

Поспелова І. М.,
аспірант

Інституту законодавства Верховної Ради України

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ ЯК СТАДІЇ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Анотація. У статті автор досліджує поняття передвибірної агітації як складного політико-правового феномену виборчого процесу. З метою забезпечення розкриття сутності та значення, проаналізовано передвибірну агітацію як особливий вид соціальної та юридичної діяльності як стадії виборчого процесу, суб'єктивного права та юридичного обов'язку, тобто в цілому як інституту виборчого права. Автор проводить історично-правовий аналіз законодавчої регламентації передвибірної агітації для кожного з видів виборів, що проводяться в Україні.

Ключові слова: передвибірна агітація, виборчий процес, стадії виборчого процесу, політична реклама.

Насамперед слід зазначити, що з моменту проголошення незалежності України, проблеми забезпечення реалізації форм народного волевиявлення (виборів, референдумів) залишаються одними з найбільш актуальними для державотворчої і правотворчої практики України. Після прийняття Конституції України на загальнодержавному рівні було визначено, що народ України як носій суверенітету і єдине джерело влади в державі має безумовне і пріоритетне право на її здійснення безпосередньо, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а одними з основних форм безпосередньої демократії, за допомогою яких реалізується народне волевиявлення є вибори і референдум.

Постановка проблеми. На жаль, на сучасному етапі розвитку України організація виборчого процесу на законодавчому рівні є відносно врегульованим явищем, а низка проблем з цього питання в сучасній науці ще не висвітлена достатньою мірою. Однією з таких проблем виступає недостатня правова регламентація передвибірної агітації як стадії виборчого процесу. Учених переважно цікавлять більш загальні проблеми виборчого права, наприклад: еволюція виборчих систем в Україні, місце і роль політичних партій у виборчому процесі, загальні питання щодо вдосконалення виборчого законодавства. Проте питанням передвибірної агітації в наукових дослідженнях увага майже не приділяється. А як наслідок, неналежне наукове опрацювання породжує низький рівень законодавчого закріплення. Попри всі позитивні як кількісні, так і якісні зміни, яких зазнало виборче законодавство України в частині ведення передвибірної агітації, рівень відповідної правової урегульованості виборчого процесу на сьогодні не можна визнати задовільним.

Безперечно, вітчизняна конституційно-правова наука має серйозні наукові здобутки в дослідженні проблем теорії і практики виборів. Це підтверджують цікаві та змістовні дослідження таких вітчизняних учених-конституціоналістів, як: Ю. Барабаш, О. Батанов, Ю. Бисага, Д. Белов, О. Бориславська, А. Георгіца, С. Головатий, Ю. Ключковський, Р. Князевич, А. Колодій, В. Погорілко, П. Любченко, А. Мегера, М. Ставнійчук, О. Тодика, О. Фрицький, М. Цвік, В. Шаповал та ін. Наукова розробка питань передвибірної агітації як стадії виборчого процесу міститься також в роботах російських дослідників, зокрема: Л. Аглесвої, В. Крупіна, М. Хачатурова, В. Фалькова та ін.

Метою цієї статті є дослідження поняття «передвибірної агітації» як стадії виборчого процесу, а також визначення її правової природи, сутності та особливостей.

Виклад основного матеріалу дослідження. Комплексне дослідження поняття «передвибірної агітації» як частини виборчого процесу, важливої його стадії та безпосередньо як різновиду політичної діяльності неможливе без розкриття змісту таких понять, як: «виборчий процес», «виборча процедура» та «стадія виборчого процесу».

