

ТЛУМАЧЕННЯ ПЕРЕДВИБОРЧОЇ АГІТАЦІЇ ТА ФОРМИ ЇЇ ЗДІЙСНЕННЯ СУБ'ЄКТАМИ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

INTERPRETATION OF ELECTION CAMPAIGNING AND FORMS OF ITS IMPLEMENTATION BY SUBJECTS OF THE ELECTION PROCESS

Стешенко Т.В., к.ю.н.,

доцент кафедри державного будівництва

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Вертегел Є.П., студентка II курсу
господарсько-правового факультету

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Куртіш Л.А., студентка II курсу
господарсько-правового факультету

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Виборче законодавство України – це комплексний міжгалузевий правовий інститут, оскільки за умови єдиного предмета правового регулювання він охоплює норми різних галузей права. За останні роки в Україні відбулося значне оновлення виборчого законодавства, спрямоване на розвиток демократичних принципів самих виборів, уточнення правового статусу учасників виборчого процесу, недопущення використання так званих брудних виборчих технологій, посилення громадського контролю за перебігом і результатами виборів, забезпечення об'єктивного й неупередженого ставлення до всіх суб'єктів виборчої кампанії. Статтю присвячено висвітленню однієї з актуальних тем конституційного права та державного будівництва – виборів, виборчого процесу та одного з етапів виборчого процесу передвиборчої агітації. Вибори в Україні є основною формою народного волевиявлення, способом безпосереднього здійснення влади українським народом. Сучасний політико-правовий розвиток в Україні супроводжується зміною демократичних інститутів, що викликає потребу юридичного закріплення нових стандартів виборчого законодавства країни. Передвиборча агітація як стадія виборчого процесу, від проведення якої, безумовно, залежить волевиявлення громадян, піддається змінам найчастіше. Дослідження проблеми регулювання передвиборчої агітації в конституційно-правовій та політологічній площині особливо актуальним є саме під час проведення виборів. Передвиборча агітація – це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного кандидата, партію (організацію партії) – суб'єктів виборчого процесу. Передвиборча агітація може здійснюватися в будь-якій формі та будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України та законам України.

Саме інформаційне забезпечення та агітація покликані:

- 1) гарантувати вільне право кандидатів виражати свою політичну волю;
- 2) забезпечити широкий консенсус між політичними силами;
- 3) забезпечити баланс інтересів між політичними партіями (організаціями партій), кандидатами від партій, виборцями в засобах масової інформації.

Питання щодо тлумачення поняття «передвиборча агітація» в сучасній юридичній літературі має різні підходи.

Згідно з Виборчим кодексом поширення передвиборчої агітації повинно ґрунтуватися на засадах рівності всіх суб'єктів виборчого процесу.

Ключові слова: вибори, передвиборча агітація, форми передвиборчої агітації, виборчий процес, інститут виборів.

Modern political and legal development in Ukraine is accompanied by a change of democratic institutions, which necessitates the legal confirmation of new standards of electoral legislation of the country. The expression of the will of the citizens depends on holding, of course election campaigning as a stage of the election process which is subject to change most often. The informational support and agitation are called:

- 1) to guarantee the free right of candidates to express their political will;
- 2) to ensure a broad consensus between political forces;
- 3) ensure a balance of interests between political parties (party organizations), candidates from parties, voters in the media.

The purpose of this article is to study the concept of "election campaigning" as a stage of the election process, to establish the essence of this category, to determine its specificity and place among other stages of the election process. It is also an important task to highlight the forms of "election campaigning", its legal regulation, as well as the responsibility for violation the order of election campaigning.

