

І. Й. СНІГУР

Ірина Йосипівна Снігур, кандидат юридичних наук, головний науковий консультант Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України

ВИСВІТЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ДЕРЖАВНИМИ ТЕЛЕРАДІООРГАНІЗАЦІЯМИ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Стрімке зростання ролі політичних партій як основних суб'єктів виборчих процесів, їх активна участь у громадсько-політичному житті держави вимагають від останньої не лише законодавчого визначення засад їх утворення і діяльності, а й забезпечення конституційної гарантії рівності політичних партій (як різновиду об'єднань громадян) перед законом (ч. 5 ст. 36, п. 11 ч. 1 ст. 92 Конституції України)¹.

Із розвитком інформаційного суспільства засоби масової інформації (надалі – ЗМІ) виступають найважливішими каналами, через які громадськість отримує інформацію про політичні партії. Висвітлюючи різні аспекти діяльності політичних партій, ЗМІ повинні керуватися певними принципами, які нададуть можливість об'єктивно, достовірно, в повному обсязі подавати інформацію про політичні сили різного ідеологічного спрямування. Адже від цього багато залежить: ставлення, що сформується у громадян до політичних партій та їх діячів; підтримка населенням політичних сил та обраних ними курсів. Врешті-решт, електоральні вподобання вплинуть на результати виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів.

Необхідно зазначити, що ЗМІ досліджуються різними науками. Зокрема, в політології ЗМІ розглядаються як інструмент моделювання політичної свідомості у виборчій кампанії (О. О. Заславська); вивчається їх роль у конструюванні політичної реальності (Д. В. Яковлев). У філології ЗМІ досліджуються в контексті забезпечення політичних прав та свобод громадян у демократичному суспільстві (Д. Р. Дуцик). Предметом наукових досліджень багатьох учених (О. В. Гейди, В. І. Кафарського, Д. В. Лук'янова, І. В. Музики, Ю. А. Юдіна та інших), як правників, так і політологів, є різні аспекти правового статусу політичних партій.

На думку Ю. А. Юдіна, головна функція політичних партій – електоральна, що визначається самою суттю їх як організацій, призначених для завоювання та здійснення державної влади². Зрозумілим стає факт, чому переважна більшість досліджень, присвячених зазначеній тематиці, акцентують увагу на висвітленні діяльності політичних партій лише під час виборчого процесу (зокрема, дослідження О. А. Семченка). Проте вибори – лише один із періодів політичного життя країни, якому передують: створення політичної партії; її взаємодія з громадянами, органами державної влади, іншими об'єднаннями громадян; організація та проведення акцій, заходів; інша суспільно-корисна діяльність, про яку потрібно інформувати громадськість. Разом із тим, у юридичній науці фактично відсутні публікації, присвячені ролі ЗМІ у висвітленні діяльності політичних партій.

© І. Й. Снігур, 2010

Приводом до написання цієї статті став внесений на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про гарантії рівності парламентських партій при освітленні їх діяльності державними телеканалами і радіоканалами» (реєстр. № 5314 від 05.11.2009 р.), яким пропонується законодавчо визначити принципи освітлення діяльності парламентських партій державними телеканалами та радіоканалами, а також забезпечити контроль за виконанням цих принципів з боку Комітету Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України, а в областях України – з боку відповідних Комітетів з питань регламенту у відповідних місцевих радах та у Верховній Раді Автономної Республіки Крим³. Проект, незважаючи на невеликий обсяг (складається всього з трьох статей), викликає неоднозначну реакцію, тому його положення стали предметом глибокого аналізу автора цієї публікації.

Відразу зауважимо, що автор вживатиме термін «політичні партії», вважаючи юридично некоректним запропонований у проекті термін «парламентські партії», адже мова йде не лише про політичні партії, представлені у Верховній Раді України, а й про партії, представлені у відповідних місцевих радах та у Верховній Раді Автономної Республіки Крим (ст. 1 проекту), які можуть не співпадати і тому не підпадають під термін «парламентські партії». Крім того, переконані, що слід дотримуватися загальноновизнаного у законодавчій техніці правила, згідно якого застосування у проекті іншої (ніж у чинному законодавстві) термінології при регулюванні одного й того ж питання є небажаним. Зокрема, у Законі України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» вживається термін «висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні»⁴. Натомість термін «освітлення» вживається зовсім в іншому контексті: наприклад, «освітлення безпеки» – освітлення для продовження роботи під час аварійного відключення робочого освітлення⁵.

