

Міністерство освіти і науки України
Національний університет «Києво-Могилянська Академія»
Факультет правничих наук
Кафедра загальнотеоретичного правознавства та публічного права

Магістерська робота
освітній ступінь – магістр

на тему: **«ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ В ОНЛАЙН-СЕРЕДОВИЩІ В УКРАЇНІ:
СУЧАСНИЙ СТАН, ПЕРСПЕКТИВИ І ВИКЛИКИ»**

Виконав: студент 2-го року навчання
Спеціальності 081 Право
Стрельцов Андрій Володимирович

керівник: Богатчук Дар'я Петрівна,
старший викладач,
кандидат юридичних наук

Рецензент: _____

Магістерська робота захищена
з оцінкою _____

Секретар ЕК _____

«____» _____ 2026 р.

Київ - 2026

ЗМІСТ

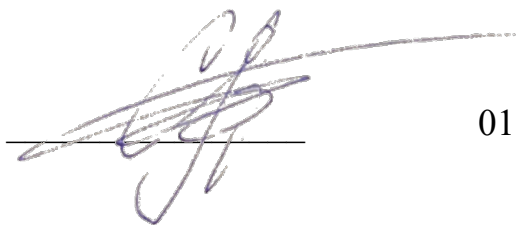
ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ	9
1.1. Передвиборна агітація в контексті конституційних прав і свобод.....	9
1.2. Міжнародні практики та рекомендації щодо регулювання передвиборної агітації в онлайн-середовищі	20
1.3. Огляд регулювання передвиборної агітації в Україні на рівні законів.	23
РОЗДІЛ 2. ПРАВОВА КВАЛІФІКАЦІЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ В ОНЛАЙН-СЕРЕДОВИЩІ	31
2.1. Законодавче та доктринальне визначення передвиборної агітації.....	31
2.2. Співвідношення передвиборної агітації та вираження власних поглядів в онлайн-середовищі	35
2.3. Співвідношення передвиборної агітації та політичної реклами в онлайн-середовищі.....	38
РОЗДІЛ 3. ФІНАНСУВАННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ В ОНЛАЙН-СЕРЕДОВИЩІ	44
3.1. Вимога фінансування передвиборної агітації за рахунок коштів виборчого фонду.....	46
3.2. Спонсорство як форма передвиборної агітації.....	49
3.3. Вимоги щодо умов та ціни поширення передвиборної агітації.....	51
3.4. Інші вимоги до фінансування передвиборної агітації	57
РОЗДІЛ 4. ВИКОРИСТАННЯ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ У ПЕРЕДВИБОРНІЙ АГІТАЦІЇ В ОНЛАЙН-СЕРЕДОВИЩІ.....	66
4.1. Профілювання та таргетування в передвиборній агітації	67
4.2. «Органічне» просування користувацького контенту.....	69

РОЗДІЛ 5. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ В ОНЛАЙН-СЕРЕДОВИЩІ.....	73
5.1. Збереження передвиборної агітації в онлайн-середовищі	73
5.2. Оскарження порушень щодо передвиборної агітації в онлайн-середовищі.....	78
5.3. Застосування відповідальності за порушення щодо передвиборної агітації в онлайн-середовищі.....	82
ВИСНОВКИ	89
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	98

ДЕКЛАРАЦІЯ АКАДЕМІЧНОЇ ДОБРОЧЕСНОСТІ

Я, Стрельцов Андрій Володимирович, студент 1 року навчання магістерського рівня вищої освіти факультету правничих наук НаУКМА, підтверджую, що написана мною курсова робота на тему, що зазначена на початку, відповідає вимогам академічної доброчесності та не містить порушень, передбачених пунктом 3.1 Положення про академічну доброчесність здобувачів освіти в НаУКМА, зі змістом якого я ознайомлений.

Андрій СТРЕЛЬЦОВ

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized letters, is written over a horizontal line.

01 травня 2026 року

ВСТУП

Актуальність. Актуальність дослідження законодавчого регулювання передвиборної агітації в онлайн-середовищі зумовлена трансформацією способів політичної комунікації та зростанням ролі цифрових інструментів у виборчому процесі. Передвиборна агітація безпосередньо пов'язана з реалізацією права громадян на вільне волевиявлення, оскільки саме через неї виборці отримують інформацію про кандидатів, партії, їхні програми та політичні позиції. Правила поширення передвиборної агітації мають забезпечувати не лише свободу політичного висловлювання, але й рівність можливостей кандидатів, партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу, прозорість фінансування, недопущення прихованого впливу на виборця та захист виборчого процесу від маніпулятивних практик. Особливого значення ці питання набувають в умовах онлайн-середовища. За даними досліджень, вже станом на 2020 рік соціальні мережі стали основним джерелом новинної інформації для громадян, випереджаючи або принаймні конкуруючи з телебаченням і новинними вебсайтами, тоді як аудиторія регіональних медіа зменшувалася [1, с. 18]. У звітах міжнародних спостерігачів також послідовно наголошується на зростанні ролі соціальних медіа у виборах та очікуваному продовженні цієї тенденції [2, с. 10]. Це означає, що саме онлайн-середовище дедалі частіше стає простором, у якому формується волевиявлення виборця.

Разом із тим, онлайн-середовище створює специфічні ризики для належного перебігу виборчого процесу. На відміну від традиційних форм передвиборної агітації, така агітація в онлайн-середовищі може поширюватися швидко, масово, фрагментовано та адресно. Вона часто має короткий життєвий цикл, може бути змінена або видалена без збереження доступного сліду, а її аудиторія нерідко визначається не загальними публічними критеріями, а алгоритмічними механізмами платформи. Це ускладнює як громадський контроль, так і діяльність виборчих комісій, органів контролю за фінансуванням виборчих

кампаній тощо. Окремим викликом є використання таргетованої реклами у передвиборній агітації, що є поширенням рекламного або агітаційного повідомлення визначеній групі користувачів на підставі певних критеріїв, зокрема їхніх демографічних характеристик, місця перебування, інтересів, поведінкових даних або інших ознак, що дозволяють персоналізувати політичне повідомлення. Такий інструмент може підвищувати ефективність політичної комунікації, однак водночас створює ризики непрозорого впливу на виборця, прихованої сегментації електорату, поширення різних або несумісних політичних повідомлень для різних груп осіб, а також обходу правил фінансування та маркування передвиборної агітації.

Безумовно, коли ми говоримо про онлайн-середовище, то мається на увазі певна мережа, тобто комплекс технічних засобів для приймання та передачі інформації [3, пункт 25 частини 1 статті 2]. Таких мереж законодавство України визначає низку, у тому числі мережу Інтернет – глобальну електронну комунікаційну мережу, що призначена для передачі даних та складається з фізично та логічно взаємоз'єднаних окремих електронних комунікаційних мереж, взаємодія яких базується на використанні єдиного адресного простору та на використанні інтернет-протоколів, визначених міжнародними стандартами [3, пункт 54 частини 1 статті 2]. Утім, питання відмежування онлайн-середовища від інших середовищ (мережі, з'єднаної фізичним шляхом, тощо) належить скоріше до технічних питань. У межах нашого дослідження ми ставимо за мету проаналізувати прояви передвиборної агітації в онлайн-середовищі, що при цьому є найбільш розповсюдженим, адже саме в цих умовах виникають найбільш серйозні наслідки неправомірної передвиборної агітації. Більше того, на підтримку нашої думки Кембріджський словник розглядає слово «онлайн» у декількох можливих визначеннях, які здебільшого пов'язані з використанням Інтернету [4]. Відтак для цілей цього дослідження ми розглядатимемо онлайн-середовище як інформаційний простір, що функціонує з використанням мережі Інтернет та в межах якого відбувається публічне поширення інформації, тобто

таке поширення, що робить відповідну інформацію доступною одночасно значному або взагалі невизначеному колу користувачів.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері здійснення передвиборної агітації в онлайн-середовищі.

Предметом дослідження є норми законодавства України, що регулюють здійснення передвиборної агітації в онлайн-середовищі, практика їх застосування, а також міжнародні стандарти та підходи до правового регулювання політичної реклами і передвиборної агітації в онлайн-середовищі.

Метою дослідження є комплексний аналіз законодавчого регулювання передвиборної агітації в онлайн-середовищі в Україні, виявлення його недоліків і прогалин, а також формулювання пропозицій щодо його вдосконалення з урахуванням міжнародних стандартів і сучасних технологічних викликів.

Завданнями дослідження є:

- 1) проаналізувати визначення передвиборної агітації у національному законодавстві та доктрині;
- 2) проаналізувати систему законодавчого регулювання передвиборної агітації в Україні, виявити в ній недосконалості та відповідні виклики в контексті онлайн-середовища;
- 3) дослідити проблеми визначення та ідентифікації передвиборної агітації в онлайн-середовищі;
- 4) дослідити питання прозорості та фінансування передвиборної агітації в онлайн-середовищі;
- 5) дослідити проблеми використання персональних даних у передвиборній агітації в онлайн-середовищі, зокрема в таргетованій рекламі.
- 6) оцінити ефективність механізмів забезпечення дотримання законодавства щодо передвиборної агітації, їх відповідність новим викликам у контексті онлайн-середовища;

7) охарактеризувати міжнародні стандарти регулювання політичної реклами та передвиборної агітації, зокрема в онлайн-середовищі;

8) виявити перспективи щодо вдосконалення законодавчого регулювання передвиборної агітації в онлайн-середовищі в Україні, сформулювати відповідні пропозиції.

Джерельна база дослідження є комплексною та поєднує нормативно-правові акти, міжнародні стандарти, доктринальні праці, аналітичні матеріали та технічні джерела, що відображають функціонування цифрового середовища. Основу джерельної бази становить національне законодавство України, зокрема Конституція України та Виборчий кодекс, а також закони, що регулюють сферу медіа, інформації, реклами та персональних даних. Важливе значення мають міжнародні стандарти, передусім Європейська конвенція з прав людини та практика Європейського суду з прав людини, які формують підхід до передвиборної агітації через призму свободи вираження поглядів. Додатково орієнтири формуються документами Венеційської комісії, які відображають сучасні підходи до регулювання виборчих процесів в умовах цифровізації. Суттєвий вплив на розвиток підходів до регулювання має право Європейського Союзу, зокрема GDPR, Digital Services Act та Регламент (ЄС) 2024/900 про прозорість та таргетування політичної реклами.

Доктринальні джерела представлені працями переважно українських науковців, присвяченими визначенню правової природи передвиборної агітації, її ознак та співвідношення з політичною рекламою і свободою вираження поглядів. Вони формують теоретичну основу дослідження та дозволяють окреслити підходи до розуміння агітації як правового інституту, однак переважно зосереджуються на традиційних формах її здійснення. Водночас новіші дослідження частково враховують виклики цифрового середовища, зокрема поширення агітації в соціальних мережах та використання таргетованої реклами, проте загалом не формують цілісної концепції регулювання онлайн-агітації.

РОЗДІЛ 1. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ

Визначення меж і змісту правового регулювання передвиборної агітації об'єктивно зумовлює необхідність звернення до конституційних засад, які формують нормативну рамку для подальшого аналізу галузевого законодавства у цій сфері. Хоча Конституція України не містить спеціальних норм, безпосередньо присвячених передвиборній агітації, її положення, безумовно, опосередковано визначають правову природу цього явища, а також окреслюють допустимі межі втручання держави у відповідні суспільні відносини. Про конституційно-правовий характер передвиборної агітації прямо зазначають деякі науковці [5, с. 41]. Обґрунтування конституційно-правового характеру передвиборної агітації здійснюється, зокрема, через її зв'язок із реалізацією виборчих прав. Ю. Ключковський виокремлює два взаємопов'язані суб'єктивні права щодо передвиборної агітації: право виборця на участь у передвиборній агітації, що є похідним від активного виборчого права; та право кандидата на ведення передвиборної агітації, що пов'язане із пасивним виборчим правом [6, с. 349]. Відмітимо, що цей підхід створює передумови для доктринального вирішення проблеми недосконалого законодавчого регулювання передвиборної агітації у частині обмежень свободи вираження поглядів, про що ми зазначимо в цій роботі нижче. На наш погляд, передвиборна агітація не може бути зведена виключно до виборчих прав, а перебуває на перетині кількох конституційних гарантій, насамперед свободи вираження поглядів. Відтак у межах цього розділу ми розглянемо передвиборну агітацію в контексті конституційних прав і свобод, міжнародні практики та рекомендації щодо її врегулювання, а також здійснимо загальний огляд регулювання передвиборної агітації в Україні на рівні законів щодо виведених стандартів.

1.1. Передвиборна агітація в контексті конституційних прав і свобод

Як ми зазначили вище, вважаємо доцільним розглядати передвиборну агітацію в тому числі у контексті конституційного права на свободу думки і слова та вільне вираження своїх поглядів і переконань. Конституція України визначає це право як таке, що охоплює, серед іншого, право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію в будь-який спосіб за власним вибором [7, частина 2 статті 34]. У науковій доктрині, зокрема у працях Е. Тітко, свобода вираження поглядів трактується як право або можливість їх вільного прояву у будь-якій формі, включаючи символічне або невербальне вираження [8, с. 394]. Передвиборна агітація, без сумніву, є формою вираження та поширення інформації. Вона охоплює як поширення інформації про суб'єктів виборчого процесу, так і висловлення оціночних суджень (схвалення чи критики, що відповідно може зумовлювати бажання виборців голосувати за або проти певних кандидатів чи партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу) щодо їх діяльності, програмних засад і політичних позицій. Конституція України передбачає також можливість обмеження здійснення відповідних прав законом, зокрема для захисту прав інших людей [7, частина 3 статті 34]. У контексті передвиборної агітації такі обмеження можуть бути спрямовані, серед іншого, на захист прав інших учасників виборчого процесу, забезпечення рівності можливостей кандидатів і партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу, недопущення маніпулятивного впливу на волевиявлення виборців. Утім, Конституція України з цього приводу не розкриває детальніших вимог до досягнення належного балансу між свободою вираження поглядів з одного боку та захистом прав інших людей з іншого боку.

Відтак вважаємо важливим при визначенні конституційно-правових стандартів щодо передвиборної агітації звернутися до міжнародно-правового виміру свободи вираження поглядів, що відтак буде актуальним і для передвиборної агітації. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод передбачає, що кожен має право на свободу вираження поглядів, що включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати

інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів [9, стаття 10]. Практика Європейського суду з прав людини послідовно підкреслює підвищений рівень захисту політичного мовлення, особливо у виборчий період, що додатково підтверджує необхідність обережного підходу до встановлення обмежень у сфері передвиборної агітації. Серед іншого, Європейський суд з прав людини відзначає, що право на чесні вибори за статтею 3 Протоколу № 1 до Європейської конвенції з прав людини та право на свободу вираження поглядів за статтею 10 Конвенції є взаємопов'язаними та слугують для підсилення одне одного, спільно формують основу для будь-якої демократичної системи [10, § 42]. Свобода вираження поглядів становить одну з основ демократичного суспільства та одну з основних умов його прогресу та самореалізації кожної людини [11, § 57]. Більше того, Суд неодноразово послідовно та неодноразово розглядав питання різноманіття способів вираження поглядів, виходячи з позиції, що Конвенція захищає не тільки вираження поглядів як таке, а й форму вираження поглядів [11, § 57]. Серед іншого, це можуть бути протести, що прямо визнаються Судом окремою проявою свободи вираження поглядів [12, § 35], у тому числі протести у формі фізичної перешкоди здійсненню інших активностей [13, § 92] [14, § 28]; дії у формі демонстрації певних речей [15, § 36], у тому числі як складової одягу [16, § 47], або, навпаки, припинення публічної демонстрації певних речей [17, § 37-38] тощо. Загалом, перелік можливої поведінки, що захищений за статтею 10 Європейської конвенції з прав людини, не може бути вичерпним [18, § 52]. При визначенні, чи є певні дії захищеними Конвенцією, необхідно встановити їхній зміст, спрямованість на зовнішнього спостерігача, а також мету особи, яка такі дії вчиняє [18, § 54] – наприклад, символічну комунікацію певних ідей та позицій [17, § 38]. Зазначене цілком відповідає передвиборній агітації, як її розуміє законодавець України: так, до передвиборної агітації відносять, серед іншого, проведення зборів громадян, інших зустрічей з виборцями; проведення мітингів, походів, демонстрацій; проведення публічних дебатів, дискусій; оприлюднення

в друкованих та аудіовізуальних (електронних) засобах масової інформації політичної реклами, виступів, інтерв'ю тощо [19, частина 1 статті 51].

Як відомо, Конвенція є живим інструментом та повинна завжди тлумачитись у світлі сьогодення [20, § 31]. Відтак визначення актуальних стандартів виконання положень Конвенції не є можливим без розгляду практики Європейського суду з прав людини з відповідного питання. При цьому ми відзначимо, що оскільки передвиборна агітація часто не виокремлюється європейськими країнами в окремий інститут (про законодавство Європейського Союзу з цього приводу буде окремо зазначено нижче), значно ширша практика Європейського суду з прав людини наявна стосовно питань свободи вираження поглядів загалом, зокрема і політичних. Це підкріплюється і широким поглядом Суду на те, що охоплюється свободою вираження поглядів, як було наведено нами вище. Відтак для цілей цього дослідження ми вважаємо можливим не обмежуватись аналізом лише тих рішень, що були зумовлені вираженням заявником поглядів саме у виборчому процесі. Зрештою, за принципом *a maiore ad minus* та відсутності спеціальних обставин, оскільки передвиборна агітація, на наш погляд, є формою свободи вираження поглядів, то відповідні стандарти, встановлені Європейським судом з прав людини для свободи вираження поглядів, будуть застосовуватись і до передвиборної агітації.

Першочергово звернемо увагу на інше положення Європейської конвенції з прав людини, що є визначальним для відповідної судової практики – подібно до Конституції України, визнається, що право на свободу вираження поглядів не є абсолютним та може бути обмежене. Конвенція встановлює, що здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності

суду [9, стаття 10(2)]. Відзначимо, що таким «формальностям, умовам, обмеженням або санкціям» (або, як воно іменується в практиці Європейського суду з прав людини, втручанням) в право на свободу вираження поглядів є будь-які дії (або, потенційно, бездіяльність), що має наслідком обмеження прояву поглядів діяча, і що при цьому були допущені як до та під час, так і навіть після акту вираження поглядів [12, § 39]. Із цитованого вище формулювання Конвенції одразу є можливим виведення відомого трискладового тесту, що застосовуватиметься для аналізу правомірності такого втручання. Так, допускається втручання в право на свободу вираження поглядів, якщо таке втручання: по-перше, встановлено законом; по-друге, переслідує легітимну мету, тобто встановлено (а) в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, (б) для запобігання заворушенням чи злочинам, (в) для охорони здоров'я чи моралі, (г) для захисту репутації чи прав інших осіб, (г) для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або (д) для підтримання авторитету і безсторонності суду; по-третє, є необхідним в демократичному суспільстві, тобто бути пропорційним меті, що переслідується (серед іншого, див. [21]). При цьому зазначені складові (або вимоги) набули деякої пріоритетності в практиці Європейського суду з прав людини (серед іншого, див. [13]). Ми вбачаємо цьому декілька чинників. По-перше, втручання в право особи буде правомірним лише за одночасного дотримання усіх вимог за статтею 10 Конвенції, а відтак у випадку, якщо є порівняно простим доведення невідповідності одній вимозі, то решта вимог не потребуватимуть детального аналізу, якщо тільки Суд не вбачатиме в цьому доцільності. До прикладу, якщо втручання не відповідає вимозі «встановленості законом» (зокрема, через відсутність належної правової основи або недостатню передбачуваність норми), подальша перевірка його легітимної мети чи пропорційності втрачатиме сенс. Аналогічно, відсутність легітимної мети виключає необхідність оцінки «необхідності в демократичному суспільстві». Таким чином природнім є перевірка дотримання умовно простіших вимог перед переходом до більш глибокого та комплексного аналізу. По-друге, конкретна послідовність аналізу

вимог, з урахуванням зазначеного вище, може бути зумовлена різною складністю та глибиною відповідних вимог. Вимоги «встановленості законом» та «легітимної мети» мають відносно формальний характер і піддаються більш чіткому підтвердженню: у першому випадку – через аналіз наявності та якості норми (доступність, передбачуваність, відсутність надмірної дискреції тощо), у другому – через співвіднесення втручання з вичерпним переліком цілей, передбачених Конвенцією. Натомість критерій «необхідності в демократичному суспільстві» передбачає значно складніший оціночний аналіз, який включає перевірку пропорційності втручання, наявності «нагальної суспільної потреби» (*pressing social need*), загальноєвропейського консенсусу, релевантності та достатності підстав тощо.

Вимога «встановленості законом» для втручання в право на свободу вираження поглядів часто взагалі не піддається аналізу Європейським судом з прав людини з огляду на відсутність заперечень проти задоволення цієї вимоги з боку сторін [16, § 31] [22, § 47] [11, § 54] [23, § 41]. В окремих справах Суд навіть прямо відмовляється від розгляду відповідності цій вимозі Конвенції. Так, наприклад, у відомій «справі Pussy Riot» Суд виснував, що хоч і залишається відкритим питання того, чи встановлював кримінальний кодекс Російської Федерації достатню правову підставу для засудження заявників, у цій конкретній справі належить натомість зосередитись на вимозі необхідності в демократичному суспільстві [24, § 209]. У звичайних же випадках, коли вимога «встановленості законом» зазначає оспорювання сторонами, Європейський суд з прав людини здебільшого перевіряє, чи відповідала відповідна спірна норма вимозі передбачуваності (наприклад, [18, § 60]). У цьому контексті «закон» може бути як у формі статуту, тобто нормативного документа, що прийнятий державою, так і у формі сформульованого судовою практикою правила [13, § 54]. Важливо, що передбачуваність означає певний ступінь конкретності. Не є достатньо конкретно вимога держави, за якою поведінка особи повинна бути більш правильною, ніж неправильною в розумінні більшості громадян цієї держави, і відтак випадки можливого застосування такої вимоги не є

передбачуваними, а значить вона не відповідатиме вимозі Конвенції щодо «встановленості законом» [14, § 38]. Суд, однак, визнає, що закон неодмінно передбачає певний рівень абстракції, що зумовлено потребою уникнути його надмірної негнучкості та зберегти можливість пристосовуватися до обставин, що постійно змінюються [25, § 49]. Абсолютна ж точність закону є об'єктивно неможливою [26, § 29], і відтак конкретизація та застосування норм закону до конкретних обставин є задачею національних судів [27, § 110]. На державу відтак покладається завдання знайти баланс між необхідною абстрактністю закону та можливістю громадян передбачити наслідки своєї поведінки (за потреби із професійною допомогою – [13, § 54]).