The issue of interpretation of the concept of election campaigning in the modern legal literature has different approaches. The analysis of scientific works on the nature of election campaigning allows to identify several approaches to its interpretation:

- 1) subjective and institutional approach articulates the concept of "election campaigning" as a body of participants of the election process, entering into legal relations in connection with the implementation of information activity to encourage voters to vote for or against candidates;
- 2) political and functional approach articulates the essence of the category "election campaigning" as a part of political campaigning, one of the means of political influence and an instrument in the fighting of political parties, which should encourage voters to such electoral behaviour that responds the political interests of certain subjects of the election process;
- 3) technical and organizational approach considers "election campaigning" as a part of the election process, covering a clearly defined set of electoral actions and procedures, the ultimate goal of which is the full and consistent implementation of the constitutional right of citizens to elect and be elected to state authority and local self-government; such an interpretation is purely mechanistic and rejects other social and political factors that influence the nature of "election campaigning";
- 4) social and philosophical approach is based on its objectness, i.e the focus on achievement of a certain social effect that responds the political interests of certain subjects in the election process; such an interpretation rejects the technical component of "election campaigning", which gives it such essential characteristics as purposefulness, expediency, rationality;

5) normative approach interprets "election campaigning" as an institution of electoral law, which is a set of substantive and procedural rules of electoral law that govern the legal relations that arise between the subjects of the election process as a result of their activities to persuade voters to vote for certain candidates or against them.

Key words: elections, election campaigning, concept of election campaigning, electoral process, institution of elections.

Вступ. Однією з основ демократичного ладу в країні є інститут народовладдя, який є інструментом забезпечення реалізації захисту прав та інтересів громадян. Як один із фундаментальних принципів сучасного конституціоналізму – народний суверенітет – забезпечує реальну здатність громадян у конституційний спосіб впливати на державну владу, бути єдиним джерелом влади в Україні а також захищати й гарантувати дійсний конституційний лад (ч. 2 ст. 5 КУ) [1, ст. 5], набувати державно-владних повноважень шляхом активного виборчого права, а також наділяти такими повноваженнями шляхом виборів народних представників до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38 КУ) [1, ст. 38].

Сучасний політико-правовий розвиток в Україні супроводжується зміною демократичних інститутів, що зумовлює потребу юридичного закріплення нових стандартів виборчого законодавства країни. Передвиборча агітація як стадія виборчого процесу, від проведення якої, безумовно, залежить волевиявлення громадян, піддається змінам найчастіше.

Саме інформаційне забезпечення та агітація покликані:

1) гарантувати вільне право кандидатів виражати свою політичну волю;

2) забезпечити широкий консенсус між політичними силами;

3) забезпечити баланс інтересів між політичними партіями (організаціями партій), кандидатами від партій, виборцями в засобах масової інформації.

Метою статті є дослідження поняття «передвиборча агітація» як стадії виборчого процесу, встановлення сутності цієї категорії, визначення її специфіки та місця серед інших етапів виборчого процесу. Також важливим завданням є висвітлити форми «передвиборчої агітації», її правове регулювання, а також відповідальність за порушення порядку ведення передвиборчої агітації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблеми регулювання передвиборчої агітації в конституційно-правовій і політологічній площині особливо актуальним є саме під час проведення виборів, а тому більшість наукових робіт дослідників, учених-юристів, громадських діячів присвячено саме цій темі. Дослідження покликані провести теоретичний аналіз наукового матеріалу, висвітлити основні форми порушень порядку ведення передвиборчої агітації та власні пропозиції щодо напрямів протидії таким порушенням. Крім того, проблематика таких фундаментальних наукових робіт учених-юристів М.В. Афанасьєва, Л.І. Адашиса, Ю.Б. Ключковського, В.Є. Шеверевої, П.Н. Поспелова, П.В. Романюка та інших присвячена саме виборчому процесу, основним його етапам, зокрема проблемі передвиборчої агітації.

Виклад основного матеріалу. Виборчий процес у сучасному громадянському суспільстві виступає каталізатором соціальної активності, сприяє підвищенню політичної культури, а також, як зазначають Н.С. Бондар і А.А. Джагарян, не зводиться до формальної процедури волевиявлення, а охоплює складну систему відносин щодо організації виборчого процесу, який має ґрунтуватися на засадах вільної участі громадян у політичних дискусіях, реального забезпечення можливості формування власної громадянської позиції щодо шляхів розвитку держави й суспільства, вільного її вираження в умовах безперешкодного доступу до інформації, наявності гарантій, що така позиція, виражена у виборчому голосі, буде врахована [2, с. 15]. Такої ж концепції нормативного регулювання виборчого процесу дотримувалися законодавці під час уніфікації всіх нормативно-правових актів, що регулювали різні етапи та аспекти виборчого процесу в один єдиний кодифікований акт – Виборчий кодекс України, який і закріпив основні принципи проведення виборів. Один із цих принципів, принцип чесних виборів [3, ст. 19],

