

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО»

На правах рукопису

ШЕВЕРЄВА ВІТАЛІНА ЄВГЕНІВНА

УДК 342.849.2 (477)

**ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ
АГІТАЦІЇ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник – Серьогіна Світлана Григорівна,
кандидат юридичних наук, доцент

Харків – 2011

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1	
ІСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПРОВЕДЕННЯ	
ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ.....	
	14
1.1. Поняття і зміст передвиборної агітації: теоретико-правовий	
аспект.....	14
1.2. Правове регулювання передвиборної агітації у	
зарубіжних країнах	36
1.3. Еволюція інституту передвиборної агітації в Україні	63
1.4. Правове регулювання обмежень проведення передвиборної агітації.....	80
Висновки до розділу 1.....	108
РОЗДІЛ 2	
ФОРМИ І ЗАСОБИ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	
	112
2.1. Безпосереднє спілкування з виборцями як форма	
передвиборної агітації.....	112
2.2. Масові акції як форма передвиборної агітації.....	131
2.3. Проведення передвиборної агітації із застосуванням ЗМІ.	
Політична реклама.....	145
2.4. Шляхи удосконалення виборчого законодавства України	
щодо порядку проведення передвиборної агітації.....	169
Висновки до розділу 2.....	188

ВИСНОВКИ.....	192
ДОДАТОК А.....	198
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	215

ВСТУП

Актуальність теми. Становлення демократичних інститутів в Україні на сучасному етапі політико-правового розвитку супроводжується стрімкою еволюцією виборчого законодавства, вдосконаленням інформаційних відносин, застосуванням новітніх технологій і електоральних процедур. Визначальний вплив на динаміку електоральних уподобань здійснює передвиборна агітація, яка займає центральне місце у структурі виборчого процесу. Інститут передвиборної агітації в демократично орієнтованих країнах виступає чинником формування певної політичної поведінкової установки у свідомості виборців, служить формуванню електоральних симпатій чи антипатій. Ступінь свободи передвиборної агітації значною мірою визначає рівень демократизму всього інституту виборів і практики його реалізації.

Соціальне і функціональне призначення передвиборної агітації за умов достатньої розвиненості політичної і правової культури може бути реалізоване тільки шляхом додержання основних засад та правил її організації. Досвід проведення виборів в Україні свідчить про те, що правова регламентація процесу передвиборної агітації тривалий час відбувається в умовах перманентної модернізації виборчого права, нестабільності виборчої системи, застосування інформаційних війн, адміністративного ресурсу, апробації різних політичних і піар-технологій, неефективності юридичної відповідальності. Виборче законодавство має суттєві недоліки і прогалини, особливо щодо регулювання інституту передвиборної агітації.

Ситуація ускладнюється тим, що Українська держава і суспільство ще не мають нормальних захисних механізмів політико-правової реалізації виборчого процесу, а застосування різного роду сумнівних і незаконних виборчих технологій щодо маніпулювання суспільною свідомістю може піддавати сумніву легітимність виборів, знижує рівень довіри до влади, скорочує участь громадян у здійсненні народовладдя. Формування сучасної правової технології здійснення

виборчих процедур вимагає на сьогодні новітніх наукових знань, розроблення нової доктрини виборчого права, модернізації теоретичної концепції розвитку стадій виборчого процесу, особливо найважливішої із них – передвиборної агітації, де б із позицій методологічного плюралізму та з урахуванням вітчизняних надбань конституційно-правової думки і світового досвіду була б вирішена проблема вдосконалення виборчого законодавства.

Теоретичну основу дослідження становлять роботи таких українських державознавців із виборчого права та процесу, як Ю. Г. Барабаш [6], О. В. Марцеляк [157], В. Ф. Погорілко [113], С. Г. Серьогіна [277], М. І. Ставнійчук [284], Т. В. Стешенко [287], Ю. М. Тодика, В. Д. Яворський [294; 295] та ін. Серед робіт російських дослідників із цих питань автор спиралася на праці Ю. А. Дмитрієва [56], О. В. Іванченка [72], В. В. Ігнатенка [75], С. Д. Князева [99], В. І. Лисенка [145], М. С. Матейковича [158], О. Є. Постнікова [201], М. В. Сербіна [274], О. П. Сунцова [290], С. О. Янжинова [322] та ін.

Проблемам передвиборної агітації присвятили свої праці такі українські та російські автори, як Л. Т. Аглеєва [1], З. Ш. Башаєв [10], Ю. С. Білоус [11], С. В. Большаков [16], О. Ю. Большакова [14], С. В. Кальченко [88], С. В. Кошмаріна [120], А. Й. Магера [147], А. О. Малюков [156], В. Д. Мостовщиков [165], В. М. Фальков [303], М. В. Хачатуров [306], П. С. Чудов [314] та ін.

Незважаючи на значну кількість та гостроту проблем, питання передвиборної агітації залишається найменш дослідженим у вітчизняному державознавстві. У радянський період цьому питанню вчені майже не приділяли уваги, адже тоді передвиборна агітація не мала відокремлення від політичної агітації і розглядалась як складова ідеологічної партійної роботи. За більш ніж 70 років радянської доби фактично не було проведено жодного поглибленого юридичного дослідження з означеної тематики. Із проголошенням незалежності окремі аспекти проведення передвиборної боротьби почали привертати увагу вітчизняних дослідників, але комплексного дослідження цього феномену до цього часу проведено не було.

Таким чином, сучасний рівень наукового опрацювання проблем конституційно-правового регулювання передвиборної агітації є недостатнім і не відповідає потребам вітчизняного державно-правового будівництва. На сьогодні в Україні з цих питань відсутні спеціальні дисертаційні і монографічні дослідження, що негативно позначається на юридичній теорії й практиці. Означені фактори обумовлюють актуальність обраної теми дослідження, її теоретичне і практичне значення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконане на кафедрі державного будівництва Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» в межах комплексної програми наукової діяльності № 0186.0.0.070865 за напрямом «Права людини та проблеми організації і функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування в умовах становлення громадянського суспільства». Тема дисертації затверджена вченою радою Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, протокол № 5 від 22.12.2006 р.

Мета і завдання дослідження. *Метою дисертаційної роботи є наукова розробка цілісної концепції теоретичних і конституційно-правових засад передвиборної агітації в Україні, а також дослідження основних проблем її правового регулювання та реалізації.*

Для досягнення означеної мети в дисертації поставлено такі *завдання*:

- визначити сутність і змістовні характеристики передвиборної агітації як категорії науки конституційного права та політико-правового феномену;
- розкрити правовий досвід регулювання передвиборної агітації в Україні та зарубіжних країнах;
- з'ясувати основні етапи еволюції правового регулювання передвиборної агітації в Україні;
- розкрити та систематизувати обмеження щодо здійснення передвиборної агітації;
- з'ясувати видове розмаїття форм і методів проведення передвиборної агі-

тації;

- розкрити характер і ступінь забезпечення вільного здійснення передвборної агітації;
- розглянути проблеми правового регулювання передвборної агітації, встановити причини і умови їх існування;
- розробити пропозиції щодо удосконалення законодавчого визначення передвборної агітації, чіткого відмежування її від інших видів діяльності;
- розробити науково обґрунтовані рекомендації із вдосконалення вітчизняного законодавства щодо проведення передвборної агітації.

Об'єктом дисертаційного дослідження є суспільні відносини, пов'язані з правовим регулюванням та реалізацією передвборної агітації в Україні.

Предметом дисертаційного дослідження є сутність і зміст передвборної агітації, а також її правове регулювання в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання. Зокрема, використовувався *діалектичний підхід*, що передбачає з'ясування сутності та змісту передвборної агітації як явища реальної дійсності в її динаміці, постійному розвитку та взаємозв'язку з іншими політико-правовими явищами. *Системно-структурний метод* дозволив визначити роль і місце передвборної агітації у виборчому процесі, з'ясувати її сутнісні ознаки як різновиду соціальної діяльності, виокремити форми та засоби її проведення, обмеження щодо проведення й здійснити їх класифікацію. *Історико-правовий метод* використовувався для дослідження минулого досвіду правового регулювання передвборної агітації в Україні. *Порівняльно-правовий метод* застосовувався для того, щоб дослідити зміст та юридичне оформлення проведення передвборної агітації в зарубіжних країнах. *Формально-юридичний метод* обумовив послідовний аналіз правового змісту передвборної агітації, форм та засобів її здійснення, особливостей нормативно-правового забезпечення проведення передвборної агітації по виборах до органів державної влади та органів місцевого самовряду-

вання. *Статистичний та конкретно-соціологічний методи* використовувалися для розкриття кількісних і якісних характеристик певних явищ, що існують при проведенні передвиборної агітації. *Логіко-семантичний метод* надав можливість сформулювати рекомендації для внесення змін і доповнень до тексту окремих норм вітчизняного законодавства. *Прогностичний метод* сприяв окресленню перспектив розвитку правового забезпечення передвиборної агітації в майбутньому. У роботі над усіма підрозділами дисертації широко використовувалися такі логічні прийоми, як аналіз та синтез, визначення й класифікація.

Наукова новизна одержаних результатів дослідження полягає в тому, що в ньому вперше у вітчизняній юридичній науці здійснено комплексний аналіз правового регулювання та перспектив розвитку інституту передвиборної агітації в Україні. Автор на фундаментальному рівні розкрив правову природу передвиборної агітації як стадії виборчого процесу, інституту виборчого права, правомочності суб'єктивного виборчого права, різновиду соціальної діяльності та складової частини політичної агітації, що дало можливість переосмислити деякі теоретичні положення науки конституційного права, викласти в авторському розумінні вирішення комплексу проблем правового регулювання передвиборної агітації в Україні. Результати проведеного дослідження знайшли своє відображення у таких нових положеннях, що виносяться на захист:

Уперше:

- обґрунтовано положення про те, що поняття «передвиборна агітація» є комплексною багатоеlementною науковою категорією, яка може розглядатися як юридичний (конституційно-правовий) феномен в об'єктивному, суб'єктивному і процесуальному (технологічному) сенсі, а також як соціально-філософська та політологічна категорія;

- доведено, що об'єктивний аспект зумовлює визначення передвиборної агітації як інституту виборчого права, тобто системи матеріальних і процесуальних правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають між суб'єктами виборчого процесу в результаті здійснення ними інформаційної

діяльності, спрямованої на те, аби спонукати виборців до голосування чи неголосування за тих чи інших кандидатів (списки кандидатів);

- встановлено, що у суб'єктивному сенсі передвиборна агітація є однією із правомочностей суб'єктивного виборчого права, яка полягає у можливості виборців, кандидатів на виборні посади, виборчих об'єднань брати участь у вільному обміні передвиборною політичною інформацією в установлених законом формах і законними методами з метою формування певної електоральної поведінки громадян;

- наведені аргументи про те, що процесуальний аспект передвиборної агітації являє собою складову технологічної інфраструктури виборів, самостійну, відокремлену у часі стадію виборчого процесу, що охоплює собою набір виборчих дій і процедур, які здійснюються уповноваженими суб'єктами з метою спонукання виборців до голосування чи неголосування за тих чи інших кандидатів (списки кандидатів);

- обґрунтовано, що у соціально-філософському плані передвиборна агітація – це різновид свідомої, публічної, цілеспрямованої, соціальної діяльності, що здійснюється протягом законодавчо встановленого періоду, впливає на якісний стан політичної системи суспільства і сама зазнає впливу цієї системи, спрямована на формування певної політичної поведінкової установки у свідомості виборців, задоволення приватних і публічних інтересів;

- аргументовано, що у рамках політологічного підходу передвиборна агітація є складовою частиною політичної агітації, засобом політичного впливу, інструментом у боротьбі політичних партій та окремих кандидатів за політичний авторитет, владу, із застосуванням агітаційних, комунікаційних, медійних ресурсів із метою привернути увагу виборців до себе, до своїх передвиборних програм та спонукати їх до поведінки, бажаної для певного учасника передвиборних перегонів;

- запропоновані критерії розмежування передвиборної агітації й інформування виборців: а) період здійснення; б) суб'єкти здійснення; в) зміст і спрямо-

ваність діяльності суб'єктів передвиборної агітації й інформування виборців; г) суб'єкти впливу; д) джерела оплати. Це дозволило сформулювати пропозиції щодо вдосконалення понятійного апарату виборчого права, запропонувати авторське визначення передвиборної агітації й інформування виборців як категорій виборчого законодавства;

- з'ясовано структуру передвиборної агітації як юридичної конструкції; встановлено, що її елементами є цілі, строки проведення, суб'єкти, об'єкт, форми і засоби, ресурсний потенціал суб'єктів;

- розроблені пропозиції щодо уніфікації правового регулювання форм передвиборної агітації в Україні, зокрема, щодо закріплення єдиного переліку форм передвиборної агітації з різних видів виборів; обґрунтована необхідність законодавчого розмежування форм і засобів передвиборної агітації;

- визначені й проаналізовані проблеми використання сучасних комунікативних технологій у процесі передвиборної агітації, запропоновані заходи щодо включення відносин у цій сфері в орбіту правового регулювання;

- обґрунтовано, що для забезпечення законності при проведенні передвиборної агітації потрібний комплексний підхід, заснований на вдосконаленні виборчого законодавства, посиленні відповідальності за його порушення в частині передвиборної агітації, активізації роботи правоохоронних органів, вдосконаленні судової практики, підвищенні рівня правової культури та роз'яснювальної роботи;

удосконалено:

- періодизацію розвитку передвиборної агітації як самостійного правового інституту на вітчизняних теренах; виокремлено три періоди такого розвитку: 1) 1905–1917 рр. – дореволюційний; 2) 1917–1991 рр. – радянський; 3) з 1991 р. і дотепер – період незалежності України; у межах радянського періоду визначено чотири етапи: 1) 1917–1936 рр.; 2) 1937–1977 рр.; 3) 1977–1987 рр.; 4) 1988–1990 рр.;

- наукові підходи до класифікації обмежень проведення передвиборної агі-

тації, встановлені вітчизняним і зарубіжним законодавством про вибори; в якості критеріїв такої класифікації використано суб'єктний склад, місце проведення, зміст, спосіб та час проведення агітації;

- вчення про детермінованість правової природи передвиборної агітації; обґрунтовано, що вона зумовлюється низкою факторів, зокрема політичним режимом та об'єктивними потребами конкретного етапу розвитку відповідної держави, а також юридичним режимом, встановленим Конституцією і законодавством для реалізації основних прав і свобод (свободи слова, виборчого права, права на інформацію, права на збори, мітинги, демонстрації та інші масові заходи тощо);

дістали подальшого розвитку:

- вчення про форми і методи передвиборної агітації. Запропоновано визначення форм передвиборної агітації, під якими автор розуміє зовнішні прояви виборчих дій і процедур, що здійснюються уповноваженими суб'єктами з метою спонукання виборців до голосування чи неголосування за тих чи інших кандидатів (списки кандидатів). Методи (засоби) передвиборної агітації – прийоми і способи досягнення агітаційного результату в межах виборчого процесу;

- напрями оптимізації інституту передвиборної агітації в законодавстві України щодо посилення гарантій забезпечення дотримання прав і свобод суб'єктів виборчого процесу, рівності кандидатів і політичних партій у проведенні агітаційних заходів, удосконалення правового закріплення вільної діяльності ЗМІ, новітніх засобів комунікації і нових виборчих технологій, боротьби з негативними виборчими технологіями, використанням адміністративного ресурсу, підкупом виборців;

- положення про необхідність уніфікації законодавчого регулювання передвиборної агітації за різними видами виборів та прийняття Виборчого кодексу України;

- положення про необхідність прийняття Закону про масові акції; сформульовано тезу про необхідність узгодження його змісту з положеннями виборчо-

го законодавства щодо масових акцій як форм передвиборної агітації.

Практичне значення одержаних результатів. Основні положення та висновки дисертаційного дослідження можуть бути використані: у науково-дослідній сфері – у процесі подальших наукових досліджень проблемних питань проведення передвиборної агітації та її правового забезпечення; у правотворчій сфері – при вдосконаленні чинного законодавства щодо передвиборної агітації; у навчальному процесі – при підготовці підручників і навчальних посібників з курсів «Конституційне право України», «Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні», «Муніципальне право України», при викладанні відповідних курсів у навчальних закладах правового спрямування, у науково-дослідній роботі студентів; у правовиховній роботі – можуть служити підвищенню рівня правової культури посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, народних депутатів і депутатів місцевих рад, державних і муніципальних службовців.

Апробація результатів дослідження. Основні положення дисертації доповідалися й обговорювалися на засіданнях кафедри державного будівництва Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», на наукових та науково-практичних конференціях: 1) I Міжнародній науково-практичній конференції «Права людини в умовах сучасного державотворення: теоретичні і практичні аспекти» (8–9 грудня 2006 р., м. Суми); 2) всеукраїнській науково-практичній конференції «Юридична наука очима молодих вчених» (16–17 травня 2008 р., м. Харків); 3) всеукраїнській науковій конференції молодих учених «Осінні юридичні читання» (12–13 листопада 2008 р., м. Харків); 4) міжнародній науково-практичній конференції «Проблеми реформування місцевого самоврядування України в контексті європейської інтеграції» (28 жовтня 2009 р., м. Харків); 5) всеукраїнській науково-практичній конференції молодих учених і здобувачів «Сучасні проблеми юридичної науки і практики» (жовтень 2007 р., м. Харків); 6) міжнародній науково-практичній конференції молодих учених, аспірантів і студентів, присвяченій пам'яті акаде-

міка права Ю. М. Тодики «Другі конституційні читання» (29–30 травня 2009 р., м Харків); 7) міжнародній науково-практичній конференції «Проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування на сучасному етапі» (22 травня 2009 р., м. Харків); 8) всеукраїнській науково-практичній конференції молодих учених «Осінні юридичні читання» (12–13 листопада 2008 р., м. Харків); 9) III Міжнародній науково-практичній конференції «Права людини в умовах сучасного державотворення: теоретичні і практичні аспекти» (12 грудня 2008 р., м. Суми).

Публікації. Сформульовані у дисертаційному дослідженні основні положення та висновки знайшли відображення у 17-ти наукових публікаціях, зокрема, у 5-ти статтях, опублікованих у фахових наукових виданнях, 2-х наукових статтях – у нефархових наукових виданнях та 10 тезах доповідей на наукових і науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, двох розділів, що містять 8 підрозділів, висновків, додатку та списку використаних джерел. Повний обсяг роботи становить 254 сторінки, із них основного змісту – 197 сторінок. Список використаних джерел включає 328 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ІСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПРОВЕДЕННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ

1.1. Поняття і зміст передвиборної агітації: теоретико-правовий аспект

Реалізація правових ідей, принципів і норм Конституції України передбачає трансформацію українського суспільства в напрямі побудови демократичної, соціальної, правової держави. Основним політичним завданням конституційного будівництва на цьому шляху є практичний перехід до інституційної моделі публічного управління, заснованої на засадах демократизму, гуманізму, верховенства права, народовладдя. Важливою передумовою якісних перетворень у процесі формування демократичних взаємовідносин між громадянином і Українською державою виступає створення необхідних владно-управлінських передумов організації і функціонування дійсного народовладдя, найважливішими формами реалізації якого є інститути безпосередньої і представницької демократії. Дієвим засобом здійснення безпосереднього впливу народу на формування й коригування публічно-управлінських завдань і конструювання відповідних політичних інститутів виступають вибори. Адже поширювані в рамках виборчої кампанії ідеї організації соціальної життєдіяльності за умов дотримання свободи виборів і повномасштабної передвиборної політичної дискусії відображають ціннісні орієнтири нації.

У сучасній науці конституційного права вибори розглядають як форму реалізації суб'єктивних виборчих прав, демократичний процес, механізм формування органів публічної влади, необхідну складову демократичної організації держави, вищий прояв влади народу і одну із найважливіших засад конституційного ладу [22; 66; 77; 109; 122; 170; 193; 301].

Узагальнюючи визначення, які містяться у науковій літературі, вважаємо, що поняття виборів можна розглядати в єдності трьох складових: у політичному аспекті – це засіб формування представницьких органів чи наділення повноваженнями виборної особи шляхом вільного голосування громадян; організаційний аспект обумовлює окреслення виборів як сукупності суворо регламентованих законодавством виборчих дій і процедур, що забезпечують легітимізацію влади; в юридичному аспекті – це законодавче забезпечення виборчих кампаній.

Крім того, вибори виступають одним із найважливіших інститутів громадянського суспільства, який спрямований на підвищення соціальної активності, політичної культури громадян, забезпечення впливу на державну і муніципальну політику. Як слушно зауважують Н. С. Бондар і А. А. Джагарян, сутність виборів 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 і суспільства, вільного її вираження в умовах безперешкодного доступу до інформації, наявності гарантій, що така позиція, виражена у виборчому голосі, буде врахована [17, с. 12–13].

Найбільш політизованою частиною виборчої кампанії є передвиборна агітація. Вона ведеться представниками різних політичних сил серед широких кіл виборців за голосування чи неголосування за тих чи інших кандидатів на депутатський мандат, виборну посаду, що висунуті в установленому законом порядку і зареєстровані відповідними виборчими органами.

Використовуючи різні форми передвиборної агітації, кандидати, виборчі блоки, політичні партії ведуть наполегливу боротьбу за виборні посади в органах державної влади, місцевого самоврядування, депутатські місця в законодавчих, представницьких органах. Від уміло організованої агітації багато в чому залежить політичне майбутнє кандидата, виборчого блоку, партії. Саме ця

стадія виборчого процесу здійснює значний вплив на настрої та електоральні переваги виборців. Адже в цей період різко зіштовхуються інтереси різних політичних сил, суспільні та приватні інтереси, загострюється боротьба за голоси виборців, формується ставлення виборців до кандидатів. Нерідко пристрасті розпалюються настільки, що кандидатам, їх довіреним особам чи прихильникам кандидатів важко витримати дозволені законом межі ведення передвиборної агітації. Це обумовлює необхідність чіткої та детальної регламентації передвиборної агітації в усіх її проявах, а також закріплення адекватних форм реагування на порушення й персональної відповідальності винних у порушеннях норм закону [134, с. 78].

Формування сучасної правової технології здійснення виборчих процедур вимагає на сьогодні новітніх наукових знань, розроблення нової доктрини виборчого права, модернізації теоретичної концепції розвитку стадій виборчого процесу, особливо найважливішої з них – передвиборної агітації, за якої б із позицій методологічного плюралізму та з урахуванням вітчизняних надбань конституційно-правової думки і світового досвіду була б вирішена проблема вдосконалення виборчого законодавства.

Активний інтерес до питань виборів та виборчого права зародився у вітчизняному правознавстві ще в середині XIX – на початку XX ст. Підтвердженням цього служать праці В. В. Водовозова [38], В. М. Гессена [45], М. М. Коркунова [118], Н. І. Лазаревського [133], П. І. Люблінського [146], В. В. Хвостова [307], Б. Н. Чичеріна [313]. Однак питання передвиборної агітації вчені тих років практично не досліджували. Виняток становить монографія В. В. Водовозова «Виборче право в Європі та Росії», невелика глава якої присвячена опису «агітації під час виборів» до Державної Думи першого скликання [39]. У роботах інших авторів розглянута проблематика виборчого процесу, як абсентеїзм, підкуп виборців тощо.

У радянський період питання передвиборної агітації також не привертало до себе належної уваги з боку державознавців. За більш ніж 70 років радянської

доби фактично не було проведено жодного поглибленого юридичного дослідження з цієї теми. Таке ігнорування зазначених питань обумовлено перш за все тим, що наукові знання в межах радянської юридичної науки ґрунтувалися на постулатах теоретико-правової парадигми, яка відповідала тоталітарному політичному режиму. Дослідники того часу розглядали передвиборну агітацію виключно як складову ідеологічної роботи партії, напрям пропаганди державної системи, яка мала виконувати функції політичного виховання населення та вивчення громадської думки. За таких умов передвиборна агітація не могла реалізувати свої сутнісні функції, у тому числі й щодо забезпечення вільної конкурентної боротьби. Як наслідок – відсутні її розвинуте правове регулювання та розширений науковий аналіз [1, с. 5].

Разом з тим слід зазначити, що окремі аспекти виборчого законодавства та практики його застосування в 20-ті рр. ХХ ст. були піддані аналізу в роботах С. М. Бродовича [18], М. Ф. Владимирського [37], Г. С. Гурвича [53], В. І. Ігнат'єва [76], Д. І. Курського [129], Г. С. Михайлова [161], А. М. Турубінера [297], дослідження яких дозволяють зробити висновки щодо теоретичного рівня й наявності наукових дискусій із питань правового розвитку стадій виборчого процесу, визначити роль передвиборної агітації у радянській політичній системі.

Певна активізація виборчої проблематики відбувається у 60–70-х рр. ХХ ст. У цей період формується тенденція до більш поглибленого наукового осмислення теорії виборчого права, його понять та категорій, проводяться порівняльні дослідження радянської виборчої системи з виборчими системами зарубіжних країн. Прикладом є роботи таких видатних учених-юристів, як В. І. Гантман [44], А. І. Денисов [55], В. Т. Кабишев [86], А. І. Кім [130], М. А. Крутоголов [126], О. І. Лєпшошкін [130], С. А. Мікоян [44], А. О. Мішин [162], Б. О. Страшун [288], П. І. Стучка [289] та ін. Однак, незважаючи на внесок цих державознавців у розробку питань радянського виборчого права, категоріальний і змістовний аналіз такого явища, як передвиборна агітація, у їхніх працях відсутній.

Натомість, у дослідженнях цього періоду можна знайти порівняння окремих аспектів здійснення виборчої кампанії в СРСР і країнах Західної Європи, США, Японії з акцентуванням на переваги радянської виборчої системи. Так, В. І. Гантман, С. А. Мікоян у своїй роботі «США: Держава. Політика. Вибори» (1969 р.) порівнюють виборчу кампанію в США, на відміну від СРСР, із бізнесом, яка потребує значних інвестицій капіталу, великої організації, реклами [44, с. 11]. У СРСР, як підкреслює інший дослідник радянської доби М. А. Крутоголов, зовсім інші умови проведення виборчих кампаній: тут «не існує жодних особливих умов, які заважають кандидату балотуватися... Усі витрати з виборчої кампанії держава бере на себе». Правник наводить приклади підкупу виборців у країнах Західної Європи, Америці й Азії [126, с. 28–30].

Поглиблений аналіз виборчого права Японії міститься в роботі радянського вченого В. В. Батуренко, який детально досліджував не лише особливості регламентації виборчої кампанії, а й її найдрібніші деталі – розміри передвиборних плакатів, межі допустимого віддалення штабів кандидатів від входу до виборчої дільниці тощо. При цьому його висновки щодо проведення виборчої кампанії в Японії переважно перебували у руслі партійно-політичного напрямку СРСР, оскільки акцентували увагу на встановлені великим капіталом цієї країни законодавчі обмеження для партій трудящих щодо застосування різних засобів передвиборної боротьби (зборів, мітингів, масового розповсюдження агітаційної літератури й матеріалів), у той час як основні методи і засоби правлячої партії знаходилися поза аналізом [8, с. 12].