Вимога легітимної мети втручання у практиці Суду також часто не піддається істотному аналізу. У більшості проаналізованих нами справ Суд мав змогу встановити наявність легітимної мети за результатами лише поверхневого ознайомлення зі змістом застосованої державою норми та надання державою відповідних обґрунтувань у документах, поданих до Суду. До прикладу, у справі *Shvydka v. Ukraine*, Суд спирався на свій попередній аналіз за вимогою «встановленості законом» і на основі цього дійшов простого висновку, що захід, застосований до заявниці, переслідував легітимну мету захисту громадського порядку та прав інших осіб [17, § 40]. У справі *Fáber v. Hungary* Європейський суд з прав людини зазначив, що заявника було затримано та оштрафовано за непокору законному наказу, який був зумовлений думкою представника влади, що поведінка заявника може зірвати публічну демонстрацію, і таким чином втручання переслідувало легітимну мету «запобігання заворушенням» та «захисту прав і свобод інших осіб» [15, § 31]. У справі *Murat Vural v. Turkey*, з урахуванням аналізу положень порушеного заявником нормативно-правового акта, Суд виснував, що втручання держави в право заявника на свободу вираження поглядів може вважатись таким, що переслідувало законну мету захисту репутації або прав інших осіб [18, § 60]. Подібного підходу Суд притримувався і в інших справах [24, § 210] [16, § 34] [12, § 47]. В інших випадках, коли заявники не оспорювали наявність легітимної мети, питання

відповідності втручання держави цій вимозі Європейської конвенції з прав людини взагалі не піддавалось аналізу судом [13, § 95-97] [23, § 42] [28, § 32] [26, § 39].

Найбільш вагомим для практики Європейського суду з прав людини щодо аналізованого питання, безумовно, є вимога необхідності в демократичному суспільстві. Ця вимога не допускає поверхневого огляду, а навпаки часто передбачає заглиблення в зміст рішень національних судів та їхню аргументацію, зіставлення поведінки заявника із соціально-політичною ситуацією у відповідній країні та можливий вплив такої поведінки на суспільство загалом або окремі спільноти в його межах. При вирішенні справ щодо порушення права заявника на свободу вираження поглядів перед судом ставляться такі питання: чи було втручання держави пропорційним легітимній меті, що нею переслідувалась [21], та чи були аргументи, покладені в основу рішення національних органів влади про втручання, належними та достатніми [29, § 45(iv)]. В окремих випадках Суд загалом зводить визначення пропорційності лише до аналізу таких аргументів національних органів влади, посиляючись на субсидіарність діяльності Суду [30, § 50]. Додатково, Суд з особливою пильністю ставиться до аналізу випадків застосування покарання у вигляді позбавлення волі за ненасильницькі правопорушення [31, § 87]. У випадках істотного втручання в право на свободу вираження поглядів встановлення пропорційності такого втручання означатиме встановлення наявності «нагальної соціальної потреби» [15, § 32]. Це зумовлює необхідність виведення особливо сильних аргументів на користь такого втручання, застосованого державою, адже застосування широких обмежень до вираження політичних поглядів безумовно матиме значний ефект на повагу до свободи вираження поглядів державою загалом [24, § 212]. Більше того, в окремих випадках втручання держави може бути настільки істотним, що Суду не буде необхідним піддавати детальному аналізу поведінку самого заявника. До прикладу, у справі *Murat Vural v. Turkey* Європейський суд з прав людини дійшов висновку, що покарання заявника тринадцятьма роками позбавлення волі за

вираження своїх політичних поглядів шляхом облиття фарбою монумента Ататюрку є настільки надмірним, що не мають значення, серед іншого, доводи органів влади Турецької Республіки при призначенні такого покарання [18, § 67].

Як ми відзначали вище, Європейська конвенція з прав людини захищає право не тільки безпосередньо виражати свої погляди, а й вільно обирати форму такого вираження [11, § 57]. Європейський суд з прав людини окремо відзначає, що загалом визначення допустимості форми вираження поглядів не справа самого Суду чи національних судів, адже це підмінитиме погляди діяча власними поглядами суддів [18, § 53]. При чому це застосовується навіть у випадках, коли спірне вираження поглядів може мати певні негативні наслідки, як-от паніку в суспільстві [32, § 122]. У будь-якому випадку, особа, яка виражає погляди, неодмінно бере на себе певні обов'язки й несе відповідну відповідальність – це повинно враховуватись при визначенні пропорційності втручання держави [30, § 49]. Природньо, що цей аспект має найбільш яскравий свій вияв у проблемі співвідношення свободи вираження поглядів, яка мала б захищатись, і «мови ворожнечі» (hate speech), що часто може виникати під час палких дебатів у передвиборчий період і мала б навпаки обмежуватись. Таке співвідношення значною мірою залежатиме від обставин конкретної справи та не може бути встановлено за уніфікованим підходом, а відтак підлягатиме визначенню судами з урахуванням багатьох факторів, кожен з яких зазвичай не може бути ефективно розглянутий відокремлено [33, § 208]. Відзначимо, що з цього приводу Суд сформував один із важливих загальних принципів – недопущення прямого або непрямого заклику до насильства чи виправдання насильства, ненависті або нетолерантності, особливо у загальних твердженнях про цілі етноси, релігії чи інші спільноти [24, § 219]. Відмітимо, що законодавство України вже встановлює обмеження на поширення «мови ворожнечі» в передвиборній агітації через взаємозв'язок двох норм: спеціальна заборона поширення у будь-якій формі матеріалів, що містять заклики до насильства та розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини [19, частина 3 статті 57]; та загальної заборони поширення в медіа висловлювань, що

розпалюють ненависть, ворожнечу чи жорстокість, підбурюють до дискримінації чи утисків стосовно окремих осіб чи груп осіб за ознакою етнічного чи соціального походження, громадянства, національності, раси, релігії та вірувань, віку, статі, сексуальної орієнтації, гендерної ідентичності, інвалідності, іншими ознаками [34, пункти 2-3 частини 1 статті 36]. У випадку ж, якщо в діях особи, яка виражає погляди, ознаки «мови ворожнечі» відсутні, і такі погляди обмежуються тим, що законодавству України відомо як «оціночні судження», тобто висловлення, за винятком наклепу, які не містять фактичних даних, критика чи оцінка дій [35, частина 2 статті 30], то і втручання в свободу вираження поглядів такої особи буде, найбільш імовірно, непропорційним і відтак таким, що не є необхідним у демократичному суспільстві. Утім, оскільки передвиборна агітація неодмінно стосується політичних діячів, їх права стосовно захисту честі та гідності, і відповідно меж того, що слід вважати «мовою ворожнечі», як слідує із практики Європейського суду з прав людини, доречно звужувати. Політичні діячі, обираючи відповідну сферу діяльності і беручи участь у виборах, свідомо та невідворотно піддають себе більш широкій критиці та детальному аналізу з боку медіа та громадськості [11, § 58-59]. Такі критика та детальний аналіз, природньо, можуть здійснюватись у формі, що почасти є «сильною» та навіть шокуючою й образливою – такими є вимоги плюралізму думок, толерантності та широкої думки, без яких не буде ніякого «демократичного суспільства» [11, § 61] [30, § 49].

Іншим правом, тісно пов'язаним із передвиборною агітацією в онлайн-середовищі, є заборона втручання в особисте і сімейне життя особи, що передбачає також заборону збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини [7, стаття 32]. Конституційний Суд України додатково відзначав, що інформацією про особисте та сімейне життя особи є будь-які відомості та/або дані про відносини немайнового та майнового характеру, обставини, події, стосунки тощо, пов'язані з особою та членами її сім'ї, за винятком передбаченої

законами інформації, що стосується здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень; така інформація про особу є конфіденційною [36]. Ми відмічаємо, що стосовно зазначених положень Конституції України може виникати суперечність із фактичними випадками обробки персональних даних, у тому числі в Україні. Адже не будь-яка така обробка здійснюватиметься в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. До прикладу, у контексті нашого дослідження поширення передвиборної агітації, у якому персональні дані використовуються для обмеження такого поширення лише тими особами, стосовно яких агітація більш імовірно виявиться ефективною (детальніше про так зване «таргетування» ми зазначатимемо в цій роботі нижче), навряд можна віднести до інтересів прав людини (оскільки жодні права в цьому випадку не захищаються), економічного добробуту (оскільки передвиборна агітація не має на меті будь-який економічний результат, а натомість покликана вплинути на голосування виборців) чи тим паче національної безпеки. З цього приводу потенційно всупереч Конституції України Закон України «Про захист персональних даних» передбачає необхідність захисту законних інтересів володільця персональних даних або третьої особи, якій передаються персональні дані, як одну з підстав для їх обробки за умови, що потреби захисту основоположних прав і свобод суб'єкта персональних даних у зв'язку з обробкою його даних не переважають такі інтереси [37, пункт 6 частини 1 статті 11]. Європейський Союз розглядає правомірні підстави для обробки персональних даних аналогічно, хоч і з більш, на наш погляд, вдалим формулюванням, та конкретизує один із можливих випадків переважання потреб захисту таких прав і свобод – коли суб'єкт даних є дитиною [38, стаття 6(1), пункт (f)]. Утім, це питання становить окремі проблеми конституційно-правових обмежень обробки персональних даних та відповідності євроінтеграційних зобов'язань Конституції України, і відтак не розглядатиметься нами в межах цього дослідження.

1.2. Міжнародні практики та рекомендації щодо регулювання передвиборної агітації в онлайн-середовищі

Перед переходом до безпосереднього аналізу законодавчого регулювання передвиборної агітації в онлайн-середовищі вважаємо за необхідне звернутись також до міжнародних стандартів у сфері виборів загалом та передвиборної агітації зокрема, окрім практики Європейського суду з прав людини.

Особливе значення в цьому контексті, безумовно, мають напрацювання Європейської комісії за демократію через право (Венеційської комісії). Її висновки, доповіді та кодифікаційні документи давно набули характеру авторитетного джерела та «м'якого права», що використовується державами при розробці та вдосконаленні національного законодавства, а також міжнародними інституціями при оцінці його відповідності демократичним стандартам. При цьому, як відзначає сама Венеційська комісія, напрацьовані нею стандарти набувають особливого значення в онлайн-середовищі, оскільки використання цифрових технологій може запропонувати безпрецедентні можливості їх повної реалізації [39, пункт 32]. Головне місце серед таких актів Венеційської комісії займає Кодекс належної практики у виборчих справах. Розглядаючи питання принципу рівного виборчого права, Венеційська комісія акцентує увагу на необхідності забезпечення рівності можливостей для кандидатів та партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу. Така рівність, серед іншого, передбачає гарантування доступу до медіа, насамперед тих, що перебувають у публічній власності [40, пункт 2.3(a)(ii) розділу I], а також може зумовлювати запровадження обмежень на витрати на політичну рекламу з метою недопущення дисбалансу у виборчій конкуренції [40, пункт 2.3(e) розділу I]. Водночас Венеційська комісія наголошує на необхідності встановлення правових вимог, які, з урахуванням свободи вираження поглядів, забезпечували б мінімальний доступ усіх учасників виборів (participants in elections) і до медіа у приватній власності [40, пункт 2.3(c) розділу I Керівних принципів]. Поряд із

цим підкреслюється, що демократичні вибори є неможливими без дотримання основоположних прав людини, передусім свободи вираження поглядів [40, пункт 1(a) розділу II Керівних принципів]. Відповідно, будь-які обмеження у цій сфері мають відповідати критеріям законності, переслідувати публічний інтерес та бути пропорційними [40, пункт 1(b) розділу II Керівних принципів]. У цьому контексті діяльність спостерігачів на виборах розглядається як така, що не обмежується днем голосування на виборах, а охоплює також передвиборний період, включаючи моніторинг порушень, пов'язаних із обмеженням свободи вираження поглядів та недотриманням правил доступу до медіа [40, пункт 88 Пояснювальної доповіді]. Окремого значення набуває свобода формування поглядів виборцями як складова принципу вільних виборів [40, пункт 3.1 розділу I Керівних принципів]. Вона охоплює право виборців на доступ до інформації, необхідної для усвідомленого формування власного вибору, що передбачає сприяння вільному обміну ідеями, відкритим публічним дебатам та забезпечення ефективного доступу до Інтернету, а також права на пошук, отримання і поширення інформації [39, пункт 5] [39, пункт 7]. Водночас ця свобода включає й гарантії захисту виборців від неналежного впливу на їх волевиявлення [39, пункт 35], що обумовлює необхідність належного балансування між відкритістю інформаційного простору та запобіганням маніпулятивним практикам.

У практичному вимірі до проблеми регулювання передвиборної агітації в онлайн-середовищі підступився Європейський Союз. Законодавство Європейського Союзу, що стосується нашого дослідження, є доволі різноманітним: серед іншого, це Загальний регламент про захист даних (GDPR), що встановлює засади обробки персональних даних, що має вплив і на поширення таргетованої передвиборної агітації. Ключовим для питань, що розглядаються нами, є нормативно-правовий акт, покликаний врегулювати поширення в Європейському Союзі політичної реклами – Регламент (ЄС) 2024/900 Європейського Парламенту та Ради від 13 березня 2024 року про прозорість та таргетування політичної реклами. Як визначається самим Регламентом, він має на меті сприяти належному функціонуванню внутрішнього

в ЄС ринку політичної реклами та пов'язаних з нею послуг; захищати основні права та свободи, закріплені в Хартії Європейського Союзу про основоположні права, зокрема право на недоторканність приватного життя та захист персональних даних [41, стаття 1(4)]. Відмітимо, що Регламент, регулюючи суміжне та дещо ширше коло правовідносин (унаслідок відсутності часових обмежень) щодо політичної реклами, також встановлює і спеціальні правила для випадків ведення передвиборної агітації у формі політичної реклами. Регламент при цьому не оперує окремим поняттям передвиборної агітації, а натомість визначає спеціальні правила для політичної реклами, що застосовуються протягом певного періоду перед виборами або референдумом, що проводяться на рівні Європейського Союзу, національному, регіональному або місцевому рівні в країнах - членах Європейського Союзу (наприклад, [41, стаття 5(2)]). Зазначене свідчить про те, що Регламент врегульовує дещо ширше (детальніше з приводу співвідношення політичної реклами та передвиборної агітації див. розділ 2.3 цього дослідження) коло правовідносин, що стосуються політичної реклами загалом. При цьому він встановлює спеціальні правила для одномісячного періоду перед виборами або референдумом, під час якого вимоги до контролю за дотриманням законодавства щодо політичної реклами є більш суворими (до прикладу, див. [41, стаття 15(7)]). Ми також відзначимо, що при підготовці Регламенту законотворці Європейського Союзу поставились свідомо до його обтяжливості, особливо стосовно незначних за розміром суб'єктів у сфері медіа. Так, Регламентом передбачено, що платформи мікро, малого та середнього розмірів не зобов'язані дотримуватись його вимог повною мірою, а натомість мають докласти максимальних зусиль (shall make best efforts) до того, аби наблизитись до встановленого Регламентом стандарту [41, стаття 15(7)].

Разом із тим, попри зазначені спроби спростити вимоги Регламенту для окремих випадків, коли ризики не є істотними, не можна стверджувати, що Регламент був прийнятий суб'єктами у сфері медіа й успішно застосовується. Високий рівень регуляторних вимог, зокрема щодо прозорості, звітності та обмежень таргетування політичної реклами, уже на етапі обговорень викликав

занепокоєння серед учасників відповідного ринку. Після ж прийняття Регламенту щонайменше Meta та Google відмовились від поширення політичної реклами на власних платформах спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео [42] [43]. Зазначене свідчить про потенційні негативні наслідки застосування Регламенту для політичного дискурсу, оскільки воно може призводити до звуження доступу кандидатів і партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу до медіа. Надмірна жорсткість передбачених Регламентом вимог на практиці призвела до відмови суб'єктів у сфері медіа до відмови від поширення політичної реклами загалом замість адаптації власних процедур до встановлених стандартів. Як наслідок, обмежуються можливості суб'єктів виборчого процесу ефективно доносити свої програми та ідеї до виборців, а також звужується змістовне наповнення права виборців на участь у політичному житті, зокрема через доступ до різноманітної політичної інформації. Попри це, Регламент є однією з перших системних спроб повноцінно врегулювати політичну рекламу та використання в ній технологій таргетування, що може бути вкрай корисним для врахування Україною. Відтак у межах цієї роботи ми неодноразово звертатимемось до положень Регламенту як до одного із можливих прикладів при формуванні наших пропозицій. У той же час, такі положення потребують критичної оцінки з точки зору їх пропорційності та фактичної ефективності у досягненні задекларованих цілей.

1.3. Огляд регулювання передвиборної агітації в Україні на рівні законів

Для врегулювання питань проведення виборів до прийняття Виборчого кодексу України в 2019 році було сформовано систему законодавчих актів, що характеризувалася високим рівнем фрагментарності. Регулювання здійснювалося через низку спеціальних законів, кожен з яких регламентував окремі види виборів і передвиборну агітацію під час відповідного виборчого

процесу. Така модель зумовлювала можливі розбіжності в підходах до регулювання передвиборної агітації. До прикладу, Закон України «Про вибори народних депутатів України» у редакції від 28 лютого 2019 року передбачав заборону напередодні дня голосування та в день голосування проводити масові акції від імені кандидатів, публічно оголошувати про підтримку кандидатами проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів та телепередач чи інших публічних заходів [44, частина 3 статті 70]. У той же час, Закон України «Про вибори Президента України» у редакції від тієї ж дати такого обмеження не передбачав [45, стаття 57]. Більше того, до 21 березня 2014 року Закон України «Про вибори Президента України» загалом не передбачав визначення передвиборної агітації [46, підпункт 55 пункту 1 розділу І]. Кодифікація ж законодавства у сфері виборів, як зазначали її автори, була покликана забезпечити «з єдиних позицій» нормативне регулювання різних видів виборів в Україні, суттєво новелізувати низку інститутів виборчого законодавства [47]. У той же час, попри значне покращення ситуації завдяки систематизації норм у межах Виборчого кодексу України, сучасне законодавче регулювання передвиборної агітації залишається фрагментарним та регулюються низкою нормативно-правових актів, що при цьому часто не узгоджені між собою. Це створює передумови для колізій та прогалин, особливо в контексті викликів розвитку цифрових технологій та все більшого потенціалу розповсюдження передвиборної агітації в онлайн-середовищі.

Найбільш пізнім за часом прийняття нормативно-правовим актом, що стосується передвиборної агітації, є Закон України «Про медіа», який набрав чинності 31 березня 2023 року. Прийняття цього Закону ознаменувало перехід від традиційної категорії «засоби масової інформації», що згадується і в Конституції України [7, пункт 11 статті 92], до ширшого та більш нейтрального поняття «суб'єкти у сфері медіа». Такі суб'єкти налічують шість різновидів: суб'єкти у сфері аудіовізуальних, друкованих та онлайн-медіа, провайдери аудіовізуальних сервісів, провайдери платформ спільного доступу до відео, а також постачальники електронних комунікаційних послуг для потреб мовлення

[34, стаття 13]. Відмітимо, що такий підхід до класифікації медіа демонструє як врахування законодавцем існуючого підходу до класифікації за способом розповсюдження інформації, так і доповнює його з урахуванням особливостей сучасного світу та онлайн-середовища – зокрема, перелік суб'єктів у сфері медіа охоплює провайдерів платформ спільного доступу до відео. Для цілей цього дослідження ми вбачаємо за доцільне виокремити дві групи медіа. До першої такої групи ми відносимо медіа, діяльність яких нерозривно пов'язана з онлайн-середовищем та відповідно призводить до появи специфічних викликів для регулювання поширення передвиборної агітації в таких медіа. Це онлайн-медіа, тобто медіа, що регулярно поширює інформацію у текстовій, аудіо-, аудіовізуальній чи іншій формі в електронному (цифровому) вигляді за допомогою мережі Інтернет на власному веб-сайті, крім медіа, які віднесені законом до аудіовізуальних медіа [34, пункт 36 частини 1 статті 1]; та платформи спільного доступу до відео. Окремо до цієї групи ми відносимо також платформи спільного доступу до інформації, провайдери яких, утім, не розглядаються законом як суб'єкти у сфері медіа [34, стаття 13]. Другу групу формують решта медіа, для яких характерні традиційні моделі поширення інформації, тобто використання такого медіуму, що є тривалий час відомим суспільству та навколо якого сформовано відповідне законодавче регулювання – аудіовізуальні медіа (зокрема радіомовлення та телевізійне мовлення), друковані медіа, аудіовізуальні сервіси тощо. У межах нашого аналізу ми сфокусуємось на суб'єктах першої групи.

Крім того, Закон України «Про медіа» встановлює відповідальність за порушення вимог законодавства щодо передвиборної агітації, зокрема, для суб'єктів у сфері онлайн-медіа [34, пункт 4 частини 2 статті 112], та визначає регулятора, до повноважень якого належить здійснення нагляду та контролю за дотриманням суб'єктами у сфері медіа законодавства про вибори та референдуми, – Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення – та її повноваження [34, підпункт г пункту 22 частини 1 статті 90]. Іншим дотичним державним органом, що наділений повноваженнями щодо організації

підготовки і проведення виборів в Україні, є Центральна виборча комісія, правовий статус і повноваження якої визначені Законом України «Про Центральну виборчу комісію». Серед іншого, Центральна виборча комісія наділена загальними повноваженнями здійснювати контроль за додержанням вимог законодавства України про вибори і референдуми [48, пункт 3 статті 17]. Відтак постає питання співвідношення повноважень Центральної виборчої комісії та Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення в контексті онлайн-середовища.

Важливим елементом нормативної системи, що впливає на поширення передвиборної агітації, є Закон України «Про захист персональних даних». Хоча цей Закон прямо не адресує питання передвиборної агітації та виборчого процесу загалом, його положення мають принципове значення для визначення меж допустимих способів ведення передвиборної агітації. Зокрема, Закон встановлює обмеження обробки «чутливих» категорій персональних даних, як наприклад даних про політичні погляди та світоглядні переконання, відомості про членство у політичних партіях тощо [37, стаття 7]. Обробка таких персональних даних дозволяється виключно за умови дотримання встановлених Законом обмежень. Поряд із цим, Закон також закріплює загальні принципи обробки персональних даних. У контексті передвиборної агітації, особливо в онлайн-середовищі, ці положення набувають особливого значення. Сучасні технології реклами, зокрема таргетована реклама та мікротаргетинг (про які ми зазначимо детальніше нижче), передбачають активне використання масивів персональних даних для сегментації аудиторії та індивідуалізації повідомлень. Це створює потенційний конфлікт між, з одного боку, новими інструментами, що сприятимуть ефективності поширення передвиборної агітації, та з іншого – необхідністю приватності виборців та недопущення зловживань їхніми «чутливими» даними.

Окремі аспекти, пов'язані з фінансуванням передвиборної агітації, врегульовані Законом України «Про політичні партії в Україні». Ним визначено право політичних партій на відшкодування витрат, пов'язаних з фінансуванням

передвиборної агітації на виборах народних депутатів України, якщо на останніх чергових або позачергових виборах народних депутатів України така партія взяла участь у розподілі депутатських мандатів, та порядок такого відшкодування [49, стаття 17-4]. Утім, регуляторне значення цих положень у контексті передвиборної агітації, на наш погляд, є незначним, адже вони не встановлюють жодних вимог до передвиборної агітації, залишаючи ці питання у сфері інших актів виборчого законодавства. Відтак, ми не піддаватимемо положення цього Закону детальному аналізу в межах нашого дослідження.