вимагає від учасників виборчого процесу дотримання обов'язків щодо підтримки складної системи врівноваження і балансування прав трьох категорій осіб: прав кандидатів на свободу передвиборчої агітації, прав засобів масової інформації на свободу слова та прав виборців на отримання інформації [4, с. 93]. Крім того, ст. 19 Виборчого кодексу України (далі – Виборчий кодекс) не тільки декларує належні умови для реалізації виборчих прав громадян, дотримання основних засад виборчого права, а в п. 3 ст. 19 гарантує юридичні можливості захисту виборчих прав виборців, кандидатів, партій (організацій партій) [3, ст. 19]. На принципі чесних виборів, відповідно, побудовано етап передвиборчої агітації.

Питання щодо тлумачення поняття «передвиборча агітація» в сучасній юридичній літературі має різні підходи. Аналіз наукових досліджень щодо природи передвиборчої агітації дає змогу виокремити кілька підходів щодо її тлумачення:

1) суб'єктно-інституційний розкриває поняття «передвиборчої агітації» як сукупності учасників виборчого процесу, що вступають у правовідносини щодо здійснення інформаційної діяльності з метою спонукання виборців до голосування за тих чи інших кандидатів або проти них;

2) політико-функціональний розкриває сутність категорії «передвиборча агітація» як складової частини політичної агітації, одного із засобів політичного впливу та інструменту в боротьбі політичних партій, яка має спонукати виборців до такої електоральної поведінки, яка відповідає політичним інтересам певних суб'єктів виборчого процесу;

3) техніко-організаційний розглядає «передвиборчу агітацію» як складник виборчого процесу, що охоплює чітко визначений набір виборчих дій і процедур, кінцевою метою яких є повна й послідовна реалізація конституційного права громадян обирати та бути обраними до органів державної влади і місцевого самоврядування; таке тлумачення є суто механічним і відкидає інші соціально-політичні фактори, що впливають на природу «передвиборчої агітації»;

4) соціально-філософський підхід ґрунтується на її предметності, тобто спрямованості на досягнення певного соціального ефекту, який відповідає політичним інтересам певних суб'єктів виборчого процесу; таке тлумачення відкидає технічний складник «передвиборчої агітації», яка надає їй такі сутнісні характеристики, як цілеспрямованість, доцільність, раціональність [5, с. 67];

5) нормативістський тлумачить «передвиборчу агітацію» як інститут виборчого права, що являє собою сукупність матеріальних і процесуальних норм виборчого права, які регулюють правовідносини, що виникають між суб'єктами виборчого процесу в результаті здійснення ними певної діяльності з метою схвалення виборців до голосування за тих чи інших кандидатів або проти них [6, с. 27–28].

Нормативістський підхід найбільш повно відбиває сутність і природу поняття «передвиборча агітація» та закріплений у відповідних нормах національного законодавства, що регламентує різні етапи та рівні виборчого процесу. Відповідно до ст. 51 Виборчого кодексу «передвиборча агітація – це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного кандидата, партію (організацію партії) – суб'єктів виборчого процесу. Передвиборча агітація може здійснюватися в будь-якій формі та будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України та законам України» [3, ст. 51].

Для того щоб детальніше з'ясувати сутність такого поняття, як «агітація», пропонуємо провести всебічний аналіз її форм (методів), суб'єктів і засобів. Актуальність цієї проблематики дослідження зумовлена відсутністю вичерпного переліку всіх залучених у виборчій кампанії форм (методів) впливу на волю громадян, що, відповідно, пояснюється модернізацією інституту передвиборчої агітації й формуванням у нього нових, нетрадиційних утворень.