Метою публікації є обґрунтування доцільності законодавчого регулювання висвітлення діяльності політичних партій державними телерадіоорганізаціями. У зв'язку з цим висувуються наступні завдання: на підставі аналізу положень проекту Закону України «Про гарантії рівності парламентських партій при освітленні їх діяльності державними телеканалами і радіоканалами» уточнити суб'єкта висвітлення діяльності політичних партій і з'ясувати необхідність законодавчого закріплення принципів, на яких базується діяльність такого суб'єкта; охарактеризувати нормативно-правову базу, яка регулює висвітлення державними телерадіоорганізаціями діяльності політичних партій; розкрити питання доцільності контролю за забезпеченням гарантій рівності політичних партій при висвітленні їх діяльності державними телерадіоорганізаціями.

Коли йдеться про потребу законодавчо врегулювати певний вид діяльності, слід починати, передусім, з чіткого визначення суб'єкта такої діяльності.

Відповідно до усталеного підходу до розуміння норми права, що склався в теорії права, – це загальнообов'язкове правило поведінки, яке повинно мати адресата, тобто суб'єкта, на якого розрахована дана норма. За змістом ст. 1 проекту такими адресатами є державні телеканали та радіоканали.

Разом із тим, виходячи із визначень «телеканал» та «радіоканал», які містяться у чинному законодавстві, стає очевидно, що вони не можуть виступати у ролі адресатів нормативних приписів ст. 1 проекту.

Визначення *радіоканалу* міститься у Наказі Мінтрансу України від 23.09.2003 р. № 736 «Про затвердження Правил авіаційного електрозв'язку в цивільній авіації України» та визначається як «сукупність радіотехнічних пристроїв разом з радіолінією, які використовуються для передавання повідомлень від відправника до одержувача»⁶. Відповідно до Закону України «Про телебачення і радіомовлення» *телевізійний канал* – певна смуга частот, призначена для потреб телебачення і зазначена у Плані використання радіочастотного ресурсу України (ст. 1)⁷.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» телерадіоорганізація – «зареєстрована у встановленому законодавством порядку юридична особа, яка на підставі виданої Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення ліцензії на мовлення створює або комплектує та/чи пакетує телерадіопрограми

і/або передачі та розповсюджує їх за допомогою технічних засобів мовлення»⁸. Тому більш вірогідно, що адресатами запропонованих правил поведінки мають бути телерадіоорганізації.

Необхідно зауважити, що на сьогоднішній день уже сформовано нормативно-правову базу для регулювання питань висвітлення діяльності політичних партій. Зокрема, відповідні приписи, на яких базується діяльність ЗМІ та які покладають на них обов'язок поширювати об'єктивну інформацію, містять п. в ч. 1 ст. 59 Закону України «Про телебачення і радіомовлення»⁹, ст. 5 Закону України «Про інформацію»¹⁰ тощо. Право політичних партій використовувати державні ЗМІ, свобода опозиційної діяльності, у тому числі можливість (через державні і недержавні ЗМІ) викладати публічно і обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя, брати участь в обговоренні та оприлюднювати і обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади передбачено п. 3 ч. 1, ч. 2 ст. 12 Закону України «Про політичні партії в Україні»¹¹. Засади використання ЗМІ під час виборчого процесу закріплені також у численних актах виборчого законодавства (наприклад, принципи рівного доступу всіх партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу до ЗМІ, рівних умов щодо надання партіям (блокам) – суб'єктам виборчого процесу однакового ефірного часу на радіо і телебаченні, висвітлення виборчого процесу в ЗМІ всіх форм власності в інтерв'ю, дискусіях та дебатах, інформаційних повідомленнях, у програмах новин і поточних подій на засадах об'єктивності, неупередженості та збалансованості передбачені у п. 5 ч. 2 ст. 11, ч. 1 і ч. 12 ст. 68 Закону України «Про вибори народних депутатів України»¹². Важливою у даному аспекті є також ч. 1 ст. 6 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», яка покладає на телерадіоорганізації обов'язок в інформаційних блоках подавати інформацію про офіційно оприлюднену у будь-який спосіб позицію всіх представлених в органах влади політичних сил¹³.