Центральним актом у сфері регулювання передвиборної агітації в Україні усе ж є Виборчий кодекс України. Він присвячує питанню передвиборної агітації окремий розділ VIII, вводить поняття передвиборної агітації, визначає форми здійснення та систему пов'язаних обмежень. На наш погляд, наразі положення Виборчого кодексу України є концептуально застарілими, не відповідають сучасним умовам онлайн-середовища. Попри набрання чинності Законом України «Про медіа» ще в 2023 році, Виборчий кодекс України продовжує оперувати категорією «засоби масової інформації», не враховуючи нові типи суб'єктів і способів поширення інформації. У ньому відсутні положення, що прямо адресують специфіку онлайн-середовища, зокрема щодо алгоритмічного розповсюдження інформації з використанням технологій таргетування; не враховуються особливості вираження поглядів громадянами із використанням онлайн-середовища, що, як ми продемонструємо в цій роботі нижче, може бути формально кваліфіковано як передвиборна агітація. Як наслідок, значний масив правовідносин, пов'язаних із передвиборною агітацією в онлайн-середовищі, фактично залишається поза сферою нормативного регулювання або зазнає регулювання, що не відповідає їх специфіці та відповідно не є ефективним. Яскравим прикладом є заборона проведення передвиборної агітації в іноземних засобах масової інформації, що діють на території України [19, частина 10 статті 57], що очевидно не застосовується на практиці через широке використання платформ спільного доступу до інформації (як-от соціальної мережі Facebook), що вже мало місце на виборах 2019-2020 років (серед іншого, див. [50]). Більше

того, чинне розуміння самого поняття передвиборної агітації видається нам недосконалим і таким, що зумовлює внутрішні суперечності у Виборчому кодексі України, про що ми зазначимо нижче. Ця ситуація наявності значної кількості застарілих положень може бути пояснена, серед іншого, зовнішніми обставинами – триваючою активною війною Російської Федерації проти України, що зумовило відсутність виборів і відповідно відсутність потреби в актуалізації законодавства з цього приводу. Утім, на наше переконання, сучасні виклики, із якими стикатиметься Україна при проведенні повоєнних виборів, не є простими для вирішення, про що свідчитиме, зокрема, і зміст цього дослідження. Відтак належна підготовка необхідно включатиме опрацювання цих викликів, виявлення недоліків в існуючому регулюванні, пошук можливих шляхів їх рішення та напрацювання конкретних законодавчих ініціатив.

* * *

З урахуванням вищезазначеного, є можливим виведення низки висновків, що є визначальними для нашого подальшого дослідження.

По-перше, передвиборна агітація має розглядатися крізь призму конституційних прав і свобод, насамперед права на свободу думки і слова та вільне вираження поглядів, закріпленого статтею 34 Конституції України та статтею 10 Європейської конвенції з прав людини, а також права на повагу до приватного життя у частині обробки персональних даних за статтею 32 Конституції України. Будь-яке втручання у свободу вираження поглядів буде допустимим лише за умови одночасного дотримання усіх трьох вимог: законності, легітимної мети та пропорційності, при чому остання вимога набуватиме особливого значення при встановленні санкцій, зокрема у вигляді позбавлення волі за ненасильницькі правопорушення. Водночас передвиборна агітація проти кандидатів чи партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого

процесу повинна користуватись підвищеним рівнем захисту з огляду на вимоги плюралізму та демократичного дискурсу.

По-друге, законодавче регулювання передвиборної агітації в онлайн-середовищі має формуватися з урахуванням міжнародних стандартів, зокрема напрацювань Венеційської комісії та підходів Європейського Союзу. Ключового значення набуває забезпечення рівності можливостей суб'єктів виборчого процесу, що включає як гарантії доступу до медіа (передусім тих, що перебувають у публічній власності), так і допустимість обмежень фінансування політичної реклами задля запобігання дисбалансу в конкуренції на виборах. Водночас такі гарантії доступу до медіа повинні узгоджуватися зі свободою вираження поглядів, особливо при встановленні юридичних вимог для забезпечення доступу до медіа, що перебувають у приватній власності. У контексті формування поглядів виборцями законодавство повинно передбачати як гарантії доступу до інформації та вільного обміну ідеями, так і механізми захисту від неналежного впливу на волевиявлення виборців. Важливу роль у гарантуванні чесності виборів також відіграє інститут спостереження за виборчим процесом; діяльність спостерігачів має охоплювати не лише день голосування, а й передвиборний період, включаючи моніторинг дотримання правил доступу до медіа. Досвід Європейського Союзу, виражений, зокрема, Регламентом (ЄС) 2024/900 щодо політичної реклами (у тому числі такої, що є передвиборною агітацією), може стати одним із практичних міжнародних орієнтирів при оновленні законодавчого регулювання передвиборної агітації в Україні з урахуванням викликів онлайн-середовища. Запроваджені Регламентом положення свідчать про прагнення до підвищення прозорості політичної реклами, однак одночасно створюють ризики надмірного регуляторного навантаження, що може потенційно призводити до звуження доступу до медіа. У зв'язку з цим у межах даного дослідження ми приділятимемо істотну увагу підходам Європейського Союзу, однак із одночасною їх критичною оцінкою.

По-третє, чинне виборче законодавство України характеризується фрагментарністю та недостатньою адаптованістю до умов онлайн-середовища,

що призводить до наявності колізій і прогалин у правовому регулюванні передвиборної агітації. Специфіка функціонування онлайн-медіа, платформ спільного доступу до відео та платформ спільного доступу до інформації зумовлює появу нових, якісно відмінних викликів у сфері поширення передвиборної агітації, що потребують комплексного аналізу і відтак будуть фокусом у цьому дослідженні. Додатковою проблемою, що зумовлена інституційною структурою регулювання медійної сфери, є наявність спеціалізованого регулятора – Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення – що відтак зумовлює проблему розмежування та узгодження її повноважень із компетенціями Центральної виборчої комісії. З огляду на це, у цьому дослідженні ми зосередимось на питаннях правової кваліфікації передвиборної агітації в онлайн-середовищі, її фінансування, використання персональних даних і таргетованої реклами, а також забезпечення дотримання законодавства у цій сфері.

РОЗДІЛ 2. ПРАВОВА КВАЛІФІКАЦІЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ В ОНЛАЙН-СЕРЕДОВИЩІ

Стрімкий розвиток цифрових технологій та способів поширення передвиборної агітації в онлайн-середовищі призводять до того, що питання правової кваліфікації передвиборної агітації стає дедалі проблемнішим. На відміну від традиційних медіа, онлайн-середовище характеризується децентралізованістю, швидкістю поширення інформації, можливістю персоналізованого впливу та розмитістю меж між приватним і публічним висловлюванням. Це ускладнює відмежування передвиборної агітації від суміжних явищ, зокрема вираження власних поглядів та політичної реклами. Відсутність чітких і адаптованих до онлайн-середовища критеріїв визначення передвиборної агітації в національному законодавстві відтак зумовлює правову невизначеність, яка негативно впливає як на ефективність правозастосування, так і на реалізацію свободи вираження поглядів, потенційно створюючи підстави для її надмірного обмеження. У цьому розділі ми проаналізуємо визначення передвиборної агітації, як воно надане законодавством України та опрацьовано доктринально; співвіднесемо передвиборну агітацію з вираженням поглядів громадянами та політичною рекламою.

2.1. Законодавче та доктринальне визначення передвиборної агітації

При дослідженні питання передвиборної агітації в онлайн-середовищі визначення того, про яку саме діяльність ідеться, загалом набуває першочергового значення. Зокрема, встановлення змісту відповідного поняття є необхідною передумовою для подальшої ідентифікації певної діяльності як передвиборної агітації, її відмежування від суміжних явищ, а також для аналізу застосовного правового регулювання, включаючи оцінку його адекватності викликам онлайн-середовища. У загальнотеоретичному вимірі, як слушно

зазначає Н. Богашева, визначення правового поняття має бути критеріальним, тобто вказувати на ознаку або сукупність ознак, що дозволяють однозначно відмежувати відповідне явище від інших [51, с. 79]. Український законодавець формально дотримується цього підходу, закріплюючи визначення передвиборної агітації як здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного кандидата чи партію (організацію партії) - суб'єктів виборчого процесу [19, частина 1 статті 51].

У цьому визначенні можна виокремити три ключові ознаки: по-перше, це суб'єктивне ставлення актора до своєї діяльності, виражене в меті спонукати певних осіб до певних дій; по-друге, спрямованість діяльності саме на виборців, тобто осіб, які мають право голосу на відповідних виборах; по-третє, очікуваний результат – формування певного волевиявлення у виборців, що в подальшому буде виражене в голосуванні з ними за певну опцію на виборах. Водночас переконливість зазначених ознак, на наш погляд, не є достатньою. Відносно вдалою видається лише друга ознака, оскільки відсутність спрямованості на виборців або принаймні іншого суб'єкта виборчого процесу, на наш погляд, дійсно виключатиме можливість кваліфікації відповідної діяльності як передвиборної агітації, а натомість вона зможе бути розглянута як інші форми агітації поза виборами. Натомість перша та третя ознаки породжують істотні проблеми як теоретичного, так і практичного характеру. Так, ознака мети (суб'єктивного ставлення актора) стикається з труднощами доказування. Навіть за умови теоретичної можливості встановлення такої мети, у межах стиснутих строків виборчого процесу це часто є нереалістичним, що ставить під сумнів ефективність правозастосування та своєчасність реагування на порушення [6, с. 406]. У свою чергу, ознака очікуваного результату фактично розмиває межу між передвиборною агітацією та інформаційним забезпеченням виборчого процесу: будь-яке повідомлення про факти, навіть нейтральне за формою, потенційно може вплинути на волевиявлення виборця. Нескладно уявити, що повідомлення про факти життя кандидата (наприклад, сімейний стан, стосунки з дітьми тощо) можуть як позитивно, так і негативно вплинути на ставлення виборців до нього.

Зазначене, на наш погляд, формує підстави для твердження про відсутність у чинному законодавчому визначенні передвиборної агітації, власне, визначеності, що ставить під сумнів можливість тверджень про відповідність обмежень, встановлених для передвиборної агітації, вимозі «встановленості законом».

На цьому тлі в доктрині пропонуються альтернативні підходи до визначення передвиборної агітації, які, однак, характеризуються тенденцією до надмірної деталізації. Б. Прудкий пропонує власне визначення передвиборної агітації як специфічного етапу виборчого процесу, що відбувається у відведеному законом часовому відрізку, має індивідуальний характер початку перебігу строків для різних суб'єктів виборчого процесу – з моменту реєстрації кандидата або виборчого списку партії – та полягає у використанні не заборонених законом інформаційно-комунікаційних заходів впливу на виборчий корпус з метою формування певних наперед визначених політичних уподобань для подальшого волевиявлення виборцями або ж переконань щодо перебігу, характеру та оцінки виборів у цілому [52, с. 99]. О. Марцеляк розглядає передвиборну агітацію як етап виборчого процесу, який охоплює визначений законом період виборчої кампанії, і являє собою комплекс передбачених законодавством засобів, форм, дій з підготовки та розповсюдження певної інформації агітаційного характеру, що використовуються політичними партіями - учасниками виборчого процесу, окремими кандидатами до представницьких органів державної влади, органів місцевого самоврядування з метою спонукати виборців взяти участь у виборах і проголосувати за ту чи іншу політичну силу чи окремих кандидатів або проти інших претендентів [53, с. 32]. Проте такий підхід, на наш погляд, є концептуально хибним. Метою надання визначення є відмежування явища та його включення до сфери правового регулювання. Надання визначення поняттю саме по собі створює обмеження обсягу явищ, які ми до нього відносимо, і чим більше ми запроваджуємо ознак у цьому визначенні, тим вузьчим стає поняття. Окрім цього, зазначені вище визначення додатково й намагаються включити до визначення поняття, окрім його сутнісних ознак, також вимоги для встановлення

його правомірності. Це може призводити до парадоксального результату: коли ми включаємо до дефініції передвиборної агітації ознаки на кшталт «використання не заборонених законом інформаційно-комунікаційних заходів впливу» або наявність «комплексу передбачених законодавством засобів, форм, дій з підготовки та розповсюдження певної інформації агітаційного характеру», то діяльність, що порушує ці вимоги (використовує заборонені законом заходи впливу або не передбачені законодавством засоби, форми, дії тощо), формально не належатиме до поняття передвиборної агітації і, відповідно, «випадатиме» з-під дії її законодавчих обмежень. Із наявністю цієї проблеми в підході до визначення передвиборної агітації погоджується Ю. Ключковський, який відзначає, що обмеження проведення передвиборної агітації якраз спрямовані на те, щоб така діяльність, що не відповідає законодавству, однак на практиці існує, могла бути визнана, хоч і протиправною, але саме агітацією [6, с. 403].

У цьому контексті заслуговує на увагу власне підхід Ю. Ключковського, який пропонує визначати передвиборну агітацію «від зворотного», через її відмежування від інформаційного забезпечення виборів [6, с. 406]. Останнє характеризується ним дотриманням принципів об'єктивності, безсторонності, збалансованості, достовірності, повноти і точності [6, с. 408]. Відповідно, будь-яка інформація, при поширенні якої не дотримуються зазначені принципи, повинна розглядатись як передвиборна агітація і підлягати відповідним обмеженням. Ми загалом підтримуємо цей підхід, однак із певними застереженнями. По-перше, як ми відзначали вище при коментуванні чинного законодавчого визначення передвиборної агітації, для кваліфікації певної інформації як передвиборної агітації вона повинна стосуватися кандидатів або партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу. У зворотному би випадку втрачався фактичний сутнісний зв'язок поширення такої інформації із виборчим процесом та його результатами із виборчим процесом. По-друге, застосування цього підходу в умовах онлайн-середовища виявляє суттєві проблеми, пов'язані зі співвідношенням передвиборної агітації та вираженням

власних поглядів громадянами на реалізацію статті 34 Конституції України та статті 10 Європейської конвенції про права людини.

2.2. Співвідношення передвиборної агітації та вираження власних поглядів в онлайн-середовищі

Онлайн-середовище характеризується низьким порогом публічності: будь-яке висловлювання, поширене через особистий обліковий запис громадянина на платформах спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео, потенційно стає доступним невизначеному колу осіб. У таких умовах значна частина власних висловлювань громадян, які за своєю природою часто є суб'єктивними і відповідно такими, що не дотримуються щонайменше принципу безсторонності, формально належатиме до передвиборної агітації. Більше того, на користь такої кваліфікації свідчатимуть й інші положення Виборчого кодексу України, які передбачають можливість проведення передвиборної агітації в будь-якій формі та будь-якими засобами, які не суперечать законодавству [19, частина 1 статті 51]; відносять до передвиборної агітації, зокрема, проведення публічних дебатів та дискусій, публічні оцінки діяльності кандидатів, партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу тощо [19, частина 1 статті 51]. Сам Ю. Ключковський, продовжуючи логіку визначення передвиборної агітації, підтверджує, що авторські, редакторські чи експертні коментарі та оціночні судження, у тому числі оцінки діяльності кандидатів та передвиборних програм (але не факти чи цитати), достовірність яких неможливо встановити, засадничо є суб'єктивними і відтак у разі їх поширення під час виборчого процесу повинні відноситися до передвиборної агітації [6, с. 411]. На нашу думку, це створює ризики надмірного розширення сфери застосування відповідних обмежень. Якщо будь-яке публічне оціночне судження щодо кандидатів чи партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу є передвиборною агітацією, то до них усіх відповідно повинні застосовуватись обмеження щодо

фінансування (тобто виключно за рахунок виборчого фонду [19, частина 4 статті 51]), маркування (оскільки передвиборна агітація не може бути прихованою [19, частина 5 статті 51]) тощо. Очевидно, що застосування таких вимог до спонтанних висловлювань громадян є непропорційним і вступатиме в суперечність із правом на свободу думки і слова та вільне вираження своїх поглядів і переконань за Конституцією України та Європейською конвенцією про права людини, а також спеціальним правом на вільне та всебічне обговорення передвиборних програм кандидатів, партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу, політичних, ділових та особистих якостей кандидатів, ведення агітації за або проти кандидатів, партій (організацій партій), що передбачено Виборчим кодексом України [19, частина 2 статті 51].

Вирішення поставленої проблеми, на наш погляд, полягатиме у виключенні реалізації громадянами права на свободу вираження поглядів на платформах спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео з-під дії обмежень, передбачених для передвиборної агітації. Застосування саме винятку для цього вважаємо доречним, оскільки це дозволить уникнути надмірного обмеження свободи вираження поглядів, забезпечити дотримання принципу пропорційності втручання у права людини, а також узгодити різні спрямування виборчого законодавства у межах забезпечення принципів виборчого процесу – як встановлення обмежень для запобігання зловживанням, так і сприяння формуванню вільного політичного дискурсу. Відтак, для застосування такого винятку доцільно спиратися на сукупність критеріїв, які дозволять відмежувати індивідуальну реалізацію прав громадянами, щодо якої застосування відповідних обмежень є недоцільним, від інших форм передвиборної агітації. По-перше, це критерій відсутності спеціального фінансування: поширення інформації повинно відбуватись громадянином безоплатно (тобто без отримання ним за це будь-якої плати) та без витрат (наприклад, для додаткового просування такої інформації, зокрема в якості реклами або з її допомогою), окрім як тих витрат, що можуть бути понесені таким громадянином у зв'язку із використанням відповідної платформи з метою, що не обмежується лише

поширенням спірної інформації. По-друге, критерій неорганізованого характеру, тобто поширення інформації не є повторюваним (не поширюється однакова інформація з певною періодичністю або із застосуванням різних платформ), системним або координованим (у межах єдиного контент-плану, спільно з іншими громадянами та/або обліковими записами на платформах спільного доступу до інформації або відео тощо). По-третє, критерій самостійності суб'єкта поширення інформації, а саме здійснення ним поширення інформації лише із застосуванням власних облікових записів на платформах спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео. Відмітимо, що такий підхід перегукується із позицією В. Венгера, який зазначає, що висловлення власних думок виборців у межах передвиборної агітації не потребує додаткових організаційних дій, використання спеціальних засобів передвиборної агітації та фінансування [54, с. 515]. Ми відзначаємо, що зазначені критерії потребують додаткового опрацювання інструментів, які б дозволяли ідентифікувати їх порушення на практиці та в умовах стислих строків виборчого процесу.

З цього приводу вважаємо доречним звернутись до досвіду Європейського Союзу у визначенні політичної реклами. Так, уже згаданий нами раніше Регламент (ЄС) 2024/900 охоплює політичну рекламу, що поширюється в Європейському Союзі, стає загальнодоступною в одній або кількох державах - членах Європейського Союзу або спрямована на громадян Європейського Союзу, незалежно від місця реєстрації постачальника послуг політичної реклами або місця проживання чи реєстрації рекламодавця, а також незалежно від використаних засобів [41, стаття 2(1)]. Таке визначення, очевидно, є вкрай широким і в контексті онлайн-середовища означає можливість застосування Регламенту до будь-якої політичної реклами, що поширюється із використанням «відкритих» платформ, тобто таких платформ, доступ до яких мають усі користувачі Інтернету (без спеціальних запрошень тощо). Важливо при цьому відзначити, що, подібно до нашої пропозиції щодо винятку із застосування обмежень передвиборної агітації для певних випадків вираження свободи поглядів громадянами, Регламент також передбачає винятки з його застосування

до політичної реклами. Так, до політичної реклами за Регламентом не відносяться політичні думки та інший редакційний контент, незалежно від медіуму, який використовується для їх поширення, що підлягають редакційному контролю, якщо за їх підготовку, розміщення, просування, публікацію, доставку або поширення третіми сторонами або у зв'язку з ними не передбачено спеціальної оплати або іншої винагороди; політичні думки, висловлені в особистій якості [41, стаття 1(2) та стаття 1(3)]. На наш погляд, у порівнянні із нашим підходом, Регламент є менш визначеним, адже оперує загальними поняттями «особистої якості» та не вказує на ознаки, зокрема, координованості дій. Регламент скоріше намагається надати визначення характеру інформації, яка належить до політичної реклами, ніж враховує обставини її поширення. Таким чином Регламент зумовлює більші можливості обходу встановлених обмежень поширення політичної реклами і відповідно передвиборної агітації. При цьому важливо відзначити, що Регламент також і визначає додаткові ознаки, за якими слід вирішувати, чи відноситься певна реклама до політичної, а саме: зміст інформації; її рекламодавець; використані формулювання; супутній контекст (зокрема період поширення інформації); медіум, за допомогою якого здійснюється поширення інформації; аудиторія, на яку інформація спрямована; мета поширення інформації [41, стаття 8(1)]. На нашу думку, це є доцільним і може виступати певним керівництвом для органів влади при розгляді справ щодо порушень у сфері передвиборної агітації.

2.3. Співвідношення передвиборної агітації та політичної реклами в онлайн-середовищі

Іншим проблемним аспектом визначення передвиборної агітації є її співвідношення із політичною рекламою, особливо в умовах онлайн-середовища. Як обґрунтовано зазначає Б. Прудкий, передвиборна агітація у випадку з соціальними мережами та іншими онлайн-ресурсами представлена, як

правило, у формі політичної реклами [55, с. 140]. Це зумовлює необхідність чіткого розмежування відповідних понять, однак чинне законодавство України, на наш погляд, не забезпечує належного рівня нормативної визначеності у цьому питанні.

Законодавець розглядає політичну рекламу виключно як одну з форм передвиборної агітації [19, пункт 4 статті 51], не визнаючи її самостійним видом рекламної діяльності, про що свідчить і відсутність відповідних норм у чинному законодавстві про рекламу. Такий підхід, імовірно, є наслідком застарілого розуміння політичної реклами як лише розміщення або поширення матеріалів передвиборної агітації за допомогою рекламних засобів, що був наявним у попередніх редакціях виборчого законодавства [56, частина 3 статті 68]. Більше того, із набранням чинності Законом України «Про медіа» передвиборну агітацію було прямо виключено з-під дії Закону України «Про рекламу» [57, частина 4 статті 2], що призвело до фактичного виведення політичної реклами з-під законодавчого регулювання. Додатково на проблему вказує Ю. Пундор, який характеризує наявну ситуацію як «дуалізм дефініцій», що «вводить плутанину в розмежування норм» [58, с. 62]. У результаті наразі законодавство формує тенденція до сприйняття політичної реклами як вузького явища, повністю охопленого передвиборною агітацією, що, на наш погляд, є концептуально хибним. Такий підхід має низку негативних наслідків. Передусім він звужує сферу застосування політичної реклами до виборчого процесу. Як слушно зазначає Н. Волошенюк, політична реклама, на відміну від передвиборної агітації, не може обмежуватися часовими рамками [59, с. 107]. Виходячи із норм Закону України «Про рекламу», під рекламою розуміється інформація про об'єкт реклами, що поширюється за винагороду або з метою самореклами та спрямована на формування або підтримання обізнаності та інтересу до такого об'єкта реклами [57, пункт 15 частини 1 статті 1]. У цьому контексті політична реклама може бути визначена як різновид реклами, у якому об'єктом виступають не товари чи послуги, а політичні явища: діяльність політичних акторів, їхні позиції, публічні політики, референдуми, законодавчі ініціативи тощо. Це

узгоджується з позицією Л. Адашис, яка, хоч і в контексті виборів, вказує на схожість комерційної і політичної реклами, «бо перша викликає в аудиторії бажання придбати певний товар і утриматись від придбання інших аналогічних товарів, а друга – проголосувати за одну парті[ю] чи кандидата і утриматись від голосування за інших» [60, с. 21]. При цьому варто відзначити, що додаткове спрямування політичної реклами щодо формування певного ставлення до об'єкта реклами, про який зазначає Л. Адашис, є складовою «формування або підтримання... інтересу» і не потребують окремого нормативного закріплення. Подібний широкий підхід до розуміння політичної реклами також простежується і в законодавстві Європейського Союзу, що визначає політичну рекламу як інформацію, що здатна та призначена впливати на результат виборів або референдуму, поведінку виборців під час голосування або на законодавчий чи регуляторний процес [41, стаття 3(2), 41, 41].