Отже, праці радянських науковців, присвячені аналізу питань виборчого процесу взагалі і передвиборної агітації зокрема, відзначалися застосуванням класових начал, уніфікованого, марксистсько-ленінського підходу до існуючих закономірностей правового суспільного розвитку при ігноруванні пізнання і використання об'єктивних чинників суспільно-політичного прогресу, що призводило до вимушеного обслуговування юриспруденцією практики та ідеології радянського політичного режиму, монізму вітчизняного державознавства й

спрощеного розуміння суті досліджуваних явищ, прогалин наукових досліджень і правового регулювання.

Початок реалізації політичної незалежності в Україні був відзначений вивільненням юридичної науки від низки ідеологічних стереотипів, підвищенням уваги до упорядкування суспільних відносин на засадах демократії і права, відтворенням форм і методів народного володарювання, зростаючим науковим інтересом до питань ефективності правового регулювання і впровадження в життя механізмів здійснення народного суверенітету. Питання легітимації публічної влади, пошук шляхів удосконалення правового регулювання форм безпосередньої демократії, реформування виборчої системи і виборчого процесу, продукування нових підходів до організації виборчих процедур перебувають нині в полі зору вітчизняного державознавства. Поступово відбувається активізація наукових досліджень проблем передвиборної агітації, зокрема в роботах таких вчених, як О. Ю. Большакова [13], В. С. Журавський [67], С. В. Кальченко [88], А. Й. Магера [149], С. Г. Серьогіна [277], М. І. Ставнійчук [284], О. Ю. Тодика [293] та ін.

У Російській Федерації (далі – РФ) цій проблематиці приділяють увагу Л. Т. Аглеєва [1], Ю. А. Веденєєв [25], А. А. Вешняков [29], Ю. А. Дмитрієв [56], О. В. Іванченко [72], В. В. Ігнатенко [75], С. Д. Князєв [99], А. І. Ковлер [101], В. І. Лисенко [145], М. С. Матейкович [158], В. Д. Мостовщиков [165], О. Є. Постніков [201], А. П. Сунцов [290], В. М. Фальков [303], М. В. Хачатуров [306] та ін.

Однак рівень наукового опрацювання проблем конституційно-правового регулювання передвиборної агітації є недостатнім і не відповідає потребам вітчизняного державно-правового будівництва. На сьогодні в Україні з цих питань відсутні спеціальні дисертаційні й монографічні дослідження, що негативно відбивається на юридичній теорії й практиці. Це, безумовно, актуалізує необхідність приділення пильнішої уваги проблемам сутності, змісту, основних засад, форм і методів здійснення передвиборної агітації як конституційної кате-

горії й політико-правового феномену.

Термін «передвиборна агітація» в сучасній юридичній літературі має різну інтерпретацію і розглядається у кількох аспектах. Проведений аналіз точок зору стосовно природи передвиборної агітації дозволяє виокремити нормативістський, техніко-організаційний, суб'єктно-інституційний, політико-функціональний, соціально-філософський підходи до її трактування.

У межах нормативістського підходу передвиборна агітація визначається 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 схилення виборців до голосування за тих чи інших кандидатів або проти них [77, с. 432]. На нашу думку, використання лише такого підходу збіднює уявлення про передвиборну агітацію, оскільки поза увагою зазначеного розуміння залишається величезний пласт наукових розробок цієї категорії. На сьогодні якісний стан вітчизняної юридичної науки зумовлює необхідність розширеного тлумачення поняття передвиборної агітації, доповнюючи цю конструкцію не лише юридичною складовою, а й філософською, політологічною, соціологічною та ін.

Техніко-організаційний підхід виходить із трактування передвиборної агітації як однієї зі стадій виборчого процесу, що охоплює чітко визначений набір виборчих дій і процедур, здійснюється шляхом застосування різних видів, форм і методів, кінцевою метою яких є повна і послідовна реалізація конституційного права громадян обирати та бути обраними до органів державної влади і місцевого самоврядування [56, с. 581–582]. Запропоноване визначення, на наш погляд, значно звужує потенціал передвиборної агітації як феномену, що має соціальний і політико-правовий характер, не відображає багатоаспектності її змісту.

Характеристика передвиборної агітації як сукупності учасників виборчого процесу, що вступають у правовідносини з приводу здійснення інформаційної

діяльності з метою спонукання виборців до голосування за тих чи інших кандидатів або проти них [314, с. 21], здійснюється в межах суб'єктно-інституційного підходу. Інтерпретація передвиборної агітації у такому контексті викликає сумнів, оскільки фактично ототожнює дану категорію з поняттям «суб'єкти передвиборної агітації».

Розуміння передвиборної агітації в межах політико-функціонального підходу ґрунтується на визначенні цієї категорії як складової частини політичної агітації [165, с. 40], одного із засобів політичного впливу, інструменту в боротьбі політичних партій, окремих кандидатів за політичний авторитет, владу [31, с. 340], із застосуванням агітаційних, комунікаційних, медійних ресурсів із метою привернути увагу виборців до себе, до своїх передвиборних програм та спонукати їх до такої електоральної поведінки, яка відповідає політичним інтересам певних суб'єктів виборчих перегонів [119, с. 81].

Політологи розглядають передвиборну агітацію як більш складне й концептуальне явище. Зокрема, в європейській та російській політологічній літературі вирізняють три концепції передвиборної агітації: 1) агітація як політичний маркетинг, що має пропонувати вирішення найважливіших проблем округу, а імідж кандидата має відповідати бажанням електорату; 2) агітація як ведення інформаційної війни – це застосування інформації для перемоги над суперником (чорний піар, антиреклама, фальшиві листи тощо); 3) агітація як передвиборна дипломатія, яка має на меті домовитися з усіма більш-менш важливими суб'єктами виборів (політиками, керівниками підприємств, суперниками, громадянами), створити відповідний політичний дискурс між усіма зацікавленими особами. Оскільки на практиці передвиборна агітація включає в себе всі зазначені напрями, то політологи розглядають її як сукупність маркетингових стратегій, інформаційної війни та дипломатії [30, с. 81].

З інших позицій аналізують передвиборну агітацію представники соціально-філософського підходу, підкреслюючи перш за все її предметність, спрямованість на досягнення певного соціального ефекту, перетворювальний

характер.

Вважаємо, що зазначені підходи до розуміння передвиборної агітації не мають бути взаємовиключними, адже вони лише підкреслюють різні аспекти цього комплексного явища, фіксують увагу на різноманітних проявах його сутності, а в сукупності дають розгорнуте уявлення про передвиборну агітацію як складний і об'ємний інститут.

Передвиборна агітація – це комплексна категорія, яка може розглядатися в політичному, правовому і соціальному аспектах.

Політичний аспект зумовлює визначення передвиборної агітації як одного із засобів політичного впливу на маси в демократичному суспільстві, інструменту в боротьбі об'єднань громадян, передусім партій, за політичний авторитет, за владу, сукупності форм і методів схиляння громадян на бік кандидата, партії, блоку партії шляхом зустрічей і бесід, доповідей, виступів на мітингах, через друковані засоби масової інформації, радіо та телебачення, засобів наочності ідей і настанов, що мають спонукати громадян до голосування, впливати на їх свідомість та настроїв [31, с. 340].

Тому, розглядаючи передвиборну агітацію як політичний феномен, погоджуємось із думкою деяких авторів щодо означення її як систематизованої пропагандистської діяльності кандидатів на виборні посади з метою привернути увагу виборців до себе, до своїх передвиборних програм та спонукати їх до такої електоральної поведінки, яка відповідає політичним інтересам певних суб'єктів виборчих перегонів [119, с. 81].

З'ясування сутності передвиборної агітації як правової категорії, на нашу думку, слід розпочинати з аналізу законодавчої дефініції, яка має важливе значення для вирішення практичних проблем, що виникають у процесі застосування юридичних норм суб'єктами виборчого процесу.

У вітчизняному законодавстві під передвиборною агітацією розуміється здійснення *будь-якої діяльності з метою спонукання виборців* голосувати за або проти певного суб'єкта виборчого процесу (ч. 1 ст. 66 Закону «Про вибори на-

родних депутатів України» [221]), голосувати або не голосувати за кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови (ч. 7 ст. 47 Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [208]).

За змістом цієї дефініції можна виокремити ознаки, які вкладає законодавець у розуміння передвиборної агітації. По-перше, акцентується увага на діяльнісному аспекті цього феномену; по-друге, дефініція характеризується розширеним розумінням передвиборної агітації, як будь-якої діяльності, що має досягнути встановленої мети; по-третє, як мета передвиборної агітації на законодавчому рівні визначається спонукання виборців голосувати або не голосувати за певного суб'єкта виборчого процесу.

Як бачимо, законодавче визначення передвиборної агітації є надто загальним та розпливчастим. Виходячи з досвіду проведення виборчих кампаній в Україні, впадає у вічі недосконалість юридичної конструкції зазначеної законодавчої дефініції, у зв'язку з чим вбачається необхідність її розвитку і наповнення більш глибоким змістом. Для цього, на нашу думку, слід окреслити загальнотеоретичну концепцію змісту і структури передвиборної агітації, а ґрунтовний аналіз цієї категорії здійснювати крізь призму взаємопов'язаних понять «виборчий процес» і «стадії виборчого процесу».

Теоретичне усвідомлення такого багатоаспектного явища, як передвиборна агітація, розпочнемо з дослідження поняття виборчого процесу. Вимушені констатувати, що юридичною наукою до цього часу не сформовано єдине визначення цього політико-правового феномену, відсутній і однозначний підхід до розуміння стадій виборчого процесу. Аналіз державознавчої літератури дозволяє зробити висновок про домінування двох підходів до розуміння виборчого процесу. Перший із них акцентує увагу на динаміці й взаємозв'язку стадій виборчого процесу. Так, на думку Є. М. Хрустальова, виборчий процес – це врегульована нормативно-правовими актами та іншими соціальними нормами діяльність учасників виборчого процесу, що складається із взаємопов'язаних і

побудованих у логічній послідовності стадій, яка спирається на демократичні принципи виборчого права і спрямована на легітимацію виборів [309, с. 35].

Другий підхід ґрунтується на визначенні виборчого процесу через сукупність процедур, підкреслюючи відмінність стадій виборчого процесу і їх самостійність. Зокрема, В. В. Ігнатенко розглядає виборчий процес як «регламентований законодавством порядок організації і проведення виборів, який розподіляється на відносно самостійні стадії, що відрізняються своїми завданнями, колом учасників і специфікою їх правового статусу, видами процесуальних документів, які складаються у процесі цих стадій, кінцевими результатами процесуальної діяльності» [74, с. 145].

Зустрічаються й інші інтерпретації зазначеної категорії. Зокрема, в деяких роботах виборчий процес розглядається як форма реалізації суб'єктивного політичного права, яка відображає технологію участі виборців у здійсненні влади [25, с. 6]. Для об'єктивного і всебічного відображення внутрішнього стану (змісту) виборчого процесу визначаються його суб'єктивні, технологічні та інституційні (стадійні) компоненти [98, с. 43]. При цьому до суб'єктивного компонента відносять учасників виборчого процесу, які мають права і обов'язки у цьому процесі та можливість юридичної реалізації їх на конкретних стадіях виборчого процесу; до технологічного компонента – часові (строки) й формальні (документи) складові юридичного режиму виборчих кампаній; до стадійного компонента – етапи підготовки і проведення виборів.

Таке розмаїття точок зору щодо трактування виборчого процесу обумовлено багатогранністю цього явища, а їх комплексне використання сприяє більш точному розумінню сутності характеризованого об'єкта, дозволяє висвітлити його теоретичний, нормативний і практичний аспект.

Аналізуючи співвідношення понять «виборчий процес» і «стадії виборчого процесу», слід зазначити, що, на наш погляд, термін «виборчий процес» може використовуватися у широкому та вузькому значенні. У широкому значенні «виборчий процес» включає поняття «виборча кампанія», але не зводиться до

неї, оскільки охоплює ряд стадій, дій та процедур за формально визначеними часовими рамками останньої. У вузькому розумінні «виборчий процес» як формалізоване явище включає встановлену законом сукупність стадій, що забезпечують його цілісність та легітимність результатів виборів, а стадії, у свою чергу, складаються із сукупності конкретних виборчих процедур та виборчих дій. У такому розумінні стадії виборчого процесу – це етапи організації та проведення виборів, у рамках яких здійснюються передбачені законами виборчі дії, а також виборчі процедури. Тільки сукупність юридично необхідних та достатніх процедур і дій, стадій як елементів виборчого процесу може забезпечити конституційно-правову легітимність виборів [56, с. 85].

Відмінності основних стадій полягають у тому, що для досягнення мети кожної з них необхідно здійснити лише характерні для цієї стадії дії або оформити виборчий документ, який може бути складений тільки на цій стадії [152, с. 95]. На думку В. М. Фалькова, критеріями виділення структурних елементів (стадій) виборчого процесу та відмежування їх один від одного служать такі ознаки: кожна стадія виконує чітко визначене функціональне призначення; має свої специфічні цілі; свій строк здійснення. Водночас вони взаємопов'язані та перебувають у певній структурно-логічній послідовності [303, с. 84–85].

Оскільки в юридичній науці відсутнє єдине розуміння поняття виборчого процесу і його стадій, немає й одностайної думки щодо видів, кількості і послідовності стадій. Так, М. В. Баглай до основних стадій виборчого процесу відносить: призначення виборів, просторову організацію виборчої території, формування органів керівництва виборами, реєстрацію учасників виборів, передвиборну агітацію, голосування, визначення результатів голосування [4, с. 117].

На думку М. В. Сербіна, виборчий процес складається з восьми стадій: призначення виборів, реєстрація (облік) і складення списків виборців, утворення виборчих округів і виборчих дільниць, формування і діяльність виборчих комісій, висунення і реєстрація кандидатів (списків кандидатів), фінансування виборів, передвиборна агітація, голосування, визначення результатів голосу-

вання, результатів виборів і їх легітимація [274, с. 12–18].

С. О. Янжинов класифікує стадії виборчого процесу як обов'язкові і факультативні. До обов'язкових стадій належать призначення виборів, формування організаційно-технологічної основи виборів, висунення та реєстрація кандидатів (списків кандидатів), агітація при проведенні виборів, голосування на виборах, визначення результатів голосування, результатів виборів і їх легітимація. До факультативних стадій цей дослідник відносить стадії призупинення (переносу) виборів, додаткового висунення кандидатів, повторного голосування [322, с. 14].

Однак, попри деякі відмінності у поглядах на проблему, всі державознавці єдині в тому, що передвиборна агітація є самостійною стадією виборчого процесу.

У юридичній літературі виборчий процес розглядається як різновид юридичного процесу, що є складним правовим явищем, якому притаманні загальні для всіх видів юридичної процесуальної форми характеристики [26, с. 33; 54, с. 89]. Д. М. Бахрах вирізняє такі ознаки процесу як юридичної категорії: процес являє собою свідому, цілеспрямовану діяльність; ця діяльність полягає в реалізації владних повноважень суб'єктами публічної влади; вона запрограмована на досягнення певного юридичного результату; вона документується; наявна детальна регламентація цієї діяльності юридичними нормами [9, с. 542].

Усі зазначені ознаки властиві й передвиборній агітації. Перш за все вона становить певний різновид соціальної діяльності. У загальному вигляді соціальну діяльність визначають як людську активність, змістом якої є цілеспрямована зміна і перетворення навколишнього світу [185, с. 151]; процес створення суспільним суб'єктом умов для свого існування і розвитку; процес перетворення соціальної реальності відповідно до суспільних потреб, цілей і завдань [19, с. 57]. Передвиборна агітація також є специфічною формою людської активності, яка має продуктивно-перетворювальний характер і є засобом впливу на соціальну поведінку і суспільну свідомість. Адже в результаті перед-

виборної агітації відбуваються зміни електоральних настроїв громадян, змінюється рівень підтримки виборцями тих чи інших партій і кандидатів, закладається ідеологічно-світоглядний фундамент для подальших перетворень у всіх підсистемах суспільного ладу. Це у свою чергу передбачає та обумовлює необхідність встановлення чітких критеріїв такої діяльності, до яких слід віднести явну цільову спрямованість, публічність, послідовність.

Цільовий аспект передвиборної агітації полягає у тому, що загалом вона спрямована на формування певної політичної установки у свідомості виборців. При цьому передвиборна агітація являє собою діяльність виключно інформаційного характеру, яка має на меті спонукати виборців голосувати або не голосувати за кандидата. Ця діяльність має публічний характер, оскільки агітаційними заходами охоплюється широке коло осіб (державних органів, виборчих комісій, громадян, їх політичних об'єднань тощо). Хоча у ній задіяна більшість суб'єктів виборчого процесу, безпосередню участь у контролі за дотриманням правових норм у процесі її здійснення беруть органи публічної влади, які мають під час перебігу передвиборної агітації визначені законом обов'язки, а також певні професійні (службові) права чи інтереси – представники органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, правоохоронних органів, підприємств, установ і організацій різних форм власності, засобів масової інформації (далі – ЗМІ).

Аналізуючи передвиборну агітацію як різновид соціальної діяльності, слід зауважити, що вона повною мірою відповідає критерію послідовності. В Україні вона розпочинається тільки після реєстрації кандидатів (списків кандидатів) на виборні посади, і хоча вказаний момент варіюється, це не є суттєвим, оскільки у будь-якому випадку здійснення передвиборних заходів неможливе до реєстрації.

Щодо початку передвиборної агітації як стадії виборчого процесу цікавим є порівняння законодавства РФ та України. Якщо в Україні на законодавчому рівні встановлюється імперативний припис щодо початку агітаційної дія-

льності партій (блоків партій), кандидатів на виборні посади з моменту їх реєстрації як суб'єктів виборчого процесу, то у РФ виборчі закони неоднаково підходять до плинності агітаційного періоду. Здійснюючи тлумачення відповідних законодавчих норм, Центральна виборча комісія (далі – ЦВК) Росії з цього приводу дає такі роз'яснення: агітація, яка проводиться методами, що не потребують витрат, починається з моменту висунення кандидата (списку кандидатів), а інша – з моменту створення виборчого фонду. Таким чином, на думку ЦВК РФ, будь-які не заборонені законом агітаційні дії (за винятком ведення агітації в ЗМІ, яка починається згідно з російським законодавством за 28 днів до дня голосування) у рамках виборчого процесу можуть відбуватися й до реєстрації кандидата [3, с. 27–28]. Деякі російські вчені навіть кваліфікують агітаційні заходи, які реалізуються з дня опублікування рішення про призначення виборів до моменту висунення кандидата (списку кандидатів), як «діяльність із суттєвими ознаками передвиборної агітації, спрямовану на досягнення певного результату на виборах» [1, с. 120].

Однією з ознак виборчого процесу як різновиду юридичного процесу виступає його детальна регламентація юридичними нормами. В Україні виборчий процес та його стадії, у тому числі й передвиборна агітація, регулюються низкою законів і підзаконних актів. До них належать Закон України «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 р. № 474-XIV (за текстом автор використовує цей Закон як Закон про президентські вибори) [228], Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 р. № 1665-IV (за текстом автор використовує цей Закон як Закон про парламентські вибори) [221], Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 р. № 2487-VI (за текстом автор використовує цей Закон як Закон про місцеві вибори) [208], Закони України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII [239], «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»

від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР [250], «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16 листопада 1992 р. № 2782-ХІІ [237], «Про телебачення і радіомовлення» від 21 грудня 1993 р. № 3759-ХІІ [259], «Про рекламу» від 3 липня 1996 р. № 270/96-ВР [255], «Про Національну Раду України з питань телебачення і радіомовлення» від 23 вересня 1997 р. № 538/97-ВР [240], «Про видавничу справу» від 5 червня 1997 р. № 318/97-ВР [234] та ін., а також укази Президента України, наприклад, «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» від 1 серпня 2002 р. № 683/2002 [235] та ін. Однак, зважаючи на те, що передвиборна агітація є доволі складним інститутом, який потребує детального правового регулювання, а також на значну новелізацію виборчого законодавства, на цей час ЦВК прийняла ряд підзаконних нормативних актів, які містять певні процедурні норми щодо здійснення передвиборної агітації. До них, зокрема, належать постанови ЦВК: «Про порядок використання ЗМІ при проведенні передвиборної агітації під час виборів Президента України у 1999 р.» від 18 червня 1999 р. № 96 [249], «Про Порядок надання ефірного часу та друкованих площ для проведення передвиборної агітації за рахунок і в межах Державного бюджету України, що виділяються на підготовку та проведення виборів Президента України у 2004 р.» від 9 серпня 2004 р. № 340 [253], «Про порядок контролю за надходженням, обліком й використанням коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України» від 9 липня 2004 р. № 168 [251], «Про порядок контролю за правильним та цільовим використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку та проведення виборів Президента України, народних депутатів України та всеукраїнського референдуму» від 18 жовтня 2004 р. № 909 [252] та ін.

Розгляд виборчого процесу як різновиду юридичного процесу дозволяє застосувати й інші характеристики, притаманні цій юридичній категорії. Так, у юридичній літературі визнається правомірним виокремлення двох великих рівнів (блоків) стадій виборчого процесу як різновиду юридичного процесу: логі-

чної послідовності та функціонального призначення [125, с. 13]. Передвиборну агітацію як стадію логічної послідовності ми вже розглянули, що стосується її належності до другого блоку стадій, то функціональним призначенням передвиборної агітації як стадії виборчого процесу є забезпечення максимально можливої відкритості цього процесу, отримання виборцями повної та достовірної інформації про кандидатів на виборні посади та їх програми.

Як було зазначено вище, критеріями виокремлення стадій виборчого процесу виступають чітко визначене функціональне призначення, специфічні цілі та строк здійснення. Строк передвиборної агітації – це певний проміжок часу, протягом якого відповідна інформаційна діяльність кваліфікується як законна передвиборна агітація. Як слушно зауважує В. М. Фальков, строк передвиборної агітації є головним критерієм, що дозволяє розмежувати власне передвиборну агітацію від політичної агітації [303, с. 37].

Політична агітація розуміється як діяльність, що здійснюється політиками, політичними групами і партіями, їх прихильниками, щодо поширення політичних ідей і поглядів із метою створення і закріплення у населення певної системи цінностей і спонукання його до певної поведінки у суспільному житті. Ця діяльність проводиться безперервно, вона охоплює комплекс різноманітних політичних заходів, у тому числі й агітацію щодо підтримки певних осіб, обраних до складу органів публічної влади, за зміцнення їх авторитету й довіри до них населення, що об'єктивно сприяє перемозі цих кандидатів у процесі майбутніх виборів.

У цьому контексті варто зауважити, що деякі дослідники проблематики агітації співвідносять поняття «політичної агітації» та «передвиборної агітації» як загальне і часткове; тому, на їхню думку, передвиборна агітація є найважливішою частиною політичної агітації, остання ж виступає своєрідним підготовчим періодом, від якості проведення якої залежить ефективність першої [165, с. 40].

Дійсно, передвиборна агітація має всі ознаки агітації політичної. Утім

об'єктом її впливу виступає не населення в цілому, а лише виборці, тобто особи, які володіють активним виборчим правом. Більш вузьким є й коло суб'єктів, які беруть участь у передвиборній агітації. Якщо види, форми і методи передвиборної агітації регулюються виборчим законом, то політична агітація в цілому не має спеціальної прямої правової регламентації, адже юридичним підґрунтям її організації є конституційні положення про політичні права і свободи та прийняті на їх основі закони.

Розмежовуючи ці терміни, необхідно також враховувати, що для політичної агітації, на відміну від передвиборної, не існує обмежень щодо фінансування, обсягу ефірного часу, суб'єктів здійснення тощо. Як діяльність із поширення політичних ідей, поглядів політична агітація є формою політичної пропаганди. У юридичній літературі висловлено думку про те, що в умовах розвитку демократичних інститутів пропаганда виступає як вид діяльності з поширення інформації на вільній конкурентній основі [1, с. 39]. При цьому стверджується, що різниця між агітацією і пропагандою полягає не в предметі їх функціонування, а у формах застосування: агітація апелює до емоційного сприйняття, пропаганда прагне аргументованого переконання. Проте вододіл цих категорій, як влучно доповнює Ю. С. Ганжуров, не розмежовує форми їх використання. За функціональним призначенням «круглий стіл» чи дискусія навіть більшою мірою кореспондуються з арсеналом методів впливу, які використовує така форма комунікації, як пропаганда [43, с. 17]. Важливим критерієм розмежування передвиборної агітації й пропаганди є відсутність спеціального правового регулювання останньої, на відміну від юридичної регламентації різних аспектів передвиборних заходів.

Таким чином, під передвиборною агітацією як стадією виборчого процесу слід розуміти обмежену рамками агітаційного періоду, здійснювану на підставі законодавчих норм, цілеспрямовану, послідовну, публічну діяльність інформаційного характеру уповноважених суб'єктів виборів, що має явно виражену мету спонукати виборців голосувати чи не голосувати за кандидата (список

кандидатів).

У науково-теоретичному аспекті передвиборна агітація традиційно розглядається й як одна із правомочностей суб'єктивного виборчого права. Так, М. В. Хачатуров вважає, що право на передвиборну агітацію слід розуміти в об'єктивному та суб'єктивному сенсах. У об'єктивному сенсі – це конституційний інститут виборчого права, що являє собою комплекс юридичних норм, які регулюють відносини інформаційного характеру між учасниками виборчого процесу та служать меті обрання депутатів, виборних посадових осіб у межах представницької системи демократії [306, с. 9]. У свою чергу, «передвиборна агітація» як складова поряд з «інформуванням виборців» входить до інституту «інформаційне забезпечення виборчого процесу» [16, с. 32].

Під правом на передвиборну агітацію в суб'єктивному сенсі розуміють міру юридичних можливостей брати участь у вільному обміні передвиборною політичною інформацією, що передбачає не тільки можливість безперешкодно виражати політичні погляди та точки зору, а й неприпустимість примусу щодо їх вираження чи відмови від них. Це право входить до суб'єктивного виборчого права як одна з його складових. Право на передвиборну агітацію в суб'єктивному сенсі передбачає право на власні дії уповноваженої особи (участь у теледебатах тощо), право вимоги (право на чужі дії, наприклад, у ЦВК виготовлення інформаційних плакатів), право на захист, коли зобов'язана особа не виконує відповідних дій або не утримується від їх виконання (на звернення до суду або оскарження до виборчих комісій дій чи рішень зобов'язаних осіб).

Аналізуючи юридичну природу права на участь у передвиборній агітації, слід зауважити, що йому властиві всі ознаки суб'єктивного юридичного права: його підґрунтям виступає законодавчо гарантована можливість здійснення; воно забезпечується державою; це право органічно пов'язано з інтересами управомоченої особи.

При здійсненні передвиборної агітації виникають суспільні відносини, які

структурно складаються з трьох основних елементів: суб'єктів, об'єктів і змісту. Суб'єктами, які реалізують цілі передвиборної агітації, виступають суб'єкти виборчого процесу (виборці, виборчі комісії, партії (блоки), що висунули кандидатів у депутати, кандидати у депутати, офіційні спостерігачі), об'єктом, на який впливають суб'єкти, є свідомість виборців. Зміст зазначених відносин становлять права і обов'язки суб'єктів щодо здійснення інформаційної діяльності з метою спонукання виборців голосувати певним чином.