На жаль, законодавча база не містить визначення поняття «форми агітації», що значно ускладнює уніфіковане розуміння цієї категорії. На думку авторів, форми передвиборчої агітації – це такі дії уповноважених суб'єктів, які містять у собі спонукання та заклики голосувати чи не голосувати за певних кандидатів.

В.М. Фальков зазначає, що категорія «форми передвиборчої агітації» має внутрішній і зовнішній аспекти. Внутрішній полягає у зв'язку структурно-організаційних елементів змісту явища «агітація» і ототожнюється з такою складною, теоретично насиченою категорією, як «метод передвиборчої агітації». Натомість зовнішній аспект полягає у вираженні цієї внутрішньої будови.

Часто науковці висловлюють, що форми мають своє матеріальне вираження – засоби, які можна трактувати як «підлегле суб'єкту знаряддя (матеріальне чи духовне), за допомогою якого проводиться цілеспрямована зміна об'єкта доцільної діяльності» [6, с. 46]. У контексті виборчого процесу засоби передвиборчої агітації доцільно тлумачити як інформаційні носії, які містять у собі агітаційний зміст. Серед засобів за способом сприйняття агітаційної інформації виборцями вирізняють: текстові об'єкти (листки, листи), візуальні об'єкти (малюнки, графічні зображення), аудіо- та відеоповідомлення.

Відповідно до ст. 51 Виборчого кодексу, передвиборча агітація може проводитись у таких формах:

- 1) проведення зборів громадян, інших зустрічей із виборцями;
- 2) проведення мітингів, походів, демонстрацій;
- 3) проведення публічних дебатів, дискусій, «круглих столів», пресконференцій щодо положень передвиборчих програм і політичної діяльності кандидатів, партій (організацій партій) – суб'єктів виборчого процесу;
- 4) оприлюднення в друкованих та аудіовізуальних (електронних) засобах масової інформації політичної реклами, виступів, інтерв'ю, нарисів, відеофільмів, аудіо- та відеокліпів, інших публікацій і повідомлень;
- 5) розповсюдження виборчих листівок, плакатів та інших друкованих агітаційних матеріалів чи друкованих видань, у яких розміщено матеріали передвиборчої агітації;
- 6) розміщення друкованих агітаційних матеріалів чи політичної реклами на носіях зовнішньої реклами;
- 7) проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрацій фільмів і телепередач, проведення інших публічних заходів за підтримки кандидата, партії (організації партії) – суб'єкта виборчого процесу, а також оприлюднення інформації про таку підтримку;
- 8) публічні заклики голосувати за або не голосувати за кандидата, партію (організацію партії) – суб'єкта виборчого процесу або публічні оцінки їхньої діяльності;
- 9) встановлення агітаційних наметів;
- 10) в інших формах, що не суперечать Конституції України та законам України [3, ст. 51].

Щодо інших форм передвиборчої агітації мають місце суперечки серед учених. Наприклад, В.С. Шеверева та Л.І. Адашич вважають, що перелік цих форм є вичерпним, і здійснення агітації в інших формах буде неконституційним діянням. Деякі вчені, навпаки, вважають, що якщо буде введено заборони на здійснення тільки певних форм агітації, то це вже буде обмеження прав людини. На нашу думку, більш доцільним і правильним є перший підхід, оскільки введення певних заборон та обмежень на певні діяння будуть гарантією недопущення свавілля в суспільстві.

Найбільш ефективною формою здійснення агітації є збори громадян. Під час зустрічей виборці можуть оцінити особисті, ділові та професійні якості кандидата, детальніше зрозуміти зміст та напрямки його передвиборчої програми. Збори громадян можуть проводитись у будь-якій зручній для них формі, це можуть бути індивідуальні

та групові бесіди, зібрання просто неба. Хоча публічні дебати, дискусії, «круглі столи», пресконференції щодо положень передвиборчих програм і політичної діяльності кандидатів і виокремлюється в окрему форму, але можна сказати, що такі форми агітації теж є певним різновидом зборів громадян. Але, так можна вважати, якщо на таких заходах присутній сам кандидат, а не його представники.