Таким чином, політична реклама видається ширшим поняттям порівняно з передвиборною агітацією. Вона не обмежується виборчим процесом, але може набувати ознак передвиборної агітації у випадку її здійснення в межах такого процесу. Відповідно її редукція до лише форми передвиборної агітації не відображає її реального функціонального призначення. Цей підхід також частково знаходив відображення у попередніх редакціях законодавства, що в Законі України «Про рекламу» надавало визначення політичної реклами – інформації в будь-якому вигляді, поширена в будь-якій формі, що має на меті популяризацію діяльності політичної партії (організації партії), привернення уваги до діяльності політичної партії (організації партії) та її позиції щодо питань загальнодержавного (місцевого) значення; а також використання символіки або логотипів політичних партій (організацій партій), повідомлення про підтримку політичною партією (організацією партії) видовищних чи інших публічних заходів або привернення уваги до участі у таких заходах політичної партії (організації партії) [61, абзац одинадцятий частини 1 статті 1]. Ми відмічаємо, що не можемо повністю погодитись із таким визначенням політичної реклами, однак не розглядатимемо це питання детальніше в межах цієї роботи. З огляду

на викладене, доцільним видається повернення політичної реклами у сферу регулювання Закону України «Про рекламу» із встановленням спеціального режиму її поширення та застосуванням спеціальних норм Виборчого кодексу України на період виборчого процесу. Це дозволить поширити на передвиборну агітацію, що здійснюється у формі політичної реклами, додаткових вимог, зокрема, щодо маркування реклами, що дозволить підвищити прозорість передвиборної агітації в онлайн-середовищі. При цьому це вимагатиме суттєвого перегляду самого Закону України «Про рекламу», оскільки його чинні положення не пристосовані до регулювання політичної реклами. Зокрема, проблемним є положення щодо заборони використання імені або зображення фізичної особи без її згоди [57, пункт 9 частини 1 статті 8], що може унеможливити критичну або негативну політичну рекламу, спрямовану проти певних кандидатів чи партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу. Крім того, згаданий закон передбачає розміщення зовнішньої реклами у населених пунктах на підставі дозволів, що надаються виконавчими органами сільських, селищних, міських рад, а поза межами населених пунктів - на підставі дозволів, що надаються обласними державними адміністраціями [57, частина 1 статті 16] – це потребуватиме додаткової оцінки з точки зору впливу на право на ведення передвиборної агітації, рівність можливостей суб'єктів виборчого процесу. Значна частина його норм також фокусується на рекламуванні товарів, що може створювати практичні проблеми в їх застосуванні до політичної реклами. У світлі наведеного нами вище аналізу визначення передвиборної агітації також виникають перестороги щодо розмежування не тільки передвиборної агітації та політичної реклами, а й цих двох явищ із соціальною рекламою, що не охоплює рекламу за спірною ознакою мети спонукання виборців голосувати за певну партію (організацію партії) чи кандидата або проти них [57, абзац дев'ятий частини 2 статті 12]. Утім, зазначені та інші пов'язані питання виходять за межі предмета цього дослідження, і тому не підлягатимуть нашому подальшому детальному аналізу.

* * *

Узагальнюючи викладене, слід констатувати, що чинне законодавче визначення передвиборної агітації не забезпечує належного рівня визначеності, що ставить під сумнів його відповідність вимозі «встановленості законом» як передумови допустимості обмежень свободи вираження поглядів. Водночас надмірна деталізація доктринальних підходів може призводити до парадоксального виключення з-під законодавчого регулювання передвиборної агітації окремих випадків неправомірної передвиборної агітації, що суперечите самому призначенню такого регулювання. При цьому формальний підхід до кваліфікації поширення інформації як передвиборної агітації може мати наслідком застосування режиму передвиборної агітації на будь-які публічні висловлювання громадян, що створюватиме ризики непропорційних та непередбачуваних обмежень свободи на вираження поглядів громадян. Відтак вважаємо доцільним визначати передвиборну агітацію як поширення у виборчому процесі інформації, що стосується кандидатів або партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу, що не відповідає принципам інформаційного забезпечення виборів (об'єктивності, безсторонності, збалансованості, достовірності, повноти і точності). При цьому у випадках, коли громадянин поширює інформацію у виборчому процесі, що формально відповідає ознакам передвиборної агітації, однак із дотриманням критеріїв відсутності спеціального фінансування, неорганізованого характеру та автономності суб'єкта поширення інформації, на неї не повинні поширюватися обмеження, встановлені для передвиборної агітації. Ці критерії, утім, потребують додаткового опрацювання, зокрема з урахуванням можливостей їх практичного застосування. При розгляді порушень обмежень поширення передвиборної агітації доцільно враховувати додаткові фактори, як-от зміст інформації; її рекламодавець; використані формулювання; супутній контекст (зокрема період поширення інформації); медіум, за допомогою якого

здійснюється поширення інформації; аудиторія, на яку інформація спрямована; мета поширення інформації.

Додатково слід враховувати, що в онлайн-середовищі передвиборна агітація часто реалізується у формі політичної реклами, що при цьому може не обмежуватись виборчим процесом і відтак існувати окремо від передвиборної агітації. У цьому контексті доцільним видається повернення політичної реклами у сферу регулювання Закону України «Про рекламу» з одночасною його адаптацією до специфіки політичної реклами та застереженням про застосування спеціальних норм Виборчого кодексу України до політичної реклами у період виборчого процесу, а також глибшим пропрацюванням розмежування передвиборної агітації, політичної реклами та соціальної реклами. Такий підхід дозволить використати вже наявні регуляторні інструменти для підвищення рівня прозорості передвиборної агітації в онлайн-середовищі, зокрема щодо маркування реклами. У будь-якому випадку, зазначене потребуватиме окремого доктринального опрацювання, присвяченого темі політичної реклами.

РОЗДІЛ 3. ФІНАНСУВАННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ В ОНЛАЙН-СЕРЕДОВИЩІ

Законодавче регулювання фінансування передвиборної агітації, встановлення відповідних обмежень є одним із ключових елементів забезпечення рівності можливостей суб'єктів виборчого процесу та належної конкуренції на виборах. У національному правопорядку відповідні відносини традиційно регулюються через інститут виборчих фондів, який передбачає певну централізацію фінансових потоків, їх облік і звітність. Водночас розвиток онлайн-середовища істотно трансформує як способи ведення передвиборної агітації, про що ми частково відзначали в попередніх розділах, так і механізми її фінансування. Про це свідчать й емпіричні дані, що вказують на поступове зростання частки фінансування інструментів в онлайн-середовищі. Так, при аналізі витрат виборчих фондів на місцевих виборах 2020 року в Україні громадська організація «РУХ ЧЕСНО» виявила, що хоч традиційно найбільша частка витрат припадала на рекламу в «традиційних» медіа (із 294 млн грн витрат із «партійних» фондів та фондів кандидатів у міській голови міста Києва 151.5 млн грн, що становить близько 51.5% від усіх витрат, було спрямовано на трансляцію відео за допомогою телевізійного мовлення, а 81.7 млн грн, або близько 27.8% від загальних витрат, – на зовнішню рекламу), значна частина витрат – 34 млн грн, або близько 11.6% від загальних витрат, – почала припадати на Інтернет-рекламу [50]. Аналітики громадської організації «РУХ ЧЕСНО» відзначають, що зазначена виборча кампанія є унікальною як з точки зору закріплення ролі кампаній в Інтернеті, так і з тієї точки зору, що партії почали частіше звітувати про такі витрати, та пов'язують це зі збільшенням відкритості самих платформ, зокрема Facebook, яка з 2019 року оприлюднює дані про те, скільки було витрачено на політичну та соціальну рекламу в українському сегменті платформи [50].

Разом з тим, виникають сумніви щодо здатності поточної нормативної моделі відповідати сучасним викликам онлайн-середовища. Його специфіка полягає, зокрема, у високій динамічності рекламних ринків, алгоритмічному ціноутворенні тощо, що ускладнює застосування класичних підходів до регулювання витрат на передвиборну агітацію, сформованих переважно для «традиційних» медіа. Наявні також й технічні недоліки в системі контролю: зокрема, форма звіту, затверджена Центральною виборчою комісією, передбачає лише узагальнений код витрат на інтернет без деталізації за платформами чи форматами реклами [50]. Більше того, онлайн-середовище робить поширення передвиборної агітації поза часовими межами виборчого процесу і відповідно формально дозволеним періодом її поширення значно легшим. Про це відмічали і спостерігачі від міжнародних організацій, що вказували на розповсюджену практику використання незадекларованих грошових коштів для фінансування політичної реклами ще до реєстрації кандидатів на виборах [1, с. 16]. Усе зазначене зумовлює необхідність критичного перегляду чинного законодавчого регулювання у цій сфері, зваження його ефективності.

Як ми частково зазначали в попередніх розділах цієї роботи, положення Виборчого кодексу України є дещо застарілими та не прилаштованими для сучасних викликів онлайн-середовища. Відтак, природньо, просте співвідношення його особливостей із чинним регулюванням не дозволить зробити змістовних висновків, окрім як зазначити про формальну невідповідність. З урахуванням цього, ми вбачаємо за доцільне розглядати існуючі релевантні положення Виборчого кодексу України та співвідносити їх із викликами онлайн-середовища не безпосередньо, а спочатку вивести концептуальне спрямування таких положень, і вже їх оцінювати на відповідність сучасним викликам. Окремо в нашому дослідженні ми відзначатимемо виклики, пов'язані із поширенням передвиборної агітації в користувацькому контенті на платформах спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео – тобто, адаптуючи визначення із Закону України «Про медіа» та Закону України «Про рекламу», в інформації або відео, що створені користувачем і завантажені

ним чи іншим користувачем на платформу спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео, або поширені такими користувачами на зазначених платформах чи за допомогою електронних комунікацій [34, пункт 24 частини 1 статті 1] [57, пункт 10 частини 1 статті 1].

3.1. Вимога фінансування передвиборної агітації за рахунок коштів виборчого фонду

Ключовою вимогою Виборчого кодексу України щодо фінансування передвиборної агітації є вимога, за якою передвиборна агітація може здійснюватись виключно за рахунок коштів виборчих фондів кандидатів, партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу, якщо інше не передбачено самим Виборчим кодексом України [19, частина 4 статті 51]. Зазначене розуміння підтримується і науковцями із одночасним слушним зазначенням, що Виборчий кодекс України не містить таких випадків, коли б згадане «інше» було передбачено [54, с. 520]. Загалом, це обмеження видається нам обґрунтованим, оскільки очевидно спрямовано на, серед іншого, забезпечення прозорості фінансування передвиборної агітації. Водночас специфіка онлайн-середовища суттєво ускладнює ефективне забезпечення його дотримання, адже платформи спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео створюють нові можливості для опосередкованого фінансування або обходу встановлених обмежень, про що ми зазначатимемо в наших подальших коментарях до положень Виборчого кодексу України в межах цього розділу.

Важливою проблемою, пов'язаною із вимогою фінансування передвиборної агітації за рахунок виборчих фондів, є забезпечення рівності кандидатів та партій (організацій партій) у виборчому процесі, що є актуальним для всіх особливостей онлайн-середовища, що будуть описані нами в цьому підрозділі. З цього приводу, окрім описаних нами раніше в цій роботі міжнародних стандартів, ми також спираємось на позиції Ю. Ключковського, який відносить вимогу

забезпечення рівності кандидатів та партій (організацій партій) у виборчому процесі до складової рівності пасивного виборчого права та до виборчо-процесуальної рівності, яка полягає у створенні відповідних рівних умов для діяльності суб'єктів виборчого процесу з боку інших суб'єктів [6, с. 359]. При цьому, як зазначає дослідник із посиланням на позицію В. Опришка та інших авторів, до таких «інших суб'єктів» належать, зокрема, засоби масової інформації [6, с. 359]. Цю ж позицію підтримує і сам Ю. Ключковський, який прямо називає серед таких «інших суб'єктів» власників приміщень, які можуть використовуватися для проведення публічних заходів, розповсюджувачів зовнішньої реклами, засоби масової інформації (як друковані, так і аудіовізуальні), інформаційні агентства тощо [6, с. 360]. Важливо, що рівність умов для діяльності не означає ідентичних умов. З цього приводу Ю. Ключковський виокремлює в тому числі формальну рівність, тобто рівність «стартових можливостей», до якої належить і вимога рівного доступу зареєстрованих кандидатів до засобів масової інформації у період передвиборної агітації [6, с. 362]. З урахуванням цього, на наше переконання, в онлайн-середовищі вимога рівності кандидатів, партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу щодо поширення передвиборної агітації буде дотримана, якщо, попри неідентичні фактичні умови, що висуваються таким суб'єктам виборчого процесу, при цьому до них застосовуються однакові підходи (алгоритми), наприклад до визначення користувацького контенту, який піддаватиметься «органічному просуванню» (про це детальніше зазначатимемо в іншому розділі цієї роботи), до ціноутворення тощо. Ми при цьому відзначаємо, що питання забезпечення контролю таких однакових підходів належатиме до технічної площини й потребуватиме відповідного окремого дослідження.

Коротко також відзначимо про окрему складну та неврегульовану проблему, характерну для онлайн-середовища, що створює ризики обходу вимоги фінансування передвиборної агітації через виборчі фонди. Однією із форм поширення користувацького контенту в онлайн-середовищі є ведення

прямих трансляцій. При цьому під час таких трансляцій користувачі мають змогу направити автору користувацького контенту так званий «донат» (від англ. donation – пожертва). Такі пожертви передбачають здійснення грошових переказів, які супроводжуються текстовими повідомленнями, що автоматично відображаються та часто озвучуються безпосередньо на трансляції. Специфікою цього інструменту є зазвичай відсутність попереднього контролю за змістом повідомлень, що супроводжують пожертву, а також у складності ідентифікації ініціатора такої пожертви, встановлення його пов'язаності із кандидатами або партіями (організаціями партій) - суб'єктами виборчого процесу. Попри очевидні ризики зловживань шляхом поширення значної кількості повідомлень у різному користувацькому контенті за допомогою таких пожертв, надмірно суворий підхід до правової оцінки таких ситуацій, на наш погляд, створюватиме також і ризики зловживань «з іншої сторони», зокрема коли треті особи матимуть змогу цілеспрямовано поширювати передвиборну агітацію у такий спосіб нібито на користь певного кандидата чи партії (організації партії) - суб'єкта виборчого процесу, фактично не будучи з ними пов'язаними, з метою провокування притягнення таких суб'єктів виборчого процесу або ж авторів користувацького контенту до відповідальності. За таких умов доцільним видається застосування підходу, що ґрунтуватиметься на критеріях системності та контрольованості: поодинокі та випадкові поширення передвиборної агітації в супроводжуючих пожертву повідомленнях у користувацькому контенті, що доступний у режимі трансляції, не слід розглядати як порушення, тоді як у разі їх повторюваності або інтегрованості у зміст трансляції на автора користувацького контенту слід покладати відповідні обов'язки щодо вжиття розумних заходів модерації, зокрема шляхом попереднього перегляду повідомлень, використання технічних засобів тощо, а також застосовувати відповідальність за невиконання таких обов'язків. Ця проблематика, оскільки є пов'язаною із ширшою проблемою політичної реклами, у подальшому не досліджуватиметься нами детальніше в цій роботі.

3.2. Спонсорство як форма передвиборної агітації

Виборчий кодекс України встановлює, що підтримка кандидатами (кандидатом), партією (організацією партії) - суб'єктом виборчого процесу від свого імені чи від імені висунутого ним кандидата (кандидатів) проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів, телепередач, проведення інших публічних заходів, а також проведення зазначених публічних заходів на підтримку кандидата (кандидатів), суб'єкта їх висування може здійснюватися лише у разі повного фінансування таких заходів із коштів виборчого фонду відповідного суб'єкта виборчого процесу [19, абзац другий частини 4 статті 51]. Цитовані положення Виборчого кодексу України можуть розумітись як такі, що врегульовують випадки передвиборної агітації у формі спонсорства. Так, Закон України «Про рекламу» визначає спонсорство як добровільну матеріальну, фінансову, організаційну та іншу підтримку фізичними та юридичними особами будь-якої діяльності з метою популяризації виключно власного імені, найменування, комерційного (фірмового) найменування, найменування товару, торговельної марки, яка знаходиться у власності таких осіб або правомірно ними використовується [57, пункт 25 частини 1 статті 1]. Подібно до комерційного спонсорства, спонсорство як форма передвиборної агітації не створює самостійної цінності щодо об'єкта спонсорства (адже, наприклад, зміст спонсорованого концерту сутнісно не змінюватиметься незалежно від того, чи був наявний спонсор, та від особи такого спонсора); при цьому має на меті популяризацію кандидата чи партії (організації партії) - суб'єктів виборчого процесу, створення для них позитивного інформаційного середовища. На користь цього свідчать також і доктринальні позиції, які підмічають, що розуміння згаданих положень Виборчого кодексу України за межами спонсорства, тобто розуміння, яке вважає допустимим проведення заходів, спрямованих на підтримку кандидатів, партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу, однак організовані іншими (третіми) суб'єктами, є хибним [54, с. 521]. Зазначений підхід також, на нашу думку,

дозволяє вдало відокремити випадки такого спонсорства від інших форм передвиборної агітації, як-от політичної реклами, адже спонсорство, за загальним правилом, не дозволяє вплив на зміст спонсорованої інформації [57, частина 6 статті 5]. У той же час, питання виокремлення політичного спонсорства від політичної реклами є дискусійним; ми не виключаємо можливої наявності істотних відмінностей між спонсорством як форми передвиборної агітації та комерційного спонсорства, що унеможливають «пряме» застосування норм Закону України «Про рекламу» до спонсорства як форми передвиборної агітації. Це питання відтак потребує подальшого дослідження в контексті політичної реклами, не обмежуючись виборчим процесом.

Ми ж у цьому дослідженні натомість звертаємо увагу на окрему частину цитованого вище положення: спонсорство як форма передвиборної агітації дозволяється «у разі повного фінансування таких заходів із коштів виборчого фонду відповідного суб'єкта виборчого процесу» [19, абзац другий частини 4 статті 51]. Із зазначеного очевидно слідує, що забороняється часткове спонсорство як форма передвиборної агітації. Така ж думка підтримується і доктринально [54, с. 521]. В умовах онлайн-середовища таке обмеження набуває особливої актуальності, адже допущення часткового спонсорства створювало б істотний ризик обходу встановлених законодавством вимог, зокрема щодо фінансування передвиборної агітації виключно через виборчі фонди. До прикладу, суб'єкт, який не може здійснити внесок до виборчого фонду в необхідному обсязі (через законодавчі обмеження або вимоги прозорості, які для нього є неприйнятними, або ж з іншої причини), отримував би можливість фактично фінансувати передвиборну агітацію поза межами виборчого фонду шляхом надання відповідним кандидату чи партії (організації партії) - суб'єкту виборчого процесу можливості поширення передвиборної агітації в значній кількості медіа за лише формально часткового спонсорства такого поширення цим кандидатом чи партією (організацією партії) - суб'єктом виборчого процесу. Це, природньо, дозволяло б досягати значного впливу на виборців поза межами встановлених механізмів фінансового контролю. Крім того, стосовно

користувачького контенту специфіка онлайн-середовища полягає у постійному поєднанні різних моделей фінансування. Такий користувачький контент може одночасно створюватися за участі спонсора та додатково просуватися за допомогою платних рекламних інструментів, що фінансуються окремо. У такій ситуації відсутність вимоги щодо повного фінансування створювала б додаткові можливості штучного розподілу витрат між різними суб'єктами з метою уникнення застосування законодавчих обмежень фінансування передвиборної агітації. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне додатково відмітити, що, з урахуванням наших попередніх висновків щодо визначення передвиборної агітації, будь-яка інформація, поширення якої спонсорується кандидатом, партією (організацією партії) - суб'єктом виборчого процесу, необхідно визнавати передвиборною агітацією із застосуванням відповідних законодавчих обмежень, у тому числі щодо заборони подальшого фінансування будь-яких інструментів поширення такої інформації інакше як за рахунок коштів виборчого фонду відповідного суб'єкта виборчого процесу.

3.3. Вимоги щодо умов та ціни поширення передвиборної агітації

Українською проблемою для застосування в онлайн-середовищі є вимоги Виборчого кодексу України щодо визначення умов та ціни поширення передвиборної агітації. Це передусім обов'язок засобів масової інформації визначити розцінки вартості поширення передвиборної агітації (через одиниці друкованої площі або одиниці ефірного часу) не пізніше як у перший день виборчого процесу відповідних виборів [19, абзац перший частини 3 статті 54]. У подальшому встановлені розцінки не можуть змінюватися протягом виборчого процесу [19, абзац другий частини 3 статті 54]. При цьому додатково передбачені особливості для телерадіоорганізацій та друкованих засобів масової інформації: у разі неопублікування розцінок вартості поширення передвиборної агітації у визначені законодавством строки забороняється розміщення агітаційних

матеріалів в ефірі відповідної телерадіоорганізації [19, абзац другий частини 1 статті 55] та у відповідних друкованих засобах масової інформації [19, абзац другий частини 4 статті 56]. Додатково Виборчий кодекс України передбачає низку вимог щодо забезпечення рівності доступу кандидатів та партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу до можливостей поширення передвиборної агітації. Так, у разі, якщо будинок (приміщення) незалежно від форми власності було надано для проведення публічного заходу чи передвиборної агітації за одного кандидата, партію (організацію партії), власник (володар, користувач) цього будинку (приміщення) не має права відмовити в його наданні на тих самих умовах іншому кандидату, іншій партії (організації партії) [19, абзац перший частини 8 статті 51]. Аналогічно, юридичні та фізичні особи - розповсюджувачі зовнішньої реклами, які надають рекламні засоби (носії зовнішньої реклами) для розміщення агітаційних матеріалів (політичної реклами), повинні забезпечити рівний доступ та рівні умови для кандидатів, партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу [19, абзац другий частини 8 статті 51]. Засіб масової інформації, який надав ефірний час або друковану площу одному кандидату, партії (організації партії) - суб'єкту виборчого процесу, не може відмовити у наданні ефірного часу чи друкованої площі на тих самих умовах іншому кандидату, партії (організації партії) [19, частина 4 статті 54]. Зазначені норми в їх взаємозв'язку, на наш погляд, встановлюють концептуальний підхід, що умови та ціна поширення передвиборної агітації в медіа мають бути визначені заздалегідь та повідомлені кандидатам, партіям (організаціям партій) - суб'єктам виборчого процесу; такі умови та ціна повинні застосовуватись однаково до всіх таких кандидатів, партій (організацій партій), без можливості вибіркового надання послуг чи надання будь-яких інших переваг. У контексті поширення передвиборної агітації в онлайн-середовищі зазначене може створювати проблеми в двох площинах, залежно від суб'єкта такого поширення.