Наведені норми переконливо свідчать про те, що питання, пов'язані з висвітленням діяльності політичних партій ЗМІ (у тому числі державними телерадіоорганізаціями), вже врегульовані законодавством України.

Конституційні приписи та норми Законів України («Про об'єднання громадян», «Про політичні партії в Україні») виокремлюють політичні партії як особливий вид об'єднань громадян, що офіційно визнаються суб'єктами політичної діяльності у державі та виборчого процесу. Вказана обставина покладає на державу обов'язок сприяти діяльності політичних партій. Натомість приписи поданого законопроекту по суті зобов'язують державу в особі державних телерадіоорганізацій за рахунок бюджетних коштів забезпечувати діяльність політичних партій шляхом висвітлення їх діяльності постійно, а не лише під час виборчого процесу.

Необхідно зазначити, що припис абз. 1 ст. 1 проекту має імперативний характер, сформульований у наказовій формі: «освітлення діяльності парламентських партій державними телеканалами та радіоканалами здійснювати на основі наступних загальних принципів»¹⁴, та не припускає інших варіантів поведінки адресата. Проте жодні інші норми проекту не визначають механізм отримання «об'єктивної та повної інформації про діяльність кожної парламентської партії». Натомість обов'язок державних телерадіоорганізацій будувати свою діяльність на вищезазначених принципах неможливо реалізувати без покладення на політичні партії обов'язку надавати відповідну (об'єктивну та повну) інформацію про свою діяльність.

Прикладом, який підтверджує двосторонній характер взаємовідносин та взаємні обов'язки суб'єктів, є припис ч. 4 ст. 13 Закону України «Про вибори Президента України», згідно якого реалізація обов'язку ЗМІ об'єктивно висвітлювати хід виборчого процесу безпосередньо залежить від обов'язку виборчих комісій, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів в межах своїх повноважень і компетенції надавати представникам ЗМІ необхідні їм відомості щодо підготовки та проведення виборів¹⁵.

Чинне законодавство України про інформацію передбачає обов'язок органів державної влади, а також органів місцевого і регіонального самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняті рішення; створення в державних органах спеціальних інформаційних служб або систем, що забезпечували б у встановленому порядку доступ

до інформації, тощо (ст. 10 Закону України «Про інформацію»)¹⁶. Натомість законодавство України про об'єднання громадян не покладає аналогічний обов'язок на політичні партії.

Отже, відсутність двосторонньої взаємодії між політичними партіями і державними телерадіоорганізаціями фактично призведе до наповнення роботи останніх новим змістом: переслідування політичних партій з метою отримання відповідної інформації. При цьому цілком можливо, що за відсутності норм права, які покладають на політичну партію обов'язок надавати достовірну, повну, об'єктивну інформацію, політична партія з певних міркувань надасть інформацію, яка не відповідатиме вищевизначеним критеріям, що повністю (або частково) унеможливить реалізацію принципів, передбачених проектом.

Повертаючись до ст. 1 проекту, якою пропонується закріпити загальні принципи висвітлення діяльності парламентських партій державними телеканалами та радіоканалами¹⁷, слід зауважити, що під «принципами» у теорії права зазвичай розуміють вихідні положення (ідеї), на основі яких має здійснюватися певна діяльність. У разі закріплення певного принципу у нормі-декларації (як у даному випадку) його наповнення конкретним змістом відбувається в інших приписах законодавства. Адже принцип не може існувати сам по собі, він діє у системі норм, які шляхом встановлення конкретних правил поведінки людей забезпечують його практичне втілення. Отже, запропонований спосіб регулювання зазначених суспільних відносин шляхом закріплення в окремому законодавчому акті кількох принципів без урегулювання механізмів їх реалізації є юридично некоректним.