Одним із проблемних питань, з яким стикаються всі учасники інформаційних виборчих відносин, є ідентифікація матеріалів чи дій як передвиборної агітації. Це пов'язано з тим, що під час проведення виборів циркулює різна інформація, яка більшою чи меншою мірою може стосуватися виборчої кампанії. Громадяни та їх об'єднання активно обмінюються думками з приводу кандидатів, політичних партій, їх програм, обговорюють політичну, економічну, соціальну ситуацію у виборчому окрузі. ЗМІ в межах соціально-політичного інформування висвітлюють хід виборчого процесу, розповідають про його найбільш значні події. У процесі виборів здійснюється і такий спеціальний вид інформаційної діяльності, як офіційне (обов'язкове) передвиборче інформування, під яким розуміють діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, виборчих комісій, організацій, що здійснюють випуск ЗМІ, юридичних та фізичних осіб, спрямовану на забезпечення виборців своєчасною, об'єктивною та достовірною інформацією, що відповідає вимогам рівного розподілу інформаційного простору між всіма суб'єктами інформаційного процесу, про день голосування, кандидатів, їхні програми, строки і порядок здійснення виборчих дій, хід виборчої кампанії, підсумки голосування та результати виборів [204, с. 64]. Тому провести чітку межу між зазначеними видами інформаційної діяльності на практиці складно.

У контексті вирішення означеного завдання в юридичній літературі пропонується два підходи до ідентифікації передвиборної агітації: змістовний і суб'єктний. Відповідно, у рамках змістовного підходу критерієм відмежування

передвиборної агітації від інформування виступає агітаційна мета, визначити яку можна шляхом системного аналізу змісту інформації на предмет наявності в ній ознак передвиборної агітації, використаних методів подання інформації, отриманого ефекту впливу на виборців і встановлення системного характеру діяльності щодо поширення такої інформації.

Суб'єктний підхід ґрунтується на іншій гіпотезі. Усі кандидати і виборчі об'єднання беруть участь у виборчій кампанії з конкретною метою і шляхом певної інформаційно-комунікаційної діяльності досягають підтримки виборців, поширювана ними в такій якості інформація транслюється лише з однією метою – добитися підтримки виборців. Тому ця інформація незалежно від її змісту повинна визнаватися передвиборною агітацією. Отже, для означення передвиборної агітації в даному випадку достатньо лише встановити суб'єкта поширення інформації [131, с. 36].

На наш погляд, застосовуючи суб'єктний підхід, варто враховувати, що громадяни, які є кандидатами на виборні посади, можуть одночасно мати й інший правовий статус (Президент, керівник органу виконавчої влади, підприємства, установи, організації, депутат тощо). Зрозуміло, що участь означених суб'єктів у виборах кандидатами не повинна заважати здійснювати їм свою основну діяльність і поширювати відповідну інформацію на підставі своїх посадових обов'язків, давати коментарі у ЗМІ, виступати на телебаченні. Однак такі виступи не повинні містити інформацію, яка може мати агітаційний характер і не стосується виконання професійних функцій.

Принагідно зауважимо, що вітчизняне законодавство, вирішуючи питання про розмежування передвиборної агітації й інших видів інформаційної діяльності, виходить із змістовного критерію. Детальний аналіз відповідних законодавчих норм буде проведений нами у підрозділі 1.4 розділу 1 та підрозділі 2.3 розділу 2.

Підсумовуючи всі вищевказані міркування і висновки, можемо запропонувати таку термінологічну дефініцію передвиборної агітації.

Це комплексна багатоелементна наукова категорія, представлена сукупністю цілісних, логічно оформлених, відносно самостійних, але разом з тим взаємопов'язаних і взаємообумовлених характеристик цього явища як конституційно-правового, соціально-філософського, політологічного феномену, що має властивості універсальності, нормативності, соціальної значущості, цілеспрямованості.

Зокрема, як юридична (конституційно-правова) категорія передвиборна агітація може розглядатися в об'єктивному, суб'єктивному і процесуальному (технологічному) сенсі.

У першому випадку передвиборна агітація являє собою інститут виборчого права, тобто систему матеріальних і процесуальних правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають між суб'єктами виборчого процесу в результаті здійснення ними інформаційної діяльності, спрямованої на те, аби спонукати виборців до голосування чи неголосування за тих чи інших кандидатів (списки кандидатів).

У суб'єктивному сенсі передвиборна агітація є однією із правомочностей суб'єктивного виборчого права, що полягає у можливості виборців, кандидатів на виборні посади, виборчих об'єднань брати участь у вільному обміні передвиборною політичною інформацією в установлених законом формах і законними методами з метою формування певної електоральної поведінки громадян.

Нарешті, у процесуальному аспекті передвиборна агітація являє собою складову технологічної інфраструктури виборів, самостійну, відокремлену у часі стадію виборчого процесу, що охоплює собою набір виборчих дій і процедур, які здійснюються уповноваженими суб'єктами з метою спонукання виборців до голосування чи неголосування за тих чи інших кандидатів (списки кандидатів). Усі три аспекти діалектично поєднані між собою як зовнішня форма, зміст і внутрішня форма.

У соціально-філософському плані передвиборна агітація – це різновид свідомої, публічної, цілеспрямованої, соціальної діяльності, що здійснюється

протягом законодавчо встановленого періоду, впливає на якісний стан політичної системи суспільства і сама зазнає впливу цієї системи, спрямована на формування певної політичної поведінкової установки у свідомості виборців, задоволення приватних і публічних інтересів.

У політологічному аспекті передвиборна агітація є складовою частиною політичної агітації, засобом політичного впливу, інструментом у боротьбі політичних партій та окремих кандидатів за політичний авторитет, владу, із застосуванням агітаційних, комунікаційних, медійних ресурсів із метою привернути увагу виборців до себе, до своїх передвиборних програм та спонукати їх до поведінки, бажаної для певного учасника передвиборних перегонів.

1.2. Правове регулювання передвиборної агітації у зарубіжних країнах

Основою національного виборчого законодавства сучасних цивілізованих держав виступають закріплені міжнародними нормами основоположні демократичні засади, що забезпечують проведення вільних і справедливих виборів в умовах правомірної конкурентної боротьби ідей та особистостей. Міжнародний досвід регулювання виборчого процесу свідчить про те, що проблемі реалізації виборчих прав, у тому числі права на передвиборну агітацію, завжди приділялася увага, вона знаходила відображення як у законодавчому регулюванні, так і у практиці проведення виборів.

Крім основоположних документів у сфері виборчих прав і свобод, прийнятих ООН (Загальна декларація прав людини, 1948 р. [160, с. 41–44]; Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, 1966 р. [160, с. 61–75]; Конвенція ООН проти корупції, 2003 р. [160, с. 150–160]; Резолюції 48/131, 1993 р. [160, с. 196–198]; 54/173, 1999 р. [160, с. 203–206]; 56/159, 2001 р. [160, с. 206–208]; 58/180, 2003 р. [160, с. 208–210] Генеральної Асамблеї ООН та ін.), важливим елементом у розвитку міжнародно-правових принципів організації й проведення вільних і демократичних виборів, їх практичної реалізації є акти

міжнародних регіональних організацій у галузі виборчого права і процесу.

Значну роль в аспекті закріплення гарантій здійснення передвиборної агітації відіграє Декларація про критерії вільних і справедливих виборів, прийнята 26 березня 1994 р. на 154-й сесії ради Міжпарламентського Союзу в Парижі [160, с. 813–816], а також розділ 7 підсумкового документа, прийнятого 29 червня 1990 р. на Копенгагенській конференції з людського виміру НБСЄ «Про правильне забезпечення народного волевиявлення», який встановлює зобов'язання для держав, що підписали цей акт: а) забезпечувати законом і державною політикою проведення політичних кампаній в атмосфері свободи й чесності, у якій ніякі адміністративні дії, насильство чи залякування не утримували б партії й кандидатів на виборні посади від вільного викладення своїх поглядів та оцінок, а також не заважали виборцям знайомитися з виборчими програмами й обговорювати їх чи вільно голосувати; б) ліквідувати правові й адміністративні бар'єри, що заважають окремим виборцям, політичним партіям і рухам, які бажають взяти участь у виборчому процесі, отримати вільний доступ до ЗМІ тощо [160, с. 338].

Важливе значення для забезпечення стабільності політичного розвитку, демократизації виборчого процесу, розвитку міжнародних виборчих стандартів у державах – учасницях Співдружності Незалежних Держав має прийнята 7 жовтня 2002 р. Конвенція про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод, яку підписали Грузія, Вірменія, Росія, Україна, Таджикистан і Киргизія [110, с. 356]. Цей документ є одним із перших спеціалізованих міжнародно-правових актів у галузі виборчого права і процесу в рамках СНД. Згідно з Конвенцією, стандартами демократичних виборів є: принципи періодичності, обов'язковості, справедливості, справжності і свободи виборів на основі загального рівного виборчого права при таємному голосуванні, що забезпечують свободу волевиявлення виборців, відкритий і гласний характер виборів, здійснення судового та іншого захисту виборчих прав і свобод людини і громадянина, громадського й міжнародного спостереження за виборами, гарантії

реалізації виборчих прав і свобод учасників виборчого процесу. Відповідно до ст. 13 вказаного акта сторони мають забезпечувати свободу пошуку, збору, поширення інформації про вибори, кандидатів, неупереджене інформаційне висвітлення виборів у ЗМІ. В аспекті передвиборної агітації Конвенція вимагає, щоб громадянам, кандидатам, політичним партіям (блокам), що висунули кандидата (список кандидатів), іншим громадським об'єднанням, організаціям гарантувалася свобода проведення агітаційної діяльності в будь-яких формах, які допускає закон, і законними методами в порядку і в строки, передбачені законами, в умовах плюралізму думок, відсутності цензури.

Установлюючи означені стандарти, Співдружність Держав виходила з того, що обов'язковою умовою вільного вибору є інформованість населення. Об'єктивні інформаційні програми для виборців і безперешкодна політична пропаганда виступають найважливішими складовими справжніх виборів. Зрозуміло, що не маючи доступу до інформації щодо кандидатів, партій і виборчого процесу в цілому, виборці не зможуть ні сформулювати, ні виразити цю волю. Неможливе існування демократичного суспільства й правової держави, де не гарантована свобода доступу громадян до політичної, правової й іншої соціально значущої інформації, не забезпечена свобода просування кожного в інформаційному полі [205, с. 35].

Із урахуванням міжнародно-правових стандартів здійснюється й правове регулювання виборчого процесу на національному рівні. Передвиборна агітація як основоположна стадія виборчого процесу в зарубіжних країнах має різне правове закріплення, однак її вихідні положення переважно ґрунтуються на конституційних нормах, що регулюють політичні права і свободи громадян. Як правило, конституції встановлюють необхідність більш детального правового регулювання виборчого процесу та його стадій шляхом видання спеціальних законів. При цьому в окремих країнах (Франція, Бельгія, Аргентина, Камерун, Єгипет, Азербайджан, Білорусь, Молдова, Киргизія) правова регламентація виборчих процедур здійснюється на рівні виборчих кодексів; в інших (Іспанія,

Мексика, Польща, Австрія, Італія, Україна, Росія та ін.) – виборче законодавство не має уніфікованої структури, а охоплює комплекс норм різної галузевої належності. Тому у деяких випадках правове регулювання передвиборної агітації здійснюється в законах про політичні партії, ЗМІ або про виборче право. Наприклад, у Мексиці ці питання регламентуються Федеральним законом «Про політичні організації та виборче право», в Австрії – Федеральним законом «Про завдання, фінансування та передвиборну агітацію політичних партій» [186]. Однак у більшості країн правила проведення передвиборної агітації визначаються спеціальними розділами чи статтями виборчих законів.

Аналізуючи правове регулювання передвиборної агітації у зарубіжних країнах, ми бачимо дуже стислий її виклад у країнах західної демократії, зважаючи на усталену практику проведення виборчих кампаній. Так, у Законі про вибори до Парламенту Угорщини відсутнє правове регулювання проведення виборчої кампанії [233], у такому ж Законі в Чеській Республіці цьому питанню присвячена лише одна стаття (7 частин) з-поміж 99 [216, с. 513]. У країнах СНД та у країнах, що нещодавно вступили до ЄС, обсяг нормативного матеріалу регулювання передвиборної агітації значно більший.

Не існує й однозначної термінології щодо конституювання передвиборної агітації. Адже в одних країнах вона визначається як «виборча кампанія» (Албанія, Болгарія, Угорщина, Польща), «передвиборна кампанія» (Казахстан, Румунія, Словаччина), в інших – як «агітація» (Литва), «представлення кандидатів» (Македонія) або ж взагалі не виділяється як окрема стадія виборчого процесу (Білорусь) [56, с. 574].

У кожному з українських виборчих законів передвиборній агітації присвячений цілий розділ з однойменною назвою. Подібна практика є досить нетрадиційною для виборчих законодавств Центральної та Східної Європи, оскільки агітацію у своєму законі про парламентські вибори виділила в окремий розділ тільки Литва (у російських федеральних законах про парламентські та президентські вибори є розділи під назвами «інформування виборців та

передвиборна агітація»).

Здебільшого ж агітацію вважають невід'ємним елементом власне виборчої кампанії (Молдова, Польща, Словаччина) і поєднують із нормами щодо засобів масової комунікації (Албанія). Водночас, наприклад, у законі про парламентські вибори Естонії термін «агітація» взагалі не використовується, а в Латвії, навпаки, їй присвячений окремий нормативний акт – закон про передвиборну агітацію перед виборами до Сейму.

У випадках, коли проведення виборів на багатопартійній основі є одним із перших кроків до демократизації політичного режиму, можуть розроблятися детальні кодекси поведінки на виборах, які повинні підписати політичні партії й кандидати, що беруть участь у виборчих перегонах. Такий кодекс, наприклад, прийнято як додаток до Акта про вибори до Національних зборів і провінційних легіслатур ПАР 1993 р. У цьому документі, зокрема, наведено перелік прав кандидатів, політичних партій: а) виражати різні політичні погляди; б) обговорювати політику й програми інших партій; в) вільно агітувати з метою отримання підтримки виборців; г) проводити мітинги; д) розповсюджувати літературу про вибори й передвиборні матеріали; е) публікувати оголошення й рекламу; ж) встановлювати плакати й афіші; з) здійснювати законними методами вільну виборчу кампанію [283, с. 392].

Правовому регулюванню правил поведінки політичних партій, блоків, списків незалежних кандидатів та незалежних кандидатів під час виборчого процесу присвячений і розділ 7 Виборчого кодексу Боснії та Герцеговини, де у переліку прав зазначених суб'єктів закріплено право вести виборчу кампанію в мирному режимі; організувати і проводити громадські збори, на яких вони можуть вільно виражати свою позицію з метою отримання підтримки виборців; публікувати й розповсюджувати плакати, листівки й інші документи, що стосуються передвиборної агітації [32, с. 96].

Таким чином, іноземні держави обирають різні варіанти правового регулювання передвиборної агітації. При цьому вибір того чи іншого варіанта обу-

мовлений низкою факторів, у тому числі об'єктивними потребами конкретного етапу демократичного розвитку, конкретним соціально-політичним контекстом функціонування публічних інститутів. Вказана теза підтверджується, зокрема, позицією Європейського суду з прав людини, зазначеною в рішенні від 2 березня 1987 р. щодо справи «Матьє-Моен і Клерфейт проти Бельгії» (п. 54), відповідно до якої Суд визнав за державами значні межі розсуду, враховуючи, що їх виборче законодавство є різним і час від часу змінюваним, та констатував, що будь-яка виборча система повинна оцінюватися у світлі політичного розвитку країни, а тому певні її деталі, неприпустимі в межах однієї системи, можуть бути виправдані в іншій, принаймні за умови, що діюча система забезпечує вільне волевиявлення народу [160, с. 662].

Розглядаючи загальні положення зарубіжного законодавства, пов'язані з визначенням передвиборної агітації та порядком її проведення, слід зазначити таке. Як правило, засади виборчої кампанії та принципи передвиборної агітації закріплюються у загальному вигляді. Компактно вони сформульовані, зокрема, у ч. 3 ст. 116 Конституції Португалії: «Під час проведення виборчої кампанії діють такі принципи: а) свобода пропаганди; б) рівні можливості для всіх кандидатів; в) неупереджене ставлення офіційних установ до всіх кандидатів; г) контроль за витратами на виборчу кампанію» [112, с. 551].

Зарубіжний досвід регулювання перевиборної кампанії свідчить про те, що в питаннях регламентації передвиборних процедур наявні різні підходи й правила. Перш за все неоднозначно вирішується питання щодо початку передвиборної агітації. Оскільки правомірна передвиборна агітація як юридичний феномен існує тільки в період виборчої кампанії, вона може проводитися тільки у встановлений законом строк. Законодавство іноземних держав передбачає декілька видів початку перебігу агітаційного періоду: а) момент оголошення рішення про проведення виборів; б) момент висунення кандидата, списку кандидатів; в) момент реєстрації кандидата, списку кандидатів; г) момент створення виборчого фонду кандидата, партії (блоку); д) фіксована кількість днів.

У більшості країн світу спеціальні правила щодо передвиборної агітації набувають чинності з моменту офіційного початку передвиборної кампанії. Так, у Канаді й Австралії старт указанного періоду знаменується оголошенням виборів, а його закінчення – завершенням голосування. У Великій Британії передвиборна кампанія щодо парламентських виборів пов'язується з моментом вступу кандидата до виборчого процесу. Оскільки саме з цього моменту починають діяти обмеження щодо максимально можливих передвиборних витрат, кандидатові вигідно якомога довше не висувати своєї кандидатури й вести агітацію в іншому статусі без якихось фінансових обмежень [68, с. 39]. Згідно із законодавством Польщі виборча кампанія щодо парламентських виборів розпочинається в день оголошення Президентом указу про проведення виборів і закінчується за 24 години до дня голосування [218, с. 294], а по виборах Президента – з дня оприлюднення Маршалом Сейму рішення про проведення виборів і завершується за 24 години до дня голосування [226, с. 342]. В Угорщині, Росії і Білорусі виборча кампанія розпочинається, коли призначається день виборів [262]. Інша модель у Республіці Узбекистан, де передвиборна агітація починається з дня реєстрації кандидата ЦВК, у день виборів вона заборонена [2, с. 394]. У Молдові кампанія розпочинається, коли один із кандидатів у депутати офіційно зареєструється [262].

Практика, яка найбільш часто зустрічається, – встановлення фіксованої кількості днів до виборів для проведення передвиборної агітації. Так, згідно зі ст. L 164 Виборчого кодексу Франції виборча кампанія відкривається за 20 днів до виборів [305, с. 111], у Боснії та Герцеговині – за 60 днів [262]. У Словаччині, наприклад, передвиборна кампанія по виборах до парламенту розпочинається за 30 днів і закінчується за 48 годин до початку голосування [219, с. 387], в Албанії – за 30 днів і за 24 години до початку голосування відповідно [33, с. 31]. Країна, в якій не існує регулювання періоду кампанії – це Латвія [262].

Може встановлюватися спеціальний строк для агітації у ЗМІ. Зокрема, у РФ відповідно до положення 2 ст. 49 Федерального закону «Про основні гаран-

тії виборчих прав та права на участь у референдумі громадян Російської Федерації» (далі – Закон РФ про гарантії виборчих прав) передвиборна агітація на каналах організацій телерадіомовлення і в періодичних друкованих виданнях проводиться в період, що починається за 28 днів до голосування і закінчується о 24 годині за день до голосування [174]. У Канаді цей строк визначається як час від початку 29 дня до виборів і до кінця другого дня перед виборами.

Серед суб'єктів передвиборної агітації зарубіжне законодавство вирізняє загальних суб'єктів (виборці, громадські організації) і спеціальних (кандидати, виборчі об'єднання), які мають різні за обсягом і змістом права та обов'язки у виборчому процесі. Указане розмежування обумовлене об'єктивними причинами, серед яких неабияке значення мають різні цілі проведення агітації кандидатами, виборчими об'єднаннями (основна мета – обрання на виборні посади) і участі у проведенні агітаційних заходів виборців та громадських організацій (основна мета – сприяти обранню на виборні посади певних кандидатів). Крім того, це також обумовлено необхідністю встановлення спеціального правового режиму фінансування виборчої кампанії кандидатів, партій, блоків. Спеціальні суб'єкти агітаційної діяльності фінансують свою агітацію через створювані ними виборчі фонди. Можливість громадян, які не мають вказаного спеціального статусу, пов'язується з правом громадян вносити пожертвування у виборчі фонди.

У багатьох країнах установлені обмеження передвиборної агітації за місцем її проведення й категоріями осіб. Приміром, у Польщі забороняється виборча кампанія на території підприємств чи громадських установ у спосіб та формах, що порушують їх нормальне функціонування, на території військових частин, у поліцейських підрозділах, підрозділах цивільної оборони, у районах початкових і середніх шкіл, що призначені для учнів, які не мають виборчих прав [218, с. 294–295].

В Іспанії персональна заборона ведення передвиборної агітації діє щодо осіб, які перебувають на дійсній службі в органах державної безпеки, поліції,

суддів, магістратів, прокурорів. Заборона на участь в агітаційній діяльності може бути пов'язана з професійними можливостями впливу на виборців (наприклад, у Литві співробітники ЗМІ не можуть брати участь у виборчій кампанії, якщо вони не є кандидатами [283, с. 391]). У Болгарії не можуть брати участь в агітації державні службовці центральної та муніципальної державної адміністрації, військовослужбовці Збройних Сил, працівники МВС, судді, прокурори, слідчі, а також особи, які обіймають виборні посади у профспілках [232, с. 51]. Проведення передвиборної агітації, розповсюдження передвиборних матеріалів у Азербайджані забороняється особам, що перебувають на посадах у державних органах, підприємствах, організаціях чи муніципальних органах і організаціях, державним і муніципальним службовцям, військовослужбовцям, котрі, виконуючи свої обов'язки користуються своєю посадою чи службовою перевагою, виборчим комісіям, добродійним організаціям і релігійним установам, військовим частинам тощо (ст. 74.4 Виборчого кодексу) [78].

У країнах СНД існує обмеження на передвиборну агітацію іноземцям, особам без громадянства, іноземним юридичним особам. Так, у Казахстані за це ст. 102³ Кодексу про адміністративні правопорушення передбачена адміністративна відповідальність [106].

У положеннях 1, 2 ст. 40 Закону РФ про гарантії виборчих прав передбачено, що зареєстровані кандидати, що перебувають на державній або муніципальній службі чи працюють в організаціях, які здійснюють випуск ЗМІ, на період їх участі у виборах звільняються від виконання посадових або службових обов'язків, подають у виборчу комісію завірені копії відповідних наказів (розпоряджень) не пізніше ніж через п'ять днів із дня реєстрації та не вправі використовувати переваги свого посадового чи службового становища [174].

Прикладом регулювання правил поведінки державних службовців під час виборчої кампанії у США є такий уривок з «Основних положень правил поведінки членів Палати Представників»: а) працівники апарату можуть пропонувати свої послуги під час виборчої кампанії тільки за рахунок власного часу;

б) забороняється будь-яка виборча діяльність за місцем роботи; в) забороняються будь-які внески чи видатки з боку працівників апарату на проведення виборчої кампанії члена Палати; г) жодні внески не надсилаються на службову адресу до Конгресу; д) кошти на виборчу кампанію можуть використовуватися лише на саму кампанію або на політичні цілі; е) забороняється службове, особисте користування або позичання коштів, призначених для ведення виборчої кампанії [273, с. 27].

У виборчому законодавстві країн Центральної та Східної Європи спостерігаємо чіткий розподіл органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в контексті визначення їх повноважень у процесі агітації. До компетенції останніх (зазвичай місцевих рад) належить забезпечення безпосередніх умов для проведення агітації на місцях, наприклад визначення місць для розміщення виборчих плакатів (Словацька Республіка, Польща, Македонія). У Законі про вибори ряду країн, зокрема, у Литві та Румунії, суб'єктом повноважень у процесі агітації виступає конкретна фізична особа (мер або інша особа, яка очолює місцевий орган влади). Можливе також розмежування суб'єктів повноважень щодо агітації на місцевому рівні, наприклад у Чеській Республіці.

Розглядаючи регулювання виготовлення та розповсюдження інформаційних плакатів та інших матеріалів передвиборної агітації, показовими є чіткі обмеження їх кількості, наприклад, у Франції під час президентських виборів кожен кандидат може розмістити тільки одну афішу з викладенням своєї передвиборної програми і другу – із зазначенням часу передвиборних зборів і, за бажанням – часу передач на радіо і телебаченні, а також перед кожним туром голосування відправити виборцям один текст своєї виборчої програми. Для дотримання цих та інших вимог у країні навіть створюється спеціальний орган – Національна комісія з контролю за виборчою кампанією [283, с. 393]. Подібні вимоги існують і в Японії, де кожний кандидат до парламенту має право п'ять разів опублікувати газетну рекламу, включаючи власне фото розміром 6x9 см, тиражувати в певній кількості один кольоровий плакат, а також за рахунок

держави отримати 350 тис. агітаційних листівок для розсилання своїм виборцям; йому також виділяється певний ліміт бензину для поїздок на мікроавтобусі під час передвиборної агітації [312, с. 208].

Зарубіжний досвід показує, що в період передвиборної агітації свобода слова й свобода масової інформації певним чином вбудовуються в загальну структуру інституту виборів, створюючи необхідний для усвідомленого волевиявлення політичний інформаційний простір. Що стосується проведення передвиборної агітації через ЗМІ, то її регулювання у країнах Європи, США та СНД має суттєву різницю. У таких країнах, як Німеччина й Велика Британія, висвітлення агітації є обов'язковим для каналів суспільного телебачення й комерційних каналів наземного мовлення. У Великій Британії платна політична реклама на телебаченні заборонена, розподіл безкоштовного ефірного часу регламентується не законом, а здійснюється на договірних засадах. Корпорація Бі-бі-сі і Незалежна комісія з телемовлення оговорюють із представниками партій квоти на мовлення, які ті можуть отримати згідно з їх політичною вагою. Право на визначення цих квот було закріплено за телемовниками на основі прецеденту [141, с. 33]. Теле- та радіочас надається партіям за рахунок держави, під час якого подається інформаційний блок без коментарів, де партії доводять до населення свої програми та відомості про діяльність [326]. У Німеччині відсутнє партійне мовлення, а партійна преса не користується популярністю, до того ж у звичайний період партії не мають квот для виступів на суспільному телебаченні і радіо. За чотири тижні до голосування партії отримують квоту для трансляції своїх передвиборних відеороликів [280, с. 28].

У Бельгії починаючи з 1998 р. фламандський Закон про теле-радіомовлення взагалі забороняє політичну рекламу на радіо й телебаченні (п. 3 ст. 80), тобто фламандським радіо й телерадіомовникам забороняється надавати політичним партіям, виборним особам і кандидатам на виборні посади платний ефірний час [310]. Така ж заборона діє у Боснії та Герцеговині [32, с. 107]. У Фінляндії тільки в 1991 р. уперше було дозволено національній комерційній

приватній телевізійній компанії MTV створювати і транслювати власні політичні програми агітаційного характеру [283, с. 394].

У США, навпаки, домінує комерційне мовлення, втягнення телеканалів у висвітлення виборів будується на добровільних засадах, зумовлених таким принципом: надання ефіру для одного кандидата на виборах зобов'язує ЗМІ надати ефір його конкурентам на рівних умовах.