Першою площиною проблеми є поширення передвиборної агітації через платформи спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео. Для

таких платформ є характерною наявністю низки можливих моделей оплати поширення реклами загалом та політичної реклами зокрема. Ці моделі можуть, серед іншого, передбачати визначення ціни поширення реклами пост-фактум, залежно від результату. Найбільш яскраво проблема, що може з цього виникати, демонструється через огляд моделі ціноутворення Pay-per-Click, за якою рекламодавець сплачує ціну за «кліки» користувачами, тобто за перехід ними по посиланню рекламодавця шляхом натискання на рекламу, що поширюється (у форматі візуального зображення, тексту тощо) [62]. У межах цієї моделі одна з найбільших пошукових систем світу Google застосовує систему рекламних аукціонів [63], за допомогою яких визначається, яка саме реклама з-поміж низки пропозицій рекламодавців буде фактично продемонстрована користувачу, який здійснює пошуковий запит. При замовленні та налаштуванні реклами для участі в таких аукціонах рекламодавець визначає, серед іншого, максимальну суму, яку він готовий сплатити за один клік користувачем [63]. У подальшому платформа порівнює запропоновану низкою рекламодавців рекламу за сукупністю параметрів, встановлених самою платформою (у тому числі і максимальною сумою оплати за один клік), визначає переможців аукціону та порядок розташування їхньої реклами в результатах за пошуковим запитом користувача [64]. Переможці аукціону, реклама яких розташована вище, матимуть більшу фактичну ціну за клік, а переможці, реклама яких розташована нижче – меншу. Такий рекламний аукціон проводиться для кожного пошукового запиту кожного користувача платформи, яких налічується близько 16.4 мільярдів кожен день або близько 189 пошукових запитів на секунду [65]. Подібним чином структурована й інша можлива модель, що застосовується на платформі спільного доступу до відео YouTube. Рекламодавець може визначити бажану середню ціну за один перегляд реклами користувачем [66], після чого відбувається рекламний аукціон між різними рекламодавцями за порядком, подібним до описаного нами вище. Із цього слідує, що моделі ціноутворення на платформах спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео можуть унеможливлювати визначення конкретних розцінок поширення передвиборної агітації та їх повідомлення

кандидатам, партіям (організаціям партій) - суб'єктам виборчого процесу. Додатково недоречною для цього контексту видається вимога щодо строків, встановлена наразі Виборчим кодексом України для визначення розцінок телерадіоорганізаціями та друкованими засобами масової інформації – не пізніше ніж на третій день після початку виборчого процесу відповідних виборів [19, абзац перший частини 1 статті 55] [19, абзац перший частини 4 статті 56]. Ми відзначаємо ризики, що можуть виникати внаслідок зазначеного. Встановлення різної ціни для різних кандидатів, партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу потенційно може здійснюватись із наданням переваг окремим таким суб'єктам виборчого процесу, або ж із навмисним заниженням ціни поширення передвиборної агітації для окремих таких суб'єктів виборчого процесу з метою обходу законодавчих обмежень фінансування передвиборної агітації. Ці питання, на наш погляд, належить додатково дослідити в контексті технічного забезпечення контролю алгоритмів ціноутворення. Ми ж, з урахуванням висвітленого раніше підходу до вимог забезпечення рівності кандидатів, партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу, не вбачаємо порушення цих вимог у застосуванні різної фактичної ціни поширення передвиборної агітації на замовлення таких суб'єктів за умови дотримання однакового підходу (алгоритму) ціноутворення. Відтак вважаємо за доцільне змінити вимоги щодо попереднього визначення та повідомлення кандидатам, партіям (організаціям партій) - суб'єктам виборчого процесу розцінок поширення передвиборної агітації та вимогу їх однакового застосування до всіх таких суб'єктів виборчого процесу, натомість передбачивши, що попередньому визначенню підлягають загалом умови поширення передвиборної агітації, у тому числі порядок ціноутворення.

Друга площина проблеми – це поширення передвиборної агітації в межах користувацького контенту, що розміщується на платформах спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео. У цій площині актуальним є питання допустимості вибіркового надання відповідних послуг, тобто їх надання одним кандидатам або партіям (організаціям партій) - суб'єктам виборчого

процесу за одночасної відмови іншим. Специфіка користувацького контенту, на наш погляд, зумовлює суттєві труднощі у застосуванні до нього підходів, характерних для традиційних медіа. Зокрема, автори користувацького контенту, як правило, не є нейтральними посередниками поширення інформації, а виступають як носії власної позиції. Така поведінка обумовлена персоналізованим характером їхньої діяльності: користувацький контент, який вони створюють, сприймається аудиторією не лише як інформаційний продукт, а й як вираження особистої думки автора. У соціальних мережах також все частішим стає явище «особистого політичного активізму», коли все більше користувачів починають поширювати передвиборну агітацію через власні переконання, що провокує інших користувачів до того ж [67, с. 8]. З цього приводу Венеційська комісія, як ми зазначали вище, наголошує на необхідності врахування свободи вираження поглядів при встановленні вимог до забезпечення доступу кандидатів чи партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу до медіа приватної форми власності [40, пункт 2.3(с) розділу I Керівних принципів]. Додаткові труднощі виникають і з огляду на фактичну неможливість ефективного контролю за дотриманням відповідних обмежень. Кандидати та партії (організації партій) - суб'єкти виборчого процесу позбавлені можливості своєчасно встановити, до яких саме авторів користувацького контенту звертаються їхні конкуренти, а також перевірити умови такої співпраці, зокрема й щодо ціни. Більше того, навіть якщо відповідний суб'єкт виборчого процесу самостійно виявив і звернувся до автора користувацького контенту, який поширив передвиборну агітацію, у такого автора може бути відсутній запланований новий користувацький контент, у межах якого було би можливе нове поширення передвиборної агітації, адже діяльність таких авторів не обов'язково є регулярною. Змушення ж авторів користувацького контенту до поширення передвиборної агітації, на наш погляд, спричиняло надмірне втручання в свободу вираження їх поглядів. Додатково з цього приводу зазначимо, що розміщення користувацького контенту на платформах спільного доступу до інформації, за загальним правилом, не є підставою для віднесення

автора такого контенту до суб'єктів у сфері медіа та застосування відповідних обмежень: Закон України «Про медіа» прямо передбачає відповідний виняток [34, частина 3 статті 16]. Відтак обмеження, пов'язані із заборonoю вибіркового надання послуг із поширення передвиборної агітації, у випадку із користувацьким контентом на платформах спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео, подібно до Регламенту (ЄС) 2024/900, можуть навіть мати небажаний регуляторний ефект стримування авторів користувацького контенту від поширення передвиборної агітації загалом, що потенційно призводитиме до звуження політичного дискурсу та можливостей кандидатів, партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу доносити свої позиції виборцям, а також стимулювання обходу законодавчих обмежень та перетворення фінансових санкцій, у випадку їх застосування, на лише додаткові операційні витрати – «податок на порушення». З огляду на це, вважаємо запровадження відповідних законодавчих заборон малопридатним та не необхідним; пропонуємо передбачити відповідний виняток для передвиборної агітації, що поширюється в користувацькому контенті на платформах спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео.

Дотичною до описаних нами проблем є пропозиція щодо обмеження витрат кандидатів та партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу на передвиборну агітацію у формі політичної реклами, яку можна зустріти в аналітичній літературі. Так, зокрема, Міжнародна фундація виборчих систем в Україні зазначає, що надмірне використання політичної реклами багатьма організаціями партій і кандидатами має декілька негативних наслідків. По-перше, це створює нерівні умови та надає перевагу партіям зі значними фінансовими ресурсами, що можуть придбати велику кількість ефірного часу та білбордів [68, с. 7]. Додаткові витрати на передвиборну агітацію особливо обтяжливі для жінок-кандидаток, яким часто доводиться витрачати більше, ніж чоловікам, аби конкурувати з ними на рівних [68, с. 7]. По-друге, надмірна кількість політичної реклами нівелює можливість проведення змістовних і предметних дебатів між учасниками виборчих перегонів, що послаблює

здатність виборців робити поінформований вибір [68, с. 7]. Зрештою, на думку Фондації, таке обмеження дозволить, серед іншого, сприяти змістовнішим видам агітації [68, с. 8]. Можливість запровадження таких обмежень допускається і Венеційською комісією [39, пункт 11] [40, пункт 2.3(е) розділу І]. Тим не менш, обґрунтування на користь запровадження таких обмежень нам не виглядає переконливим. Воно імпліцитно виходить із припущення про необхідність «корекції» поведінки виборців, які нібито не здатні самостійно належно оцінити передвиборну агітацію та прийняти свідоме рішення. Більше того, з урахуванням сучасних особливостей споживання інформації, політична реклама та відповідні рекламні інструменти можуть допомогти ефективно досягати окремих категорій виборців, які не охоплюються іншими каналами комунікації. Відтак обмеження таких можливостей може призвести не до підвищення якості дискурсу, а лише до його звуження. Зрештою, в умовах недостатнього нормативного та інституційного опрацювання механізмів контролю за фінансуванням передвиборної агітації в онлайн-середовищі, відсутності усталеної правозастосовної практики та ефективних інструментів виявлення порушень, запровадження додаткових обмежень може мати ефект обтяження лише добросовісних замовників передвиборної агітації, і тому повинно здійснюватись з обережністю, а наразі видається нам передчасним.

3.4. Інші вимоги до фінансування передвиборної агітації

Окрім зазначеного вище в межах цього розділу, Виборчий кодекс України встановлює низку інших вимог до фінансування передвиборної агітації, що самі по собі становлять менші за масштабом проблеми, однак все одно зазнають істотних особливостей в умовах онлайн-середовища. Виборчий кодекс України визначає, що ефірний час за рахунок коштів виборчого фонду кандидата, партії (організації партії) надається на підставі угоди, що укладається між розпорядником поточного рахунку виборчого фонду кандидата, партії

(організації партії) та телерадіоорганізацією; без укладення такої угоди та надходження коштів на рахунок телерадіоорганізації надання ефірного часу забороняється [19, частина 3 статті 55]. Замовниками політичної реклами, що поширюється за рахунок коштів виборчих фондів кандидатів, партій (організацій партій) під час виборчого процесу для показу телерадіоорганізаціями, при цьому, можуть бути лише відповідні кандидати, партії (організації партії) [19, частина 6 статті 55]. Аналогічним чином спеціальні норми для друкованих засобів масової інформації передбачають, що агітаційні матеріали, замовлені до публікації в друкованих засобах масової інформації, публікуються на підставі угоди, що укладається між розпорядником поточного рахунку виборчого фонду кандидата, партії (організації партії) та редакцією друкованого засобу масової інформації; без укладення угоди та надходження коштів на рахунок редакції друкованого засобу масової інформації публікація таких матеріалів забороняється [19, частина 2 статті 56]. З наведених положень випливає, що поширення передвиборної агітації суб'єктами у сфері медіа має здійснюватися: (1) виключно на підставі формалізованих договірних відносин, які (2) виникають безпосередньо з розпорядниками поточних рахунків виборчих фондів кандидатів або партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу, (3) із обов'язковим попереднім перерахуванням коштів. З урахуванням особливостей онлайн-середовища, кожна із зазначених вимог видається проблемною.

По-перше, договірні відносини у випадку поширення передвиборної агітації на платформах спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео можуть виникати із певними особливостями. Так, укладення договорів щодо надання послуг в онлайн-середовищі відбувається, як правило, в електронній формі і часто шляхом прийняття заздалегідь визначених відповідною платформою стандартних умов, без укладення окремого письмового документа (див., наприклад, умови надання послуг Google [69]). Така можливість прямо передбачена законодавством України, яке визначає низку способів прийняття (акцепту) пропозиції укласти електронний договір, зокрема і шляхом вчинення дій, що вважаються прийняттям пропозиції укласти електронний договір, якщо

зміст таких дій чітко роз'яснено в інформаційній системі, в якій розміщено таку пропозицію, і ці роз'яснення логічно пов'язані з нею [70, абзац четвертий частини 6 статті 11]. Відтак вважаємо доцільним відзначити недопустимість тлумачення зазначеного положення Виборчого кодексу України як вимоги укладення виключно індивідуалізованих двосторонніх договорів, текст яких був би зафіксований у визначених документах, для поширення передвиборної агітації в онлайн-середовищі.

По-друге, суб'єктний склад договірних відносин щодо поширення передвиборної агітації в онлайн-середовищі може бути недоцільно обмежувати. Норми Виборчого кодексу України передбачають укладення відповідних договорів безпосередньо розпорядниками коштів виборчих фондів, що виключає можливість залучення третіх осіб до цього процесу. Водночас, юридичне забезпечення передвиборної агітації передбачає взаємодію з численними контрагентами та потребує значних організаційних ресурсів. В онлайн-середовищі ці виклики підсилюються: серед іншого, налаштування та адміністрування реклами вимагає спеціалізованих технічних навичок, постійної взаємодії з платформами спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео. Більше того, усе більшої ваги набирають автори користувацького контенту [67, с. 5], які часто діють незалежно і мають порівняно незначну аудиторію, і відтак можуть залучатися до поширення передвиборної агітації у значних кількостях. При цьому кількість розпорядників виборчих фондів є обмеженою: до прикладу, на виборах народних депутатів України передбачається по одному розпоряднику поточного рахунку виборчого фонду у кожному виборчому регіоні [19, абзац перший частини 2 статті 151]. За таких умов виникають обґрунтовані сумніви щодо їхньої спроможності ефективно адмініструвати значний обсяг договірних відносин і одночасно забезпечувати дотримання законодавчих вимог, тим більше з огляду на відсутність у них експертизи у сфері реклами в онлайн-середовищі. Це зумовлює потребу в залученні професійних посередників, зокрема рекламних агентств.

Європейський Союз з цього приводу підходить до обмежень щодо особи рекламодавця доволі вільно. Навпаки, Регламент (ЄС) 2024/900 прямо зазначає, що надання послуг політичної реклами не має бути заборонено або обмежено, включно за ознакою місцезнаходження, з метою забезпечення прозорості політичної реклами, якщо інші вимоги Регламенту при цьому виконуються [41, стаття 4(2)]. Регламентом передбачено спеціальні правила для поширення передвиборної агітації, однак і вони передбачають слабшу заборону у порівнянні із законодавством України: протягом трьох місяців безпосередньо перед виборами або референдумом, що проводяться на рівні Європейського Союзу, національному, регіональному або місцевому рівні в країнах - членах Європейського Союзу, послуги з поширення політичної реклами, що стосується таких виборів або референдуму, можуть бути надані виключно особі, яка себе декларує як: громадянина Європейського Союзу; громадянина третьої країни поза межами Європейського Союзу, який при цьому постійно проживає в Європейському Союзі та має право голосу на таких виборах або референдумі відповідно до національного законодавства країни - члена Європейського Союзу, у якій він проживає; або юридичну особу, що заснована в Європейському Союзі, яка не належить або не контролюється громадянами третіх країн, окрім як у випадку, коли сам такий громадянин має право бути рекламодавцем відповідно до зазначеного вище, або юридичною особою, заснованою в третій країні [41, стаття 5(2)].

Водночас розширення кола суб'єктів, що зможуть бути залучені до поширення передвиборної агітації, актуалізуватиме проблему забезпечення належного контролю вимог виборчого законодавства щодо фінансування, зокрема вимоги це здійснювати лише за рахунок виборчих фондів. Із цією проблемою, навіть попри застосування чинних більш жорстких норм, Україна вже стикалась на місцевих виборах 2020 року: міжнародні місії відзначали широке використання незадекларованих коштів для політичної реклами ще до реєстрації кандидатів [1, с. 16]; відмічалось, що попри формальну законодавчу заборону, для поширення та фінансування передвиборної агітації залучались

пов'язані з кандидатами благодійні фонди та громадські організації [1, с. 17] [2, с. 6]. При цьому завдяки використанню таких афілійованих організацій кандидати й партії, що їх контролювали, могли уникати в тому числі критики за непрямий чи непрямий підкуп виборців [68, с. 7]. Усе зазначене наштовхує аналітиків до не безпідставних висновків про необхідність врегулювання діяльності у виборчому процесі осіб, пов'язаних із партіями (організаціями партій) [2, с. 6]. З огляду на викладене, потенційно доречним та збалансованим видається рішення допустити участь та визначити відповідний правовий статус третіх осіб у замовленні та організації поширення передвиборної агітації, однак виключно на підставі договірних відносин із розпорядником виборчих фондів кандидата або партії (організації партії) - суб'єкта виборчого процесу та в чітких межах, визначених ними. Така модель дозволить, з одного боку, врахувати практичні потреби організації передвиборної агітації, у тому числі і в онлайн-середовищі, а з іншого – забезпечити ідентифікацію «бенефіціара» передвиборної агітації та формування належного документального сліду для цілей фінансового контролю. У зворотному ж випадку, на наш погляд, можуть виникати ризики перетворення встановлених обмежень на такі, що застосовуватимуться лише до добросовісних суб'єктів виборчого процесу.

По-третє, вимога попереднього перерахування коштів в оплату поширення передвиборної агітації може зумовлювати труднощі при здійсненні такого поширення через платформи спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео. Як ми зазначали вище, на таких платформах широко застосовується динамічне ціноутворення та моделі оплати, які передбачають оплату за результат (наприклад, кліки або покази) і відповідно списання коштів із рахунку рекламодавця лише після досягнення такого результату [71]. Такі моделі, утім, створюють ризики накопичення заборгованості перед платформами спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео, що відтак може фактично виступати формою безоплатного поширення передвиборної агітації і відповідно способом вимоги фінансування передвиборної агітації виключно за рахунок виборчих фондів. У зв'язку з цим ми підтримуємо збереження вимоги

попередньої оплати поширення передвиборної агітації, зокрема і в онлайн-середовищі. Одним зі способів забезпечення цього може стати формування «деPOSITIV», що перераховувались би на рахунок відповідної платформи і в межах яких у подальшому здійснювалась оплата поширеної передвиборної агітації до їх вичерпання. Ми відмічаємо з цього приводу ризик невикористання частини коштів, таким чином перерахованих на рахунки платформ спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео, що може призводити до їх фактичного «заморожування», тобто ситуації, коли їх подальше спрямування на оплату реклами не є доцільним (наприклад, через завершення виборчого процесу), а повернення на рахунки відповідного суб'єкта виборчого процесу є технічно неможливим. Зазначене не створюватиме істотної проблеми у випадку фінансування через виборчі фонди кандидатів у Президенти України або партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу на виборах народних депутатів України або місцевих виборах, оскільки невикористані кошти виборчих фондів у таких випадках перераховуються самим партіям - суб'єктам виборчого процесу [19, частина 10 статті 96] [19, абзац перший частини 10 статті 152] [19, абзац другий частини 10 статті 215]. Відтак потенційні втрати, пов'язані із невикористаними коштами, що вже розміщені на платформах спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео, будуть понесені самими відповідними суб'єктами виборчого процесу або ж спрямовані на політичну рекламу в майбутньому, що не стосуватиметься виборів. Утім, проблема виникатиме у випадку фінансування передвиборної агітації на таких платформах через виборчі фонди самих кандидатів, адже вони за певних обставин можуть спрямовуватись до державного або місцевого бюджетів [19, частина 10 статті 152] [19, абзац третій частини 10 статті 215]. Цей ризик, на наш погляд, потребує подальшого опрацювання, зокрема і в контексті технічних рішень для забезпечення можливості попереднього перерахування коштів в оплату поширення передвиборної агітації.

* * *

З урахуванням викладеного, чинне законодавче регулювання фінансування передвиборної агітації слід визнати таким, що не відповідає сучасним умовам функціонування онлайн-середовища та потребує системного оновлення. Насамперед, доцільним є приведення положень Виборчого кодексу України у відповідність із іншими актами законодавства, зокрема Законом України «Про медіа», а також формування універсальних підходів до регулювання поширення передвиборної агітації, які могли б застосовуватися незалежно від конкретного медіуму такого поширення, із одночасним закріпленням спеціальних норм для окремих видів медіа.

У контексті онлайн-середовища принцип рівності кандидатів, партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу доцільно вважати дотриманим, якщо забезпечено застосування однакових підходів (алгоритмів) до визначення конкретних умов, ціноутворення тощо, навіть у випадку, коли ціна поширення передвиборної агітації не є однаковою. Водночас питання контролю за дотриманням однаковості таких підходів (алгоритмів) має переважно технічний характер і потребує окремого дослідження.

Особливу складність становить проблема поширення передвиборної агітації через особливий інструмент, наявний в онлайн середовищі, – пожертви («донати») під час прямих трансляцій користувацького контенту, що можуть передбачати автоматичне відображення супроводжуючих їх текстових та/або звукових повідомлень. З огляду на відсутність попереднього контролю за змістом відповідних повідомлень і труднощі ідентифікації їх ініціаторів, доцільним є застосування підходу, за якого відповідальність авторів користувацького контенту настає лише у випадку системності або інтегрованості поширеної в такий спосіб передвиборної агітації у зміст трансляції та одночасного порушення відповідних законодавчих обмежень. При цьому ця

проблема має ширший контекст політичної реклами і потребує подальшого опрацювання.

Окремо слід виокремити спонсорство як форму передвиборної агітації, що потребує подальшого нормативного осмислення, зокрема в частині можливості застосування положень Закону України «Про рекламу» з урахуванням їх адаптації. Водночас збереження чинної заборони часткового спонсорства є виправданим для запобігання обходу вимоги фінансування передвиборної агітації виключно за рахунок виборчого фонду. Будь-яка інформація, спонсорована кандидатом або партією (організацією партії) - суб'єктом виборчого процесу має визнаватись передвиборною агітацією цілком із застосуванням відповідних обмежень, включно з вимогою фінансування виключно через виборчий фонд.

Системний аналіз положень Виборчого кодексу України дозволяє вивести концептуальну вимогу, що умови та ціна поширення передвиборної агітації в медіа мають бути визначені заздалегідь та повідомлені кандидатам, партіям (організаціям партій) - суб'єктам виборчого процесу; застосовуватись до них однаково та без можливості вибіркового поширення передвиборної агітації на замовлення окремих кандидатів чи партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу чи надання будь-яких інших переваг. Утім, така модель не узгоджується із сучасними практиками платформ спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео, що використовують динамічні моделі ціноутворення, зокрема оплату залежно від результату. У зв'язку з цим доцільним є перегляд вимоги щодо попереднього визначення розцінок із заміною її на обов'язок визначення загальних умов поширення агітації, включно з порядком ціноутворення. Крім того, згадана чинна законодавча модель не є ефективною для регулювання поширення передвиборної агітації у межах користувацького контенту з огляду на його персоналізований характер і необхідність гарантування свободи вираження поглядів. Запровадження заборони вибіркового надання послуг у цій сфері видається непропорційним, що зумовлює доцільність встановлення відповідного законодавчого винятку.

Пропозиції щодо обмеження витрат на політичну рекламу видаються необґрунтованими. Попри їх декларовану мету забезпечення рівності та підвищення якості політичного дискурсу, такі підходи мають ознаки патерналістичності та несуть ризик фактичне звуження доступу кандидатів та партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу до медіа. За відсутності ефективних механізмів контролю в онлайн-середовищі їх запровадження видається передчасним і може додатково призвести до фактичного застосування лише до добросовісних замовників поширення передвиборної агітації.

