume of its election fund and cannot exceed the established limit of such a fund, the legislator provides the opportunity for a candidate or party to independently decide what part of the funds of its election fund of the fund to be spent on financing pre-election campaigning in the mass media, but at the same time they cannot exceed the limit of the fund. At the same time, the VC determines the maximum size of election funds only in national elections. In turn, the maximum size of election funds for candidates and party organizations in local elections has not been determined. At the same time, if the equality of conditions of access to specific mass media, as well as airtime or printed space is guaranteed first of all by the ban on denying such access to mass media,

then the equality of payment conditions is guaranteed by the obligation to publish prices in advance, as well as by the ban on providing a discount on the payment to an individual candidate, party (party organization) - the subject of the election process. That is, it is established that it is inadmissible to make changes to the estimates established at the beginning of the election process until the end of the pre-election campaign during the relevant elections.

Key words: the principle of equality, absolute equality, proportional equality, pre-election campaigning, election legislation.

References

1. Ukraine (2019), *The Electoral Code of Ukraine*: Code of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (accessed: 20 April 2023).
2. The Venice Commission (2002), *The Code of Good Practice in Electoral Matters*: Guidelines and Explanatory Report, Council of Europe, Strasbourg, available at: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr) (accessed: 20 April 2023).
3. Kliuchkovskiy, Yu. B. (2021), *Electoral Code of Ukraine. Book One. General part. Scientific and practical commentary*, K.I.S., Kyiv.
4. Dashkovska, A. V. (2009), "Conceptual principles of media participation in the electoral process in Ukraine", *Actual Problems of State and Law*, Issue 45, Odesa, pp. 320–324.
5. Buchyn, M. (2012), "Principle of equality of subjects of the electoral process", *Theory and History of Political Science: World and National Experience*, Bukrek, Chernivtsi, pp. 192–201.
6. Ukraine (2022), *Amendments to the Electoral Code of Ukraine on Improving the Regulation of Information Support for Elections and Election Campaigning*: Draft law, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41061> (accessed: 20 April 2023).
7. Ukraine (2022), *Decision of the Dovhynets District Court of Kryvyi Rih No. 92160562 dated 13.10.2020*: Court decision, Kryvyi Rih, available at: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92160562> (accessed: 20 April 2023).