Необхідно також акцентувати увагу, що у вказаній статті законопроекту «загальні принципи» визначаються через «гарантії», які у сучасній енциклопедичній літературі розкриваються як «забезпечення; убезпечення; запорука» та є тими засобами, які забезпечують здійснення певної діяльності. Крім того, зазначені у ст. 1 проекту загальні принципи (гарантії) сформульовані як методи (способи) досягнення відповідних цілей: «розповсюдження об'єктивної та повної інформації про діяльність кожної парламентської партії...»; «надання рівного об'єму ефірного часу в щоденних інформаційних випусках інформації про діяльність кожної парламентської партії...» (абз. 2, 3 ст. 1). Деякі принципи, які знайшли відображення у проекті, змістовно повторюються. Так, принцип «розповсюдження об'єктивної та повної інформації про діяльність кожної парламентської партії...» (абз. 2 ст. 1) за змістом фактично тотожний принципу, сформульованому як «гарантія всебічного та об'єктивного інформування телеглядачів і радіослухачів про діяльність парламентських партій...» (абз. 6 ст. 1)¹⁸.

Принцип надання рівного об'єму інформації про діяльність політичних партій не обумовлений існуючою системою діяльності ЗМІ, в тому числі аудіовізуальних (радіомовлення та телебачення). Цілком ймовірна ситуація, коли реалізація принципів, зазначених у ст. 1 проекту, призведе до того, що висвітлення діяльності політичних партій буде займати «левоу» частку ефірного часу, а інформація політичного характеру заповнить весь ефір. Таку ситуацію ми спостерігаємо під час виборчих процесів, проте в даному випадку переважна більшість такої інформації подається на виконання вимог виборчого законодавства, обов'язку ЗМІ повно, достовірно та об'єктивно висвітлювати хід виборчого процесу. Проте надмірна «політизація» ефірного простору не може сприйматися адекватно в період між виборами. Тим більше, враховуючи значну кількість партій в Україні, навряд чи в ефірному часі знайдеться місце для висвітлення будь-яких інших подій, інформації економічного, науково-технічного, соціального, екологічного, міжнародного характеру.

У ст. 2 проекту передбачається покласти контроль за забезпеченням гарантій рівності парламентських партій при освітленні їх діяльності державними телеканалами і радіоканалами на Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України, а в областях України – на відповідні Комітети з питань регламенту у відповідних місцевих радах та у Верховній Раді Автономної Республіки Крим¹⁹.

З цього приводу вважаємо за необхідне зауважити, що коли мова йде про контроль, то під час його здійснення контролюючі суб'єкти, як правило, мають можливість втру-

чатися в оперативну діяльність підконтрольних суб'єктів, давати їм обов'язкові для виконання вказівки. Проте пропонується законопроектом для комітетів парламенту України роль не узгоджується з їх правовим статусом (внутрішніх парламентських утворень), який не обумовлює можливість мати зовнішні юридичні повноваження поза межами парламенту. Не передбачена можливість такого контролю й приписами ст. 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», в якій йдеться про контрольну функцію комітетів парламенту²⁰.

Крім того, Законом України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» взагалі не передбачається створення комітетів, а лише постійних та тимчасових комісій Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які обираються з числа її депутатів для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням постанов та рішень Верховної Ради Автономної Республіки Крим²¹.

Виходячи із формулювання ст. 2 проекту, за яким «контроль за забезпеченням гарантій рівності парламентських партій при освітленні їх діяльності державними телеканалами і радіоканалами в областях України пропонується покласти на відповідні Комітети з питань регламенту у відповідних місцевих рада»²², не зрозуміло, про які саме ради йдеться: виключно обласні чи також інші місцеві? Проте, у будь-якому випадку відповідна контрольна функція не входить до повноважень місцевих рад (ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»)²³.

Крім того, законодавча ініціатива запровадити контроль у вищезгаданій сфері обмежується лише визначенням суб'єктів контролю. Натомість для повного законодавчого регулювання даного питання слід визначати всі необхідні та обов'язкові елементи контролю: органи, уповноважені здійснювати контроль; предмет контролю; спосіб та планові заходи його здійснення; санкції за порушення вимог законодавства і перелік порушень, які є підставою для видачі органом контролю припису, розпорядження або іншого розпорядчого документа.