Слід зазначити, що юридичний процес у конституційному праві дозволяє акцентувати увагу на механізмі дії норм, регулюючих законодавчий процес, процедуру проведення виборів та референдумів, участі різних суб'єктів у політичному процесі. Так чи інакше, але розкриття поняття виборчого процесу нерозривно пов'язане з юридичним процесом організації і проведення виборів. Саме тому виборчий процес можна визначити як технологічну інфраструктуру і форму реалізації конституційних принципів організації виборів та забезпечення виборчих прав людини і громадянина в межах, передбачених законом, комплексу виборчих дій та процедур, що забезпечують реалізацію політичного права громадян обирати і бути обраним до органів державної влади та місцевого самоврядування [1]. Вказаний аналіз поняття «виборчого процесу» здійснюється на основі розширеного тлумачення, проте законодавчо закріплено менш розширене поняття виборчого процесу, а саме: «здійснення суб'єктами, визначеними статтею 12 цього Закону, виборчих процедур, передбачених цим Законом» [2]. Таким чином, реалізація виборчого процесу нерозривно пов'язана із здійсненням певних виборчих процедур.

У науковій літературі також є поширеним тлумачення виборчого процесу як різновиду установчого процесу, який, у свою чергу, є видом юридичного процесу. Тобто виборчий процес – це діяльність, яка здійснюється в певній, чітко визначеній виборчим законодавством послідовності і складається з кількох стадій (етапів) [3, с. 90].

Як формалізоване явище виборчий процес включає встановлену законом сукупність стадій, що забезпечують його цілісність та легітимність результатів виборів, а стадії, у свою чергу, включають сукупність конкретних виборчих процедур та дій [4, с. 45]. Тому забезпечення конституційно-правової легітимності виборів можливе виключно шляхом здійснення сукупності юридично необхідних та достатніх процедур, дій та стадій виборчого процесу. У науці конституційного права звичайно виділяють такі стадії виборчого процесу: призначення виборів; утворення виборчих округів та виборчих дільниць; утворення (формування складу) виборчих комісій; складання, перевірка та уточнення списків виборців; висування і реєстрація кандидатів; передвибірна агітація; голосування; підрахунок голосів виборців; встановлення та оприлюднення результатів виборів [5, с. 112].

Істотна роль у виборчому процесі належить демократично організованій передвибірній агітації, яка передбачає забезпе-

чення достатнього рівня конкурентності виборчої кампанії, надаючи громадянам можливість об'єктивно оцінити розстановку політичних сил у суспільстві.

Варто зазначити, що порівняльно-історичний аналіз виборчого законодавства дає підстави стверджувати, що обсяг нормативного матеріалу щодо передвиборної агітації, починаючи з перших виборчих законів і до наших днів постійно збільшувався. Так, перший закон, який був застосований на виборах народних депутатів у незалежній Україні, а саме – Закон «Про вибори народних депутатів УРСР» від 27 жовтня 1985 року, який зі змінами і доповненнями діяв до 1993 року, містив лише одну, достатньо лаконічну статтю (ст. 41) щодо ведення передвиборної агітації і крім того, ця стаття майже дослівно відтворювала ст. 47 союзного закону. У наступних законах – «Про вибори народних депутатів України» від 18 листопада 1993 року передвиборній агітації вже відводиться цілий розділ (розділ 8), що включав в себе 5 статей, у новому законі від 24 вересня 1997 року – це вже 7 статей. Не оминув увагою передвиборну агітацію і закон 2001 року – відповідно – розділ 8 (ст. ст. 50–56), і хоча кількість статей зменшилась, проте їх зміст став ще більш об'ємний. Специфічною є правова регламентація передвиборної агітації щодо виборів Президента України. Так, перша редакція відповідного закону від 05 липня 1991 року взагалі не містила ні слова про передвиборну агітацію на виборах глави держави, лише одна стаття, яка могла мати відношення до аналізованого процесу – це ст. 14 – «Гарантії діяльності кандидатів у Президенти УРСР, довірених осіб». Уже нова редакція цього закону від 24 лютого 1994 року включала розділ 5 – «Передвиборна агітація», що містив три статті об'єднанні окремим розділом.

Поряд із цим, аналогічним чином складається ситуація і на місцевих виборах. Перший закон від 27 жовтня 1989 року навіть не зважаючи на подальші зміни від 26 червня 1992 року, передвиборній агітації приділяв надзвичайно мало уваги – лише одна стаття (ст. 40). Наступний закон від 14 січня 1998 року відповідно містив вже три статті, об'єднанні окремим розділом.