Нарешті, окремі положення Виборчого кодексу України потребують адаптації до специфіки онлайн-середовища. Так, недопустимо тлумачити положення Виборчого кодексу України щодо заборони поширення передвиборної агітації без укладення угоди як вимоги укладення виключно індивідуалізованих двосторонніх договорів, текст яких був би зафіксований у визначених документах. Обмеження кола замовників поширення передвиборної агітації лише суб'єктами виборчого процесу потребує перегляду з можливим допущенням третіх осіб за умови наявності їх договірної зв'язку із розпорядниками виборчих фондів. Водночас вимога попереднього перерахування коштів, попри можливі певні практичні труднощі стосовно платформ спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео, має бути збережена як необхідний елемент забезпечення прозорості фінансування передвиборної агітації.

РОЗДІЛ 4. ВИКОРИСТАННЯ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ У ПЕРЕДВИБОРНІЙ АГІТАЦІЇ В ОНЛАЙН-СЕРЕДОВИЩІ

Питання використання персональних даних у передвиборній агітації набуває особливого значення в контексті онлайн-середовища. Венеційська комісія обґрунтовано відзначала, що більшість порушень свободи формування поглядів виборцями є результатом неналежної обробки персональних даних [39, пункт 37]. Специфіка онлайн-середовища зумовлює якісно новий рівень обробки даних, що характеризується масштабністю їх збирання, широким застосуванням технологій профілювання, а також активним використанням так званих «інферованих» (inferred) даних, тобто даних, отриманих шляхом аналітичного виведення з уже наявної інформації. Акумуляування значних масивів даних дозволяє виявляти кореляції між характеристиками поведінки користувачів, які раніше залишалися непомітними. Так, наприклад, може бути виявлена кореляція між тим, що особи, які ходять у спортивний зал три або більше разів на тиждень, то вони з більшою імовірністю є також фанатами високошвидкісних гонок; особа, яка продає протеїнові батончики, у такому випадку для розширення споживачів своєї реклами може спрямовувати її також і на змагання з високошвидкісних гонок [72]. Подібні кореляції, ефективно використовувані у комерційній рекламі, можуть бути адаптовані й до політичної сфери, що відкриває можливості для точкового та прихованого впливу на окремі групи виборців на підставі їх інтересів, поведінки або інших ознак. Зазначені особливості обумовлюють виникнення низки специфічних ризиків, притаманних саме онлайн-середовищу. З огляду на складність та багатовимірність окресленої проблематики, у цьому розділі увагу буде зосереджено лише на окремих аспектах використання персональних даних у передвиборній агітації в онлайн-середовищі, а саме проблемах профілювання та таргетування в передвиборній агітації та «органічного» просування користувацького контенту.

4.1. Профілювання та таргетування в передвиборній агітації

Важливою характеристикою сучасної передвиборної агітації в онлайн-середовищі є широке використання технологій таргетування та профілювання. Ці інструменти дозволяють здійснювати адресне поширення матеріалів передвиборної агітації, орієнтуючись на конкретні групи виборців на підставі їх поведінкових, соціально-демографічних або інших характеристик. Водночас застосування таких технологій породжує низку правових проблем, які не отримали належного врегулювання в українському законодавстві.

Під «таргетуванням» у загальному розумінні слід розуміти процес спрямування інформаційного контенту на визначену аудиторію за певними критеріями, такими як вік, місце проживання, інтереси або поведінкові характеристики [73] [41, стаття 3, пункт (11)]. Особливим різновидом таргетингу є мікротаргетинг, який передбачає використання детальних профілів користувачів для максимально точного підбору інформації, що буде поширена таким користувачам [74]. Такий підхід базується на складних алгоритмах обробки персональних даних і дозволяє формувати індивідуалізовані повідомлення, адаптовані до конкретного виборця. З позиції міжнародних стандартів застосування мікротаргетингу у виборчому процесі оцінюється критично. Зокрема, Венеційська комісія наголошує, що заборона прийняття щодо особи рішень, які ґрунтуються виключно на автоматизованій обробці даних і мають істотний вплив на неї, поширюється також на практики мікротаргетингу та методів модерації контенту [39, пункт 37]. Такий підхід, імовірно, відображає занепокоєння тим, що відповідні технології можуть використовуватися для прихованого впливу на виборців без належного усвідомлення цього такими виборцями та можливості критичної оцінки отриманої інформації. Водночас таргетинг як такий, на нашу думку, не є однозначно негативним явищем. У теоретичному вимірі він може сприяти досягненню легітимних цілей виборчого процесу, зокрема підвищенню

поінформованості виборців, розширенню політичного дискурсу та залученню до нього тих груп населення, які раніше залишалися поза увагою кандидатів, партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу. Адресне поширення інформації може дозволити кандидатам ефективніше комунікувати з різними спільнотами виборців, адаптуючи зміст повідомлень до їхніх потреб та інтересів. Однак реалізація такого потенціалу потребує чітких правових рамок, які б запобігали зловживанням.

Особливо проблемним є використання географічного таргетингу, зокрема на рівні мікролокацій. Сучасні технології дозволяють здійснювати поширення передвиборної агітації чи реклами користувачам, які перебувають у конкретному місці, аж до окремої будівлі [75]. Це створює можливості для обходу встановлених законодавством заборон щодо поширення передвиборної агітації. Так, закон прямо забороняє розміщення агітаційних матеріалів та політичної реклами на будинках і в приміщеннях органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій державної та комунальної власності [19, частина 16 статті 57]. Аналогічним чином забороняється проведення агітаційних заходів, розповсюдження матеріалів передвиборної агітації, демонстрація агітаційних фільмів чи кліпів, розповсюдження виборчих листівок, плакатів, інших друкованих агітаційних матеріалів чи друкованих видань, у яких розміщено матеріали передвиборної агітації, публічні заклики голосувати за чи не голосувати за партії - суб'єктів виборчого процесу, кандидатів на відповідних виборах або публічна оцінка діяльності таких партій чи кандидатів, під час проведення заходів, організованих органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, державними чи комунальними підприємствами, закладами, установами, організаціями [19, абзац п'ятий частини 1 статті 57]. У традиційному вимірі ці заборони мають чітке просторове наповнення. Водночас в онлайн-середовищі вони можуть бути фактично нівельовані шляхом таргетування реклами на осіб, які фізично

перебувають у відповідних приміщеннях або беруть участь у відповідних заходах.

На наш погляд, мікротаргетинг у передвиборній агітації потребує спеціального законодавчого обмеження, що зумовлено тим, що він створює якісно нові ризики для свободи волевиявлення, рівності можливостей суб'єктів виборчого процесу, прозорості агітації та ефективності чинних законодавчих заборон. Насамперед мікротаргетинг змінює саму природу передвиборної агітації. У традиційному інформаційному середовищі агітаційне повідомлення, як правило, є публічним або принаймні доступним для широкого кола осіб: його можуть бачити інші виборці, конкуренти, журналісти, спостерігачі, виборчі комісії та інші суб'єкти контролю, і відповідно обговорювати. Натомість мікротаргетована агітація може бути спрямована на вузько визначені групи або навіть на окремих виборців, залишаючись фактично невидимою для решти суспільства. Це ускладнює виявлення неправдивих, маніпулятивних або дискримінаційних повідомлень, оскільки різні групи виборців можуть отримувати різні, навіть взаємовиключні політичні обіцянки чи твердження. Відповідно публічний демократичний дискурс фрагментується, а можливість суспільного контролю за змістом агітації істотно знижується.

4.2. «Органічне» просування користувацького контенту

У контексті використання персональних даних окремо відзначимо так зване «органічного» (алгоритмічне) користувацького контенту, що є характерним для платформ спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео та є тісно пов'язаним як із проблематикою використання персональних даних у передвиборній агітації, так і її фінансування. «Органічним» просуванням (або, у загальному контексті донесення інформації до інших користувачів, Organic Reach) розуміється безоплатне поширення користувацького контенту платформами спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео

шляхом його відображення іншим користувачам [76]. Таке «органічне» просування може здійснюватись у тому числі завдяки діям інших користувачів: вподобання, поширення, регулярні перегляди сторінки користувача - автора відповідного користувацького контенту тощо [76]. Іншим ініціатором «органічного» просування може бути сама відповідна платформа, яка на власний розсуд визначає, який користувацький контент з більшою імовірністю буде цікавим іншим користувачам (за змістом, актуальністю проблеми, поточним рівнем взаємодії інших користувачів із таким контентом, особою автора такого контенту тощо), і додатково поширює такий користувацький контент. Найбільші платформи спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео при цьому, за певними винятками, оприлюднюють лише загальну інформацію щодо критеріїв «органічного» просування [77]; окремі платформи зазначають про використання штучного інтелекту [78]. У результаті може виникати ситуація, за якої кандидат або політична партія (організація партії) - суб'єкт виборчого процесу можуть поширювати свою передвиборну агітацію на значну кількість виборців без здійснення додаткових витрат із виборчого фонду та із використанням персональних даних, що, утім, не відстежується. Хоч з формально-юридичної точки зору таке явище може не порушувати вимог законодавства, оскільки відсутні дії з боку відповідних суб'єктів виборчого процесу (власне, фінансування або ж обробки персональних даних), із функціональної точки зору наслідки такого «органічного» просування можуть бути еквівалентними. Так, не можна виключати можливостей надання платформами прихованих преференцій окремим кандидатам, політичним партіям (організаціям партій) - суб'єкта виборчого процесу через налаштування алгоритмів «органічного» просування, або ж використання персональних даних із порушенням законодавства, при цьому захищаючи відповідних суб'єктів виборчого процесу від притягнення до відповідальності за такі порушення. Більше того, самі відповідні суб'єкти виборчого процесу або пов'язані з ними особи можуть штучно стимулювати взаємодію із передвиборною агітацією (зокрема через використання бот-мереж, координованої неавтентичної

поведінки чи інших інструментів), що призводитиме до її подальшого поширення уже через «органічне» просування платформи. Особливої актуальності ці ризики набувають у контексті можливого впливу іноземних держав на діяльність платформ спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео: до прикладу, вплив влади Китаю на платформу TikTok та відповідні негативні наслідки для виборів неодноразово ставали предметом обговорень у медіа [79].

У зв'язку з цим постає питання про доцільність та межі нормативного втручання у механізми «органічного» просування передвиборної агітації. Запровадження жорстких заборон, зокрема повної заборони такого просування під час виборчого процесу, нам видається дещо сумнівним. Основна пересторога полягає в потенційній технічній складності, адже запровадження такої заборони може потребувати глибокого втручання у функціонування алгоритмічних систем відповідних платформ спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео, створення спеціальних режимів модерації передвиборної агітації та користувацького контенту політичного спрямування загалом, запровадження складних процедур його ідентифікації тощо. Як демонструє досвід Європейського Союзу, значні технічні та організаційні труднощі дотримання вимог законодавства щодо передвиборної агітації можуть спонукати платформи не до змін, а до виходу із відповідного ринку, що, у свою чергу, може призводити до звуження політичного дискурсу, про що ми зазначали раніше в цій роботі. З урахуванням цього, на наш погляд, окреслена проблематика хоч і, безумовно, впливає на вимоги до відповідного законодавчого регулювання, але усе ж таки зводиться до здатності (зокрема технічної) їх виконувати. Відтак вона потребуватиме окремого глибшого опрацювання в загальному контексті політичної комунікації та реклами в онлайн-середовищі та з увагою до технічної сторони.

* * *

Таким чином, використання персональних даних у передвиборній агітації в онлайн-середовищі одночасно створює нові можливості для ефективної комунікації з виборцями та породжує суттєві ризики для свободи їх волевиявлення, прозорості виборчого процесу й рівності можливостей кандидатів та партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу. Зокрема, застосування геотаргетування відкриває значний потенціал для обходу встановлених законодавчих заборон, у тому числі щодо поширення передвиборної агітації в приміщеннях органів влади. У цьому контексті обґрунтованим видається запровадження спеціальних законодавчих обмежень мікротаргетингу, з огляду на притаманні йому ризики маніпулятивного впливу на виборців та об'єктивні труднощі здійснення ефективного контролю.

Водночас «органічне» (алгоритмічне) просування передвиборної агітації формує складну правову ситуацію, за якої фактичне поширення агітаційних матеріалів із використанням персональних даних може відбуватися без формального порушення законодавства, але із функціонально еквівалентними наслідками. Непрозорість алгоритмічних механізмів, потенціал їх маніпулятивного використання, а також можливість штучного стимулювання взаємодії з контентом зумовлюють ризики прихованого впливу на виборців та підризу рівності можливостей кандидатів та партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу. Разом із тим, надмірно жорстке нормативне втручання у відповідні процеси пов'язане з істотними технічними та практичними обмеженнями, що зумовлює необхідність обережного, пропорційного та технологічно обґрунтованого підходу до регулювання.

У цьому зв'язку доцільним видається подальше комплексне дослідження проблематики використання персональних даних у передвиборній агітації, зокрема з урахуванням релевантного міжнародного досвіду.

РОЗДІЛ 5. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ В ОНЛАЙН-СЕРЕДОВИЩІ

Забезпечення дотримання законодавства щодо передвиборної агітації в онлайн-середовищі є одним із найбільш складних та важливих елементів сучасного виборчого регулювання. Зокрема, як підкреслює О. Марцеляк у переказі Ю. Ключковського, ефективний механізм оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів виборчого процесу значною мірою визначає демократичність виборчого законодавства [6, с. 457]. Як неодноразово відзначалося у цьому дослідженні, ефективність відповідних правових приписів значною мірою залежить не лише від їх нормативної визначеності, але й від технічної спроможності їх реалізації, що зумовлює необхідність врахування специфіки функціонування суб'єктів у сфері медіа першої групи, як вони були нами виведені. У цьому контексті значна частина проблем забезпечення дотримання законодавства виходить за межі суто правового аналізу та потребує окремого дослідження у технічній площині. Водночас у межах цього розділу ми зосередимо увагу на окремих ключових аспектах, що мають принципове значення для формування ефективного механізму контролю.

5.1. Збереження передвиборної агітації в онлайн-середовищі

Першочергово відзначимо, що виборчий процес характеризується високим ступенем динамічності та обмеженими часовими рамками. Так, виборчий процес триває близько дев'яноста днів на виборах Президента України [19, частини 3-5 статті 78], шістдесят днів на виборах народних депутатів України [19, частини 2-3 статті 136] та п'ятдесят днів на місцевих виборах [19, абзац другий частини 1 статті 195]. Така часово обмежена природа виборчого процесу об'єктивно звужує можливості для здійснення повноцінного контролю, особливо з огляду на необхідність оперативного реагування на виявлені порушення. Додаткові

ускладнення зумовлені специфікою онлайн-середовища, яке суттєво відрізняється від традиційних медіа. Передусім ідеться про високу швидкість поширення інформації, її фрагментарність та нерідкісно тимчасовий характер. Крім того, окремі інформаційні матеріали можуть бути доступними лише обмеженим категоріям користувачів, зокрема у випадку застосування мікротаргетингу, про який ішлося в цій роботі раніше. У сукупності це призводить до ситуації, за якої органи влади можуть бути об'єктивно неспроможними своєчасно здійснювати належний контроль за передвиборною агітацією в онлайн-середовищі, що, своєю чергою, знижуватиме ефективність правозастосування.

На цьому тлі національне законодавство України пропонує обмежений інструментарій для забезпечення контролю за передвиборною агітацією. Вважаємо за необхідне звернути окрему увагу на обов'язок телерадіоорганізацій здійснювати аудіо-, відеозапис усіх передач, що містять передвиборну агітацію, і зберігати відповідні матеріали протягом тридцяти днів після офіційного оголошення (офіційного оприлюднення) результатів виборів [19, частина 4 статті 55]. Науковці додатково звертають увагу, що зазначене формулювання Виборчого кодексу України доцільно тлумачити розширено та забезпечувати запис і зберігання не тільки передач, але й інших аудіовізуальних матеріалів (продуктів), що містять передвиборну агітацію [54, с. 564]. У будь-якому випадку, цитоване положення встановлює обов'язок щодо фіксації та збереження передвиборної агітації лише для телерадіоорганізацій, при чому строк такого зберігання обмежується тридцятьма днями після офіційного оприлюднення результатів виборів. У сучасних умовах ця модель є явно недостатньою, оскільки не охоплює значну кількість інших суб'єктів, які можуть здійснювати поширення передвиборної агітації та відіграють дедалі важливішу роль у виборчих кампаніях, зокрема платформи спільного доступу до інформації або спільного доступу про відео, про які ми неодноразово зазначали в цій роботі. Європейський Союз підійшов до врегулювання зазначеної проблеми через загальну вимогу фіксації та збереження всієї розміщеної політичної реклами.

Так, на розповсюджувачів політичної реклами покладається обов'язок зберігати широкий спектр інформації, яка була ними зібрана при наданні рекламних послуг, а також про супутні послуги, що ними надавались стосовно поширеної політичної реклами, зокрема загальну ціну послуг, ідентифікаційні дані рекламодавця тощо [41, стаття 9(1)]. Особливо важливими є положення Регламенту про створення централізованого Європейського репозиторію політичної реклами – безкоштовного публічного репозиторію, який має включати всю політичну рекламу, безкоштовного публічного репозиторію, який включатиме всю політичну рекламу, поширену в Європейському Союзі або спрямовану на громадян або резидентів Європейського Союзу [41, стаття 13(1)]. До такого Європейського репозиторію включатиметься вся інформація, передбачена повідомленнями прозорості, про які ми зазначали в цій роботі вище, стосовно кожного окремого випадку поширення політичної реклами [41, стаття 13(1), пункт (а)]. На нашу думку, запровадження обов'язкового зберігання матеріалів передвиборної агітації та пов'язаних із ними даних, зокрема параметрів їх налаштування, є концептуально обґрунтованим і має бути імplementоване в національне законодавство України. Це дозволить здійснювати контроль за дотриманням вимог до поширення передвиборної агітації як під час, так і після завершення відповідного виборчого процесу. При цьому ми підкреслюємо, що зберігання повинні підлягати не лише самі матеріали передвиборної агітації, а й додаткові відомості щодо налаштування її поширення та застосовних технологій.

Відзначимо, що Регламент (ЄС) 2024/900 передбачає зберігання істотної кількості інформації про поширені політичну рекламу. Так, Регламент формує багаторівневу систему, що включає низку вимог до ідентифікації політичної реклами та її маркування, розкриття детальної інформації через «повідомлення прозорості» (transparency notices), облік та збереження даних про поширену політичну рекламу в публічному репозиторії, механізми громадського контролю. По-перше, має бути розкрита інформація про рекламодавця, а також, за наявності, про суб'єкта (entity), який здійснює кінцевий контроль над таким

рекламодавцем [41, стаття 11(1), пункт (b)]. По-друге, у випадках, коли це застосовно, повинно зазначатись про стосунок рекламного повідомлення до конкретних виборів, референдуму, законодавчого чи регуляторного процесу [41, стаття 11(1), пункт (c)]. По-четверте, у разі використання технологій таргетування або інших інструментів поширення реклами (ad-delivery techniques), має міститися відповідна вказівка на застосування таких інструментів [41, стаття 11(1), пункт (d)]. Додатково до зазначеного до політичної реклами повинно докріплюватись повідомлення прозорості (transparency notice) [41, стаття 11(1), пункт (d)], якому, у свою чергу, присвячено окрему статтю Регламенту з вимогами до додаткової інформації, що має охоплюватись таким повідомленням прозорості. Деякі з них прямо дублюють інформацію, що вказується на маркуванні політичної реклами. Це, зокрема, інформація про особу рекламодавця (хоч і в розширеному вигляді); коли це застосовно, інформація про конкретні вибори, референдум, законодавчий чи регуляторний процес, якого стосується поширена політична реклама [41, стаття 12(1), пункт (a)] [41, стаття 12(1), пункт (g)]. Інші ж покладають на надавачів послуг із поширення політичної реклами істотні вимоги по обсягу інформації: загальну суму отриманих виплат за поширення політичної реклами, методика її розрахунку [41, стаття 12(1), пункт (d)] [41, стаття 12(1), пункт (f)]; «покриття» (reach) політичної реклами [41, стаття 12(1), пункт (m)] тощо. Додатково до відомостей, що вимагаються до зберігання Регламентом, ми вважаємо доцільним також зберігати відомості про місцезнаходження (країну, місто) замовника поширення передвиборної агітації. Такий підхід, на наш погляд, загалом узгоджуватиметься із вимогами Венеційської комісії, яка зазначає, що передвиборна агітація у формі реклами в онлайн-середовищі завжди повинна бути ідентифікована як така та має бути прозорою щодо особи рекламодавця та використаного методу поширення [39, пункт 11].

Окремого розгляду в цьому контексті потребуватиме питання організаційної моделі зберігання такої інформації. Модель централізованого репозиторію, який би міг бути втілений у вигляді державного реєстру в Україні,

може виглядати привабливим із точки зору спрощення доступу до інформації та роботи з нею. У той же час, ця опція неодмінно буде пов'язана з додатковими витратами з боку держави на створення та підтримання роботи такого реєстру, а також посиленням вимог, що висувуються до розповсюджувачів передвиборної агітації, адже зберігання інформації в єдиному реєстрі потребуватиме щонайменше уніфікації її формату, налагодження відповідної взаємодії між інформаційними системами тощо. Альтернативним підходом може бути децентралізована модель, за якої обов'язок щодо зберігання інформації покладається на самих суб'єктів у сфері медіа, які, найбільш імовірно, вже мають необхідні технічні можливості для цього. Так, наприклад, бібліотеки політичної реклами станом на дату цього дослідження були запроваджені щонайменше Meta [80] та Google [81]. Зрештою, на наш погляд, конкретний спосіб забезпечення збереження інформації про політичну рекламу має бути визначений за результатами подальшого дослідження технічної сторони цього питання та з урахуванням позицій суб'єктів, на яких поширюватимуться відповідні вимоги.

Додаткові труднощі стосовно зазначеного вище виникатимуть для окремої категорії можливих розповсюджувачів передвиборної агітації – авторів користувацького контенту, що поширюється на платформах спільного доступу інформації або спільного доступу до відео. По-перше, функціонал таких платформ часто передбачає можливість вільно як завантажувати, так і видаляти з них користувацький контент. По-друге, оскільки користувацький контент створюється децентралізовано і значною кількістю різних авторів, покладення на них обов'язку зберігати користувацький контент, що містить передвиборну агітацію, видається практично нереалізовним з огляду на труднощі контролю та забезпечення дотримання відповідних законодавчих вимог. У зв'язку з цим більш обґрунтованим відається підхід, за якого на платформи спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео покладатиметься обов'язок створити технічні можливості для самостійної ідентифікації авторами свого користувацького контенту як такого, що містить передвиборну агітацію, із подальшим його зберіганням самою такою платформою. Зазначене, утім,

створюватиме значні можливості для зловживань авторами. З огляду на це, важливим елементом системи контролю можуть стати механізми подання повідомлень про порушення в користувацькому контенті іншими користувачами.