Крім того, зараз поширюються політичні поїздки країною, які дозволяють кандидатам безпосередньо спілкуватися не з жителями свого міста, а з жителями всієї країни, що значно сприяє його популярності. Також можна потрапити до місцевої преси або в ефір місцевих телеканалів.

Законодавство не містить визначення понять «мітинг», «похід», «демонстрація», тому їх важко розмежувати. Такі форми агітації можна об'єднати загальним поняттям «масові акції». В юридичній літературі висловлюється пропозиція ввести до наукового обігу і в законодавче регулювання об'єднуюче поняття «масові публічні заходи», оскільки воно, на відміну від інших узагальнюючих словосполучень, таких як «масові заходи», «масові акції», «мирні збори», «мирні зібрання», більш точно відбиває зміст, сутність і спрямованість усіх передбачених Основним Законом України масових заходів, акцентує увагу саме на наявності публічного інтересу в процесі їх організації та проведення [7, с. 157].

Такі заходи зазвичай мають тимчасовий характер. Їхньою метою є вираження певних думок і переконань. Звідси випливає, що такі заходи, маючи переважно політичний характер, пов'язані із реалізацією свободи слова, тому, завдяки таким формам, можна впливати на хід виборчого та взагалі політичного процесу в країні.

Стаття 39 Конституції України зазначає, що потрібно завчасно попереджувати органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування про проведення мітингів, походів, демонстрацій або мирних зібрань; відповідно до закону, суд може обмежувати реалізацію права мирних зібрань «...в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей» [1, ст. 39]. Під час застосування такого основоположного правила потрібно враховувати особливості саме Виборчого кодексу, в якому зазначається про свободу передвиборчої агітації.

Сьогодні великого значення набуває агітація у соціальних мережах, оскільки кожен має вільний доступ до Інтернету. Існує декілька чинників, чому кандидати все більше використовують таку форму агітації. По-перше, якщо взяти положення, що громадяни не можуть витратити кошти на здійснення передвиборчої агітації, то використання Інтернету для здійснення такої агітації не буде таким витрачанням, оскільки більшість користувачів мають безлімітний пакет доступу до мережі Інтернет, використовуючи його переважно для особистих потреб [8, с. 236]. По-друге, існує «вірусне розповсюдження», завдяки якому багато людей зможуть отримати інформацію про того чи іншого кандидата. По-третє, здійснюється соціальна, географічна мобілізація прихильників певного кандидата на одній сторінці у соціальній мережі, що сприяє обговоренню його позитивних якостей та вчинків. Оскільки люди довіряють контенту, то прочитавши коментарі особа може змінити своє ставлення до цього кандидата та долучитись до кількості його прихильників.

Нині не існує жодних заборон для використання соціальних мереж під час передвиборчої агітації, тобто така форма агітації не регулюється правом. На нашу думку, треба обов'язково внести до Виборчого кодексу України деякі обмеження для такої діяльності, адже соціальні мережі можуть стати середовищем для зловживань з боку кандидатів.

Як показує практика, зазначені у законі форми передвиборчої агітації є в даний час найбільш використовуваними

в практиці виборчих кампаній, а отже, з ними і пов'язані найпоширеніші зловживання. Однією з форм зловживання правом суб'єктів виборчого процесу на передвиборчу агітацію є порушення вимог щодо розміщення агітаційного матеріалу в засобах масової інформації а також порушення вимог, висунутих щодо розміщення на об'єктах зовнішньої реклами агітаційних матеріалів [3, ст. 51].