В українському й російському законодавстві застосовується змішаний підхід: в Україні – для ЗМІ державної чи комунальної форми власності участь у передвиборній агітації обов'язкова, інші ЗМІ мають право відмови від участі; у РФ обов'язок участі закріплено лише за ЗМІ державної форми власності, окрім муніципальних виборів.

Отже, можна цілком прийняти таку умовну класифікацію щодо відносин між телебаченням, державними органами і учасниками виборів: 1) надання безкоштовного ефіру на пропорційній основі з обмеженнями щодо купленої політичної реклами (як у Великій Британії); 2) панування ринкових механізмів із відсутністю державного фінансування безкоштовного ефіру (США); 3) змішаний підхід – квотування безкоштовного ефіру і можливість його необмеженої купівлі (Німеччина, країни СНД, Центральної та Східної Європи).

Досвід проведення виборів у зарубіжних країнах переконує в необхідності приділення більшої уваги законодавчому визначенню порядку фінансування виборів, оскільки значні фінансові витрати на передвиборну агітацію зацікавлених економічних груп і фізичних осіб потенційно здатні суттєво вплинути на результати виборів.

У більшості держав, навіть у тих, де існують обмеження на державне фінансування передвиборних кампаній, передбачено виділення субсидій для надання ефірного часу під політичну рекламу. Зокрема, у США, де закон не передбачає надання безкоштовного ефірного часу під час парламентських виборів, встановлена вимога, щоб радіо і телевізійні компанії виділяли політичним кандидатам ефірний час за найнижчими тарифами, встановленими для

реклами «найкращим комерційним клієнтам».

Політика безкоштовного надання ефірного часу чи надання ефіру за зниженими тарифами здійснюється із врахуванням того факту, що електронні засоби мовлення є найбільш дорогим компонентом політичних кампаній. Практика свідчить, що безкоштовне надання ефірного часу для передвиборної агітації залежно від виду виборів здійснюється за різними принципами: 1) абсолютної рівності претендентів (надання ефірного часу у рівному обсязі для всіх); 2) нерівності претендентів із застосуванням різних класифікаційних критеріїв: а) представленість партії у парламенті; б) результативність партії на останніх виборах; в) вік партії; г) кількість членів партії; д) представленість членів партії у регіонах.

Застосування принципу абсолютної рівності передбачено у більшості країн СНД. Так, право на безкоштовне користування ЗМІ згідно зі ст. 51 Закону Литви «Про вибори до Сейму» від 18 липня 2000 р. № VIII-1870 мають партії, що надали списки кандидатів для участі у виборах, і кандидати по одномандатних округах. Ефірний час у рамках передвиборної агітації на Національному телебаченні і радіо затверджуються ЦВК за погодженням із керівництвом Національного радіо і телебачення Литви. Ефірний час для трансляції передач ЦВК розподіляє таким чином, щоб були дотримані такі принципи рівності: між списками кандидатів по багатомандатному округу; між одномандатними округами; між кандидатами по одномандатному округу. Для кожного списку кандидатів має бути виділено не менше однієї години ефірного часу на державному радіо й телебаченні, а кожному кандидатові, висунутому по одномандатному округу, надається не менше 5 хвилин для виступу [217, с. 168].

Право на безкоштовне користування ЗМІ на рівних умовах та у рівному обсязі згідно зі Виборчим кодексом Азербайджанської Республіки від 27 травня 2003 р. мають кандидати у президенти, політичні партії, блоки політичних партій, що зареєстрували кандидатів більш ніж у 60 одномандатних виборчих округах або більш ніж у половині муніципалітетів – у одній групі ЗМІ, не мен-

ше 3 годин на тиждень; кандидати, зареєстровані за одномандатними виборчими округами, політичні партії, які зареєстрували кандидатів більш ніж у 1/3 муніципалітетів – у другій групі ЗМІ, не менш 1 години 30 хвилин на тиждень чи не менш ¼ загального обсягу передач у випадку, якщо загальний обсяг передач становить менше 2 годин; кандидати у члени муніципалітета – у третій групі ЗМІ (ст. 80.1–80.6) [78].

Відповідно до Закону «Про вибори до Парламенту Чеської Республіки» безкоштовний ефірний час розподіляється рівними частинами, але загалом він складає 14 годин на радіо та 14 годин на телебаченні для всіх партій та коаліцій [216, с. 513].

Збільшення обсягу безкоштовного ефіру для передвиборної агітації партій, представлених у діючому парламенті і відповідне зменшення – для не представлених, є характерним для таких країн, як Албанія, Болгарія, Іспанія, Ізраїль, Румунія. Зокрема, відповідно до Виборчого кодексу Албанії, час для безкоштовного виступу партії, представленої в Асамблеї, складає не менше 15 хвилин на громадському телебаченні й 15 хвилин на громадському радіо, а для не представлених партій – по 10 хвилин. Крім того, діє правило, згідно з яким кожна парламентська партія у першому турі виборів отримує не менш ніж 15 хвилин безкоштовного ефірного часу на громадському телебаченні та 15 хвилин на громадському радіо, партіям, що не презентовані в діючому парламенті (Асамблеї), надається ефірний час – по 10 хвилин. Незалежні кандидати отримують по 3 хвилини безкоштовного часу, якщо вони беруть участь у другому турі виборів. Загальний обсяг безкоштовного часу становить не більше 10 годин; публічне радіо й телебачення платного ефіру не надає [33, с. 31].

У Румунії для партій, політичних організацій та незалежних кандидатів, представлених у Парламенті, доступ до громадських служб радіо і телебачення забезпечується безкоштовно, за рахунок державного бюджету. Такий ефірний час має бути удвічі більшим, ніж для суб'єктів, не представлених у Парламенті, які до того ж отримують доступ до ефіру на основі контрактів [215, с. 362–363].

У Болгарії парламентським партіям і коаліціям відводиться принаймні половина телевізійного і радіочасу від максимальної тривалості у 180 хвилин для трьох дебатів [232, с. 52]. У Ізраїлі та Іспанії кожна партія, яка бере участь у виборчій кампанії, отримує по 10 хвилин безкоштовного ефірного часу, а кожна партія, представлена у парламенті, отримує додаткові хвилини відповідно до частки представництва у законодавчому органі. Закон «Про політичні партії» Німеччини у ст. 5.1.2 встановлює, що обсяг наданого ефірного часу може варіюватися залежно від ступеня значущості самої партії, який розраховується на підставі результатів партії на останніх виборах, а також залежить від часу існування партії, кількості її членів, представництва членів партії в органах влади земель [189].

Таким чином, у зазначених країнах впливові партії мають певну перевагу у розподілі ефірного часу тощо, бо передбачається, що вони мають серйозні наміри та досвід управління державою, а не просто бажають заявити про себе, розуміючи, що не наберуть потрібної кількості голосів.

Виділення безкоштовного ефірного часу, сторінок друкованих видань для проведення передвиборної агітації в зазначених країнах здійснюється у рамках непрямого фінансування партій і кандидатів. Ще одним видом непрямого фінансування передвиборної кампанії є надання податкових пільг приватним пожертвувателям, партіям чи кандидатам, адже, звільняючи їх від державних податків, уряд, таким чином, здійснює непряме виділення коштів партіям чи кандидатам. До країн, у яких передбачені зазначені пільги, можуть бути віднесені Бразилія, Канада, Франція, Велика Британія, Японія, Мексика, Нідерланди. На наш погляд, податкові пільги в рамках виборчого процесу мають подвійну природу – з одного боку, вони сприяють стимулюванню фінансування передвиборних заходів недержавними суб'єктами, однак, з другого – можуть бути використані з корисливою метою.

Серед інших видів непрямого фінансування передвиборних заходів, які застосовуються у зарубіжних країнах, можна зазначити надання державою

пільг у галузі друкування агітаційних матеріалів, їх тиражування та розповсюдження; надання субсидій на перевезення виборців (Австралія, Франція, Греція, Ізраїль, Японія, Туреччина); безкоштовне надання державних приміщень і будівель для проведення зустрічей із виборцями (Греція, Велика Британія).

Для другої групи країн характерним є пряме фінансування партій і кандидатів, які беруть участь у виборах. При цьому для отримання коштів від держави на проведення передвиборної агітації необхідно подолання мінімального порогового рівня голосів, який, поряд із дотриманням інших умов, складає: у Канаді – 15 %, у Туреччині – 7 %, в Австралії – 4 %, у Швеції – 2,5 %, в Японії – 2 %, у Греції – 1,5 % від кількості голосів, отриманих на загальних виборах, або 0,5 % голосів на останніх європейських виборах [325].

Різним є й механізм розподілу субсидій. У Німеччині й Норвегії партії отримують їх пропорційно кількості зібраних на останніх виборах (наприклад, від 1,3 до 5 марок за кожен голос у Німеччині). При цьому у Німеччині субсидії надаються лише тим партіям, які зібрали не менше 10 % голосів при голосуванні по персональних кандидатурах чи не менше 0,5 % при голосуванні за партійними списками. Крім того, партії, представлені у парламенті, можуть отримати до 60 % необхідних їм коштів авансом, а інші – лише у вигляді компенсації понесених передвиборних витрат за результатами голосування. В Італії на фінансування передвиборних партійних видатків виділяється 15 млрд лір, з яких 85% розподіляється пропорційно кількості зібраних партією голосів, а 15 % – рівними частками лише між великими партіями (що виставляли партійні списки в 2/3 округів і отримали в цілому по країні не менше 2 % голосів) [87, с. 18; 24, с. 27].

У США держава фінансує тільки президентські вибори. Тут на державні субсидії під час президентських виборів можуть претендувати будь-які партії і незалежні кандидати. Однак дві основні партії – республіканська й демократична отримують бюджетні кошти автоматично, авансом і порівну. Інша партія може їх отримати за умови, що вона вже брала участь у попередніх президентських виборах, набрала не менше 5 % голосів і кошти виділяються пропор-

ційно кількості зібраних цією партією голосів. Кожен партійний кандидат може отримати від держави на передвиборчу кампанію в ході праймеріз до 7,35 млн доларів (за умови, що він зможе зібрати аналогічну суму у вигляді приватних пожертвувань і що його загальні витрати на цьому етапі не перевищать 14,7 млн доларів) і в ході основних виборів – ще 29,5 млн доларів. У Франції кожен кандидат у президенти після реєстрації отримує із бюджету 153 тис. євро, а два кандидати, що вийшли до другого туру, – по 9882 тис. євро [328].

Отже, законодавство більшості країн світу з усталеними партійними системами передбачає вельми обмежену систему бюджетного відшкодування витрат партій на передвиборні заходи. Суб'єктами державного кредитування виступають лише ті політичні структури, які мають своє представництво в парламенті. Виборче законодавство деяких країн практикує виплату завдатку провідним політичним силам, яких у ході попередніх електоральних циклів підтримувала законодавчо встановлена кількість виборців. Це сприяє приходу до влади політичних сил, які користуються достатнім рівнем народної підтримки, не дозволяє витратити державні кошти на лобіювання вузькогрупових політичних інтересів [34, с. 21].

Однак основний потік коштів на передвиборну агітацію формується за рахунок власних виборчих фондів учасників виборів. При цьому загальний обсяг таких фондів чи легально дозволений обсяг передвиборних затрат законодавчо лімітується. Наприклад, у таких країнах, як Німеччина, Швеція, США, Австралія, Люксембург розмір особистих виборчих фондів не обмежений [68, с. 38–39]. Натомість вводяться обмеження загальної суми коштів, які витрачаються кандидатом чи партією на здійснення передвиборних заходів. Зокрема, гранична межа передвиборних витрат для кандидатів у президенти Франції встановлена у розмірі 13,7 млн євро за шість місяців до першого туру і 18,3 млн євро у другому турі голосування; для кандидатів під час парламентських виборів – 38 тис. євро на кандидата зі збільшенням на 0,15 євро на кожного жителя виборчого округу.

У США при проведенні президентських виборів кожен кандидат не може витратити більш як 10 млн дол. під час праймеріз і 20 млн дол. під час основних виборів. Для кандидатів у сенатори гранична межа витрат складає 250 тис. дол. (100 тис. дол. – на праймеріз, 150 – на основні вибори), для кандидатів у палату представників – 140 тис. дол. (70 тис. дол. – на праймеріз, 70 – на основні вибори). Витрати національних партійних комітетів для підтримки своїх кандидатів також лімітовані: для кандидатів у президенти – 2 центи на виборця, у сенат – до 20 тис. дол., у палату представників – до 10 тис. дол. Слід зазначити, що спочатку законодавчо було встановлено обмеження витрачання особистих коштів кандидатів із передвиборною метою, однак у 1976 р. Верховний Суд США визнав зазначену норму неконституційною і скасував обмеження [324]. При цьому кандидати у Президенти США останнім часом взагалі відмовляються від державного фінансування праймеріз (Дж. Буш), чи у цілому під час виборчої гонки (Х. Клінтон, Дж. Едвардс). Це обумовлено тим, що кандидати, які використовують державне фінансування, повинні дотримуватися обмежень щодо використання коштів на передвиборну агітацію [178, с. 202].

На наш погляд, фінансування агітаційних заходів й інформація про неї мають бути максимально прозорими. Відсутність у національному законодавстві положень щодо обмеження фінансування передвиборної агітації призводить до безконтрольного використання величезних фінансових коштів, застосування тіньових схем фінансування, унеможливорює державний фінансовий контроль.

У цьому зв'язку слід підкреслити, що ст. 12 Конвенції про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах – учасницях СНД встановлено, що використання кандидатами, політичними партіями (блоками) інших коштів, окрім їх виборчих фондів, виділених на справедливих умовах бюджетних коштів, має бути заборонено законами і тягнути відповідальність згідно із законами [110, с. 355]. Ця норма спрямована перш за все проти прихованих схем фінансування передвиборної агітації, у тому числі через громадян. Європейський суд з прав людини також визнав, що встановлення в законі норм,

що забезпечують фінансову дисципліну в передвиборній агітації, має правомірну мету (Постанова від 19 лютого 1998 р. по справі «Боуман проти Об'єднаного Королівства», пп. 36–38) [160, с. 710].

У багатьох зарубіжних країнах встановлюється заборона на пожертвування виборчій кампанії від певних категорій фізичних осіб: у Японії кандидатам забороняється робити внески у власному виборчому окрузі; в Австралії, Данії, Німеччині, Ізраїлі заборонено приймати внески від анонімних осіб. Крім того, існують різні форми заборон щодо корпоративних внесків до виборчих фондів – від повної їх заборони (Ізраїль) до обмежень, які вводяться щодо певних категорій юридичних осіб. Зокрема, у Бразилії й Туреччині існує заборона на такі внески з боку профспілок, у Німеччині й Туреччині – з боку добродійних і релігійних організацій. В Індії не дозволяється приймати внески від компаній, строк діяльності яких складає менше 3 років. Іншим обмеженням, яке характерне для більшості країн світу, є заборона на участь у фінансуванні передвиборної агітації іноземним державам, фізичним особам чи корпораціям.

Кошти виборчого фонду використовуються перш за все на проведення різноманітних агітаційних заходів. Особливою деталізацією відзначається регламентація використання платного ефірного часу і платна публікація агітаційної продукції.

Так, у Латвії згідно із Законом «Про передвиборну агітацію перед виборами до Сейму» перед початком передвиборної агітації й одразу після неї слід повідомити про те, чи політична організація (чи їх об'єднання) або кандидат у депутати оплатили цю агітацію безпосередньо самі чи зробили оплату з використанням послуг інших осіб [190].

Що стосується права виборців проводити передвиборну агітацію у період виборчої кампанії поряд із кандидатами та виборчими об'єднаннями, то законодавство багатьох зарубіжних країн забороняє такий різновид політичної діяльності (наприклад, у Франції, Італії). Перш за все це стосується виготовлення чи розміщення агітаційних матеріалів та надання послуг [15, с. 92–93].

Так, у Польщі радіо- і телекомпанії для платної політичної агітації можуть надавати час, що не перевищує 15 % сукупного часу, наданого для безоплатної трансляції виборчих програм, але не вправі встановлювати розцінки понад 50 % ціни звичайних рекламних повідомлень у розцінках, дійсних на час оголошення виборів, вони (ціни) мають бути однаковими для всіх [226, с. 344]. У Словаччині власник ліцензії на ефірний час радіо чи телебачення має відводити не більше однієї години платного ефірного часу для кожного з кандидатів, а для всіх – 10 годин ефірного часу максимум [248, с. 400]. В Албанії приватні радіо й телебачення не можуть передавати платну рекламну інформацію понад 5 хвилин на день для кожної політичної партії або незалежних кандидатів [33, с. 32]. У РФ безкоштовна друкована площа кандидатам на пост Президента в регіональних виданнях не надається, а резервується у ЗМІ за плату [184]. Щодо виборів до Державної Думи РФ, то державні регіональні організації телерадіомовлення та редакції періодичних друкованих видань надають телеефір і друковану площу відповідним регіональним групам кандидатів безкоштовно, а муніципальні – за плату (ч. 6, ч. 7 ст. 57 Закону «Про вибори депутатів Державної Думи Федеральних Зборів РФ») [181].

Натомість у виборчому законодавстві окремих держав не допускається надання телерадіомовними організаціями платного ефірного часу політичним партіям, виборним особам і кандидатам (наприклад, у Бельгії).

Аналіз практики правового регулювання передвиборної агітації й політичної реклами в зарубіжних державах свідчить про те, що у цих країнах значна увага приділяється питанням змісту політичної інформації, що надається виборцям. До матеріалів, які належать до політичної реклами, обґрунтовано ставляться жорсткі вимоги, оскільки вони здійснюють вплив на формування суспільної правової свідомості.

Законодавство іноземних держав відповідно до загальноновизнаних принципів міжнародного права забороняє зловживання свободою масової інформації, а також створення і діяльність екстремістських політичних партій і громадських

організацій, які пропагують і вдаються під час виборчого процесу до насильницьких заходів. Тому не допускається проведення агітації, що розпалює соціальну, расову, національну, релігійну ворожнечу й ненависть; заклики до захоплення влади; насильницької зміни конституційного ладу і порушення цілісності держави; пропаганда війни. Передвиборні програми, агітаційні матеріали і виступи учасників виборчої кампанії на зборах, мітингах, у ЗМІ не повинні містити закликів до здійснення екстремістської діяльності.

Аналізуючи перебіг виборчих кампаній (як парламентських, так і президентських у різних країнах світу), можна побачити, що у багатьох із них щороку збільшується наголос на агітацію «проти когось», ніж на агітацію «за когось», тобто використання проти своїх опонентів так званого негативу. З одного боку, для таких країн, як США, Велика Британія, це цілком закономірно, оскільки стабільні двопартійні демократії, що там склалися, практично виключають можливість висунення кандидатів, що дотримуються інших політичних поглядів, ніж основні партії. Самі ж ці партії, що періодично змінюють одна одну та стають біля керма держави, не дуже розрізняються за своїми політичними платформами чи ідеологією [292].

Для запобігання дискредитації учасників виборів і поширення негативу у ЗМІ зарубіжне законодавство встановлює певні обмеження. Так, поправки, внесені до виборчого законодавства РФ (п. 5.2 Закону РФ про гарантії виборчих прав), містять доволі жорсткі вимоги до проведення передвиборної агітації, згідно з якими зареєстрований кандидат, політична партія не мають права використовувати наданий їм для розміщення агітаційних матеріалів ефірний час на каналах телерадіомовлення із метою: поширення закликів голосувати проти кандидата, списку кандидатів; опису можливих негативних наслідків у разі обрання кандидата чи допуску того чи іншого списку кандидатів до розподілу депутатських мандатів; поширення інформації, в якій явно переважають відомості про якого-небудь кандидата (кандидатів), політичну партію у поєднанні з негативними коментарями; поширення інформації, яка сприяє створен-

ню негативного ставлення виборців до кандидата чи політичної партії, що висунула кандидата (список кандидатів). Однак ці заборони стосуються тільки демонстрації роликів кандидатів у наданому ефірному часі і не поширюються на відкриті дебати кандидатів і публікації у друкованих ЗМІ [3, с. 28–29, 31].

У питанні редакційного контролю загально визнаним вважається, що контроль і відповідальність за зміст передвиборної агітації слід покласти на самих кандидатів. Натомість Конституційний суд Німеччини закріпив за ЗМІ право контролю за відповідністю матеріалів цілям передвиборної агітації й недопущенням конфлікту із законодавством. Принципово протилежним є підхід у США: телекомпаніям заборонено втручатися у зміст матеріалу політичної агітації [141, с. 34].

У російському законодавстві організації, що здійснюють випуск ЗМІ, при обнародуванні (опублікуванні) агітаційних та інформаційних матеріалів (у тому числі тих, що містять достовірну інформацію), здатних завдати шкоди честі, гідності чи діловій репутації кандидата, зобов'язані надати останньому можливість безкоштовно обнародувати (опублікувати) спростування чи інше роз'яснення щодо захисту честі, гідності чи ділової репутації до закінчення агітаційного періоду. Однак така вимога не поширюється на випадки розміщення агітаційних матеріалів, наданих зареєстрованими кандидатами, політичними партіями, в рамках використання безкоштовного або платного ефірного часу чи друкованої площі згідно з цим Законом (п. 6 ст. 56 Закону «Про вибори Президента Російської Федерації») [227].

У Казахстані ЗМІ зобов'язані утримуватися від публікації агітаційних матеріалів, які завідомо порочать честь, гідність чи ділову репутацію кандидата або політичної партії; аналогічно забороняється зловживання ЗМІ. ЗМІ повинні також надавати можливість безкоштовного опублікування спростування (п. 7 ст. 27 Конституційного Закону «Про вибори в Республіці Казахстан») [231].

В українському законодавстві існує схоже недопущення зловживання ЗМІ (наприклад, заклики до порушення суверенітету і територіальної цілісності

держави) та поширення завідомо недостовірних або наклепницьких відомостей про кандидата, партію (блок). Це може мати наслідком тимчасове зупинення дії ліцензії або друку (ст. 71 Закону про парламентські вибори) [221].

Законодавчі акти про вибори окремих зарубіжних країн містять досить детальну регламентацію можливого порядку реагування кандидата на появу у ЗМІ неточних або таких, що його дискредитують, відомостей. Так, у Франції, Німеччині, Італії та деяких інших європейських країнах законодавчо передбачено право відповіді, яке надається фізичним особам і організаціям на зроблені у пресі, на телебаченні або радіо заяви, які стосуються конкретних фактів. Таке право стає кращим засобом проти дезінформації, причому воно є ефективнішим, ніж порушені у судах позови за наклеп, тому що спростування має бути надруковано невідкладно [52, с. 56].

У реалізації цього права існують деякі відмінності. У Литві у політичну та юридичну практику був запроваджений інститут «зустрічної думки» на компрометуючий матеріал. ЗМІ обов'язково повинні надати на вимогу кандидата або його довіреної особи можливість відповісти на матеріал опонента у наступних номерах цього ж видання не менш як за 5 днів до дня виборів. У разі якщо ЗМІ не обнародувало спростування, то рішенням ЦВК кандидатів надається право висловити цю думку на державному радіо чи телебаченні (причому ЗМІ сплачує комісії подвійну суму витрат на розміщення такої інформації, які стягуються у безспірному порядку) [217, с. 168]. У Латвії це питання регулюється Законом «Про Латвійське радіо та телебачення», згідно з яким особа має право як на спростування інформації (ст. 36), так і на розповсюдження відповіді (ст. 37). Перший спосіб застосовується, якщо стосовно особи подавалися такі, що не відповідають дійсності, відомості, а другий – коли особу зачіпає будь-яка передана інформація, але ця особа повинна мати обґрунтовану правову зацікавленість. Обидва способи можуть бути застосовані одночасно за заявою особи [187]. Спростування надається і у Словаччині, якщо щодо кандидата подавалася неправдива чи спотворена інформація; тут закріплено обов'язок ЗМІ надати

рівноцінний час для спростування (ч. 11 ст. 15) [248, с. 401].

У Польщі опубліковані в пресі неправдиві дані чи інформація, що стосуються виборів і пов'язані з виборчою кампанією, підлягають спростуванню протягом 48 годин. У разі відмови суд зобов'язує опублікувати це спростування. Якщо ця інформація була розміщена не в щоденній газеті, ці дані мають бути виправлені за кошт відповідача у визначеному судом періодичному щоденному виданні. Суд може винести також рішення про: 1) конфіскацію таких матеріалів; 2) заборону публікації таких даних та інформації; 3) вибачення перед особою, щодо якої була оприлюднена неправдива інформація; 4) сплату суми у розмірі до 50000 злотих на користь благодійної організації; 5) виплату позивачеві суми у розмірі до 50000 злотих у порядку компенсації [226, с. 343].

Таким чином, можна констатувати, що у вказаних країнах на законодавчому рівні закріплені гарантії відновлення репутації кандидата протягом обмеженого періоду передвиборної кампанії шляхом двох різних процедур: претензійного порядку та судового оскарження. В українському виборчому законодавстві для цих випадків закріплена виключно судова процедура.

Існують й інші законодавчі вимоги щодо змісту агітаційних матеріалів. Так, у деяких країнах забороняється розповсюдження анонімних агітаційних матеріалів. Спільним для країн СНД є законодавча норма про те, що агітаційна продукція повинна містити інформацію про організації та осіб, відповідальних за їх випуск, тираж. У законодавстві деяких країн закріплюється, що агітаційні друковані матеріали повинні виготовлятися тільки на території держави (ч. 9 ст. 45 Виборчого кодексу Республіки Білорусь [80]; п. 1 ст. 54 Закону РФ про гарантії виборчих прав [174]). Зазначена вимога знаходиться в рамках концепції неприпустимості іноземної участі у виборчому процесі і служить перешкодою важко контрольованим транскордонним фінансовим потокам у виборчій кампанії.

Відповідно до Кодексу про вибори Республіки Вірменія, забороняється зображення на агітаційних плакатах державного герба чи прапора. Існує забо-

рона на ведення передвиборної агітації, що порушує законодавство про інтелектуальну власність (Азербайджан, РФ, Казахстан). Зокрема, у Казахстані забороняється проведення передвиборної агітації з використанням зображення будь-якої особи без її письмового дозволу, а у випадку її смерті – без письмового дозволу спадкоємців (п. 10 ст. 27 Закону «Про вибори в Республіці Казахстан») [231].

Під час передвиборної агітації проводяться численні опитування громадської думки. Характерною рисою сучасної опитувальної практики в багатьох країнах стало те, що опитування, які виникли як інструмент електорального (передвиборного) маркетингу, тепер проводяться протягом всього періоду між виборами, що дозволяє експертам говорити про феномен так званої «перманентної кампанії» – безперервну передвиборну гонку з її надзвичайною увагою до коливань громадської думки, рейтингів та контактів із широкими масами [178, с. 41]. У більшості країн існує заборона на поширення результатів опитувань громадської думки в останній день чи за кілька днів до виборів (за 72 години до відкриття виборчих дільниць та до їх закриття – у Боснії та Герцеговині [32, с. 107]; у день виборів – у Латвії; за 24 години до дня виборів та до 20 години у день виборів, а для опитувань, які робляться на виході з дільниці, – до 19 години у день виборів – у Болгарії [232, с. 51]; за 15 днів до виборів – в Україні).

Отже, аналіз міжнародних документів у сфері виборчих прав і свобод показує, що вони, як правило, встановлюють загальні принципи проведення демократичних виборів, серед яких одним із визначальних є свобода проведення агітаційної діяльності. Інші питання організації та проведення виборчих кампаній є предметом внутрішньодержавного регулювання.