Отже, аналіз форми закріплення нормативного матеріалу у вітчизняних виборчих законах дає підставу стверджувати про зростаючу роль передвиборної агітації як стадії виборчого процесу. За основу змістовного аналізу передвиборної агітації варто брати законодавство, що регулює проведення виборів народних депутатів та виборів депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів (далі – місцеві вибори). Саме названі закони дають підстави стверджувати про відповідну відмінність положень щодо проведення передвиборної агітації.

Вперше поняття «передвиборної агітації» у вітчизняному законодавстві з'явилося у змінах від 17 листопада 2005 року до Закону України «Про вибори народних депутатів України» – здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати «за» або «проти» певного суб'єкта виборчого процесу. Як вказує М.В. Хачатуров, поняття передвиборної агітації потребує вдосконалення, оскільки вона повинна виражатися у діяльності, що має систематичну, послідовну, стійку публічну спрямованість та явно виражену мету – спонукати виборців голосувати за чи проти відповідного суб'єкта [6, с. 9].

Науковці одноставні у віднесенні передвиборної агітації до основних стадій виборчого процесу. При чому більшість дослідників передвиборної агітації пропонують її визначати як «виборну агітацію», що виражає її сутність як складової виборчого процесу [7, с. 51].

У процесі вивчення різних підходів до поняття «передвиборна агітація» у М.Г. Фоміної сформувалося справедливе уявлення про необхідність заміни дефініції «передвиборна агітація» на термін «виборча агітація», яке розкривається як здійснювана в період виборчої кампанії політична діяльність зацікавлених осіб, спрямованих на спонукання виборців до участі чи неучасті у виборах, голосування «за» чи «проти» кандидатів (політичних партій), які балотуються до органів влади [8, с. 13].

Здійснювана в процесі передвиборної агітації діяльність завжди має політичний зміст, оскільки вона є інститутом похідним від панівного в державі політичного режиму. А.О. Мальков вказує, що у демократичних країнах передвиборна агітація виступає в якості головного законного засобу політичної боротьби в ході виборів, забезпечуючи вільні умови їх проведення, змагальність і гласність, дозволяє виборцям отримати необхідну для голосування інформацію про кандидатів і політичні партії. У тоталітарних і авторитарних державах передвиборна агітація відсутня взагалі або являє собою інструмент ідеологічного впливу на населення, за допомогою якого режим монополює культуру вихідні йому цінності і контролює суспільство, забезпечуючи тим самим своє постійне перебування при владі [9, с. 15].

Вважаємо, що вивчення передвиборної агітації вимагає її комплексного аналізу з різних сторін цього складного політико-правового феномену. Така позиція обґрунтовується тим, що передвиборна агітація може розглядатися як: особливий вид соціальної діяльності, інститут виборчого права, стадія виборчого процесу, суб'єктивне право, юридичний обов'язок. Таким чином, з урахуванням вищевикладеного передвиборну агітацію доцільно розглядати з точки зору кожного з вказаних підходів.

Нормативне визначення інституту передвиборної агітації надано в Законі України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року № 4061-VI. Законодавець при цьому визначає передвиборну агітацію саме як соціальну та юридичну діяльність: встановлюється, що передвиборна агітація – це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного кандидата. При цьому зазначено, що передвиборна агітація може здійснюватися в будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України та законам України [2].

Агітація здійснюється з метою одержання відповідного результату, який можна передбачити заздалегідь – не в тому значенні, що його можна підрахувати, а тому, що він розрахований на однакову реакцію з боку певної категорії виборців – голосувати «за» або «проти» кандидата чи партії. Цей результат досягається за рахунок того, що агітація нав'язує аудиторії певне ставлення до фактів через емоційне забарвлення повідомлення, замовчування частини інформації, однобічних припущень тощо [10, с. 66].