Засоби масової інформації, тобто засоби, призначені для публічного поширення друкованої або аудіовізуальної інформації, відповідно до ч. 2 ст. 22 Закону України «Про інформацію» [9, ст. 22] задовольняють потреби суб'єктів інформаційних відносин шляхом надання інформаційної продукції та послуги. Неможливо заперечувати важливість діяльності ЗМІ у висвітленні виборів. Крім того, що ЗМІ інформують населення про перебіг виборчого процесу, процедуру голосування, спосіб заповнення виборчого бюлетеня та інші питання, пов'язанні з реалізацією громадянами виборчих прав; також ЗМІ можуть залучатися до поширення передвиборчої агітації: як в першому, так і в другому випадку діяльність з розповсюдження масової інформації повинна ґрунтуватися на засадах рівності (ч. 1 ст. 54 Виборчого кодексу) та збалансованості (абз. 4 ч. 2 ст. 49 Виборчого кодексу України) інтересів суб'єктів виборчого процесу – кандидата, партії (організації партії). Проаналізувавши ст. 54 Виборчого кодексу, яка регламентує загальний порядок залучення засобів масової інформації, та подальшу його деталізацію щодо використання електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації та друкованих ЗМІ у ст. 55 та ст. 56 цього Кодексу можна виокремити такі вимоги щодо задоволення забезпечення принципу рівності суб'єктів виборчого процесу:

1) рівні умови щодо надання одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу: засіб масової інформації, який надає 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) (ч. 4 ст. 54 Виборчого кодексу);

2) відкритість та доступність інформації щодо розцінок за одиницю ефірного часу (ч. 1 ст. 55 Виборчого кодексу) та одиниці вартості друкованої площі (ч. 4 ст. 56 Виборчого кодексу);

3) незмінність вартості розміщення одиниці ефірного часу та одиниці друкованої площі, що надаються для розміщення агітаційного матеріалу (крім того, законом передбачено неможливість застосування пільг або знижок та оплати наданої послуги суб'єкту виборчого процесу) (абз. 2 ч. 3 ст. 54 Виборчого кодексу);

4) заборона висловлювати власну думку або надавати оцінку передвиборчої програми а також у будь-якій іншій спосіб надавати перевагу одному з учасників виборчої кампанії (ч. 2 ст. 55 та ч. 4 ст. 57 Виборчого кодексу) [3, ст. 54–57].

Крім того, ЗМІ, які надають послуги щодо розміщення передвиборчої агітації, мають дотримуватися інших вимог, передбачених Виборчим кодексом, зокрема щодо заборони поширенню завідомо неправдивих відомостей про кандидата, партію (організацію партії) – суб'єктів виборчого процесу та наступне відновлення репутації за рахунок засобу масової інформації, що поширював таку інформацію, під рубрикою "Спростування" (ч. 2 ст. 57 Виборчого кодексу) [3, ст. 57].

Законодавець розмежував поняття «передвиборча агітація» та «політична реклама» в нормах виборчого законодавства. Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 51: «передвиборча агітація може проводитися в таких формах: оприлюднення у засобах масової інформації політичної реклами, виступів, інтерв'ю, нарисів, відеофільмів інших публікацій та повідомлень» [4, с. 95] можна зробити висновок, що «передвиборча агітація» та «політична реклама» співвідносяться як ціле та частина – політична реклама

є однією з форм передвиборчої агітації. Але така дефініція не дає можливість повністю розкрити поняття «політична реклама», а також залишає відкритим питання про можливість застосування до «політичної реклами» нормативно-правових приписів актів законодавства, які регулюють відносини з виробництвом, розповсюдженням та споживанням реклами на території України.

Відповідно до абз. 9 ст. 1 Закону України «Про рекламу» політичною рекламою є інформація у будь-якому вигляді, поширена у будь-якій формі, яка 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. Крім того, законодавець включив до списку політичної реклами 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) [10, ст. 1]. Сам порядок розміщення та вимоги до змісту й оформлення політичної реклами регламентуються Виборчим кодексом, зокрема норми цього Кодексу вимагають відокремлення політичної реклами від інших агітаційних матеріалів шляхом позначення її як такої (ч. 8 ст. 57 Виборчого кодексу). Крім того, що політична реклама має виокремлюватися від матеріалів передвиборчої агітації, у Виборчому кодексі наголошується на необхідності окремого розміщення політичної реклами від комерційної та соціальної (зокрема, заборона розміщення їх в одному блоці) (ч. 9 ст. 57 Виборчого кодексу). Також Закон наголошує на обмеженні переліку місць можливого розміщення агітаційних матеріалів, політичної реклами зокрема: протиправним є розміщення агітаційного матеріалу та політичної реклами на будинках та приміщеннях органів державної влади, органів влади АРК а також органів місцевого самоврядування, установах, підприємствах та організаціях державної та комунальної форм власності [3, ст. 57].