Досвід регламентації виборчих кампаній у зарубіжних країнах свідчить про відсутність єдиних підходів до регулювання передвиборної агітації, особливо через ЗМІ, що являють собою легальний інструмент впливу на громадську думку. В деяких країнах законодавство не передбачає надання телерадіокомпаніями платного ефірного часу політичним партіям, виборним особам і кандида-

там (Бельгія). У інших – надання ефірного часу залежить від ступеня впливу партії (Німеччина, Іспанія). Різняться й правове регулювання діяльності ЗМІ, пов'язаних із виборами (наприклад, у Данії, Норвегії регламентація зазначених питань взагалі відсутня). Тут законодавчо визначено лише єдине правило, за яким державні ЗМІ зобов'язані додержуватися об'єктивності та неупередженості. Реалізуючи цей основний принцип, вони самостійно визначають правила участі у виборчому процесі [134, с. 79].

Вважаємо, що й українським журналістам слід прагнути до розвитку системи норм такої саморегуляції, що знизило б рівень напруги відносин у сфері інформаційного забезпечення виборчого процесу. Це дозволило б у подальшому відмовитися від детального законодавчого регулювання передвиборної агітації, однак, на нашу думку, для України це поки що – далека перспектива. Слід враховувати, що суттєву роль тут відіграє наявність дієвого механізму ринкової економіки, яка й забезпечує можливість фінансової незалежності ЗМІ. Є очевидним, що за таких умов необхідність жорсткої правової регламентації діяльності ЗМІ у період виборчої кампанії відпадає. Мабуть тому, як приклад, законодавство США в основному регулює пов'язані з виборами фінансові питання [15, с. 62–63].

Натомість у Японії відсутність спеціалізованого законодавства про ЗМІ не тільки компенсується, й повністю замінюється специфічною японською моделлю регулювання та контролю за діяльністю друкованих та електронних ЗМІ, яка поєднує в собі державний контроль (система прес-клубів, ліцензування, правове регулювання діяльності телерадіомовлення, адміністративно-контрольні функції виконавчих органів влади) та систему саморегулювання ЗМІ, яка включає неправові форми регулювання (негласні норми етики та поведінки журналістів, соціальні регулятори, принципи редакційної політики, формальні правила регулювання ЗМІ, виражені в етичних кодексах організацій ЗМІ, діяльність незалежних професійних організацій – об'єднань ЗМІ) [270, с. 10, 23].

Прямий урядовий контроль за діяльністю журналістів відсутній у Польщі. Тут працюють громадські журналістські організації, які фактично контролюють окремі аспекти діяльності ЗМІ, зокрема: Рада з етики ЗМІ, якою розроблено Хартію етики ЗМІ; Центр моніторингу свободи преси, який серед іншого розглядає випадки позовів політиків до журналістів [135, с. 141]. На нашу думку, існування такого стану залежить від ступеня розвитку громадянського суспільства. На жаль, вимушені констатувати, що в Україні воно перебуває тільки на стадії формування.

Поряд із передвиборною агітацією у зарубіжних країнах важливого значення набуває інформування. Наприклад, у виборчий період в Угорщині працює Виборча Інформаційна Служба, покликана забезпечувати інформацією партії, незалежних кандидатів, громадян, а особливо журналістів [265, с. 119]. У Німеччині, окрім Відомства преси та інформації Федерального уряду, яке є найбільшим із цих питань і, за свідченням німецьких дослідників, не використовує маніпулятивні технології та не впливає на формування суспільної думки під час проведення виборчих кампаній, під наглядом Міністерства внутрішніх справ працюють ще кілька важливих структур, які інформаційно забезпечують політичне просвітництво та захист політичних прав і свобод громадян. Це – федеральне відомство управління, федеральне відомство безпеки інформаційних технологій, федеральне відомство конституційного захисту та федеральний центр політичної освіти. Головним завданням останнього є «шляхом політичного просвітництва сприяти розумінню політичної ситуації німецькими громадянами, закріпленню демократичної свідомості, посиленню готовності до політичної взаємодії» [308, с. 45, 48]. На нашу думку, досвід Німеччини у цьому контексті є доволі позитивним, оскільки дозволяє досягати більшої єдності країни, а також стоїть на заваді протиставленню громадян у процесі передвиборної агітації залежно від регіону проживання, релігійної складової, ставлення до історичного минулого тощо.

Підсумовуючи вищезазначене, зауважимо, що інститут передвиборної

агітації в зарубіжних країнах постійно перебуває в динаміці, адже роль передвборної агітації в умовах демократизації державного і суспільного життя постійно підвищується. Відповідно змінюється і вдосконалюється виборче законодавство. При цьому основними напрямками його оптимізації є питання дотримання прав і свобод суб'єктів виборчого процесу, забезпечення рівності кандидатів і політичних партій у проведенні агітаційних заходів, правового закріплення вільної діяльності ЗМІ, а також новітніх засобів комунікації і нових виборчих технологій.

1.3. Еволюція інституту передвборної агітації в Україні

Незважаючи на те що поняття «передвборної агітації» у вітчизняній правовій думці з'явилося лише на початку минулого століття, адже одна з перших згадок про «агітацію під час виборів» міститься в монографії В. В. Водовозова «Виборче право в Європі та Росії» 1906 р. [39], про окремі ознаки цього феномену вчені ведуть мову щодо давнього (додержавного) суспільства. Вважають, що саме в цей час на загальних зборах членів роду проводилися вибори вождів. Враховуючи природне бажання кожної людини виражати власні погляди, використовуючи при цьому різні можливості, державознавці цілком логічно припускають наявність дискусій із приводу осіб, що обиралися на общинному рівні [303, с. 23].

Однак характерні риси інституту, що розглядається, чіткіше вирізняються на більш пізньому історичному відрізку – в період античності (Афіни, Римська республіка V–I ст. до н. е.). Зокрема, як і сьогодні, передвборна агітація передувала голосуванню, здійснювалася вільно і змагально, що давало змогу особам, які брали в ній участь, реально впливати на результати виборів.

Зародження передвборної агітації на вітчизняних теренах відбулося за часів Давньої Русі. Адже саме тоді на вічевих зборах закладалися основи агітації та формувалися головні принципи її проведення. Віче було органом прямого народного правління і саме на ньому здійснювалися обрання і «призвання» кня-

зів і значної кількості посадових осіб (посадських, тисяцьких, архієпископів, старост). За високі державні посади точилася політична боротьба у різних формах, мала місце вся палітра агітаційних заходів [140, с. 27].

В Україні виборча система почала широко використовуватися в XVI–XVII ст. у містах, що мали магдебурзьке право. Важливе значення для розвитку виборності мали демократичні надбання українського народу за часів існування Гетьманської держави, Запорізької Січі та Слобідської України. Носієм суверенності влади в цих демократичних республіках виступав народ і всі державні інституції формувалися тільки шляхом виборів.

Першим нормативним актом писаного виборчого права України можна вважати Конституцію Пилипа Орлика 1710 р., оскільки вона вперше зафіксувала принципи діяльності органів державної влади, порядок, терміни і періодичність скликання вищого представницького органу тих часів – Генеральної Ради [113, с. 311]. Однак норм щодо проведення передвиборної агітації вона не містила.

На землях, що входили до складу Російської імперії, існували вибори до Боярської Думи, земських соборів і т. д. Але вибори до цих органів не передбачали широку конкурентну боротьбу, в якій могли бути задіяні всі верстви суспільства.

Елементи виборного представництва в період правління Катерини II та її Указ «Про запровадження у Москві комісії для створення проекту нового Уложення і про вибори до неї депутатів» [176] стали першою спробою регламентувати засади виборчого процесу, заклали основи виборчого права Нового часу. При цьому в історії виборчої кампанії 1767 р. мали місце елементи, характерні для сучасного електорального процесу: активна боротьба кандидатів і груп, виборців, що їх підтримували, жвава агітація, намагання опротестувати результати виборів у суді [191, с. 445–460].

XIX ст. можна розглядати як новий етап періодизації виборчого права. На особливу увагу заслуговує Городове Положення 1892 р. [48], яке послабило

виборні засади в організації громадських установ, зміцнило становище дворянського стану, залишивши без виборчих прав значну частину населення, тобто фактично стало кроком назад у процесі становлення виборчого права. Цей документ не містив норм щодо передвиборної агітації.

Із поширенням ідей парламентаризму і демократії наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. в Україні також з'являється виборча система і проходять вибори в сучасному розумінні цієї форми політичного життя. У західних областях України, що входили до складу Австро-Угорщини, вибори проходили в 1861, 1877, 1883 і 1913 рр. У 1873 р. тут була впроваджена куріальна виборча система, замінена після 1907 р. загальними, рівними, безпосередніми і таємними виборами [65, с. 240–241].

Однак аналіз законодавства цього періоду свідчить про те, що до ХХ ст. передвиборна агітація як самостійний структурний елемент виборчого права не був оформлений і тому в своєму розвитку він значно відставав від темпів становлення виборчого права.

Перші, подібні до парламентських, вибори в Росії відбулися у 1906 р. до Державної Думи за куріальною системою, заснування якої стало вирішальним фактором закріплення передвиборної агітації. Законодавство щодо виборів до першої Державної Думи містило заходи, спрямовані на запобігання незаконному впливу на виборців та виборщиків. Наприклад, для того щоб зменшити можливості використання адміністративного впливу на хід виборів, губернаторам та віце-губернаторам, градоначальникам та їх помічникам, а також поліцейським на підвладній їм території виборче право надане не було. Тобто вони не мали права балотуватися у депутати, брати участь у передвиборних зборах та голосувати [28, с. 8].

Із формуванням цього органу почала розвиватися й агітація. При цьому визначальну роль відігравала усна агітація, яка проводилася переважно у формі зборів. У містах виборцям кожної виборчої дільниці протягом місяця до строку, призначеного для виборів, надавалося право утворювати особливі підготовчі

збори для визначення осіб, гідних бути обраними. Про місце і час таких зборів виборці повинні були повідомити керівника місцевої поліції, який міг призначити для присутності на зборах підлеглу йому особу. За вимогою представника поліції збори мали бути негайно закриті.

На розвиток положень Маніфесту від 17 жовтня 1905 р. «Про вдосконалення державного порядку», який проголосив свободу слова, зборів, спілок і залучення до виборів широких верств населення, у березні 1906 р. були видані укази «Про тимчасові правила щодо спілок і союзів» і «Про тимчасові правила щодо зборів» [268, с. 41], що встановлювали порядок створення й діяльності громадських об'єднань, у тому числі в період виборчих кампаній. Непублічні збори можна було проводити без дозволу влади, а збори просто неба – із дозволу поліції чи губернатора, причому місце їх проведення мало бути віддаленим від місця перебування імператора, Державної Ради і Державної Думи на дві версти. Про місце, час і порядок денний зборів поліцію слід було попередити за три доби [81, с. 251].

На виборах 1906 р. російські партії уперше дістали можливість проявити себе. Вони почали розміщувати у пресі різні заклики і оголошення про свої передвиборні збори. Огляди поточної передвиборної ситуації й прогнози стосовно результатів виборів були представлені у редакційних статтях. При оцінці кандидатів враховувалися перш за все їх партійна належність, ідеї, ділові й особисті якості [63, с. 25]. Почалися політичні маневри, перемовини щодо співробітництва, боротьба за виборця. Під час виборів до Державної Думи Росії видання ліберального та демократичного напрямку виходили мільйонними тиражами. І саме за допомогою преси у суспільстві сформувалося критичне ставлення до дій верховної влади. Якщо додати, що навіть у газетах монархічного напрямку уряд зазнав жорсткої критики, то причини повного програшу владою «інформаційної війни» стають зрозумілі.

Найбільш підготовленою до виборів підійшла конституційно-демократична партія. Розуміючи роль преси в політиці, кадети під час виборів

до Державної Думи у 43 губерніях європейської частини Росії мали майже 70 газет і журналів та 87 відділень, які поширили серед населення агітаційні листівки та заклики [315, с. 149].

Важливо зазначити, що агітаційну роботу кадети поєднували із просвітницькою – вони не лише закликали голосувати за своїх кандидатів, й пояснювали основи виборчого законодавства та призначення Думи. Найбільшою популярністю серед виборців користувалися кадетські мітинги, на яких виступали кращі оратори Росії – професори, адвокати, лікарі, вчителі. Партія кадетів користувалася найсильнішою фінансовою підтримкою порівняно з іншими партіями, у тому числі проурядовими. У Москві, наприклад, кадети витратили на передвиборні цілі понад 700 тис. рублів, тоді як «помірковані» – близько 335 тис., а проурядові монархісти – трохи більше 10 тис. [28, с. 10]

У березні 1906 р. прийнято Тимчасові правила про забезпечення свободи та правильності виборів, що мають відбутися до Державної Думи, згідно з якими вперше у виборчому законодавстві заборонявся підкуп як схиляння шляхом подарунка чи обіцянки особистої користі до подання голосу за того чи іншого кандидата. Також встановлювалася кримінальна відповідальність за перешкоджання виборцю або виборщику шляхом погрози, насильства над особою, зловживання владою чи позбавлення права вільно реалізувати виборче право; перешкоджання проведенню передвиборних зборів, зборів щодо виборів погрозами, насильством, зловживанням владою чи пошкодженням приміщення, призначеного для проведення зборів. При цьому відповідальність державних службовців за таке порушення полягала в усуненні від посади [177].

Зазначені положення сприяли формуванню більш цивілізованої процедури передвиборної агітації як складової виборчого процесу. Однак уряд намагався втрутитися у процес виборчої кампанії різними способами, наприклад за допомогою сенатських роз'яснень, що звужували коло осіб, допущених до голосування. Губернатори часто забороняли передвиборчі збори, а поліція дозволяла собі пряме втручання у хід їх проведення [51, с. 9].

За період з 1905 по 1917 р. у Росії змінилося чотири Положення про вибори до Державної Думи. Передвиборна агітація при цьому була регламентована так, що постійно набувала соціально-класового характеру, оскільки була дозволена на рівні зборів виборців за розрядами (станами). При проведенні передвиборної агітації у період 1905–1917 р. поєднувалися повідомний принцип проведення передвиборних заходів (організатори мали довести до відома начальника місцевої поліції) із можливістю їх припинення за вимогою присутніх на них представників поліції. Це дозволяло контролювати законність проведення заходу без уведення дозвільного принципу [82, с. 15, 26]. Таким чином, з одного боку, формування Державної Думи стало своєрідним імпульсом до створення політичних партій та активізації їх діяльності, до розвитку громадянських прав та свобод (свободи слова, мітингів та демонстрацій, виборчого права і т. ін.) та залучення до процесу управління державою більш широких верств населення. Однак існуючі в рамках самодержавства політичні умови не дозволяли повністю реалізувати позитивний потенціал, який був закладений у цьому інституті. Обмежуючи обговорення проблемних питань державного життя закритими становими передвиборними зборами під контролем поліції, влада намагалася законсервувати самодержавний устрій і стримати розвиток передвиборної агітації як демократичного елемента виборчого процесу.

Наступним етапом у регулюванні передвиборної агітації стало прийняття Положення про вибори до Установчих зборів від 23 вересня 1917 р., у розділі ІХ якого була розширено види відповідальності за порушення правил передвиборної агітації. Перш за все заборонялося у приміщенні для виборів, а також на вулиці біля входу до нього «вивішування закликів, роздача брошур і плакатів, розповсюдження виборчих записок, виголошення промов і загалом різного роду передвиборна агітація». Крім того, було розширено перелік правопорушень за перешкоджання здійсненню агітації. Зокрема, передбачалося покарання за самовільне зняття, розірвання, закриття чи змінення публічно виставлених виборчих закликів; самовільне вторгнення у приміщення, що при-

значене для передвиборної агітації і знаходиться в розпорядженні групи виборців; знищення чи пошкодження літератури, призначеної для передвиборної агітації; розголошення завідомо неправдивих фактів щодо особи кандидата чи його приватного життя [180].

Можливість використання попередніх демократичних надбань у формуванні українського виборчого права була майже повністю виключена подальшою українською історією. Лише на початку ХХ ст. на деякий час знову оформився національний інститут виборів. Це пов'язано із відродженням Української держави (березень 1917 р. – квітень 1918 р.), запровадженням виборів до Установчих зборів УНР, утворенням Української гетьманської держави (квітень – листопад 1918 р.), Української Народної Республіки часів Директорії (листопад 1918 р. – листопад 1920 р.), Західноукраїнської Народної Республіки (1918–1923 рр.) Утім із становленням соціалістичної державності та права на території України закріпити та поширювати національну традицію у формуванні українського права стало неможливим. Виборче законодавство УРСР формувалося залежно від становлення загальнорадянського права та було повністю позбавлене національних ознак [167, с. 512].

Радянська влада до березня 1918 р. повністю ліквідувала «буржуазну пресу» з обіцянкою згодом відновити повну свободу слова. Натомість ЗМІ ніякої політичної свободи не мали, і хоча держава їх широко використовувала у виборчих кампаніях, однак у законодавстві про вибори діяльність ЗМІ взагалі не згадувалася. Правове регулювання окремих аспектів їх статусу здійснювалося відповідно до Декрету Ради Народних Комісарів «Про пресу» від 28 жовтня 1917 р. [188]

Якщо спочатку порядок виборів до Рад, спосіб голосування та інші аспекти виборчого процесу визначалися рішеннями місцевої влади, то починаючи з 1918 р. зазначені питання почали регламентуватися Інструкціями, затвердженими ВЦВК, важливою рисою яких стала перш за все диференціація виборців і кандидатів за майново-класовою ознакою. Крім того, вони містили нечіткі по-

ложення, що ускладнювало проведення виборчих кампаній.

Викликає інтерес аналіз кримінального законодавства цього періоду з питань виборчого права. Норми, зафіксовані кримінальними кодексами УРСР 1923 р. та 1927 р., були спрямовані не на захист виборчих прав громадян, а встановленої більшовиками виборчої системи від небажаних властям осіб, які були позбавлені права брати участь у виборах через політико-ідеологічні мотиви (білогвардійці, представники заможних класів та релігійних громад, колишні члени опозиційних до комуністів партій та особи, критично налаштовані щодо радянського режиму). Кримінальна відповідальність щодо цієї категорії осіб встановлювалася у випадках, якщо вони взяли участь у виборах [317, с. 52].

Кардинальна демократизація виборчої системи в СРСР відбулася з прийняттям Конституції 1936 р., в УРСР – Конституції 1937 р., де у ст. 114 Розділу IX «Виборча система» було закріплено, що «вибори депутатів до всіх Рад депутатів трудящих... провадяться на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні» [114]. Але відсутність багатопартійності, свободи слова та друку обмежували вільність виборів та плюралізм думок.

Так, у 1939–1941 рр. на західних землях були проведені вибори у Народні Збори Західної України, ВР СРСР та ВР УРСР і вибори до місцевих Рад. Комуністи, як свідчать архівні документи, тримали хід виборчої кампанії під своїм контролем. Виборчий процес, який організувала і провела Радянська влада на Західній Україні (1939–1941 рр.), грубо порушував основні засади вільного, рівноправного висунання кандидатів у депутати, гласності, рівності можливостей для всіх кандидатів у проведенні виборчої кампанії, неупередженості до кандидатів з боку державних органів, установ, організацій, свободи агітації і призивів до порушення прав людини [84, с. 31].

Уперше на законодавчому рівні термін «виборна агітація» з'явився у статтях 70, 82 «Положення про вибори до Верховної Ради СРСР» від 9 липня 1937 р., відповідно до яких «кожній організації, що висунула кандидата, зареєстрованого в окружній виборчій комісії, рівно як і кожному громадянину

СРСР, забезпечувалося право безперешкодної агітації за цього кандидата на зборах, у пресі й іншими способами» [179]. Таким чином, згідно із зазначеним актом, голосувати і відповідно агітувати можна було виключно на підтримку кандидата, що зводило демократичні засади агітації нанівець.

З 1937 р. для проведення у виборчий період агітаційно-масової роботи серед населення при кожній виборчій дільниці почали створюватися агітпункти, які згодом постійно функціонували в клубах, школах, різних установах. Агітколлективи, що працювали на агітпунктах, організовували для населення лекції та доповіді, вечори художньої самодіяльності; агітатори проводили бесіди на дому. Довірені особи та агітатори знайомили населення з біографіями кандидатів у депутати організовували зустрічі кандидатів із виборцями [285, с. 43]. Використовувалися наочна агітація, кіно та радіо. В агітаційній роботі брали участь мільйони агітаторів, роз'яснюючи виборцям політику партії та Уряду, важливі питання, пов'язані з організацією і проведенням виборів, принципи Радянської Конституції [23, с. 9]. Керівництво агітпунктами покладалося на завідувачів, які затверджувалися на бюро партії з числа досвідчених, політично освічених комуністів, що мали багаторічний стаж пропагандистської роботи [271, с. 15].

І хоч агітпункти відігравали значну роль у процесі пропагандистської діяльності та інформування населення в умовах слабкого розвитку засобів комунікації, слід враховувати, що передвиборна агітація того часу переважно зводилася до агітування за комуністичний лад за фактичної відсутності конкурсування різних кандидатів. Радянський дослідник А. Т. Лейзеров із цього приводу зазначав, що оскільки всі кандидати висувуються блоком комуністів і безпартійних, агітація має бути націлена на показ керівної ролі партії у побудові комунізму, а газети повинні на багатому фактичному матеріалі розповідати про успіхи Радянської держави, перевагу соціалістичного ладу над капіталістичним [137, с. 37].

Поряд з усною агітацією широко використовувалася наочна агітація (транспаранти, лозунги, передвиборні плакати). Починаючи із 1940-х р., про-

відна роль у системі форм радянської агітації поступово стала переходити до ЗМІ. Спочатку як агітаційні матеріали використовувалася преса, згодом – радіо, а з середини 70-х років – телебачення.

У радянський період виборча кампанія та передвиборна агітація проходили під керівництвом і за безпосередньої участі Комуністичної партії. І хоча законодавство не містило обмежень щодо кількості кандидатів у депутати по одному виборчому округу, як правило, висувався один кандидат, який і ставав депутатом. Однак траплялися й випадки поразки кандидатів. Так, на виборах 1957 р. до місцевих Рад депутатів УРСР таких було 16. У результаті перевиборів у цих округах були обрані інші кандидати [49, с. 33]. У постанові ЦК КПРС від 22 січня 1957 р. «Про покращення діяльності Рад депутатів трудящих та посиленні їх зв'язку з масами» зверталася увага на недопущення поспішності при висуненні кандидатів у депутати та рекомендувалося виставляти кандидатуру на загальних зборах колективу після обговорення у його підрозділах [175].

Удосконалювалося і правове регулювання відповідальності за виборчі правопорушення. У процесі «хрущовської» демократизації в 1960 р. було прийнято новий Кримінальний кодекс, який містив спеціальну главу IV «Злочини проти політичних та трудових прав громадян». Злочини проти виборчих прав були передбачені у статтях 127–129 цієї глави, серед яких зазначалося перешкоджання здійсненню виборчого права [124].

Зміна правового регулювання передвиборної агітації відбулася після прийняття Конституції СРСР 1977 р., що містила положення, згідно з яким агітувати стало можливим не тільки «за», й «проти» кандидата [115]. Ця, на перший погляд, незначна зміна Основного Закону фактично символізувала один із перших кроків процесу демократизації суспільства. Адже відсутність на конституційному рівні двосторонньої спрямованості агітації до цього часу вочевидь свідчила про приреченість виборця на пасивну роль.

У Конституції УРСР 1978 р. було зафіксовано, що контроль за волевиявленням виборців не допускається (ст. 88), тобто встановлювалася заборона

для держави впливати на поведінку людини в період формування представницьких органів влади. Крім того, зазначалося, що порядок проведення виборів до Рад народних депутатів визначається законами. В Основному Законі УРСР дістали закріплення такі політичні права, як участь в управлінні державними і громадськими справами, тобто забезпечувалася можливість обирати і бути обраними до Рад народних депутатів та інших виборних державних органів; свобода слова, друку, зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, що забезпечувалося наданням трудящим та їх організаціям громадських будинків, вулиць і площ для здійснення масових акцій, широким поширенням інформації, можливістю використання преси, телебачення і радіо. Право передвиборної агітації та фінансування виборів визначалося однією статтею (ст. 89): «Громадянам УРСР і громадським організаціям гарантується вільне і всебічне обговорення політичних, ділових і особистих якостей кандидатів у депутати, а також право агітації на зборах, у пресі, по телебаченню, радіо. Витрати, пов'язані з проведенням виборів до Рад народних депутатів, провадяться за рахунок держави» [116]. З 1978 р. агітація на виборах на законодавчому рівні стала означатися як «передвиборна».

Перші виборчі закони в УРСР, які більш детально регулювали питання передвиборної агітації, з'явилися наприкінці 1970-х рр. Закони «Про вибори до Верховної Ради Української РСР» від 19 грудня 1978 р. [213] та «Про вибори до місцевих Рад народних депутатів Української РСР» від 27 червня 1979 р. [214] чітко окреслили нормативні рамки виборчих процедур. Встановлювався новий порядок висунення й підтримки кандидатів. Відповідно до ст. 37 Закону «Про вибори до Верховної Ради Української РСР» обговорення й прийняття рішення про підтримку висунутих по виборчому округу кандидатів у депутати відбувалося на передвиборних нарадах, які формувалися із представників від громадських організацій, трудових колективів, зборів військовослужбовців. Метою проведення таких нарад була організація домовленості всіх громадських організацій і трудових колективів щодо єдиного кандидата. Для ознайомлення вибор-

ців із даними про кандидата та проведення агітації за нього почали обиратися довірені особи – як представники колективів трудящих чи громадських організацій [192, с. 59].

У зазначених законах передбачалося проведення зборів виборців для зустрічей із кандидатами у депутати та формулювання виборчих наказів, а також звільнення кандидатів від виробничих або службових обов'язків для участі в передвиборних заходах. Окрема стаття мала назву «Передвиборна агітація», яка містила норми щодо гарантування кожному громадянину права на участь у передвиборній агітації, а організаціям і трудовим колективам, які висунули кандидатів або виступили на їх підтримку, щодо безоплатного надання приміщень для організації й проведення зборів, а також ЗМІ для ведення передвиборної агітації. Розділ «Основні гарантії діяльності кандидата у депутати» встановлював, що державні, громадські органи, керівники підприємств, установ і організацій зобов'язані сприяти кандидатові у проведенні передвиборних зборів, одержанні необхідних довідкових та інформаційних матеріалів.

Таким чином, відповідно до вказаних законів основним суб'єктом передвиборної агітації виступали громадські організації й трудові колективи. Громадяни фактично могли реалізувати своє право на передвиборну агітацію лише шляхом пасивної участі у передвиборних заходах. Така можливість надавалася кандидатам у депутати, які мали право виступати на передвиборних зборах, мітингах, у пресі, на телебаченні й радіо. На практиці агітаційні заходи перетворювалися у формальність, адже кандидатів, як правило, висували за дзвінком «зверху», у нагальному порядку. Діяльність членів виборчих комісій і агітаторів обмежувалася упорядкуванням та звірянням списків виборців. Фактично вибори мали мобілізаційний і символічний характер [57, с. 260, 265].