Підсумовуючи викладене, зауважимо, що виокремлення «парламентських» політичних партій з-поміж інших інститутів громадянського суспільства не можна вважати коректним. Адже так звані «гарантії рівності» для одних суб'єктів можуть стати передумовою нерівності та дискримінаційного становища інших суб'єктів, у тому числі тих політичних партій, представники яких не увійшли до складу Верховної Ради України чи місцевих рад. Слід зважати на те, що чинне законодавство серед гарантій діяльності політичних партій передбачає їх рівність перед законом (ч. 5 ст. 36 Конституції України, ч. 1 ст. 4 Закону України «Про політичні партії в Україні»).

Крім того, на сьогоднішній день чинне законодавство України (про інформацію, політичні партії, вибори) врегульовує питання, пов'язані з висвітленням діяльності політичних партій ЗМІ (в тому числі державними телерадіоорганізаціями). З метою уникнення дублювання таких положень, а також закріплення нових приписів без визначення чіткого механізму їх реалізації, не вбачаємо доцільним приймати окремий законодавчий акт у цій сфері.

¹ Конституція України від 28 червня 1996 р.: станом на 01.01.2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Юдин Ю. Политические партии и право в современном государстве. – М.: Издательская группа «ФОРУМ – ИНФРА-М», 1998. – С. 190.

³ Проект Закону України «Про гарантії рівності парламентських партій при освітленні їх діяльності державними телеканалами і радіоканалами» від 05.11.2009 р. № 5314. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=36479.

⁴ Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.1997 р. № 539/97-ВР: станом на 14.01.2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.

⁵ Про затвердження Правил пожежної безпеки для культових споруд: наказ МНС України від 18.05.2009 р. № 339 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 50. – Ст. 1713.

⁶ Про затвердження Правил авіаційного електрозв'язку в цивільній авіації України: наказ Мінтрансу України від 23.09.2003 р. № 736 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 45. – Ст. 2381.

⁷ Про телебачення і радіомовлення: Закон України від 21.12.1993 р. № 3759-XII: станом на 01.01.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 10. – Ст. 43.

⁸ Там само.

⁹ Там само.

¹⁰ Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII: станом на 22.07.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

¹¹ Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2365-III: станом на 11.06.2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 23. – Ст. 118.

¹² Про вибори народних депутатів України: Закон України від 25.03.2004 р. № 1665-IV: станом на 11.06.2009 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 14. – Ст. 964.

¹³ Про телебачення і радіомовлення: Закон України від 21.12.1993 р. № 3759-XII: станом на 01.01.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 10. – Ст. 43.

¹⁴ Проект Закону України «Про гарантії рівності парламентських партій при освітленні їх діяльності державними телеканалами і радіоканалами» від 05.11.2009 р. № 5314. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=36479.

¹⁵ Про вибори Президента України: Закон України від 05.03.1999 р. № 474-XIV: станом на 19.10.2009 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 12. – Ст. 3.

¹⁶ Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII: станом на 22.07.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

¹⁷ Проект Закону України «Про гарантії рівності парламентських партій при освітленні їх діяльності державними телеканалами і радіоканалами» від 05.11.2009 р. № 5314. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=36479.

¹⁸ Там само.

¹⁹ Там само.

²⁰ Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР: станом на 18.11.2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.

²¹ Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим: Закон України від 10.02.1998 р. № 90/98-ВР: станом на 09.04.2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 29. – Ст. 191.

²² Проект Закону України «Про гарантії рівності парламентських партій при освітленні їх діяльності державними телеканалами і радіоканалами» від 05.11.2009 р. № 5314. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=36479.

²³ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР: станом на 11.06.2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

Резюме

У статті розглядаються питання законодавчого регулювання висвітлення діяльності політичних партій державними телерадіоорганізаціями. Обґрунтовується доречність законодавчого визначення гарантій рівності політичних партій.

Ключові слова: політичні партії, засоби масової інформації, державні телерадіоорганізації, гарантії рівності політичних партій.

Резюме

В статье рассматриваются вопросы законодательного регулирования освещения деятельности политических партий государственными телерадиоорганизациями. Обосновывается целесообразность законодательного определения гарантий равенства политических партий.

Ключевые слова: политические партии, средства массовой информации, государственные телерадиоорганизации, гарантии равенства политических партий.

Summary

The article contains consideration of the legislative control for political parties activity coverage by the state television and radio companies. Reasonability of legislative determination of the guarantees of political parties equality is considered herein.

Key words: political parties, mass media, state television and radio companies, guarantees of political parties equality.

Отримано 3.12.2009