Вважаємо доцільним розглянути питання щодо суб'єктів передвиборчої агітації. Виборче законодавство не містить чіткого переліку суб'єктів, які можуть здійснювати передвиборчу агітацію, але існують статті, які обмежують дії суб'єктів виборчого процесу щодо здійснення агітації.

У ч. 1 ст. 57 Виборчого кодексу України зазначається, що забороняється брати участь у передвиборчій агітації таким суб'єктам: іноземцям та особам без громадянства; органам виконавчої влади, органам влади АРК та органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам і судам, їх посадовим і службовим особам у робочий час (крім випадків, якщо така особа є кандидатом на відповідних виборах); членам виборчих комісій під час виконання обов'язків членів виборчих комісій на строк здійснення повноважень. [3, ст. 57].

Якщо ж казати про заборону участі в здійсненні передвиборчої агітації іноземцям та особам без громадянства, то це можна пояснити частиною 1 статті 38 Конституції України в якій зазначається, що вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування мають право тільки громадяни України [1, ст. 38]. Звідси випливає, що в іноземців та в осіб без громадянства виборчих прав немає, а тоді вони і не можуть брати участь у передвиборчій агітації. Але, незважаючи на таку заборону, деякі кандидати під час виборчих перегонів залучають громадян інших держав до здійснення агітації на їх користь.

Заборона здійснення агітації наступній групі суб'єктів пояснюється наявністю в них владних повноважень, завдяки яким вони можуть вплинути на виборців. Вважаємо, доречніше було б вказати, що забороняється здійснювати агітацію саме посадовим та службовим особам

органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, оскільки саме вони є фізичними особами, які наділені виборчими правами. Самі ж органи, по суті, є юридичними особами без власної волі та свідомості. Крім того, у такому формулюванні заборони відсутнє поняття «індивідуальна відповідальність». Наприклад, якщо лише одна посадова особа порушить заборону щодо передвиборчої агітації, то відповідати за це буде весь орган, а не конкретно ця особа. Отже, саме тому було б правильно змінити формулювання обмеження.

Третя група суб'єктів, яким забороняється здійснювати агітацію це члени виборчої комісії. Цю заборону можна поєднати тим, що члени виборчої комісії організовують підготовку та проведення виборів, а також здійснюють нагляд за дотриманням виборчого законодавства. Якщо ж вони будуть брати участь в агітації виборців, то такі дії будуть підривати цільове призначення виборчої комісії, оскільки вона повинна тримати нейтралітет у виборчих перегонах.

Вважаємо, що питання відповідальності за порушення обмежень, умов здійснення агітації, та розповсюдження, розмішування агітаційних матеріалів врегульовано досить чітко та детально. За такі правопорушення передбачена адміністративна відповідальність. Насамперед, така відповідальність передбачена у статтях 212-9–212-15 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Для того щоб встановити факт скоєння правопорушення та взагалі факт злочину, потрібно перевірити певну низку чинників, яким повинно відповідати те чи інше правопорушення.

На нашу думку, найчастіше кандидати порушують ст. 212-10 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Порушення обмежень щодо ведення передвиборчої агітації, агітації референдуму. У статті зазначено, що забороняється проводити агітацію в місцях, що заборонені законом. Хоча суддям і складно кваліфікувати, яке місце належить до забороненого, перед цим потрібно перевірити низку умов, але ми можемо зазначити, що цими місцями точно є заклади освіти. У ч. 3 ст. 31 Закону України «Про освіту» зазначено, що політичні партії (об'єднання), їх члени, депутати (кандидати в депутати) не мають права провадити свою діяльність в закладах освіти, зокрема створювати власні осередки чи в будь-який інший спосіб втручатися в їхню освітню діяльність [11, ст. 31]. Зважаючи на ту ситуацію, що в нашій країні нині йдуть виборчі перегони та може здійснюватися передвиборча агітація, можемо навести приклад порушення цієї норми.