Проголошена в середині 1980-х рр. політика перебудови торкнулася і виборчої системи. Першого грудня 1988 р. був прийнятий новий Закон СРСР «Про вибори народних депутатів СРСР», який передбачив право громадян висувати кандидатів у депутати не тільки на зборах громадських організацій і

трудових колективів, а й на зборах за місцем проживання. Учасники зборів могли висувати необмежену кількість кандидатур; допускалося самовисунення. Кандидати в депутати отримали ширшу можливість впливати на хід своєї передвиборної кампанії, оскільки набули права публічно викладати власну передвиборну програму на стадії проведення окружних передвиборних зборів. Законом встановлювалися певні обмеження на проведення передвиборної агітації. Зокрема, вимагалось, щоб передвиборна програма кандидата не суперечила Конституції СРСР і законам СРСР. Заборонялось використання недобросовісних методів агітації. Була передбачена можливість притягнення до відповідальності осіб, які опублікували чи в інший спосіб поширили неправдиві відомості про кандидата [183].

27 жовтня 1989 р. були прийняті нові Закони УРСР «Про вибори народних депутатів Української РСР» [225] та «Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР» [211], які у частині передвиборної агітації містили тотожні норми. Закони поповнилися нормами про передвиборну програму кандидата, а стаття «Передвиборна агітація» – такими положеннями: «Громадянам Української РСР, трудовим колективам, громадським організаціям гарантується можливість вільного і всебічного обговорення політичних, ділових і особистих якостей кандидатів у депутати, а також право агітації за або проти кандидата на зборах, у пресі, по телебаченню, радіо» [225; 211]. Крім того вказувалося, що кандидати проводять зустрічі зі своїми виборцями як на зборах, так і в іншій зручній для виборців формі. Таке формулювання означало, що форми проведення масових заходів під час виборчого процесу не обмежувалися законодавцем.

Новелізація порядку підготовки і проведення виборів у зазначених законах підвищила їх значення, але фактична безальтернативність кандидатур і необхідність узгодження останніх із партійними органами все ще робили вибори вкрай формальними, хоча і масовими, заходами.

Аналогічні процеси спостерігалися в усіх радянських республіках. Забез-

печення змагальності кандидатів, демократизація виборчих процедур, усунення формалізму агітаційних заходів відбувалися повільно і зі значними труднощами. Натомість партійно-радянський апарат для проведення своїх кандидатів почав застосовувати брудні виборчі технології: перешкоджання висуненню небажаних кандидатів за допомогою затягування строків, ненадання залів для проведення зборів за місцем проживання; імітація альтернативності виборів; маневрування та в потрібний момент зняття «своїх» кандидатів-дублерів та «спаринг-партнерів»; апаратний тиск на небажаних кандидатів, організація різного роду утисків, у тому числі й через пресу; маніпулювання окрешними передвиборними зборами [27, с. 65].

Одним із слабких місць у республіканських виборчих кампаніях 1989–1990 рр. виявилось створення рівних умов для змагальності кандидатів. На практиці лише деяким вдалося скористатися такими можливостями, як участь у теледебатах, виступи в центральній та місцевій пресі, отримання консультаційної допомоги. Чимало проблем виникало з розповсюдженням листівок, передвиборних плакатів, звернень. Друк агітаційної продукції був зосереджений головним чином у руках виборчих комісій, бо згідно зі ст. 100 Конституції СРСР (у редакції Закону від 20 грудня 1989 р. № 963-І) саме при цих органах створювався єдиний виборчий фонд, що формувався за рахунок державних коштів і добровільних внесків підприємств, громадських організацій, громадян. Це серйозно стримувало ініціативу кандидатів та їх команд. Однак відступ від зазначеної норми міг служити підставою для скасування рішення про реєстрацію кандидата у депутати. Таке положення зачіпало не лише права кандидатів, а й колективів, що їх висунули.

Слід зауважити, що першою республікою СРСР, яка заклала підвалини створення виборчого фонду кандидатом у депутати, була Литва, виборчий закон якої передбачав можливість відкриття рахунка в банку кандидатом. При цьому правом перераховувати свої кошти на цей рахунок, загальна сума яких не мала перевищувати 1000 крб, наділялися громадяни, трудові колективи та

громадські організації [182].

Отже, аналізуючи історію розвитку передвиборної агітації як стадії виборчого процесу в радянській Україні, ми бачимо, що вона довгий час існувала лише як пропаганда комуністичних ідей, а реальна альтернативність кандидатур на виборні посади з'явилася після розпаду СРСР. Тому не дивно, що із проголошенням незалежності в Україні спостерігається часта зміна виборчого законодавства, особливо в частині передвиборної агітації.

Характеристику правового регулювання інституту передвиборної агітації в Україні за часи незалежності доцільно розпочати з 1991 р., коли на вітчизняних теренах уперше було прийнято Закон «Про вибори Президента Української РСР» від 5 липня 1991 р. № 1297-ХІІ [229]. Президентські вибори стали новим явищем для нашої держави, оскільки до цього часу в Україні проводилися тільки вибори до Рад народних депутатів. Таким чином, необхідного досвіду і практики щодо організації і проведення президентських виборів ще не було. На думку Р. П. Князевича, саме відсутність політико-правової традиції у цій важливій сфері безпосереднього народовладдя зумовлювала впродовж усього періоду після проголошення незалежності надзвичайно швидку зміну основних інститутів і стадій виборів глави держави [97, с. 117].

Аналіз зазначеного закону свідчить про досить низький рівень правової регламентації інституту передвиборної агітації. Закон взагалі не містив окремого розділу чи статті, присвячених інституту передвиборної агітації, тому норми щодо неї розкидані по всьому нормативному акту. Зокрема, при врегулюванні процедури фінансування виборчого процесу встановлювалася заборона іноземної участі у фінансуванні та іншій матеріальній підтримці виборчої кампанії. Не могли нести видатків на проведення виборів, у тому числі на передвиборну агітацію, й кандидати у Президенти. Єдиним джерелом фінансування видатків на підготовку і проведення виборів був централізований фонд, де могли акумулюватися не тільки державні кошти, а й кошти з інших джерел (добровільні внески від підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань і громадян),

проте реально він наповнювався за рахунок бюджетних коштів. Серед гарантій кандидатів у Президенти були передбачені положення про рівні засади участі кандидатів у виборчій кампанії, рівне право на використання ЗМІ, рівність матеріально-технічного і фінансового забезпечення виборчої кампанії.

Більшою деталізацією правового регулювання передвиборної агітації відзначався Закон «Про вибори народних депутатів України» від 18 листопада 1993 р. № 3623-ХІІ [222], у якому зазначеному питанню була присвячена окрема глава, що складалася з п'яти статей. Перш за все закріплювалося, що передвиборна агітація може проводитися в будь-яких формах та будь-якими засобами, що не суперечать Конституції та законам України. Вказане положення, з одного боку, розширювало можливості учасників виборчих перегонів і надавало виборчому процесу більш демократичного характеру. Однак подальші норми передбачали право громадян України, об'єднань громадян, трудових колективів і довірених осіб кандидатів вести агітацію за або проти кандидата на зборах, мітингах, під час бесід, у пресі, на радіо і телебаченні. Така непослідовність законодавця, звісно, приводила до правозастосовчих проблем при вирішенні питань щодо законності обраних форм передвиборних заходів.

Підвищувалася роль виборчих комісій в організації передвиборної кампанії. Законом на них покладался обов'язок спільно з державними органами, органами місцевого самоврядування, органами об'єднань громадян сприяти кандидатам у проведенні їх зустрічей із виборцями. При цьому таке сприяння розумілося досить широко і в будь-яких формах – надання приміщення, завчасне сповіщення про час і місце зустрічей, здійснення інших необхідних заходів.

Окрема стаття регулювала питання щодо виготовлення матеріалів передвиборної агітації як за державний кошт, так за кошти власних виборчих фондів кандидатів; визначалися місця розміщення агітаційних матеріалів і повідомлень, закріплювалося право окружної виборчої комісії приймати рішення про заборону розміщення цих матеріалів на окремих будівлях, що є

пам'ятками архітектури, або з метою безпеки дорожнього руху.

Подальший розвиток правового регулювання передвиборної агітації відзначався більшою деталізацією, насиченням законодавчих актів нормами процедурного характеру, і відповідно збільшенням обсягу розділу, присвяченого регламентації цього інституту. Сучасний стан правового регулювання передвиборної агітації буде викладено нами у підрозділі 1.4 розділу 1 та розділі 2 цього дослідження.

Підсумовуючи проведені дослідження еволюції передвиборної агітації в Україні, можемо зауважити таке. З'явившись у додержавному суспільстві як дискусія з приводу осіб, що обиралися на общинному рівні, пройшовши шлях від примітивних, а інколи й нецивілізованих форм усунення супротивників, закріпившись на більш пізніх історичних відрізках, передвиборна агітація стала звичною практикою процесу обрання осіб, наділених владою.

Хоча правове регулювання цього феномену відбулося тільки на початку ХХ ст., історії України відомі окремі елементи застосування агітаційних заходів у процесі демократичного формування владних органів у попередній період. І це зрозуміло, оскільки вибори як фундаментальний демократичний інститут тісно пов'язані зі сферою реалізації політичних прав і свобод громадян, які можуть отримати своє правове оформлення лише за наявності стійких юридичних зв'язків між особою і державою. А ефективна реалізація цих прав можлива лише за умов визнання державою певного рівня свободи особи, рівно, як і усвідомлення та прийняття особою своєї ролі громадянина. Рівень реальної участі й активності широкого кола громадян у виборчому процесі є найважливішим показником розвиненості партнерських відносин держави і суспільства. Тому вести мову про передвиборну агітацію як вільну, конкурентну і забезпечену державою форму вияву політичної самодіяльності населення ми можемо, починаючи з офіційного визнання й оформлення цього інституту як самостійного структурного елемента виборчого права.

У процесі розвитку та практики реалізації передвиборної агітації як само-

стійного правового інституту на вітчизняних теренах можна виділити кілька періодів: 1) 1905–1917 рр. – початок офіційного визнання і формування засад передвиборної агітації як перша спроба запровадження парламентарної моделі в царській Росії; 2) 1917–1991 рр. – радянський період, у якому вирізняються такі етапи: а) 1917–1936 рр. – відсутність правового регулювання передвиборної агітації та її фактичне здійснення в умовах формування виборчого права на принципах диференціації виборців і кандидатів за класово-майновою ознакою; б) 1937–1977 рр. – початок нормативного оформлення агітації та розвиток форм її здійснення в умовах керівництва цим процесом Комуністичної партії за відсутності конкурування різних кандидатів, свободи слова та свободи ЗМІ; в) 1977–1987 рр. – конституційне закріплення права агітації, законодавче розширення форм агітації, прав учасників виборчих перегонів, їх можливості впливати на перебіг виборчої кампанії за умов відсутності реальних механізмів реалізації законодавчих норм; г) 1988–1990 рр. – зміна правил проведення передвиборної агітації, демократизація виборчого процесу в період політики «перебудови» та перехідного пострадянського законодавства; 3) 1991 р. – і дотепер – період незалежності України – перманентний процес створення комплексу правових норм щодо всебічного регулювання передвиборних процедур в умовах модернізації виборчого права та виборчої системи.

1.4. Правове регулювання обмежень проведення передвиборної агітації

Згідно з нормами виборчого законодавства виборчий процес в Україні здійснюється на засадах вільного й рівноправного висунення кандидатів; рівності можливостей для всіх кандидатів у проведенні виборчої кампанії; неупередженості до кандидатів із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів; контролю за джерелами фінансування та витратами на виборчу кампанію; гласності й відкритості виборчої кампанії; свободи передвиборної агітації.

Створення максимально рівних умов агітації у виборчій кампанії для всіх учасників виборчих перегонів, формування атмосфери політичної неупередженості, запобігання зловживанням під час проведення передвиборної агітації є важливими критеріями демократизму організації підготовки й проведення виборів. На сучасному етапі розвитку вітчизняного виборчого процесу до найбільш актуальних проблем дотримання зазначених принципів на стадії передвиборної агітації можна віднести проблеми зловживань свободою слова і правом на інформацію; використання цих прав для компрометації певних суб'єктів виборчого процесу чи отримання конфіденційної інформації через протиправне вторгнення у приватне життя означених суб'єктів; проблеми використання форм передвиборної агітації, пов'язаних із порушенням прав певних суб'єктів виборчого процесу [279, с. 226].

Для запобігання зазначеним порушенням особливо важливим є прийняття необхідних законодавчих заходів щодо забезпечення об'єктивного, збалансованого, достовірного інформування виборців у поєднанні із закріпленням дієвих гарантій свободи слова і права на інформацію, вільної циркуляції політичної інформації, ідей і думок під час виборчого процесу, прийняття громадянами самостійних рішень щодо своїх представників у органах публічної влади із дотриманням вироблених світовою спільнотою високих виборчих стандартів. Зазначені фактори обумовлюють не лише підвищення правової культури учасників виборчого процесу, надання широкого простору для самостійної і творчої агітаційної діяльності в умовах плюралізму думок і відсутності цензури, застосування чесних і справедливих правил передвиборної агітації, а й забезпечення формування й вираження волі народу під час виборів у межах і у спосіб, передбачених Конституцією і законами України. Неприпустимість свавілля в діяльності органів і посадових осіб публічної влади, забезпечення поведінки суб'єктів виборчого процесу, яка б відповідала законодавчо встановленим приписам, притягнення винних до юридичної відповідальності відіграють значну роль у дотриманні принципу законності учасниками виборчої кампанії. Такий

правовий режим виборчого процесу забезпечується шляхом встановлення відповідних обмежень, заборон та юридичної відповідальності за їх порушення.

Як справедливо вказується в юридичній літературі, без обмежень (у тому числі й заборон) неможливо перевести потенційно необмежені вільні дії суб'єктів, які часто загрожують правам та законним інтересам інших осіб, у впорядковані суспільні відносини згідно з цілями регулювання. Тому правомірні обмеження прав та свобод, встановлені та здійснювані згідно з Основним Законом, не можуть вважатися такими, що порушують права та свободи громадян [64, с. 75]. Практика виборчого процесу свідчить, що саме під час проведення передвиборної агітації вчиняється переважна більшість порушень виборчого законодавства, які призводять до оскаржень у виборчих комісіях чи суді дій політичних партій (блоків), кандидатів – суб'єктів виборчого процесу. Аналіз виборчого законодавства дозволяє зробити висновок, що правове регулювання передвиборної агітації в сучасних зарубіжних країнах здійснюється не тільки через встановлення принципів, строків, суб'єктів, форм і методів її проведення, а й шляхом закріплення заборон і обмежень у здійсненні агітаційної діяльності, відповідальності за її порушення. При цьому те саме порушення може наставати як відповідальність, передбачена виборчим законодавством, так і кримінальна, адміністративна, цивільно-правова й дисциплінарна.

Обмеження проведення передвиборної агітації, встановлені вітчизняним і зарубіжним законодавством про вибори, можна умовно розподілити на групи: 1) за суб'єктами; 2) за місцем проведення агітації; 3) за змістом агітації; 4) за способом агітації; 5) за часом проведення агітації.

Перейдемо до розгляду обмежень проведення передвиборної агітації за суб'єктами. Згідно з ч. 1 ст. 64 Закону «Про вибори Президента України» участь у передвиборній агітації забороняється: 1) особам, які не є громадянами України; 2) органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам; 3) членам виборчих комісій під час виконання обов'язків членів виборчих комісій [228].

Частина 1 ст. 71 Закону України «Про вибори народних депутатів України» встановлює заборону на участь у передвиборній агітації таким категоріям осіб: 1) іноземцям та особам без громадянства, у тому числі через журналістську діяльність чи у формі участі у концертах, виставах, спортивних змаганнях, інших публічних заходах, що проводяться на підтримку чи за підтримки партії (блоку) – суб'єкта виборчого процесу чи кандидата у депутати; 2) органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам і судам; 3) посадовим і службовим особам органів, зазначених у пункті 2 цієї частини, крім випадків, коли відповідна посадова чи службова особа є кандидатом у депутати; 4) членам виборчих комісій протягом строку їх повноважень у відповідних виборчих комісіях [221].

Заборона на участь у передвиборній агітації на місцевих виборах згідно з ч. 1 ст. 53 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» встановлена для: 1) іноземців, осіб, які мають подвійне громадянство, та осіб без громадянства; 2) органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів і судів; 3) посадових та службових осіб органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування у робочий час, крім випадків, коли відповідна посадова чи службова особа є кандидатом у депутати чи кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови; 4) командирів військових частин та їх заступників серед своїх підлеглих, крім випадків, коли відповідна особа є кандидатом у депутати чи кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови; 5) членів виборчих комісій протягом строку повноважень відповідних виборчих комісій [208].

Зважаючи на відсутність уніфікації суб'єктного обмеження проведення передвиборної агітації у вітчизняному виборчому законодавстві, розглянемо більш детально зазначені винятки з реалізації принципу свободи передвиборної агітації стосовно зазначених груп.

Відповідно до ч. 1 ст. 38 та ч. 1 ст. 70 Конституції України правом вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, правом голосу на виборах наділені тільки громадяни України, які на день їх проведення досягли вісімнадцяти років [117]. Іноземців та осіб без громадянства виборчими правами в Україні не наділено. Отже, брати участь у передвиборній агітації в Україні їм заборонено як особам, котрі не є суб'єктами виборчого права.

Зважаючи на масову практику залучення іноземних громадян, які є відомими громадськими діячами, політиками, журналістами, артистами, спортсменами, для участі у різноманітних культурно-масових заходах (концертах, виставах, спортивних змаганнях тощо), які проводяться в рамках передвиборної агітації в Україні, законодавець встановив норму щодо заборони участі зазначених осіб у публічних заходах, які проводяться на підтримку чи за підтримки партії (блоку) – суб'єкта виборчого процесу чи кандидата у депутати. Зазначений припис міститься лише у Законі «Про вибори народних депутатів України», що потребує уніфікації інших виборчих законів з цього питання. На нашу думку, заборону залучення до агітації неповнолітніх, іноземців та осіб без громадянства не можна назвати суворо необхідною у демократичному суспільстві. Вона може бути виправданою у випадку публічного проведення передвиборної агітації (через ЗМІ, на масових заходах). Це підтверджується й позицією Венеціанської комісії, яка була висловлена цією інституцією щодо положень Закону «Про вибори народних депутатів України» [36, с. 24]. Слід зауважити, що практика вітчизняних виборчих перегонів засвідчила, що навіть незважаючи на таку заборону, під час проведення парламентських виборів були зафіксовані непоодинокі випадки здійснення громадянами інших держав, насамперед, громадянами РФ підготовки матеріалів агітаційного характеру для українських ЗМІ [94, с. 259].

Заборона участі в передвиборній агітації іншим суб'єктам, зазначеним у законах про вибори, зумовлена їхнім правовим статусом, наявністю управ-

лінських та контрольних повноважень, у тому числі й у сфері виборчого процесу. Зокрема, у всіх виборчих законах участь у передвиборній агітації забороняється посадовим та службовим особам органів державної влади та місцевого самоврядування, за винятком випадків, коли останні є кандидатами у народні депутати України, у депутати місцевих рад чи на посаду сільського, селищного, міського голови.

Недоліком виборчих законів, на наш погляд, є закріплення заборони участі у передвиборній агітації щодо органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Адже основними суб'єктами виборчого процесу є виборці, тобто громадяни України, фізичні особи. Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування є, по суті, юридичними особами, які не мають власної свідомості, волі і функціонують через діяльність конкретних посадових і службових осіб [277, с. 120]. До того ж суб'єктом виборчого процесу не може бути орган влади. Тому закріплення заборони участі у передвиборній агітації щодо органів публічної влади є неприпустимим.

Аналізуючи суб'єктне обмеження участі у передвиборній агітації, зауважимо, що Закон «Про вибори Президента України» має, на нашу думку, значні прогалини, оскільки встановлює заборону участі у передвиборній агітації тільки щодо органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Однак виникає питання щодо можливості участі у передвиборній агітації працівників апарату органів законодавчої, судової влади, правоохоронних органів. Таким чином, різні групи однієї категорії виборців за ознакою місця роботи (служби) Законом поставлено в нерівні умови щодо здійснення активного виборчого права, чим порушено базовий конституційний принцип рівноправності громадян і похідний від нього принцип рівного виборчого права.

Наприклад, у законодавстві РФ заборона щодо участі у передвиборній агітації закріплена взагалі для всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування (п. 7 ст. 48 Закону РФ про гарантії виборчих прав).

До того ж п. 1 ст. 45 цього Закону забороняє органам державної влади та органам місцевого самоврядування здійснювати інформування виборців про кандидатів чи виборчі об'єднання [174]. Як зазначають вчені, така норма є необхідною у зв'язку з тим, що інформування про кандидатів, виборчі об'єднання з боку державних чи муніципальних органів може сприйматися як підтримка останніми певних суб'єктів виборчого процесу, тобто бути прихованою формою агітації, що є порушенням закону [173, с. 29]. На нашу думку, вказана норма є вдалою, оскільки перешкоджає проведенню органами публічної влади незаконної передвиборної агітації і здійснення тиску на виборців з метою примусити їх зробити вибір на користь певних політичних сил.

Слід зауважити, що зазначена прогалина частково була врахована в Законі «Про вибори народних депутатів України», норми якого забороняють участь у передвиборній агітації правоохоронним органам і судам. У Законі про місцеві вибори додатково вказана подібна заборона органам влади Автономної Республіки Крим (далі – АРК), командирам військових частин та їх заступникам серед своїх підлеглих. Однак питання щодо можливості участі у передвиборній агітації посадових осіб апаратів Верховної Ради України, Верховного Суду України, Конституційного Суду України, Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, Адміністрації Президента України залишається відкритим. До того ж відповідальності за недодержання цих обмежень законодавчо не передбачено, що не сприяє забезпеченню законності і справедливості перебігу виборчого процесу.

Обмеження щодо участі в передвиборчому процесі посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування не стосується випадків, коли відповідна посадова чи службова особа є кандидатом у народні депутати України, у депутати місцевих рад чи на посаду сільського, селищного, міського голови. Стосовно кандидатів на пост Президента визначено, що їм не може бути відмовлено у звільненні на період передвиборної агітації від виконання виробничих або службових обов'язків за місцем роботи з на-

данням неоплачуваної відпустки (ч. 1 ст. 65 Закону «Про вибори Президента України»). Таким чином, відпустка є правом, а не обов'язком кандидата на пост Президента. Подібне право для кандидатів у народні депутати (крім кандидатів, які є діючими народними депутатами або Президентом України) передбачено ст. 73 Закону про парламентські вибори, а для кандидатів у депутати місцевих рад чи на посади місцевих голів – ст. 55 Закону про місцеві вибори. Однак під час діяльності кандидатів – державних посадовців, що продовжують виконувати свої обов'язки, виникає певний конфлікт інтересів, який негативно впливає на виборчий процес у цілому. Адже інформація про їх діяльність як посадових осіб має бути політично нейтральною, у ній не повинно згадуватися про певну особу як кандидата на виборну посаду, не може бути закликів щодо голосування за нього на виборах. Обсяги такої інформації не повинні перевищувати тих, що подавалися про цих посадових осіб до початку виборчої кампанії. Звичайно, у таких випадках гарантіями неупередженості висвітлення мають бути збалансованість і справедливість, а ще краще, якби законодавство чітко визначило правовий статус суб'єкта виборчого процесу, що, перебуваючи на державній посаді, одночасно є зареєстрованим кандидатом. Конституційний Суд України 26 лютого 1998 р. фактично визнав конституційним одночасне перебування у партійному списку, зареєстрованому ЦВК, і на певній державній посаді [298]. Відтак складність відокремлення інформування від передвиборної агітації залишилася. Можливо, доцільно було б внести зміни до виборчих законів, встановивши імперативну норму щодо неможливості виконання посадовими особами, принаймні вищих органів державної влади, які зареєстровані кандидатами на виборні посади, своїх посадових обов'язків під час проведення передвиборної агітації.

Виборче законодавство містить ряд інших заборон щодо можливості участі у виборчому процесі громадян України. Серед них вирізняється заборона: 1) для членів виборчої комісії, посадових осіб органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, військовослужбовців, службовців рядового

та начальницького складу органів внутрішніх справ України, Служби безпеки України, осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України бути уповноваженими представниками, довіреними особами кандидата на пост Президента України, офіційними спостерігачами від кандидата на пост Президента України, від партії (блоку), яка висунула кандидата, зареєстрованого ЦВК (ч. 2 ст. 66, ч. 1 ст. 67, ч. 1 ст. 69 Закону «Про вибори Президента України»); 2) для членів виборчих комісій, посадових осіб органів виконавчої влади або суду, правоохоронних органів чи органів місцевого самоврядування, військовослужбовців бути представниками партії (блоку) у ЦВК, уповноваженими особами партії (блоку) в округах, офіційними спостерігачами від партії (блоку) (ч. 2, ч. 5 ст. 72, ч. 1 ст. 75 Закону «Про вибори народних депутатів України»); 3) для членів виборчих комісій, посадових осіб органів державної влади, органів влади АРК чи органів місцевого самоврядування, військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України, Державної кримінально-виконавчої служби України, працівників Служби безпеки України бути представниками, уповноваженими особами місцевої організації партії, кандидати у депутати від якої зареєстровані в багатомандатному окрузі, довіреними особами кандидатів на посади місцевих голів, кандидатів у депутати в одномандатних, одномандатних мажоритарних виборчих округах та розпорядниками виборчих фондів (оскільки останні обираються з числа уповноважених або довірених осіб) (ч. 3, ч. 7 ст. 54, ч. 2 ст. 56, ч. 1 ст. 63 Закону про місцеві вибори).

На обмеження використання адмінресурсу у виборчому процесі спрямовані положення ч. 15 ст. 64 Закону про президентські вибори, згідно з якими кандидатам на пост Президента України, які займають посади в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, на державних, комунальних підприємствах, у закладах, установах, організаціях, військових частинах (формуваннях), забороняється залучати для передвиборної агітації або використовувати для будь-якої роботи, пов'язаної з проведенням передвиборної агітації,

підлеглих їм осіб (у робочий час), службовий транспорт, зв'язок, устаткування, приміщення, інші об'єкти та ресурси за місцем роботи, а також використовувати службові чи виробничі наради, збори колективу для проведення передвиборної агітації. У частині 2 ст. 53 Закону про місцеві вибори також забороняється використання підлеглих осіб саме у робочий час. У частині 22 ст. 71 Закону про парламентські вибори міститься аналогічна норма Закону про президентські вибори, але тут додатково вказано про заборону залучення крім підлеглих осіб за місцем роботи, інших осіб, що перебувають у службовій залежності чи адміністративному підпорядкуванні від кандидатів у народні депутати.