5.2. Оскарження порушень щодо передвиборної агітації в онлайн-середовищі

Законодавство України не передбачає спеціалізованих процедур оскарження порушень щодо передвиборної агітації безпосередньо до розповсюджувача реклами. Натомість встановлено загальне правило, за яким рішення, дії чи бездіяльність, що стосуються виборчого процесу, можуть бути оскаржені до суду або до виборчої комісії [19, частина 1 статті 63]. При цьому право на подання такої скарги до виборчих комісій пов'язується із порушенням саме особистих виборчих прав або охоронюваних законом інтересів виборця-скаржника щодо його участі у виборчому процесі [19, пункт 4 частини 1 статті 65] [19, частина 2 статті 65]. Аналогічну вимогу встановлено і для подання такої скарги до суду: за Кодексом адміністративного судочинства України право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб мають лише виборці, виборчі права або інтереси яких щодо участі у виборчому процесі були безпосередньо порушені такими рішеннями, діями або бездіяльністю [82, частина 2 статті 275]. На думку Ю. Ключковського, таке обмеження суб'єктів подання скарги має на меті не допустити зловживання оскарженням, зокрема ситуації масового звернення зі скаргами (позовними заявами), яка б паралізувала виборчий процес і в такий спосіб порушувала б права найширшого кола суб'єктів – виборців – а відтак є виправданим [6, с. 458]. «Пряме» ж звернення до розповсюджувача передвиборної агітації може бути подано в загальному порядку за Законом України «Про звернення громадян».

Тим не менш, він також встановлює, подібно до зазначених вище нормативних актів, що до рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені, належать такі рішення чи дії (бездіяльність) у сфері управлінської діяльності, унаслідок яких порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян); створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності [83, стаття 4]. Більше того, Закон України «Про звернення громадян» передбачає порівняно довгий строк розгляду звернень – щонайменше п'ятнадцять днів від дня їх отримання [83, абзац перший статті 20] – що є неприйнятним для виборчого процесу. Європейський Союз з цього приводу відкинув подібні обмеження й натомість передбачив обов'язок контролюючих органів належно розглядати будь-які повідомлення про можливі порушення вимог Регламенту [41, стаття 24]. Більше того, Регламент встановлює також загальний обов'язок розповсюджувачів політичної реклами створити механізми, які б дозволили будь-яким фізичним та юридичним особам повідомити їх про порушення вимог Регламенту в поширеній політичній рекламі [41, стаття 15(1)]. Більше того, така можливість повинна бути надана в електронній формі, де це можливо [41, стаття 15(2)]. Таким чином Регламент (ЄС) 2024/900 виходить із максимально інклюзивного підходу. Крім того, у найбільш чутливий період, що передуює дню голосування, встановлюються вкрай стислі строки реагування на такі повідомлення – до 48 годин, якщо воно може бути повністю оброблено на основі лише інформації, що містить [41, стаття 15(7)].

Разом із тим, зазначена європейська модель породжує низку суттєвих ризиків. Передусім, відкритість механізму подання скарг та відсутність вимоги щодо наявності безпосереднього порушення прав чи інтересів заявника об'єктивно створює передумови для значного збільшення кількості звернень. У контексті онлайн-середовища, де поширення інформації має масовий і швидкоплинний характер, одна й та сама одиниця політичної реклами може стати предметом численних однотипних скарг. У результаті кількість таких

повідомлень може відображати не стільки реальний рівень порушень, скільки ступінь суспільного резонансу або організованої активності окремих груп, і відповідно перевантажувати платформи. Додатково слід враховувати потенціал зловживань правом на подання скарг. У межах політичної конкуренції відповідний механізм може використовуватися не лише для захисту прав, а й як інструмент впливу на інформаційне середовище. Зокрема, можливими є ситуації штучного генерування масових звернень з метою перевантаження суб'єктів контролю або створення перешкод для поширення передвиборної агітації іншими кандидатами чи партіями (організаціями партій) - суб'єктами виборчого процесу. У таких умовах механізм, покликаний забезпечити дотримання законодавства, може навпаки сприяти його дестабілізації. Особливої гостроти зазначені проблеми набувають з огляду на необхідність забезпечення швидкого розгляду скарг. Виборчий процес не допускає тривалих процедур перевірки, оскільки навіть короткочасне поширення неправомірної передвиборної агітації може мати суттєвий вплив на результати голосування. Водночас значний обсяг скарг у поєднанні зі стислими строками їх розгляду створює ситуацію, за якої органи контролю або розповсюджувачі реклами змушені діяти в умовах обмежених ресурсів. Це, у свою чергу, може призводити або до поверхневого розгляду звернень і підвищення ризику помилок, або до порушення встановлених строків реагування.

Ми звертаємо увагу, що законодавство України, у межах більш стриманої моделі подання скарг, передбачає існування інституту офіційних спостерігачів від кандидатів, партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу та громадських організацій, які здійснюють системний моніторинг виборчого процесу та можуть виступати належними суб'єктами звернення зі скаргами на виявлені порушення. На нашу думку, існуюча система офіційного спостереження загалом є достатньою для забезпечення належного рівня контролю за дотриманням законодавства про передвиборну агітацію, у тому числі в онлайн-середовищі. При цьому виборці, які виявили можливі порушення, не позбавлені права звернутися до офіційних спостерігачів для подання ними

відповідних скарг, що дозволяє зберігати баланс між доступністю механізму реагування та його ефективністю. Водночас, з урахуванням специфіки онлайн-середовища, доцільним видається перебачити додаткові механізми контролю через самих суб'єктів у сфері медіа, передусім платформи спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео. По-перше, можуть бути запроваджені спеціальні обов'язки таких платформ щодо розгляду скарг на матеріали передвиборної агітації в межах виборчого процесу, що охоплювали б обов'язки запровадити можливість подання скарг та процедури їх розгляду в межах визначених строків. Роль держави в цьому випадку, на нашу думку, зможе полягати у здійсненні контролю за самими такими платформами, виявленні та реагуванні на системні порушення з їхнього боку із незабезпечення розгляду скарг, поданих стосовно передвиборної агітації. Окремо з цього приводу відзначимо потенціал використання технологій штучного інтелекту, який, утім, повинен застосовуватись таким чином, аби унеможливити обмеження правомірного вираження поглядів виключно на підставі автоматизованої обробки даних [39, пункт 7]. Венеційська комісія підкреслює, що хоч штучний інтелект може допомогти модерувати шкідливий контент на цифрових платформах, існує також і ризик, що внаслідок такого автоматизованого моніторингу виникатимуть обмеження правомірного контенту [39, пункт 38]. З урахуванням цього, застосування технологій може забезпечити оперативне опрацювання значних обсягів політичної реклами, автоматизоване виявлення ознак можливих порушень та їх попередню класифікацію з метою подальшого аналізу людиною. По-друге, видається доцільним опрацювання можливості подання повідомлення про порушення самими платформами спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео. Такі платформи, володіючи значними технічними можливостями та використовуючи алгоритмічні інструменти аналізу контенту, зможуть самостійно виявляти системні порушення законодавства про передвиборну агітацію певними кандидатами чи партіями (організаціями партій) - суб'єктами виборчого процесу, зокрема й на підставі поданих таким платформам скарг користувачів. Разом із тим,

покладення на платформи спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео обов'язку щодо виявлення та повідомлення про порушення не видається обґрунтованим. Забезпечення повної ідентифікації порушень у масиві користувацького контенту потребувало б значних ресурсів і не гарантувало б досягнення належного результату. Крім того, це могло б призвести до фактичного перекладення функцій державного контролю на приватних суб'єктів, що викликає сумніви.

5.3. Застосування відповідальності за порушення щодо передвиборної агітації в онлайн-середовищі

Першочергово відзначимо, що важливою передумовою ефективного забезпечення дотримання законодавства у сфері передвиборної агітації та застосування відповідальності за виявлені порушення є чітке визначення компетентного органу (або системи органів), відповідального за здійснення контролю. В умовах онлайн-середовища це питання набуває додаткової складності з огляду на множинність суб'єктів, залучених до поширення інформації, а також розмитість меж між професійними медіа та користувацьким контентом.

Відповідно до законодавства України, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення здійснює нагляд та контроль за дотриманням суб'єктами у сфері медіа, зокрема, законодавства про вибори та референдуми [34, підпункт г пункту 22 частини 1 статті 90]. Отже, її компетенція формально обмежується суб'єктним критерієм і поширюється виключно на діяльність суб'єктів у сфері медіа. Натомість Центральна виборча комісія традиційно виконує функції загального адміністрування виборчого процесу, включаючи контроль за дотриманням виборчого законодавства його суб'єктами. У класичній (офлайн) моделі таке розмежування є відносно чітким: Національна рада контролює медіа як канали поширення інформації, тоді як Центральна виборча

комісія – поведінку суб'єктів виборчого процесу. У контексті онлайн-середовища зазначена модель, утім, виявляється недостатньо визначеною. Як було обґрунтовано у попередніх розділах, передвиборна агітація може поширюватися в тому числі окремими громадянами в межах користувацького контенту через платформи спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео. У таких випадках суб'єктом порушення виступає фізична особа, що може і не бути зареєстрованою суб'єктом у сфері медіа. Формальне застосування чинного розмежування повноважень у такому випадку призводитиме до того, що контроль за такими діями покладається на Центральну виборчу комісію, оскільки йдеться про поведінку суб'єкта, який не є медіа. Така конструкція може породжувати практичну проблему, адже Центральна виборча комісія не є спеціалізованим органом у сфері медіа та не володіє необхідними інструментами й експертизою для ефективної взаємодії з платформами спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео, через які може здійснюватись поширення користувацького контенту зі вмістом передвиборної агітації. У зв'язку з цим доцільним видається перегляд підходу до розмежування повноважень між Центральною виборчою комісією та Національною радою з урахуванням функціонального, а не виключно суб'єктного критерію. Зокрема, контроль за дотриманням законодавства про передвиборну агітацію у частині її поширення в онлайн-середовищі, включаючи платформи спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео, доцільно віднести до компетенції Національної ради, незалежно від того, хто саме є ініціатором відповідного контенту, однак за винятком порушень, пов'язаних із персональними даними, як це наразі вже передбачено законом стосовно платформ спільного доступу до відео [34, частина 3 статті 114]. Водночас за Центральною виборчою комісією доцільно зберегти повноваження щодо загального контролю за дотриманням виборчого законодавства, що не пов'язане безпосередньо з медіа-середовищем.

Стосовно власне відповідальності, що може бути застосована за порушення законодавчих обмежень щодо передвиборної агітації, відмітимо, що вона виконує не лише каральну, але насамперед превентивну функцію, оскільки її

основне призначення полягає у формуванні належного стримувального ефекту. Чинне законодавство України передбачає комплексну систему відповідальності за порушення правил передвиборної агітації, яка включає кримінальну та адміністративну відповідальність. Так, Кримінальний кодекс України передбачає відповідальність за порушення порядку фінансування передвиборної агітації [84, стаття 159-1] та за підкуп виборця [84, стаття 160]. Кодекс України про адміністративні правопорушення додатково передбачає цілу низку складів правопорушень, пов'язаних із порушенням законодавчих обмежень щодо передвиборної агітації (серед іншого, [85, частина 1 статті 212-10] [85, частина 1 статті 212-12] [85, частина 1 статті 212-14]). Водночас аналіз практичної ефективності цих норм дає підстави стверджувати, що вони не забезпечують належного стримувального ефекту. Насамперед це зумовлено диспропорційністю розмірів адміністративних санкцій у порівнянні з фактичними витратами на передвиборну агітацію в онлайн-середовищі. Як свідчать аналітичні матеріали, витрати на платформах спільного доступу до інформації Facebook та Instagram з 01 січня 2021 року по 14 грудня 2021 року досягли близько 60 мільйонів гривень [86]. У той же час, передбачені законодавством штрафи становлять відносно незначні суми, які не співвідносяться з масштабом таких витрат. До прикладу, умисне надання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації у великому розмірі карається штрафом у розмірі до 5 100 гривень [84, частина 2 статті 159-1]; порушення встановленого законом порядку розміщення агітаційних матеріалів тягне за собою накладення штрафу в розмірі до 170 гривень [85, частина 1 статті 212-14]. У результаті санкції втрачають свою превентивну функцію та фактично перетворюються на передбачуваний елемент витрат виборчої кампанії, що може розглядатися як своєрідний «податок на порушення». Така ситуація створює стимули до свідомого ігнорування законодавчих вимог, особливо у випадках, коли потенційна вигода від порушення перевищує можливі негативні наслідки. Додатковим фактором, що знижує ефективність санкцій, є специфіка онлайн-середовища, зокрема

транснаціональний характер платформ, через які здійснюється поширення передвиборної агітації. Такі платформи, як Google, Meta Platforms або TikTok, функціонують поза межами юрисдикції окремих держав, що істотно ускладнює притягнення їх до відповідальності, примус до виконання рішень національних органів та отримання доказів порушень. У поєднанні з цим технічні обмеження регулювання, зокрема питання можливості блокування відповідних ресурсів, порушують складні питання пропорційності втручання у свободу вираження поглядів, а також ризику витіснення таких платформ з національного ринку. Крім того, законодавство України виходить із презумпції обмеженої відповідальності медіа за зміст поширеної передвиборної агітації, розміщеної на підставі договору із замовником [19, частина 19 статті 57], що додатково ускладнює побудову ефективної моделі відповідальності в онлайн-середовищі.

При цьому визначення належної моделі санкцій має здійснюватися з урахуванням принципу пропорційності, який впливає з практики Європейського суду з прав людини. Застосування санкцій у сфері передвиборної агітації, що безпосередньо пов'язана зі свободою вираження поглядів, повинно відповідати критеріям необхідності в демократичному суспільстві та співмірності із тяжкістю правопорушення. Зокрема, застосування позбавлення волі за ненасильницькі правопорушення у цій сфері може розглядатися як надмірне втручання у права особи, що обумовлює доцільність зосередження на ефективних фінансових санкціях як основному інструменті впливу. Зрештою, ми прихильні до застосування штрафів за порушення законодавчих обмежень поширення передвиборної агітації.

У цьому контексті показовим є підхід Регламенту (ЄС) 2024/900, який передбачає можливість накладення штрафів, розмір яких визначається з урахуванням економічної спроможності порушника та може становити до шести відсотків його річного обороту або бюджету [41, стаття 25(2)]. Така модель, на наш погляд, із більшою імовірністю здатна забезпечити реальний стримувальний ефект, оскільки робить порушення економічно не вигідним незалежно від масштабу діяльності відповідного суб'єкта. Крім того, Регламент додатково

встановлює, що порушення, вчинені у політичній рекламі протягом одного місяця до дати голосування, слід вважати особливо серйозними [41, стаття 25(5)].

Окремо слід відзначити, що ефективність санкцій залежить не лише від їх розміру, але й від спроможності компетентних органів своєчасно виявляти порушення та ідентифікувати відповідальних осіб. У цьому зв'язку важливим є налагодження обміну інформацією між платформами, податковими органами та виборчими комісіями, що дозволить ефективніше встановлювати суб'єктів, які здійснюють фінансування або поширення передвиборної агітації, та забезпечувати належне реагування на відповідні порушення.

* * *

Отже, забезпечення дотримання законодавства про передвиборну агітацію в онлайн-середовищі потребує комплексного перегляду чинної моделі контролю та відповідальності. Динамічність виборчого процесу, швидкість і фрагментарність поширення інформації, тимчасовий характер окремих онлайн-матеріалів та використання технологій таргетування істотно ускладнюють своєчасне виявлення порушень. За таких умов контроль за передвиборною агітацією не може обмежуватися лише реагуванням під час виборчого процесу, а має передбачати також можливість подальшої перевірки поширених матеріалів і пов'язаних із ними даних.

Чинне законодавство України передбачає лише обмежені механізми фіксації та збереження агітаційних матеріалів, які не охоплюють ключових суб'єктів онлайн-середовища. У зв'язку з цим доцільним є запровадження обов'язку зберігати не лише самі матеріали передвиборної агітації, а й пов'язані з ними відомості, зокрема про рекламодавця, фінансування, параметри поширення, використання технологій таргетування та охоплення аудиторії. Оптимальна модель такого зберігання може поєднувати централізовані та децентралізовані елементи, тоді як щодо користувацького контенту більш

обґрунтованим видається покладення відповідних технічних обов'язків саме на платформи спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео, зокрема щодо самостійного маркування користувацького контенту його авторами та механізмів повідомлення про можливі порушення.

Водночас ефективність правозастосування залежить від наявності оперативних і збалансованих процедур реагування на порушення. Чинне законодавство України не передбачає спеціального механізму оскарження порушень щодо передвиборної агітації безпосередньо до її розповсюджувачів, тоді як наявні процедури звернення до суду, виборчих комісій або в порядку Закону України «Про звернення громадян» є обмеженими за колом суб'єктів і додатково можуть бути надто тривалими для виборчого процесу. Разом із тим повне запозичення інклюзивної моделі ЄС, за якої будь-яка особа може повідомляти про порушення, створює ризики масових недобросовісних звернень, перевантаження платформ і використання скарг як інструменту політичної боротьби. Відтак більш збалансованим видається підхід, за якого формальне подання скарг залишається за офіційними спостерігачами та іншими визначеними суб'єктами, тоді як платформи забезпечують внутрішні механізми реагування на звернення користувачів і мають право повідомляти компетентні органи про виявлені системні порушення.

Нарешті, забезпечення дотримання законодавства потребує чіткого функціонального розмежування повноважень між компетентними органами та перегляду санкційної моделі. Контроль за поширенням передвиборної агітації в онлайн-середовищі (у тому числі особами, які не є суб'єктами у сфері медіа) доцільно віднести переважно до компетенції Національної ради з питань телебачення та радіомовлення, тоді як Центральна виборча комісія має зберігати загальні повноваження щодо виборчого процесу. Водночас чинна система відповідальності не забезпечує належного стримувального ефекту, оскільки розміри адміністративних штрафів не співвідносяться з фактичними витратами на передвиборну агітацію в онлайн-середовищі. У зв'язку з цим доцільним є запровадження пропорційних, але економічно відчутних фінансових санкцій,

орієнтованих на бюджет або оборот порушника. Ефективність такої моделі залежатиме не лише від розміру санкцій, а й від здатності компетентних органів своєчасно виявляти порушення, ідентифікувати відповідальних осіб та забезпечувати обмін інформацією між платформами, податковими органами і виборчими комісіями.

ВИСНОВКИ

1. Передвиборна агітація має розглядатися крізь призму конституційних прав і свобод, насамперед права на свободу думки і слова та вільне вираження поглядів, закріпленого статтею 34 Конституції України та статтею 10 Європейської конвенції з прав людини, а також права на повагу до приватного життя у частині обробки персональних даних за статтею 32 Конституції України. Будь-яке втручання у свободу вираження поглядів буде допустимим лише за умови одночасного дотримання усіх трьох вимог: законності, легітимної мети та пропорційності, при чому остання вимога набуватиме особливого значення при встановленні санкцій, зокрема у вигляді позбавлення волі за ненасильницькі правопорушення. Водночас передвиборна агітація проти кандидатів чи партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу повинна користуватись підвищеним рівнем захисту з огляду на вимоги плюралізму та демократичного дискурсу.

2. Законодавче регулювання передвиборної агітації в онлайн-середовищі має формуватися з урахуванням міжнародних стандартів, зокрема напрацювань Венеційської комісії та підходів Європейського Союзу. Ключового значення набуває забезпечення рівності можливостей суб'єктів виборчого процесу, що включає як гарантії доступу до медіа (передусім тих, що перебувають у публічній власності), так і допустимість обмежень фінансування політичної реклами задля запобігання дисбалансу в конкуренції на виборах. Водночас такі гарантії доступу до медіа повинні узгоджуватися зі свободою вираження поглядів, особливо при встановленні юридичних вимог для забезпечення доступу до медіа, що перебувають у приватній власності. У контексті формування поглядів виборцями законодавство повинно передбачати як гарантії доступу до інформації та вільного обміну ідеями, так і механізми захисту від неналежного впливу на волевиявлення виборців. Важливу роль у гарантуванні чесності виборів також відіграє інститут спостереження за виборчим процесом;

діяльність спостерігачів має охоплювати не лише день голосування, а й передвиборний період, включаючи моніторинг дотримання правил доступу до медіа. Досвід Європейського Союзу, виражений, зокрема, Регламентом (ЄС) 2024/900 щодо політичної реклами (у тому числі такої, що є передвиборною агітацією), може стати одним із практичних міжнародних орієнтирів при оновленні законодавчого регулювання передвиборної агітації в Україні з урахуванням викликів онлайн-середовища. Запроваджені Регламентом положення свідчать про прагнення до підвищення прозорості політичної реклами, однак одночасно створюють ризики надмірного регуляторного навантаження, що може потенційно призводити до звуження доступу до медіа.

3. Чинне виборче законодавство України характеризується фрагментарністю та недостатньою адаптованістю до умов онлайн-середовища, що призводить до наявності колізій і прогалин у правовому регулюванні передвиборної агітації. Специфіка функціонування онлайн-медіа, платформ спільного доступу до відео та платформ спільного доступу до інформації зумовлює появу нових, якісно відмінних викликів у сфері поширення передвиборної агітації. Додатковою проблемою, що зумовлена інституційною структурою регулювання медійної сфери, є наявність спеціалізованого регулятора – Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення – що відтак зумовлює проблему розмежування та узгодження її повноважень із компетенціями Центральної виборчої комісії.

4. Чинне законодавче визначення передвиборної агітації не забезпечує належного рівня визначеності, що ставить під сумнів його відповідність вимозі «встановленості законом» як передумови допустимості обмежень свободи вираження поглядів. Водночас надмірна деталізація доктринальних підходів може призводити до парадоксального виключення з-під законодавчого регулювання передвиборної агітації окремих випадків неправомірної передвиборної агітації, що суперечить самому призначенню такого регулювання. При цьому формальний підхід до кваліфікації поширення інформації як передвиборної агітації може мати наслідком застосування режиму

передвиборної агітації на будь-які публічні висловлювання громадян, що створюватиме ризики непропорційних та непередбачуваних обмежень свободи на вираження поглядів громадян. Відтак вважаємо доцільним визначати передвиборну агітацію як поширення у виборчому процесі інформації, що стосується кандидатів або партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу, що не відповідає принципам інформаційного забезпечення виборів (об'єктивності, безсторонності, збалансованості, достовірності, повноти і точності). При цьому у випадках, коли громадянин поширює інформацію у виборчому процесі, що формально відповідає ознакам передвиборної агітації, однак із дотриманням критеріїв відсутності спеціального фінансування, неорганізованого характеру та автономності суб'єкта поширення інформації, на неї не повинні поширюватися обмеження, встановлені для передвиборної агітації. Ці критерії, утім, потребують додаткового опрацювання, зокрема з урахуванням можливостей їх практичного застосування. При розгляді порушень обмежень поширення передвиборної агітації доцільно враховувати додаткові фактори, як-от зміст інформації; її рекламодавець; використані формулювання; супутній контекст (зокрема період поширення інформації); медіум, за допомогою якого здійснюється поширення інформації; аудиторія, на яку інформація спрямована; мета поширення інформації.

5. В онлайн-середовищі передвиборна агітація часто реалізується у формі політичної реклами, що при цьому може не обмежуватись виборчим процесом і відтак існувати окремо від передвиборної агітації. У цьому контексті доцільним видається повернення політичної реклами у сферу регулювання Закону України «Про рекламу» з одночасною його адаптацією до специфіки політичної реклами та застереженням про застосування спеціальних норм Виборчого кодексу України до політичної реклами у період виборчого процесу, а також глибшим пропрацюванням розмежування передвиборної агітації, політичної реклами та соціальної реклами. Такий підхід дозволить використати вже наявні регуляторні інструменти для підвищення рівня прозорості передвиборної агітації в онлайн-середовищі, зокрема щодо маркування реклами. У будь-якому випадку,

зазначене потребуватиме окремого доктринального опрацювання, присвяченого темі політичної реклами.