Передвиборна агітація як інститут виборчого права являє собою сукупність правових норм, що регулюють відносини інформаційного характеру між учасниками виборчого процесу, та служать меті обрання депутатів, виборчих посадових осіб у межах представницької системи демократії [6, с. 17]. Проте «передвиборна агітація» як складова поряд з «інформуванням виборців» входить до інституту «інформаційне забезпечення виборчого процесу». Здійснення передвиборної агітації нерозривно пов'язане з використанням інформаційного простору, оскільки має місце постійний обмін інформацією.

Передвиборна агітація розглядається також як стадія виборчого процесу, проте виборчий процес як суспільно-політичне явище є досить швидкоплинним і відповідно обмежується в часі строками проведення, то передвиборна агітація є однією з усіх стадій виборчого процесу, яка повною мірою не відповідає принципу послідовності. Однак така позиція не є суттєвою і не ставить під сумнів виділення передвиборної агітації як самостійної стадії виборчого процесу, оскільки вона має свою специфічну мету, особливе коло суб'єктів, передбачає своєрідні виборчі дії та процедури [7, с. 56].

Передвиборна агітація як стадія виборчого процесу являє собою чітко обмежений темпоральними рамками агітаційного періоду інформаційно-правовий режим, метою якого є спонукання голосувати за чи проти кандидатів чи політичної партії. Право на передвиборну агітацію не закріплено в Конституції України, але зміст цього права має конституційно-правовий характер, який ґрунтується на внутрішньо системних зв'язках такого права з конституційними інститутами вільних виборів, правом громадян брати участь в управлінні державними справами, принципом політичного і ідеологічного плюралізму, свободи слова тощо.

Передвиборна агітація також є й юридичним обов'язком суб'єктів виборчого процесу, спрямованим на досягнення мети участі у виборчому процесі, – взяти участь у розподілі представницьких мандатів. У цьому випадку суб'єкти мають додержуватися всіх законодавчо встановлених вимог щодо проведення передвиборної агітації

Хоча в передвиборній агітації задіяна більшість суб'єктів виборчого процесу, безпосередньо участь у дотриманні принципів виборчого процесу беруть особи, які не є суб'єктами виборчого процесу, але мають під час його перебігу певні професійні (службові) або інші права чи інтереси, а також визначені законом обов'язки, – представники ЗМІ, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, правоохоронних органів, підприємств, установ і організацій різних форм власності [11, с. 245].

Дослідники проблематики «передвиборної агітації» схильні її співвідносити з «політичною агітацією» як загальною і частиною, у зв'язку з тим, що передвиборна агітація – найважливіша частина політичної агітації, а політична агітація – виступає своєрідним підготовчим періодом, від якості проведення якої залежить ефективність першої [12, с. 18]. Політична агітація не має спеціального правового регулювання, а тому для неї не існує обмежень щодо фінансування, обсягу ефірного часу, суб'єктів проведення. В.М. Фальков вказує на доцільність прийняття закону «Про політичну агітацію» з метою законодавчого закріплення заборони на її проведення за місяць до початку проведення виборчої кампанії [13, с. 58]. Як діяльність з розповсюдження політичних ідей та поглядів, політична агітація виступає як форма політичної пропаганди. Саме тому, з урахуванням розвитку демократичних інститутів виборчого процесу, політичну пропаганду слід розглядати виключно як вид діяльності з розповсюдження інформації на вільній конкурентній основі.

Висновки. Таким чином, можна констатувати, що законодавче визначення передвиборної агітації є недостатнім та потребує уточнення. Ступінь наукової розробки проблематики передвиборної агітації є недостатнім, а питання щодо її сутності, змісту, структури, а також розмежування з суміжними категоріями виборчого права доволі дискусійними. Вважаємо, що передвиборна агітація є складним політико-правовим феноменом та для всебічного розкриття її сутності має розглядатися як особливого виду соціальна та юридична діяльність,

інститут виборчого права, стадія виборчого процесу, суб'єктивне право, юридичний обов'язок. Перспективи подальших досліджень полягають у розгляді особливостей передвиборної агітації для кожного з видів виборів, що проводяться в Україні – вибори народних депутатів України, виборів Президента України, виборів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних та міських голів. У зв'язку з цим перспективи подальших досліджень полягають у детальному аналізі передвиборної агітації в Україні та проведення порівняльно-правового аналізу її нормативного врегулювання.