Питання обмеження щодо ведення передвиборної агітації були предметом розгляду Конституційного Суду України, який у рішенні від 24 березня 2005 р. № 3-рп / 2005 (справа про вибори Президента України) визначив, що п. 2 ст. 1 ст. 64 Закону слід розуміти так: посадовим і службовим особам органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування забороняється брати участь у передвиборній агітації у будь-який час (робочий чи позаробочий) [299]. Звісно, таке положення сприяє обмеженню впливу «адміністративного ресурсу» не тільки на виборців, а й на ЗМІ. Однак у свою чергу виникає запитання: чи можна обмежувати конституційне виборче право цієї категорії громадян навіть у позаробочий час? Адже у підсумку обмежується активне виборче право десятків тисяч громадян України. При цьому не звертається увага на суттєву обставину: зазначені категорії є посадовими особами тільки під час виконання посадових і службових обов'язків, у межах робочого часу, а поза ним – це пересічні громадяни, які мають рівні з іншими конституційні права, у тому числі – й у політичній сфері. Без сумніву, боротися з використанням «адміністративного ресурсу» у виборчому процесі потрібно, але це має робитися вкрай виважено й раціонально. На наш погляд, у виборчих законах має міститися заборона на участь у передвиборній агітації з боку всіх посадових і службових осіб органів державної влади, органів влади АРК та органів місцевого самоврядування, але тільки під час виконання ними своїх повноважень. У поза-

робочий час вони повинні мати змогу на рівних з іншими громадянами засадах брати участь у передвиборній агітації, за винятком здійснення її через ЗМІ та під час проведення масових заходів передвиборної агітації.

Обмеження проведення передвиборної агітації встановлені й щодо інших суб'єктів. Так, заборона проведення передвиборної агітації у матеріалах і передачах закріплена і для ЗМІ, їх посадових та службових осіб і творчих працівників, окрім як за укладеними угодами з певними суб'єктами виборчого процесу (ч. 6 ст. 71 Закону про парламентські вибори). У попередній редакції Закону про місцеві вибори йшлося про заборону таким суб'єктам у своїх матеріалах і передачах, не обумовлених угодами про розміщення передвиборної агітації, підтримувати місцеві організації партій (блоки), кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, їх передвиборні програми, поширювати будь-яку інформацію з метою спонукання виборців голосувати за або проти місцевої організації партії (блоку), кандидатів у депутати, кандидатів на посади сільських, селищних, міських голів. На сьогодні така заборона відсутня. У частині 4 ст. 64 Закону про президентські вибори йдеться про заборону ЗМІ державної та комунальної власності за межами укладених угод агітувати за або проти кандидатів на пост Президента, оцінювати їхні передвиборні програми або віддавати їм перевагу у будь-якій формі.

Проблемою, що потребує більш чіткого врегулювання, є питання можливості залучення релігійних громад для участі у передвиборній агітації. Конституція України (ст. 35) передбачає, що церква та релігійні організації відокремлені від держави. Зрозуміло, що цей припис означає заборону втручання церкви не лише в державне управління, а й у процес формування державних органів. Підтвердженням вищевказаного є норми ч. 8 ст. 5 Закону України «Про свободу совісті і релігійні організації» від 23 квітня 1991 р. [256], які закріплюють не лише те, що релігійні організації не беруть участі у діяльності політичних партій і не надають останнім політичної підтримки, а й не ведуть агітації.

На жаль, картина, яка спостерігалася під час виборів Президента України

2005 р., коли православна церква Московського патріархату виступила із закликами підтримати одного кандидата, а Київського патріархату – іншого, знайшла своє продовження й на парламентських виборах. Оскільки релігійні організації не є суб'єктами передвиборної агітації, а заклики голосувати за ту чи іншу політичну силу не можуть формуватися і передаватися віруючим від імені конкретної релігійної організації, а тим більше як спільне волевиявлення певної віри чи конфесії, здійснення релігійними установами агітаційної діяльності є абсолютно неприпустимим [286, с. 373–374]. На нашу думку, у вітчизняному виборчому законодавстві, необхідно закріпити норми щодо заборони безпосереднього проведення передвиборної агітації членам та учасникам релігійних об'єднань у будь-яких формах під час здійснення релігійних обрядів та церемоній.

Обмеження за місцем агітації, які містяться у виборчому законодавстві України, стосуються особливого порядку ведення передвиборної агітації у військових частинах (формуваннях), в установах виконання покарань, слідчих ізоляторах і викликані особливим правовим режимом зазначених установ та осіб, які в них перебувають. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 64 Закону «Про вибори Президента України» та ч. 2 ст. 71 Закону «Про вибори народних депутатів України» відвідування цих установ окремими кандидатами на пост глави держави, кандидатами у народні депутати чи їх довіреними особами, уповноваженими особами партій (блоків) забороняється. Разом з тим передбачається можливість проведення зустрічі цих осіб з виборцями, які організуються відповідними окружними виборчими комісіями (далі – ОВК) разом із керівниками вказаних установ з обов'язковим повідомленням не пізніше як за три дні до дня зустрічі всіх довірених осіб кандидатів на пост Президента України (всіх уповноважених осіб партій (блоків) – при парламентських виборах) у відповідному територіальному окрузі. Таке обмеження законодавство про місцеві вибори не містить, як і не містить вищевказаних гарантій організації виборчими комісіями зустрічей із виборцями у цих установах.

Відповідно до ч. 8 ст. 67 Закону про парламентські вибори місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування не пізніше як за сто днів до дня виборів відводять місця та обладнують стенди, дошки оголошень у людних місцях для розміщення матеріалів передвиборної агітації. У Законі про президентські вибори – не пізніше як за дев'яносто днів (ч. 8 ст. 59), а в Законі про місцеві вибори – не пізніше як за сорок п'ять днів (ч. 10 ст. 49). Належним розміщенням засобів наочної передвиборної агітації у спеціально відведених для цього місцях поєднуються як інтереси кандидатів чи партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу (які зацікавлені в інформуванні якнайширших кіл виборців щодо своїх виборчих програмних ідей, платформ), так і інтереси виборців в аспекті їх вільного доступу до інформації щодо учасників виборчих перегонів, їхніх виборчих програм. Цим втілюються принципи публічності й прозорості виборчої кампанії та забезпечується реалізація принципу свободи передвиборної агітації [157, с. 400]. Вбачається, що така площа для розміщення агітаційних матеріалів має бути розподілена в рівних частинах між кандидатами, партіями (блоками). Утім виборчим законодавством не передбачено будь-яких гарантій доведення до відома цих суб'єктів виборчого процесу переліку виділених місць.

До того ж в українському законодавстві не знайшло регулювання розміщення агітаційних матеріалів поза вищевказаними місцями (окрім заборонених), хоча на практиці під час проведення передвиборної агітації можна побачити агітаційні матеріали на транспорті, будинках, інших спорудах (у тому числі у вигляді графіті) тощо.

На нашу думку, в цьому аспекті можна запозичити досвід РФ, де на законодавчому рівні встановлено, що друковані агітаційні матеріали можуть вивішуватися (розклеюватися, розміщатися) у приміщеннях, будинках, спорудах та інших об'єктах (за винятком спеціально відведених місць) тільки зі згоди та на умовах власників, володільців указаних об'єктів; якщо такий об'єкт перебуває у державній чи муніципальній власності, плата не стягується, а таке розміщен-

ня відбувається на рівних умовах (ч. 8 ст. 54 Закону РФ про гарантії виборчих прав) [174].

Серед заборонених місць розміщення матеріалів передвиборної агітації, політичної реклами, у тому числі повідомлень про перебіг виборчого процесу, визначених виборчими законами України, можна зазначити будинки і приміщення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, об'єкти культурної спадщини, транспортні засоби громадського користування, станції метрополітену, вокзали, порти та аеропорти (частини 4, 8, 21 ст. 71 Закону про парламентські вибори), пам'ятки архітектури, а також місця, де вони перешкоджають безпеці дорожнього руху (ч. 14 ст. 64 Закону про президентські вибори, п. 5 ч. 11 ст. 53 Закону про місцеві вибори). Закон «Про вибори народних депутатів України» забороняє розповсюдження політичної реклами через радіотрансляційні або інші мережі сповіщення пасажирів (ч. 8 ст. 71).

Заборона розміщення агітаційних матеріалів на будинках і у приміщеннях органів державної влади та органів місцевого самоврядування зумовлена, перш за все тим, що останні щодня відвідуються значною кількістю громадян України з метою вирішення різного роду особистих питань. І розміщення матеріалів передвиборної агітації або політичної реклами конкретної партії (блоку) – суб'єкта виборчого процесу – на будинках чи у приміщеннях владних інституцій може сприйматися як відповідна передвиборна агітація цих органів, призводити до формування у громадян думки, що вирішення їх особистих питань залежатиме від підтримки ними цієї партії (блоку) [169, с. 413–414].

Підсумовуючи розгляд законодавчих обмежень за місцем розповсюдження передвиборної агітації, слід зазначити безсистемність закріплення зазначених заборон, які різняться залежно від видів виборів.

Ще одне обмеження проведення передвиборної агітації, яка міститься в Законах про президентські та про місцеві вибори, стосується заборони її здійснення у зарубіжних ЗМІ, що діють на території України (ч. 12 ст. 64 та п. 2 ч. 11 ст. 53 відповідно). Положення ч. 19 ст. 71 Закону «Про вибори народних

депутатів України» у цьому аспекті дещо відрізняється, оскільки забороняє проведення передвиборної агітації у зарубіжних ЗМІ та ЗМІ, зареєстрованих в Україні, частка іноземного капіталу в яких становить понад 50 %. Підтримуємо наведену в юридичній літературі думку, що така норма згідно з документами ОБСЄ не відповідає праву громадян отримувати і передавати інформацію незалежно від кордонів [36, с. 24].

Звернемося до обмежень за змістом передвиборної агітації, які містять ч. 3 ст. 64 Закону про президентські вибори, ч. 5 ст. 71 Закону про парламентські вибори та ч. 3 ст. 53 Закону про місцеві вибори. Відповідно до цих норм поширення у будь-якій формі матеріалів, що містять заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриву її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганди війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової, національної, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення забороняється.

Варто зауважити, що на практиці доволі часто виникають проблеми, пов'язані з дотриманням зазначеної заборони. У зв'язку з тим, що законодавчо ознаки проявів громадської нетерпимості не закріплені, питання про те, чи вплинув агітаційний матеріал на відповідні настрої суспільства, вирішується судом переважно на основі аналізу змісту агітаційного матеріалу. При цьому наявність реальних наслідків розповсюдження відповідного агітаційного матеріалу не є обов'язковою ознакою його протиправності [1, с. 133].

Зазначимо, що ч. 6 ст. 71 Закону «Про вибори народних депутатів України» не передбачає заборони щодо оцінки передвиборних програм партій (блоків) або віддання їм переваги в будь-якій формі з боку державних та комунальних ЗМІ, як це, зокрема, передбачено відповідним приписом ч. 4 ст. 64 Закону «Про вибори Президента України», за яке, до речі, діяльність ЗМІ у судовому порядку може бути тимчасово припинена. Нагадаємо, що застосування коментарів та оцінок в інформаційних матеріалах, новинах ЗМІ усіх форм власності

свого часу було прямо заборонено положеннями ч. 12 ст. 68 Закону «Про вибори народних депутатів України». Однак указана заборона діяла лише в попередній редакції Закону про парламентські вибори, до внесення до нього змін від 17.11.2005 р. На сьогодні щодо висвітлення виборчого процесу в ЗМІ по виборах народних депутатів України діють лише загальні вимоги об'єктивності, неупередженості та збалансованості. Але разом з тим комплексний аналіз положень пп. 3, 4, 7 і 8 ч. 2 та ч. 3 ст. 66 Закону про парламентські вибори все ж призводить до висновку, що поширенням інформації агітаційного характеру, у тому числі політичної реклами, формально можуть бути визнані, зокрема: – публічні оцінки діяльності партій (блоків) чи кандидатів у депутати (а оцінки через ЗМІ в будь-якому разі є публічними); – оприлюднення інформації про проведення публічних заходів передвиборної агітації за підтримки партії (блоку) – суб'єкту виборчого процесу або привернення уваги до участі у таких заходах партії (блоку) – суб'єкту виборчого процесу чи певних осіб як кандидатів у депутати.

Актуальним питанням виборчої практики є застосування так званої «прихованої реклами» провладних сил. Адже на сьогодні важко встановити різницю між правомірним рекламуванням своїх повноважень і зловживанням офіційною пропагандою заради інтересів влади [319, с. 146]. Як зазначали учасники круглого столу «Прихована агітація у ЗМІ: критерії доведення», що відбувся 21 березня 2006 р., регіональні ЗМІ використовують приховану передвиборну агітацію набагато зухваліше, ніж центральні телеканали. А найчастіше прихована агітація розміщується між блоками комерційної та політичної реклами, у новинах (не є рідкісними випадки, коли певна благодійна акція, організована тією чи іншою політичною силою, використовується як інформаційний привід), спеціалізованих тематичних телепрограмах (скажімо, коли представник якоїсь політичної партії чи блоку провадить заходи або дає інтерв'ю на фоні табло чи плакату з певними політичними гаслами). У цьому разі відповідальність за ініціативу щодо проведення прихованої агітації (залежно від конкретних обста-

вин справи) може лежати як на редакціях ЗМІ, так і на відповідних політичних силах [60, с. 4]. Серед таких компаній-порушників Національною радою з питань телебачення і радіомовлення була виявлена велика кількість державних телерадіокомпаній. Цікаво, що у більшості випадків зазначені порушення здійснювалися відповідно до вказівок і розпоряджень Державного комітету телебачення і радіомовлення, які стосувалися, наприклад, ненадання ефіру представникам однієї з політичних сил, розміщення в ефірі «соціальної» реклами, в якій був присутній один із суб'єктів виборів, тощо.

Враховуючи вищевказане, постає питання щодо необхідності розробки правових механізмів запобігання можливному втручанню органів державної влади в інформаційну діяльність ЗМІ та адміністративному, податковому, фінансово-економічному тиску на них, унеможливити тиск на журналістів та ЗМІ через накладення непомірних штрафних санкцій щодо відшкодування моральної шкоди [71, с. 29–30], яка заявляється у цивільному порядку.

Серед заборон щодо ведення передвиборної агітації вирізняється заборона розповсюдження завідомо недостовірних (неправдивих) відомостей про кандидатів на виборні посади. При цьому формулювання ч. 9 ст. 71 Закону про парламентські вибори свідчить про встановлення додаткової заборони щодо «розповсюдження наклепницьких відомостей». На думку Венеціанської комісії, така норма обмежує свободу слова та вираження політичних поглядів і може завадити проведенню активної передвиборної кампанії, адже в ній кандидати приймають свідоме рішення змагатися за державну владу [36, с. 24]. Наслідком вчинення таких дій для ЗМІ відповідно до попередньої редакції Закону «Про вибори народних депутатів України» могло бути тимчасове (до закінчення виборчого процесу) зупинення дії ліцензії або випуску (друку), яке здійснювалося за поданням ЦВК або відповідної ОВК. Така ж відповідальність наставала для ЗМІ у разі поширення матеріалів, що містять заклики до ліквідації незалежності України. У разі інших порушень це здійснювалося тільки за рішенням суду. Зі змінами від 17 листопада 2005 р. право на прийняття такого рішення

було надано суду при розгляді виборчого спору.

У чинній редакції Закону про місцеві вибори відсутнє положення попередньої редакції, відповідно до якого у разі встановлення судом при розгляді виборчого спору повторного або одноразового грубого порушення місцевим ЗМІ будь-якої форми власності вимог Закону, виключно суд мав право приймати рішення про тимчасове (до закінчення виборчого процесу) зупинення дії ліцензії або тимчасову заборону (до закінчення виборчого процесу) випуску друкованого видання. Однак, на наш погляд, вживання законодавцем оціночного терміна «грубе порушення» залишав досить широкі межі для судового розсуду.

Питання щодо відповідальності за розповсюдження наклепницьких відомостей під час виборчого процесу актуалізується у зв'язку із необхідністю встановлення суб'єкта такої відповідальності. Як зазначає І. П. Домбровський, публікація газетою авторської статті з відомостями, які не відповідають дійсності, не означає, що автор і редакція газети були об'єднані одним наміром – заплямувати честь чи гідність відповідача, а тому не мають солідарно відповідати за моральну (немайнову) шкоду [59, с. 46].

Такий орган ЗМІ не звільняється від обов'язку оприлюднити відповідь щодо недостовірної інформації, поширеної стосовно суб'єкта виборчого процесу, на його вимогу. Ненадання відповідному суб'єкту виборчого процесу, щодо якого оприлюднено інформацію, яку він вважає недостовірною, на його вимогу (звернення) можливості у визначеному законом порядку оприлюднити відповідь щодо такої інформації, тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 212¹¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення, далі – КУпАП) [107].

Умови звільнення від відповідальності таких ЗМІ передбачені ст. 42 Закону «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні». Зокрема, редакція і журналіст не несуть відповідальності за публікацію відомостей, які: не відповідають дійсності, принижують честь і гідність громадян і організацій;

порушують права і законні інтереси громадян або являють собою зловживання свободою діяльності друкованих ЗМІ і правами журналіста; є одержаними від інформаційних агентств або від засновника (співзасновників); містяться у відповіді на інформаційний запит щодо доступу до офіційних документів; запиті щодо надання письмової або усної інформації, наданої відповідно до вимог Закону України «Про інформацію»; є дослівним відтворенням офіційних виступів посадових осіб державних органів, організацій і об'єднань громадян; є дослівним відтворенням матеріалів, опублікованих іншим друкованим ЗМІ з посиланням на нього; в яких розголошується таємниця, що спеціально охороняється законом, проте ці відомості не було отримано журналістом незаконним шляхом [237].

Практика судового розгляду виборчих спорів показує, що, як правило, справ щодо визнання відомостей недостовірними суди не вирішують по суті, (а якщо й надають їм оцінку, то визнають «образним висловом» тощо). Натомість, пропонують звернутися з позовом про захист честі, гідності чи ділової репутації в порядку цивільного судочинства [70, с. 492–494, 502–507, 546–550].

Заборона зареєстрованим кандидатам чи виборчим об'єднанням використовувати ефірний час, наданий для розміщення агітаційних матеріалів на телебаченні, з метою агітації проти кандидата(-ів) чи списку(-ів) кандидатів, існує в РФ (Закон РФ про гарантії виборчих прав). З одного боку, така норма може розглядатися як позитив, оскільки вона усуває можливість розповсюдження недостовірних чи наклепницьких відомостей. Однак, з другого – є одним із обмежень форм вираження політичної волі народу з боку законодавця [172, с. 17]. Як свідчить практика проведення передвиборної агітації в різних країнах, опозиційні політичні сили частіше будують її на критиці діючої влади, а остання – переважно акцентує увагу на власних досягненнях. Тому встановлення зазначеної норми, на наш погляд, демонструє прагнення партії, що є політичним лідером, займати його й надалі.

Перейдемо до розгляду обмежень за часом проведення агітації. Вони по-

лягають у тому, що правила передвиборної агітації діють лише під час виборчого процесу, а агітація поза строками, встановленими у виборчому законодавстві, забороняється.

У цьому аспекті доволі показовою є практика проведення виборів в Україні. Так, під час виборів Президента, дедалі більшої актуальності набуває питання агітації «заздалегідь». Окремі суб'єкти виборчого процесу ще до його початку починають «розкрутку» потенційних кандидатів, використовуючи засоби масової інформації й наочної агітації. З позиції чинного виборчого законодавства така діяльність не підпадає під заборони і може розцінюватися як суто політична [134, с. 79]. Це означає, що вона не передбачає будь-яких наслідків ні для партій, ні для ЗМІ, які її проводять. Слід зауважити, що за весь період виборчого процесу по виборах Президента України 2004 р. лише одного разу було задоволено скаргу на неправомірні дії кандидата щодо проведення передвиборної агітації поза строками, встановленими Законом (Постанова ЦВК № 1249 від 20.11.2004 р.) [85, с. 37].

Відкритими залишаються й питання політичної реклами, розповсюдженої поза часовими рамками виборчого процесу. Адже з погляду виборчих законів політична реклама можлива в період, коли дозволено передвиборну агітацію (тобто для виборів глави держави – наступного дня після реєстрації кандидата; для виборів народних депутатів – з моменту прийняття ЦВК рішення про реєстрацію кандидатів, включених до виборчого списку партії (блоку); для місцевих виборів – з моменту прийняття відповідною виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидатів). Проте Закон України «Про рекламу» від 3 липня 1996 р. № 270/96-ВР [255] не містить жодних обмежень щодо реклами політичних діячів, а також інших суб'єктів політичного життя поза встановленими рамками – за умови, що реклама не буде пов'язана з виборами. На нашу думку, такий підхід законодавця є правильним з огляду на те, що фактично політична реклама є формою не тільки передвиборної агітації, а й взагалі політичної агітації, остання, у свою чергу, строками не обмежена.

У зв'язку із згадуваним політичним прайвесі громадян, деякі науковці пропонують доповнити закон нормою, згідно з якою передвиборну агітацію забороняється проводити у нічний час (тобто в період з 22 до 6 години) та встановити адміністративну відповідальність за порушення цього правила [303, с. 62]. Крім того, з метою формування вільного волевиявлення виборців пропонується змінити співвідношення обсягу між інформуванням виборців виборчими комісіями та передвиборною агітацією шляхом встановлення строку закінчення передвиборної агітації не менше ніж за три дні до дня голосування [276, с. 8].

При аналізі обмежень за способами агітації варто зупинитися на ч. 4 ст. 58 Закону «Про вибори Президента України», яка закріплює, що «передвиборна агітація здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, які виділяються на підготовку і проведення виборів, для цілей, визначених цим Законом, та коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України». Подібні норми містяться і в інших виборчих законах. Аналіз цієї норми, як зазначає С. Г. Серьогіна, викликає цілком закономірне питання: чи можна вважати передвиборною агітацією дії учасників виборчого процесу, які здійснюються ними за власною ініціативою і не фінансуються ні з бюджету, ні з виборчих фондів кандидатів? Адже деякі форми та способи здійснення громадянами агітації не передбачають платності. Усе-таки, зважаючи на буквальне тлумачення згаданого положення, на це запитання треба дати негативну відповідь [277, с. 122].

Утім, якщо ця агітація є платною, слід звернутися до порядку її фінансування. Так, підставою для відкриття накопичувального рахунка є копія рішення ЦВК про реєстрацію, який, наприклад, кандидат на пост Президента України повинен відкрити не пізніше ніж на десятий день з дня його реєстрації. Тому діяльність, що має суттєві ознаки передвиборної агітації, до відкриття рахунка виборчого фонду не може бути визнана незаконною передвиборною агітацією. Однак, якщо така діяльність спричинила фінансові витрати, до кандидата на

виборну посаду чи партії (блоку) можуть бути застосовані заходи відповідальності за порушення правил фінансування передвиборної агітації. Бо, наприклад, згідно з ч. 6 ст. 66 Закону «Про вибори народних депутатів», використання власних коштів кандидатів у депутати чи коштів з інших джерел для проведення передвиборної агітації, у тому числі з ініціативи виборців, забороняється.

На думку С. В. Большакова та О. Г. Головіна, встановлення більшого обсягу правоможливостей кандидатів, партій (блоків) у сфері проведення передвиборної агітації порівняно з громадянами, які не є кандидатами, є природною умовою забезпечення прав кандидатів як претендентів на виборні посади. При цьому воно не обмежує право громадян на участь у передвиборній агітації, яке може вільно реалізовуватися в дозволених законом формах та законними методами. Ця думка підтверджується і Постановою Конституційного суду РФ від 14 листопада 2005 р. № 10-П [15, с. 91]. Зокрема, дієздатні громадяни можуть вільно проводити передвиборну агітацію шляхом участі в агітаційних публічних заходах, здійснювати усну агітацію (у формах бесід, виступів, закликів, докладів, лекцій і т. п.), агітувати в інші способи, що не потребують витрат. Громадяни не мають можливості створювати виборчі фонди та оплачувати з них проведення передвиборної агітації, у зв'язку з чим повинні отримати для проведення передвиборної агітації, яка передбачає витрати, згоду якогось із кандидатів, партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу [15, с. 105–106].

Звичайно, захист від можливості здійснення впливу на кандидата потрібний. Однією з гарантій цього захисту є обмеження у виборчих законах граничного розміру добровільного внеску фізичної особи до виборчого фонду (ч. 2 ст. 53 Закону про парламентські вибори, ч. 3 ст. 43 Закону про президентські вибори та ч. 2 ст. 64 Закону про місцеві вибори), причому щодо Закону про місцеві вибори застосовується формулювання «розмір добровільного внеску однієї фізичної особи до *одного* виборчого фонду». Втім, на нашу думку, заслуговує на увагу пропозиція щодо встановлення у виборчому законодавстві граничного обсягу власних коштів, які громадянин міг би витратити при реалізації

свого права на агітацію, що є більш розумним, ніж пряма заборона на проведення агітації за власний кошт [46, с. 183].

Оплатою з виборчих фондів обов'язково повинно супроводжуватися і розповсюдження агітаційних матеріалів. На практиці постійно виникає проблема незаконних (підробних чи анонімних) агітаційних матеріалів. Одна з її головних причин полягає в тому, що законодавство надає можливість кандидатам, партіям (блокам) широкої свободи у виборі організацій, які здійснюють такі послуги, або дозволяє виготовляти агітаційні матеріали з використанням майна, що їм належить (остання можливість відсутня по місцевих виборах). Виборчі комісії неспроможні проконтролювати цей процес, оскільки указані суб'єкти не зобов'язані завчасно повідомляти про те, хто і коли виготовить такі матеріали. А надання їх друкованих примірників має відбуватися не пізніше як через 3, 5 або 7 днів із дня виготовлення, залежно від виду виборів. На думку А. О. Малюкова, викоринити подібні факти можливо лише в тому випадку, коли комісія буде встановлювати вичерпний перелік організацій, які мають право надавати послуги таким суб'єктам у виготовленні агітаційних матеріалів [156, с. 14].

Варто зауважити, що стосовно зазначеного питання у виборчому законодавстві з парламентських та президентських виборів існують правові колізії. Розглянемо їх на прикладі парламентських виборів: згідно ч. 5 ст. 67 Закону «Про вибори народних депутатів України» партія (блок) – суб'єкт виборчого процесу на власний розсуд може виготовляти матеріали передвиборної агітації за рахунок і в межах коштів виборчого фонду партії (блоку); партія може виготовляти друкований матеріал своєї передвиборної агітації (передвиборної агітації блоку, до якого вона входить) із застосуванням обладнання, що їй належить. Така конструкція норми дозволяє зробити висновок, що зазначені способи виготовлення матеріалів передвиборної агітації є альтернативними, обрання певного способу є правом суб'єкта, а останній спосіб виготовлення може не здійснюватися з коштів виборчого фонду.

Виникає питання, чому ж тоді у ч. 6 цієї статті вказано, що партія (блок) – суб'єкт виборчого процесу зобов'язана подати по одному примірнику кожного друкованого матеріалу передвиборної агітації, виготовленого за рахунок коштів виборчого фонду партії (блоку) та із застосуванням обладнання, що їй належить. Вважаємо, що замість слова «та» повинно бути вказано «чи», інакше зі змісту цієї статті випливає, що всі друковані агітаційні матеріали певного суб'єкта виготовлюються виключно із застосуванням обладнання, що їм належить та тільки за рахунок коштів виборчого фонду. В свою чергу, це може мати наслідком ситуацію, коли матеріали, виготовлені без застосування обладнання, що належить певному суб'єкту виборчого процесу, не будуть подаватися до виборчої комісії.