6. Чинне законодавче регулювання фінансування передвиборної агітації слід визнати таким, що не відповідає сучасним умовам функціонування онлайн-середовища та потребує системного оновлення. Насамперед, доцільним є приведення положень Виборчого кодексу України у відповідність із іншими актами законодавства, зокрема Законом України «Про медіа», а також формування універсальних підходів до регулювання поширення передвиборної агітації, які могли б застосовуватися незалежно від конкретного медіуму такого поширення, із одночасним закріпленням спеціальних норм для окремих видів медіа.

7. У контексті онлайн-середовища принцип рівності кандидатів, партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу доцільно вважати дотриманим, якщо забезпечено застосування однакових підходів (алгоритмів) до визначення конкретних умов, ціноутворення тощо, навіть у випадку, коли ціна поширення передвиборної агітації не є однаковою. Водночас питання контролю за дотриманням однаковості таких підходів (алгоритмів) має переважно технічний характер і потребує окремого дослідження.

8. Особливу складність становить проблема поширення передвиборної агітації через особливий інструмент, наявний в онлайн середовищі, – пожертви («донати») під час прямих трансляцій користувацького контенту, що можуть передбачати автоматичне відображення супроводжуючих їх текстових та/або звукових повідомлень. З огляду на відсутність попереднього контролю за змістом відповідних повідомлень і труднощі ідентифікації їх ініціаторів, доцільним є застосування підходу, за якого відповідальність авторів користувацького контенту настає лише у випадку системності або інтегрованості поширеної в такий спосіб передвиборної агітації у зміст трансляції та одночасного порушення відповідних законодавчих обмежень. При цьому ця

проблема має ширший контекст політичної реклами і потребує подальшого опрацювання.

9. Окремо слід виокремити спонсорство як форму передвиборної агітації, що потребує подальшого нормативного осмислення, зокрема в частині можливості застосування положень Закону України «Про рекламу» з урахуванням їх адаптації. Водночас збереження чинної заборони часткового спонсорства є виправданим для запобігання обходу вимоги фінансування передвиборної агітації виключно за рахунок виборчого фонду. Будь-яка інформація, спонсорована кандидатом або партією (організацією партії) - суб'єктом виборчого процесу має визнаватись передвиборною агітацією цілком із застосуванням відповідних обмежень, включно з вимогою фінансування виключно через виборчий фонд.

10. Системний аналіз положень Виборчого кодексу України дозволяє вивести концептуальну вимогу, що умови та ціна поширення передвиборної агітації в медіа мають бути визначені заздалегідь та повідомлені кандидатам, партіям (організаціям партій) - суб'єктам виборчого процесу; застосовуватись до них однаково та без можливості вибіркового поширення передвиборної агітації на замовлення окремих кандидатів чи партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу чи надання будь-яких інших переваг. Утім, така модель не узгоджується із сучасними практиками платформ спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео, що використовують динамічні моделі ціноутворення, зокрема оплату залежно від результату. У зв'язку з цим доцільним є перегляд вимоги щодо попереднього визначення розцінок із заміною її на обов'язок визначення загальних умов поширення агітації, включно з порядком ціноутворення. Крім того, згадана чинна законодавча модель не є ефективною для регулювання поширення передвиборної агітації у межах користувацького контенту з огляду на його персоналізований характер і необхідність гарантування свободи вираження поглядів. Запровадження заборони вибіркового надання послуг у цій сфері видається непропорційним, що зумовлює доцільність встановлення відповідного законодавчого винятку.

11. Пропозиції щодо обмеження витрат на політичну рекламу видаються необґрунтованими. Попри їх декларовану мету забезпечення рівності та підвищення якості політичного дискурсу, такі підходи мають ознаки патерналістичності та несуть ризик фактичне звуження доступу кандидатів та партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу до медіа. За відсутності ефективних механізмів контролю в онлайн-середовищі їх запровадження видається передчасним і може додатково призвести до фактичного застосування лише до добросовісних замовників поширення передвиборної агітації.

12. Окремі положення Виборчого кодексу України потребують адаптації до специфіки онлайн-середовища. Так, недопустимо тлумачити положення Виборчого кодексу України щодо заборони поширення передвиборної агітації без укладення угоди як вимоги укладення виключно індивідуалізованих двосторонніх договорів, текст яких був би зафіксований у визначених документах. Обмеження кола замовників поширення передвиборної агітації лише суб'єктами виборчого процесу потребує перегляду з можливим допущенням третіх осіб за умови наявності їх договірної зв'язку із розпорядниками виборчих фондів. Водночас вимога попереднього перерахування коштів, попри можливі певні практичні труднощі стосовно платформ спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео, має бути збережена як необхідний елемент забезпечення прозорості фінансування передвиборної агітації.

13. Використання персональних даних у передвиборній агітації в онлайн-середовищі одночасно створює нові можливості для ефективної комунікації з виборцями та породжує суттєві ризики для свободи їх волевиявлення, прозорості виборчого процесу й рівності можливостей кандидатів та партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу. Зокрема, застосування геотаргетування відкриває значний потенціал для обходу встановлених законодавчих заборон, у тому числі щодо поширення передвиборної агітації в приміщеннях органів влади. У цьому контексті обґрунтованим видається запровадження спеціальних законодавчих обмежень мікротаргетингу, з огляду на притаманні йому ризики

маніпулятивного впливу на виборців та об'єктивні труднощі здійснення ефективного контролю.

14. «Органічне» (алгоритмічне) просування передвиборної агітації формує складну правову ситуацію, за якої фактичне поширення агітаційних матеріалів із використанням персональних даних може відбуватися без формального порушення законодавства, але із функціонально еквівалентними наслідками. Непрозорість алгоритмічних механізмів, потенціал їх маніпулятивного використання, а також можливість штучного стимулювання взаємодії з контентом зумовлюють ризики прихованого впливу на виборців та підризу рівності можливостей кандидатів та партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу. Разом із тим, надмірно жорстке нормативне втручання у відповідні процеси пов'язане з істотними технічними та практичними обмеженнями, що зумовлює необхідність обережного, пропорційного та технологічно обґрунтованого підходу до регулювання. У цьому зв'язку доцільним видається подальше комплексне дослідження проблематики використання персональних даних у передвиборній агітації, зокрема з урахуванням релевантного міжнародного досвіду.

15. Забезпечення дотримання законодавства про передвиборну агітацію в онлайн-середовищі потребує комплексного перегляду чинної моделі контролю та відповідальності. Динамічність виборчого процесу, швидкість і фрагментарність поширення інформації, тимчасовий характер окремих онлайн-матеріалів та використання технологій таргетування істотно ускладнюють своєчасне виявлення порушень. За таких умов контроль за передвиборною агітацією не може обмежуватися лише реагуванням під час виборчого процесу, а має передбачати також можливість подальшої перевірки поширених матеріалів і пов'язаних із ними даних.

16. Чинне законодавство України передбачає лише обмежені механізми фіксації та збереження агітаційних матеріалів, які не охоплюють ключових суб'єктів онлайн-середовища. У зв'язку з цим доцільним є запровадження

обов'язку зберігати не лише самі матеріали передвиборної агітації, а й пов'язані з ними відомості, зокрема про рекламодавця, фінансування, параметри поширення, використання технологій таргетування та охоплення аудиторії. Оптимальна модель такого зберігання може поєднувати централізовані та децентралізовані елементи, тоді як щодо користувацького контенту більш обґрунтованим видається покладення відповідних технічних обов'язків саме на платформи спільного доступу до інформації або спільного доступу до відео, зокрема щодо самостійного маркування користувацького контенту його авторами та механізмів повідомлення про можливі порушення.

17. Ефективність правозастосування залежить від наявності оперативних і збалансованих процедур реагування на порушення. Чинне законодавство України не передбачає спеціального механізму оскарження порушень щодо передвиборної агітації безпосередньо до її розповсюджувачів, тоді як наявні процедури звернення до суду, виборчих комісій або в порядку Закону України «Про звернення громадян» є обмеженими за колом суб'єктів і додатково можуть бути надто тривалими для виборчого процесу. Разом із тим повне запозичення інклюзивної моделі ЄС, за якої будь-яка особа може повідомляти про порушення, створює ризики масових недобросовісних звернень, перевантаження платформ і використання скарг як інструменту політичної боротьби. Відтак більш збалансованим видається підхід, за якого формальне подання скарг залишається за офіційними спостерігачами та іншими визначеними суб'єктами, тоді як платформи забезпечують внутрішні механізми реагування на звернення користувачів і мають право повідомляти компетентні органи про виявлені системні порушення.

18. Забезпечення дотримання законодавства потребує чіткого функціонального розмежування повноважень між компетентними органами та перегляду санкційної моделі. Контроль за поширенням передвиборної агітації в онлайн-середовищі (у тому числі особами, які не є суб'єктами у сфері медіа) доцільно віднести переважно до компетенції Національної ради з питань телебачення та радіомовлення, тоді як Центральна виборча комісія має зберігати

загальні повноваження щодо виборчого процесу. Водночас чинна система відповідальності не забезпечує належного стримувального ефекту, оскільки розміри адміністративних штрафів не співвідносяться з фактичними витратами на передвиборну агітацію в онлайн-середовищі. У зв'язку з цим доцільним є запровадження пропорційних, але економічно відчутних фінансових санкцій, орієнтованих на бюджет або оборот порушника. Ефективність такої моделі залежатиме не лише від розміру санкцій, а й від здатності компетентних органів своєчасно виявляти порушення, ідентифікувати відповідальних осіб та забезпечувати обмін інформацією між платформами, податковими органами і виборчими комісіями.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- [1] OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Ukraine – Local Elections, 25 October 2020. Statement of Preliminary Findings and Conclusions*, Kyiv, 2020.
- [2] National Democratic Institute, *Ukraine Election Watch*, 2020.
- [3] Верховна Рада України, *Закон України "Про електронні комунікації"*, Київ: Офіційний вісник України, 2020.
- [4] Cambridge Dictionary, «Online | English Meaning,» [Онлайновий]. Available: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/online>. [Дата звернення: 12 березня 2026].
- [5] Р. Коваленко, «Передвиборна агітація: правова природа та сутність,» *Юридичний вісник*, т. 2, с. 41-45, 2014.
- [6] Ю. Б. Ключковський, *Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні*, Київ: Ваіте, 2018.
- [7] Верховна Рада України, *Конституція України*, Київ: Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996.
- [8] Е. Тітко, «Стандарти та розуміння права на свободу вираження поглядів на теренах України,» *Часопис Київського університету права*, т. 4, с. 393-397, 2011.
- [9] Council of Europe, *European Convention on Human Rights*, Strasbourg, 1950.
- [10] European Court of Human Rights, *Bowman v. The United Kingdom*, Strasbourg, 1998.
- [11] European Court of Human Rights, *Oberschlick v. Austria*, Strasbourg, 1991.
- [12] European Court of Human Rights, *Ezelin v. France*, Strasbourg, 1991.
- [13] European Court of Human Rights, *Steel and Others v. the United Kingdom*, Strasbourg, 1998.

- [14] European Court of Human Rights, *Hashman and Harrup v. the United Kingdom*, Strasbourg, 1999.
- [15] European Court of Human Rights, *Fáber v. Hungary*, Strasbourg, 2012.
- [16] European Court of Human Rights, *Vajnai v. Hungary*, Strasbourg, 2008.
- [17] European Court of Human Rights, *Shvydka v. Ukraine*, Strasbourg, 2014.
- [18] European Court of Human Rights, *Murat Vural v. Turkey*, Strasbourg, 2014.
- [19] Верховна Рада України, *Виборчий кодекс України*, Київ: Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2020.
- [20] European Court of Human Rights, *Tyrer v. the United Kingdom*, Strasbourg, 1978.
- [21] European Court of Human Rights, *Lucas v. the United Kingdom*, Strasbourg, 2003.
- [22] European Court of Human Rights, *Zana v. Turkey*, Strasbourg, 1997.
- [23] European Court of Human Rights, *Incal v. Turkey*, Strasbourg, 1998.
- [24] European Court of Human Rights, *Mariya Alekhina and Others v. Russia*, Strasbourg, 2018.
- [25] European Court of Human Rights, *The Sunday Times v. the United Kingdom (No. 1)*, Strasbourg, 1979.
- [26] European Court of Human Rights, *Müller and Others v. Switzerland*, Strasbourg, 1988.
- [27] European Court of Human Rights, *Kudrevičius and Others v. Lithuania*, Strasbourg, 2015.
- [28] European Court of Human Rights, *Tatár and Fáber v. Hungary*, Strasbourg, 2012.
- [29] European Court of Human Rights, *Fressoz and Roire v. France*, Strasbourg, 1999.
- [30] European Court of Human Rights, *Handyside v. the United Kingdom*, Strasbourg, 1976.

- [31] European Court of Human Rights, *Taranenko v. Russia*, Strasbourg, 2014.
- [32] European Court of Human Rights, *Fatullayev v. Azerbaijan*, Strasbourg, 2010.
- [33] European Court of Human Rights, *Perinçek v. Switzerland*, Strasbourg, 2015.
- [34] Верховна Рада України, *Закон України "Про медіа"*, Київ: Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2023.
- [35] Верховна Рада України, *Закон України "Про інформацію"*, Київ: Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992.
- [36] Конституційний Суд України, *Рішення № 2-рп/2012 від 20 січня 2012 року у справі № 1-9/2012*, Київ, 2012.
- [37] Верховна Рада України, *Закон України "Про захист персональних даних"*, Київ: Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010.
- [38] The European Parliament and the Council, *Regulation (EU) 2016/679 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC*, Strasbourg: Official Journal of the European Union, 2016.
- [39] European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Opinion No. 1171/2024. Interpretative Declaration of the Code of Good Practice in Electoral Matters as Concerns Digital Technologies and Artificial Intelligence*, Strasbourg, 2024.
- [40] European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Opinion No. 190/2002. Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report*, Strasbourg, 2002.
- [41] The European Parliament and the Council, *Regulation (EU) 2024/900 on the Transparency and Targeting of Political Advertising*, Strasbourg: Official Journal of the European Union, 2024.
- [42] Google, «An update on political advertising in the European Union,» 14 November 2024. [Онлайновий]. Available: <https://blog.google/company->

news/inside-google/around-the-globe/google-europe/political-advertising-in-eu/. [Дата звернення: 28 April 2026].

- [43] Meta, «Ending Political, Electoral and Social Issue Advertising in the EU in Response to Incoming European Regulation,» 25 July 2025. [Онлайновий]. Available: <https://about.fb.com/news/2025/07/ending-political-electoral-and-social-issue-advertising-in-the-eu/>. [Дата звернення: 28 April 2026].
- [44] Верховна Рада України, *Закон України "Про вибори народних депутатів України" у редакції від 28 лютого 2019 року*, Київ: Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012.
- [45] Верховна Рада України, *Закон України "Про вибори Президента України" у редакції від 28 лютого 2019 року*, Київ: Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999.
- [46] Верховна Рада України, *Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про вибори Президента України" та деяких інших законодавчих актів України щодо техніко-юридичного вдосконалення виборчого процесу"*, Київ: Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014.
- [47] А. В. Парубій, О. М. Черненко, Л. О. Ємець та інші, *Пояснювальна записка до Пропозицій Президента до Виборчого кодексу України № 0978 від 13.09.2019*, Київ, 2019.
- [48] Верховна Рада України, *Закон України "Про Центральну виборчу комісію"*, Київ: Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004.
- [49] Верховна Рада України, *Закон України "Про політичні партії в Україні"*, Київ: Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001.
- [50] І. Фещенко, «Вибори у Києві коштували щонайменше 310 мільйонів гривень,» Громадська організація "РУХ ЧЕСНО", 04 December 2020. [Онлайновий]. Available: <https://www.chesno.org/post/4395/>. [Дата звернення: 06 April 2026].

- [51] Н. В. Богашева, *Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти*, Київ: Логос, 2012.
- [52] Б. Прудкий, «До питання доктринального розуміння поняття передвиборної агітації,» *Аналітично-порівняльне правознавство*, т. 3, с. 90-101, 2024.
- [53] О. Марцеляк, «Передвиборна агітація: до питання сучасного доктринального розуміння,» *Науковий вісник Ужгородського національного університету*, т. 1, № 51, с. 27-32, 2018.
- [54] О. Б. О. Б. т. і. Н.В. Богашева, *Виборчий кодекс України. Книга перша. "Загальна частина". Науково-практичний коментар за ред. д.ю.н. Ю.Б. Ключковського*, Київ: К.І.С., 2021.
- [55] Б. Прудкий, «Актуальні проблеми правового регулювання політичної реклами як форми передвиборної агітації у соціальних мережах,» *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*, т. ПРАВО, № 81, с. 138-144, 2024.
- [56] Верховна Рада України, *Закон України "Про вибори народних депутатів України"*, Київ: Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012.
- [57] Верховна Рада України, *Закон України "Про рекламу"*, Київ: Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996.
- [58] Ю. Пундор, «Актуальні проблеми виборчого законодавства України за результатом виборів 2019 року,» *Порівняльно-аналітичне право*, т. 3, с. 60-63, 2019.
- [59] Н. Волощенко, «Співвідношення передвиборної агітації з політичною і соціальною рекламою,» *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права ім. Короля Данила Галицького*, т. 8, № 20, с. 105-111, 2019.

- [60] Л. Адашис, «Тлумачення передвиборної агітації та форми її здійснення політичними партіями на виборах народних депутатів України,» *Право і суспільство*, т. 6, с. 19-25, 2011.
- [61] Верховна Рада України, *Закон України "Про рекламу" в редакції від 01 січня 2023 року*, Київ: Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996.
- [62] Т. Ломакіна, «Pay-Per-Click як рекламна модель: що це таке, і Навіщо PPC потрібна саме вам,» 14 листопада 2023. [Онлайновий]. Available: <https://netpeak.net/uk/blog/pay-per-click-yak-reklamna-model-shcho-tse-take-i-navishcho-ppc-potribna-same-vam/#only-scroll-1>. [Дата звернення: 10 April 2026].
- [63] Google, «How the Google Ads auction works,» [Онлайновий]. Available: <https://support.google.com/google-ads/answer/6366577?hl=en>. [Дата звернення: 04 April 2026].
- [64] Google, «Actual cost-per-click (CPC): Definition,» [Онлайновий]. Available: <https://support.google.com/google-ads/answer/6297?sjid=15032663750232362301-EU>. [Дата звернення: 04 April 2026].
- [65] A. Cardillo, «How Many Google Searches Are There Per Day? (February 2026),» *Exploding Topics*. A Semrush Company, 26 March 2026. [Онлайновий]. Available: <https://explodingtopics.com/blog/google-searches-per-day>. [Дата звернення: 30 April 2026].
- [66] Google, «Cost-per-view (CPV): Definition,» [Онлайновий]. Available: <https://support.google.com/google-ads/answer/2382888?hl=en>. [Дата звернення: 04 April 2026].
- [67] K. J. S. W. A.M. Goodwin, *Social Media Influencers and the 2020 U.S. Election: Paying 'Regular People' for Digital Campaign Communication*, Center for Media Engagement, 2020.
- [68] Міжнародна фундація виборчих систем, *Фінансування передвиборної агітації на місцевих виборах 2020 року: ключові досягнення і виклики*, 2021.

- [69] Google, «Google Terms of Service,» 22 May 2024. [Онлайновий]. Available: <https://policies.google.com/terms#toc-about>. [Дата звернення: 10 April 2026].
- [70] Верховна Рада України, *Закон України "Про електронну комерцію"*, Київ: Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015.
- [71] Google Ads Help, «Automatic payments,» [Онлайновий]. Available: <https://support.google.com/google-ads/answer/6311?sjid=16102844706292832229-EU>. [Дата звернення: 09 April 2026].
- [72] B. Parenzo, *Algorithmic Profiling and Discrimination*, Венеція, 2026.
- [73] C. Royston, «What is Targeting in Marketing?,» wrike, 17 March 2026. [Онлайновий]. Available: <https://www.wrike.com/marketing-guide/faq/what-is-targeting-in-marketing/#christine-royston>. [Дата звернення: 01 May 2026].
- [74] Information Commissioner's Office, «Microtargeting,» [Онлайновий]. Available: <https://ico.org.uk/for-the-public/microtargeting/>. [Дата звернення: 01 May 2026].
- [75] A. M, «The Importance of GEO (Geographical Targeting) in Marketing,» Medium, 05 November 2025. [Онлайновий]. Available: <https://medium.com/@anshidm013/the-importance-of-geo-geographical-targeting-in-marketing-f30ffaae1478>. [Дата звернення: 01 May 2026].
- [76] Meta, «Learn the difference between organic, paid and post reach,» [Онлайновий]. Available: <https://www.facebook.com/business/help/285625061456389>. [Дата звернення: 06 April 2026].
- [77] Google, «YouTube performance FAQ & Troubleshooting,» [Онлайновий]. Available: <https://support.google.com/youtube/answer/141805#zippy=%2Chow-does-youtube-choose-what-videos-to-promote>. [Дата звернення: 10 April 2026].

- [78] Meta, «Facebook Feed recommendations AI system,» 04 June 2025. [Онлайновий]. Available: <https://transparency.meta.com/features/explaining-ranking/fb-feed-recommendations/>. [Дата звернення: 10 April 2026].
- [79] M. Culhane, «The Chinese government is using TikTok to meddle in elections, ODNI says,» Politico, 11 March 2024. [Онлайновий]. Available: <https://www.politico.com/news/2024/03/11/china-is-using-tiktok-for-influence-campaigns-odni-says-00146336>. [Дата звернення: 06 April 2026].
- [80] Meta, «Ad Library,» [Онлайновий]. Available: <https://www.facebook.com/ads/library/>. [Дата звернення: 11 April 2026].
- [81] Google, «Ads Transparency Centre,» [Онлайновий]. Available: <https://adstransparency.google.com/>. [Дата звернення: 11 April 2026].
- [82] Верховна Рада України, *Кодекс адміністративного судочинства України*, Київ: Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005.
- [83] Верховна Рада України, *Закон України "Про звернення громадян"*, Київ: Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996.
- [84] Верховна Рада України, *Кримінальний кодекс України*, Київ: Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001.
- [85] Верховна Рада України, *Кодекс України про адміністративні правопорушення*, Київ: Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР), 1984.
- [86] О. С. А. Романюк, «Партії в соціальних мережах. Два мільйони доларів за увагу потенційного виборця,» 11 January 2022. [Онлайновий]. Available: https://opora.ua.org/polit_ad/partiyi-v-sotsialnikh-merezhakh-dva-milioni-dolariv-za-uvagu-potentsiinogo-vibortsia-23831. [Дата звернення: 28 April 2026].
- [87] The European Parliament and the Council, *Regulation (EU) 2022/2065 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC*

(*Digital Services Act*), Strasbourg: Official Journal of the European Union, 2022.

- [88] В. Висоцький, «Основні функції політичних партій в Україні як змістовна складова їх правового статусу,» *Митна справа*, т. VI, № 96, с. 315-320, 2014.
- [89] Верховна Рада України, *Закон України "Про запобігання корупції"*, Київ: Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014.