20 вересня 2020 року на території Київського національного університету імені Тараса Шевченка Ірина Верещук, яка є кандидатом в мери Києва від партії «Слуга

народу», розповідала про списки кандидатів від партії «Слуга народу» на виборах до Київської ради. Можна зазначити, що проведення такого заходу суперечило ст. 212-10 Кодексу України про адміністративні правопорушення, оскільки він проводився на території закладу освіти, який є забороненим місцем для здійснення агітації.

Також часто порушують ст. 212-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення: порушення порядку розміщення агітаційних матеріалів чи політичної реклами або розміщення їх у заборонених законом місцях.

Отже, дослідивши таке правове явище, як «агітація», та основні його складники, можемо зробити **висновки**:

1. У сучасній юридичній літературі є різні підходи щодо тлумачення поняття передвиборча агітація. Аналіз наукових досліджень щодо природи цієї правової категорії дає змогу виокремити кілька підходів щодо її тлумачення: суб'єктно-інституційний, політико-функціональний, техніко-організаційний, соціально-філософський та нормативістський підходи. Нормативістський підхід найбільш точно відображає правову природу «передвиборчої агітації», та отримав своє закріплення у відповідних нормах національного законодавства, що регламентує різні етапи та рівні виборчого процесу.

2. Відповідно до Виборчого кодексу України, існують 10 основних форм проведення агітації. Найбільш ефективними з них вважається збори громадян. Також через розвиток інтернет-технологій, великого поширення набуває агітація у соціальних мережах, але це питання поки що не врегульовано на законодавчому рівні.

3. Неможливо заперечувати важливість діяльності ЗМІ у висвітленні виборів. ЗМІ виконують функцію інформування населення щодо перебігу виборчого процесу: процедури голосування та способів заповнення виборчого бюлетеня інші питання, пов'язанні з реалізацією громадянами виборчих прав. Крім того, ЗМІ активно залучаються до поширення передвиборчої агітації. Законодавець розмежував поняття «передвиборча агітація» та «політична реклама» в нормах виборчого законодавства та бланкетно закріпив дефініцію в нормах законодавства, що регулює відносини у сфері реклами.

4. У законодавчій базі не міститься точного переліку суб'єктів передвиборчої агітації. Брати участь у передвиборчій агітації забороняється трьом групам осіб. Вважаємо, що потрібно змінити формулювання щодо заборони участі в передвиборчій агітації органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування.

5. За порушення умов агітації передбачена адміністративна відповідальність (ст. 212-9–212-15 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 5, ст. 38, ст. 39.
2. Шверева В.Є. Проблеми правового регулювання передвиборчої агітації в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2011. 254 с.
3. Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 р. № 396-IX. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 20.09.2016).
4. Шевченко Т.С. Правове регулювання передвиборчої агітації у засобах масової інформації. *Наукові записки НаУКМА*. 2012. Т. 129. С. 93–96.
5. Афанасьєв М.В. Технологічна складова виборчої інженерії. *Юридичний вісник України*. 2013. № 3. С. 66–72.
6. Посполева І.М. Конституційно-правове регулювання передвиборчої агітації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2016. 192 с.
7. Швереева В.Є. Проблеми правового регулювання передвиборчої агітації в Україні : монографія. Харків : Слово, 2012. 316 с.
8. Шверева В.Є. Проблемні питання правового регулювання передвиборчої агітації із застосуванням мережі Інтернет. *Visegrad Journal On Human Rights*. 2016. № 4. Ч. 1. С. 233–238.
9. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (дата звернення: 01.10.2020).
10. Про рекламу : Закон України від 3 липня 1996 р. № 270/96-ВР. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 01.10.2020).
11. Про освіту : Закон України від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (дата звернення: 03.10.2020).
12. Шверева В.Є. Массовые акции в контексте предвыборной агитации Проблемы законности: *Вопросы государственного строительства, конституционного, гражданского и международного права*. Харьков, 2013. Вып. 122. С. 33–44.
13. Адашиш Л.І. Тлумачення передвиборчої агітації та форми її здійснення політичними партіями на виборах народних депутатів України. *Право і суспільство*. 2011. № 6. С. 19–25.