Література:

1. Погорілко В.Ф. Поняття виборчого процесу та його загальна характеристика / В.Ф. Погорілко, В.С. Чижиковський // Вісник Запорізького державного університету. – 2003. – № 1.
2. Про вибори народних депутатів : Закон України від 17.10.2011 р. № 4061-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 10–11. – Ст. 73.
3. Ковальчук О.Б. Стадії виборчого процесу в Україні / О.Б. Ковальчук // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ при Національній академії внутрішніх справ України. – 2001. – № 2. – С. 89–97.
4. Дмитриев Ю.А. Избирательное право : [учебник] / Ю.А. Дмитриев, В.Б. Израелян. – М. : ЗАО Юстицинформ, 2008. – 312 с.
5. Ковальчук О.Б. Засади виборчого процесу в Україні // О.Б. Ковальчук // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали VIII регіональної науково-практичної конференції (13–14 лютого 2002 р.). – Львів : Юридичний факультет Львівського національного університету ім. Івана Франка, 2002. – С. 11–113.
6. Хачатуров Н.В. Право на предвыборную агитацию: правовое регулирование и особенности реализации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Н.В. Хачатуров. – Ростов-на-Дону : Б.и., 2004. – 26 с.
7. Аглеева Л.Т. Предвыборная агитация в избирательном праве Российской Федерации (вопросы теории и практики) : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Л.Т. Аглеева. – Екатеринбург, 2006. – 189 с.
8. Фомина М.Г. Предвыборная агитация как фактор повышения эффективности избирательных кампаний в Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 23.00.02 «Политические институты; этнополитическая конфликтология; национальные и политические процессы и технологии» / М.Г. Фомина. – М., 2009. – 18 с.
9. Малюков А.А. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации в Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / А.А. Малюков. – М., 2004. – 18 с.
10. Большакова О. Критерії розмежування передвиборної агітації та іншої інформації, пов'язаної з виборчим процесом / О. Большакова // Вісник Центральної виборчої комісії України. – 2006. – № 1(3). – С. 63–71.
11. Позачергові вибори народних депутатів України 2007 року : [інформаційно-довідкове видання]. – К. : Фенікс, 2008. – 704 с.
12. Мостовщиков В.Д. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации и ее финансирования в Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В.Д. Мостовщиков. – Екатеринбург, 1998. – 185 с.
13. Фальков В.Н. Совершенствование правового регулирования предвыборной агитации в Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В.Н. Фальков. – Тюмень, 2003. – 241 с.
14. Колосок С.В. Зв'язки з громадськістю у формуванні іміджу органів державного управління : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 25.00.01 / С.В. Колосок. – К., 2003. – 21 с.

Поспелова И. Н. Понятие и особенности предвыборной агитации как стадии избирательного процесса

Аннотация. В научной статье автор исследует понятие предвыборной агитации как сложного политико-правового феномена избирательного процесса. С целью обеспечения раскрытия сущности и значения, проанализировано предвыборную агитацию как особый вид социальной и юридической деятельности, как стадии избирательного процесса, субъективного права и юридической обязанности.

сти, то есть в целом как института избирательного права. Автор проводит историко-правовой анализ законодательной регламентации предвыборной агитации для каждого из видов выборов, проводимых в Украине.

Ключевые слова: предвыборная агитация, избирательный процесс, стадии избирательного процесса, политическая реклама.

Pospielova I. Concept and peculiarities of pre-election campaign as a stage of electoral process

Summary. In this scientific article the author studies the

concept of the pre-election campaign as a complicated political and legal phenomenon of the electoral process. Pre-election campaign was analyzed as a specific type of social and legal activity, as a stage of electoral process, subjective law and legal obligation for the purpose of disclosing concept and meaning, i.e., in general as an electoral law institute. The author carries out historical and legal analysis of the legislative regulation of the pre-electoral campaign for each type of elections held in Ukraine.

Key words: election campaign, the electoral process, the stage of the electoral process, political advertising.