З метою запобігання дезорієнтації виборців і спотворення інформації, яка міститься в політичній рекламі, Закони про президентські та парламентські вибори забороняють розміщення політичної реклами в одному блоці з комерційною чи соціальною рекламою. ЗМІ забороняється впродовж 20 хвилин до і після теле-, радіотрансляції передвиборної агітаційної теле-, радіопрограми партії (блоку), кандидата на виборну посаду на тому ж каналі мовлення в будь-якій формі коментувати чи оцінювати зміст передвиборної агітаційної програми, давати будь-яку інформацію щодо цих суб'єктів виборчого процесу (ч. 5 ст. 69, ч. 7 ст. 71 Закону про парламентські вибори, ч. 5 ст. 61, ч. 11 ст. 64 Закону про президентські вибори). Забороняється включення до інформаційних теле- та радіопрограм (випусків новин) передвиборних агітаційних матеріалів партій (блоків), кандидатів на виборні посади (ч. 17 ст. 71 Закону про парламентські вибори, ч. 10 ст. 64 Закону про президентські вибори, ч. 10 ст. 53 Закону про місцеві вибори). Встановлено обов'язок протягом демонстрації політичної реклами у формі текстового повідомлення зазначати повну назву її замовника. Крім того, всі матеріали передвиборної агітації повинні бути відокремленими від інших матеріалів і означені як такі (ч. 13 ст. 69, ч. 17 ст. 71 Закону про парламентські вибори).

Забезпечення вільних виборів означає створення умов не тільки для свободи волевиявлення, а й для забезпечення свободи формування волі виборця. Саме цим обумовлено встановлення законодавчої заборони проведення передвиборної агітації, що супроводжується наданням виборцям грошей чи безоплатно або на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерей (ч. 6 ст. 64 Закону «Про вибори Президента України»). На наш погляд, з цього положення доцільно зробити винятки, як це передбачено Законом «Про вибори народних депутатів України», де сказано «крім товарів, що містять візуальні зображення назви, символіки, прапора партії.., за умови, що вартість таких товарів не перевищує три відсотки мінімального розміру заробітної плати...» (ч. 13 ст. 71) [221], а у ч. 4 ст. 53 Закону про місцеві вибори «...не перевищує п'яти відсотків мінімального розміру заробітної плати...» [208].

Відповідно до виборчого законодавства таке порушення вважається непрямым підкупом виборців. Слід враховувати, що непрямий підкуп, який знайшов своє регулювання у виборчих законах, має відмежовуватися від складу злочину, передбаченого Кримінальним кодексом (далі – КК) України [123], який встановлює кримінальну відповідальність за підкуп із метою перешкодження вільному здійсненню громадянином своїх виборчих прав.

Дещо непослідовним є підхід законодавця до визначення суспільної небезпеки діянь, передбачених виборчим і кримінальним законодавством, оскільки встановлення факту непрямого підкупу згідно із законами про парламентські чи президентські вибори має наслідком лише таку санкцію, як попередження, а відповідно до чинного Закону про місцеві вибори окремо не виділено таке порушення, але територіальна виборча комісія (далі – ТВК) може оголосити попередження, як і за будь-яке інше порушення цього Закону.

Факт підкупу виборців або членів виборчих комісій встановлюється судом при розгляді виборчого спору (п. 1 ч. 4 ст. 64 Закону про парламентські вибори, п. 1 ч. 3 ст. 56 Закону про президентські вибори). Аналогічні норми за-

кріплені щодо встановлення факту так званого «непрямого підкупу» (п. 2 ч. 4 ст. 64 Закону про парламентські вибори тощо).

Зрозуміло, що такі дії, як оплата організаційної роботи (чергування на виборчих дільницях, збір підписів) та агітаційної роботи не належать до підкупу. Тому варта уваги думка щодо необхідності внесення такої норми до виборчого законодавства, як це, зокрема, зроблено у РФ (ч. 2 ст. 56 Закону РФ про гарантії виборчих прав) [174].

Характеризуючи обмеження проведення передвиборної агітації в Україні, слід зауважити, що наразі необхідне вдосконалення правового регулювання таких обмежень. У деяких випадках положення виборчих законів щодо цього питання дублюють одне одного, що свідчить про їх надмірну перевантаженість і не завжди системність. Так, відповідно до ч. 12 ст. 36 Закону України «Про вибори народних депутатів України» члену виборчої комісії протягом часу повноважень забороняється агітувати за чи проти партій (блоків), кандидатів у депутати та публічно оцінювати діяльність партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу та кандидатів у депутати. Така ж заборона міститься й у п. 4 ч. 1 ст. 71 цього Закону. Схоже положення щодо заборони проведення передвиборної агітації напередодні та в день виборів, тобто за часом проведення, міститься як у ч. 3 ст. 65, так і у ч. 24 ст. 71 вказаного Закону. Частина 2 ст. 6 цього Закону закріплює заборону щодо застосування насильства, погроз, обману, підкупу чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та вільному волевиявленню виборця, тобто за способом агітації. Подібна заборона передбачена й у ч. 7 ст. 83 Закону.

Окремі загальні положення Закону про парламентські вибори, навпаки, мають необґрунтовану конкретизацію. Так, відповідно до ст. 117 Закону особи, винні в порушенні законодавства про вибори депутатів, притягаються до кримінальної, адміністративної або іншої відповідальності в порядку, встановленому законом. Водночас у ч. 26 ст. 71 цього Закону закріплено, що перешкоджання здійсненню права на проведення передвиборної агітації, а також

порушення встановленого законом порядку проведення такої агітації тягнуть за собою відповідальність, встановлену законами України. Проте порушення порядку проведення передвиборної агітації є одним із порушень законодавства про вибори, а тому й додаткова норма, що воно тягне відповідальність, є, напевне, зайвою [275, с. 84].

Крім того, враховуючи специфіку та характер виборчих правовідносин, не завжди є можливими та доцільними жорсткі рамки й обмеження, детально-інструктивне регламентування всіх процедур виборчого процесу. Більше того, надлишкова «урегульованість» та «заінструктованість» частіше наводяться як один із недоліків системи виборчого права. Багатоманітність життєвих ситуацій, що виникають у ході виборчої кампанії, не дозволяють законодавцю передбачити всі можливі нюанси та тонкощі, а також заздалегідь визначити ту межу, де слід встановити відповідне обмеження прав особистості заради загального блага [281, с. 4].

Потребує вдосконалення інститут конституційної відповідальності суб'єктів передвиборної агітації, оскільки виборчі правопорушення та відповідні покарання передбачені у виборчому законодавстві безсистемно й суперечливо, не існує чіткого переліку заходів такої відповідальності. Зазначена ситуація зумовлює відсутність ефективного, оперативного механізму реагування виборчих комісій на порушення виборчих прав громадян.

Водночас, розгляд питань про скасування реєстрації кандидата за певні порушення виборчого законодавства виборчі закони дозволяють здійснювати виборчим комісіям (ЦВК або ОВК залежно від видів виборів) після встановлення фактів таких порушень у судовому порядку. Такий підхід применшує роль судів як органів правосуддя, адже можлива ситуація, коли суд у своєму рішенні встановить факт підкупу або інших неправомірних дій, а виборча комісія не скасує рішення про реєстрацію кандидата на виборну посаду. А щодо місцевих виборів достатньо рішення ТВК, якщо до цього нею було оголошено попередження, і кандидат на виборну посаду повторно порушив вимоги цього

Закону (п. 7 ч. 1, п. 7 ч. 2 ст. 45 Закону про місцеві вибори). Отже, на нашу думку, встановлення судом факту скоєння певними особами (фізичними чи юридичними) відповідних неправомірних діянь, має бути достатньою підставою для втрати відповідними особами статусу суб'єкта виборчого процесу, без скасування виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидата на виборну посаду).

До того ж положення виборчих законів не завжди чітко узгоджуються з нормами КУпАП, відсутні чіткі критерії суспільної небезпеки, за якими законодавець встановлює адміністративну відповідальність за одні види порушень виборчого процесу та не встановлює за інші: у виборчому законодавстві передбачено досить багато вимог, порушення яких не тягнуть жодного виду відповідальності, хоча рівень суспільної небезпеки їх порушення не менший, ніж ті, за які передбачено цю відповідальність.

Чинна редакція кримінального закону взагалі не передбачає відповідальності за порушення права громадянина вести передвиборну агітацію, яке входить до загального виборчого права, у зв'язку із чим, на наш погляд, доцільно внести відповідні зміни до ст. 157 КК України.

Із питанням правового регулювання обмежень і заборон ведення передвиборної агітації пов'язані проблеми належного забезпечення і додержання гарантій виборчих прав громадян. У цьому аспекті вважаємо необхідним їх закріплення у спеціальному законі, на кшталт Росії чи Туркменістану, який у подальшому міг би стати частиною Виборчого кодексу України.

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що правове регулювання обмежень проведення передвиборної агітації виступає інструментом, який спрямований на недопущення порушень виборчого законодавства, посилення контролю за дотриманням виборчих прав громадян, забезпечення поведінки суб'єктів виборчого процесу, яка б відповідала законодавчо встановленим приписам, формування атмосфери політичної неупередженості, рівності можливостей для всіх кандидатів у проведенні виборчої кампанії.

Висновки до розділу 1

1. Незважаючи на той факт, що введення в юридичний вжиток терміна «передвиборна агітація» відбулося лише в минулому столітті, ознаки цього явища існували ще в додержавному суспільстві, але до ХХ ст. як самостійна стадія виборчого процесу вона не була оформлена і відставала від темпів становлення виборчого права.

2. Початок розвитку агітації пов'язаний із виборами до парламенту Російської імперії – Державної думи 1906 р. Фрагментарний характер регламентації агітаційних заходів і процедур та постійні урядові спроби їх жорстко контролювати у царській Росії пояснювалися бажанням формалізації елементів парламентаризму за відсутності реального наміру їх запровадження з боку влади. Та все ж саме завдяки виборам до Державної Думи 1–4 скликань у політико-правовій практиці відбулося зародження принципово нових правил конкурентної боротьби за владу.

3. У початковий період радянської доби правове регулювання виборів до Рад здійснювалося шляхом обмеження широкого кола політичних прав громадян, а щодо певних категорій осіб – повною забороною участі у виборах із закріпленням кримінальних санкцій до порушників. Домінування класового підходу у виборчому законодавстві й переслідування ідеологічних супротивників сприяло нівелюванню передвиборної агітації як важливого елемента справжніх виборів.

4. Починаючи з 1937 р. виборча кампанія у Радянському Союзі розглядалася як складова політико-культурної роботи серед населення, що здійснювалася з метою привернення якнайширших верств до ідеології керівної та єдиної Комуністичної партії, агітація виступала як пропаганда комуністичного ладу. Важливу роль у цьому, крім спеціально підготовлених агітаторів, почали відігравати ЗМІ, які були підконтрольні виключно партійному керівництву.

5. Нормативне окреслення меж виборчої кампанії та рівності громадян у виборчих правах у 1977 р. не привело до закріплення реальних важелів впливу виборців та кандидатів у депутати на проведення агітації. Їх ініціатива була опосередкована такими колективними суб'єктами, як громадські організації, трудові колективи, збори військовослужбовців. Останні для обговорення кандидатур мали право організувати передвиборні наради своїх представників. Громадські організації наділялися можливістю скликати збори виборців для проведення агітації. Такий стан був сприятливий для висунення кандидатур за вказівкою зверху. Широкомасштабна виборча кампанія була потрібна, як і раніше, для підтримання ідеології непорушності керівної партії, а її завдання полягало в забезпеченні максимальних показників явки та голосування за єдиного можливого кандидата від Комуністичної партії.

6. Прорив у впровадженні дійсної змагальності бере свій початок у 1987 р., коли вперше кількість зареєстрованих кандидатів до Рад стала більшою за кількість наявних місць у них. З 1988 р. на законодавчому рівні була закріплена можливість висунення альтернативних кандидатур, передбачалася безпосередня участь громадян у їх висуненні, можливість самовисунення. У виборчу практику був упроваджений принцип гласності, який став ключовим для існування плюралізму думок та їх вільного вираження, у тому числі через ЗМІ.

7. Період незалежності України характеризується перманентним процесом створення комплексу правових норм щодо всебічного регулювання передвиборних процедур в умовах модернізації виборчого права та виборчої системи. Тривалий час в українському виборчому законодавстві зберігається тенденція, пов'язана не тільки з частою зміною системи законодавства, що регулює порядок виборів, а й зі збільшенням обсягу виборчих законів. Постійної трансформації зазнає й характер стадій виборчого процесу, які стають більш детально урегульованими, порівняно з раніше діючим законодавством. У нормативному масиві з виборів, особливо щодо передвиборної агітації, суттєво збільшується кількість процесуально-процедурних норм, привертає увагу й система-

тичне розширення кола норм, які регламентують діяльність ЗМІ в агітаційний період, що сприяє усуненню нерівності стартових умов кандидатів та допомагає об'єктивності висвітлення участі різних суб'єктів у виборах.

8. Формування сучасної правової технології здійснення виборчих процедур вимагає на сьогодні новітніх наукових знань, розроблення нової доктрини виборчого права, модернізації теоретичної концепції розвитку стадій виборчого процесу, особливо найважливішої із них – передвиборної агітації, за якої б із позицій методологічного плюралізму та з урахуванням вітчизняних надбань конституційно-правової думки і світового досвіду була б вирішена проблема вдосконалення виборчого законодавства. Термін «передвиборна агітація» в сучасній юридичній літературі має різну інтерпретацію і розглядається у кількох аспектах. Проведений аналіз точок зору стосовно природи передвиборної агітації дозволяє виокремити нормативістський, техніко-організаційний, суб'єктно-інституційний, політико-функціональний, соціально-філософський підходи до її трактування.

9. При аналізі поняття «виборчого процесу» та його стадій ми виділяємо передвиборну агітацію, як одну з основних стадій виборчого процесу, яка являє собою специфічну форму людської активності з властивими їй критеріями цільової спрямованості, публічності і послідовності. Передвиборна агітація є діяльністю виключно інформаційного характеру, яка має на меті спонукати виборців голосувати чи не голосувати за кандидата. Участь у виборах є правом, а не обов'язком виборця, у зв'язку з цим найбільш важливою функцією виборчого процесу є забезпечення умов для добровільної та свідомої участі виборців у виборах, запобігання здійснення на них якого-небудь впливу. Тому агітаційна діяльність, що має за мету вплив на виборця з метою примусити, (на відміну від спонукати) до участі або неучасті у виборах, не є передвиборною агітацією.

10. Дослідження виборчого законодавства зарубіжних країн дозволяє зробити висновки про те, що одні з них йдуть шляхом кодифікації виборчого законодавства, в інших – норми виборчого права втілюються як у низці законодав-

чих, так і підзаконних актів. Україну можна віднести до другої групи країн. Зарубіжний досвід регулювання перевиборної кампанії свідчить про те, що в питаннях регламентації передвиборних процедур наявні різні підходи і правила. Неоднозначно встановлюється поняття передвиборної агітації, по-різному вирішуються питання щодо початку її перебігу, обмежень у проведенні, форм і методів здійснення, порядку фінансування тощо.

11. При цьому інститут передвиборної агітації в зарубіжних країнах постійно перебуває в динаміці, адже роль передвиборної агітації в умовах демократизації державного і суспільного життя постійно підвищується. Відповідно, змінюється і вдосконалюється виборче законодавство. При цьому основними напрямками його оптимізації виступають питання дотримання прав і свобод суб'єктів виборчого процесу, забезпечення рівності кандидатів і політичних партій у проведенні агітаційних заходів, питання правового закріплення вільної діяльності ЗМІ, а також новітніх засобів комунікації і нових виборчих технологій.

12. Обмеження проведення передвиборної агітації, встановлені вітчизняним і зарубіжним законодавством про вибори, можна умовно розподілити на групи: 1) за суб'єктами; 2) за місцем проведення агітації; 3) за змістом агітації; 4) за способом агітації; 5) за часом проведення агітації. Правове регулювання обмежень проведення передвиборної агітації виступає засобом недопущення порушень виборчого законодавства, посилення контролю за дотриманням виборчих прав громадян, забезпечення поведінки суб'єктів виборчого процесу, яка б відповідала законодавчо встановленим приписам, формування атмосфери політичної неупередженості, рівності можливостей для всіх кандидатів у проведенні виборчої кампанії.

РОЗДІЛ 2

ФОРМИ І ЗАСОБИ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ В УКРАЇНІ

2.1. Безпосереднє спілкування з виборцями як форма передвиборної агітації

Для встановлення змісту агітаційної діяльності й самого феномену передвиборної агітації чи не найголовнішим є питання ідентифікації її форм та засобів (методів). Зважаючи на те що виборче законодавство, використовуючи зазначені терміни, не дає їх визначення, постає необхідність поглибленого наукового аналізу цих категорій.

Поняття форми передвиборної агітації, на думку В. М. Фалькова, слід розглядати у двох аспектах – внутрішньому та зовнішньому. При цьому під внутрішньою формою передвиборної агітації він розуміє будову, певний спосіб структурної організації та зв'язку елементів змісту передвиборної агітації, а зовнішню форму інтерпретує як зовнішнє вираження внутрішньо-організованого змісту цього явища. Головним структурно-організуючим способом зовнішнього вираження передвиборної агітації, доводить вчений, виступає виборче право, у нормах якого фіксуються елементи його змісту (цілі, строки, об'єкт, суб'єкти) та встановлюються їх конкретні параметри. Методи, у свою чергу, характеризують практичне здійснення передвиборної агітації, адже вони розглядаються як все те, що служить «заради мети» агітації, і не існують інакше, як у оформленому вигляді. Тобто методами, на його думку, є ведення передвиборної агітації через ЗМІ, шляхом масових акцій та інших заходів, що закріплені у чинному законодавстві [303, с. 15, 137].

Форми передвиборної агітації – це зовнішні прояви виборчих дій і процедур, що здійснюються уповноваженими суб'єктами з метою спонукання виборців до голосування чи неголосування за тих чи інших кандидатів (списки канди-

датів). Іншими словами, форми передвиборної агітації – це конкретні дії уповноважених суб'єктів, в яких виражається агітування: зустрічі з виборцями, поширення листівок, звернення через ЗМІ тощо.

Доволі часто в літературі формами передвиборної агітації називають її об'єкти, тобто матеріальні носії інформації агітаційного змісту, як і друковані видання (листівки, друковані ЗМІ, плакати тощо), аудіовідеоматеріали, електронні носії інформації (дискети, CD та DVD-диски, Інтернет-ресурси тощо). За способом сприйняття інформації серед форм (об'єктів) передвиборної агітації вчені вирізняють такі: текстові форми (листи, листівки, об'яви, інші друковані матеріали, написи на білбордах), аудіоповідомлення (повідомлення по радіо, об'яви по системам оповіщення, усні повідомлення і ін.), візуальні форми (малюнки, графічні зображення, незвукові відеоролики на встановлених у громадських місцях моніторах тощо), аудіовізуальні (звукові відеоролики, телепрограми агітаційного змісту тощо).

На жаль, у науковій літературі та чинному законодавстві акцентується увага на формах передвиборної агітації, тоді як засоби (методи) її здійснення традиційно оминають увагою. Такий стан речей не відповідає важливості методів передвиборної агітації, які, на відміну від форм, дають уявлення про внутрішній, змістовний бік даного виду діяльності, її цільове спрямування.

В українському виборчому законодавстві використовується термін «засоби», хоча більшим вдалим, на нашу думку, є термін «методи» передвиборної агітації. На наш погляд, під методами (засобами) передвиборної агітації слід розуміти прийоми і способи досягнення агітаційного результату в межах виборчого процесу. Основними методами є: безпосереднє спілкування кандидата та його уповноважених представників (довірених осіб) із виборцями і опосередковане інформування виборців про кандидата та його програму. Крім того, за напрямом впливу можна виокремити метод формування позитивного іміджу власного кандидата і руйнацію позитивного іміджу кандидата-конкурента. За змістом здійснюваних заходів можна виокремити методи інформування, консолідації та

активізації електорату. Поняття «метод передвиборної агітації» навряд чи доцільно закріплювати в законодавстві, оскільки він характеризує, скоріше, «технологічний» бік виборчого процесу і має більше політологічний, аніж юридичний характер. Уповноважені суб'єкти є вільними у виборі методів передвиборної агітації: з точки зору законодавця головне, щоб ці методи не суперечили загальним засадам конституційного ладу і принципам виборчого права та процесу.

У вітчизняному виборчому законодавстві вперше загальний перелік форм передвиборної агітації був закріплений у редакції Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 р. № 1665-IV [221]. Цей перелік починається з такої форми передвиборної агітації, як проведення зборів громадян, інших зустрічей із виборцями. Друге місце займає проведення мітингів, походів, демонстрацій, пікетів; третє – проведення публічних дебатів, дискусій, «круглих столів», прес-конференцій стосовно положень передвиборних програм та політичної діяльності партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу чи кандидатів у депутати. З наведеного переліку можна зробити висновок, що зустрічі з виборцями як загальне поняття включають збори громадян, які, у свою чергу, відокремлюються від таких форм, як мітинги, походи, демонстрації та пікети. Публічні дебати, дискусії, «круглі столи», прес-конференції під час агітаційного періоду також виокремлені в самостійну групу форм передвиборної агітації.

На прикладі Закону про парламентські вибори в Україні, де у ч. 2 ст. 66 подається найширший перелік форм передвиборної агітації, можна простежити, що у цій нормі одночасно вказані як форми, так і методи передвиборної агітації. Наприклад, як форма передвиборної агітації розглядається розповсюдження виборчих листівок, плакатів та інших друкованих агітаційних матеріалів чи друкованих видань, у яких розміщено матеріали передвиборної агітації. Однак, якщо виходити з понятійного визначення категорій «форма» та «метод», можна зробити висновок, що формою передвиборної агітації є листівки, плакати та інші друковані агітаційні матеріали, а методом є їх розповсюдження (шляхом роздачі, залишення у поштових скриньках тощо).

У новій редакції Закону про місцеві вибори серед переліку форм проведення передвиборної агітації першою групою значиться проведення зборів, зустрічей із виборцями, мітингів, демонстрацій, процесій, публічних дебатів, дискусій та інших масових заходів, що свідчить про розуміння їх законодавцем як однопорядкових, які охоплюються спільним поняттям «масові заходи» [208].

На нашу думку, така форма, як зустрічі з виборцями, має бути відокремлена від інших форм передвиборної агітації цієї групи. При цьому критерієм розмежування зазначених форм має виступати ознака безпосереднього спілкування кандидата (кандидатів) із виборцями, наявність зворотного зв'язку з ними та місце проведення. Адже, на відміну від зустрічей із виборцями, мітинги, походи, демонстрації, пікети, процесії тощо, зазвичай проводяться на вільному повітрі, кандидати, якщо і беруть у них участь, спілкуються частіше в односторонньому порядку. Таку думку поділяють і деякі вчені, зазначаючи в цьому контексті, що під свободою зборів прийнято розуміти необмежену можливість громадян збиратися у закритих приміщеннях, доступ до яких може бути обмежено організаторами зборів. Натомість свобода маніфестацій (вуличних пікетів і т. ін.) означає, як правило, свободу проведення будь-яких зборів просто неба [100, с. 164].

Відмінність зустрічей із виборцями з іншими формами масових заходів простежується і в законодавстві зарубіжних країн. Зокрема, під час останніх виборів Президента у Республіці Казахстан, зустрічі з виборцями, які проходили поза приміщеннями, підпадали під дію Закону «Про порядок організації і проведення мирних зборів, мітингів, маршів, пікетів і демонстрацій у Республіці Казахстан», а тому кандидати та їх довірені особи зобов'язані були отримувати відповідний дозвіл на їх проведення у місцевих виконавчих органах [142, с. 92]. Така позиція, коли зустрічі з виборцями (у приміщеннях) регулюються лише виборчим законодавством, а інші масові заходи підлягають додатковій регламентації спеціальним законодавчим актом про масові заходи, на нашу думку, є доцільною.

Відмежування такої форми передвиборної агітації, як зустрічі з виборця-

ми, від інших публічних заходів є характерним і для виборчого законодавства РФ. Так, згідно з п. 3 Порядку проведення в Москві передвиборної агітації шляхом агітаційних публічних заходів за заявкою зареєстрованого кандидата чи виборчого об'єднання, яке зареєструвало міський список кандидатів, приміщення, придатне для проведення агітаційних публічних заходів у формі зборів, що знаходиться у державній чи муніципальній власності, має безкоштовно надаватися зареєстрованому кандидату, його довіреним особам, представникам виборчого об'єднання для зустрічей із виборцями на час, встановлений відповідною виборчою комісією. При цьому комісія зобов'язана забезпечити рівні умови проведення вказаних заходів для таких кандидатів та об'єднань [200]. Для проведення інших публічних заходів норма про можливість надання приміщення не передбачена. Аналогічні норми передбачені у Законах «Про вибори Президента РФ» (ч. 3 ст. 54) [184], «Про вибори депутатів Державної Думи Федеральних Зборів РФ» (ч. 3 ст. 60) [181].

Зустрічі з виборцями як форма передвиборної агітації, на нашу думку, має більш широкий зміст, ніж збори громадян, адже такі зустрічі можуть проводитися в будь-якій зручній для виборців формі, наприклад, у вигляді групових чи індивідуальних бесід, дискусій. Тому публічні дебати, дискусії, «круглі столи», прес-конференції стосовно положень передвиборних програм та політичної діяльності партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу чи кандидатів є різновидами зустрічей із виборцями, однак тільки за умови присутності на таких заходах самих кандидатів та їх безпосереднього спілкування з виборцями.

Виклавши загальні міркування щодо правового регулювання форм передвиборної агітації, перейдемо до більш детального аналізу однієї з найважливіших її форм – безпосереднього спілкування з виборцями (зустрічей із виборцями).

Безпосереднє спілкування з виборцями було першою формою передвиборної агітації, поява якої була пов'язана з передвиборною кампанією у Римській республіці часів V–I століть до н. е., що проходила у строго встановлений строк

– з моменту офіційної реєстрації кандидата до дня голосування. Одним із небагатьох дозволених способів її проведення та найбільш популярним серед кандидатів був так званий «обхід» виборців. Кандидати прямували до найбільш людних місць – площ та ринків, де зустрічалися з виборцями, спілкувалися з ними та смиренно прохали підтримки [144, с. 57].

Зазначена форма була основною і за радянських часів, але її реалізація здійснювалася за допомогою спеціально відібраних та підготовлених осіб – агітаторів. У радянській літературі вона мала назву, як правило, усної агітації. Діяльність агітаторів будувалася головним чином за місцем проживання виборців та передбачала безпосереднє спілкування з ними. На сьогодні таку форму агітації частіше називають кампанією «від дверей до дверей».

З 1937 р. у СРСР при підготовці виборів до різних органів державної влади почали широко використовуватися агітаційні пункти, які створювалися в клубах, школах, лікарнях, різноманітних установах, у тому числі й на виборчих ділянках. Функціонували ці пункти протягом усієї виборчої кампанії, включаючи день голосування. Вони були популярним місцем колективного дозвілля, де відбувалися зустрічі з кандидатами, індивідуальні та групові бесіди. Під час зустрічей зі своїм кандидатом населення мало змогу ознайомитися з його діловими і політичними якостями, поставити конкретні завдання, сформулювати свої побажання, пропозиції, накази. При цьому виборці починали ставитися до кандидата вже як до обраного представника ще під час виборчої кампанії, що пояснюється безальтернативністю виборів у ті часи [171, с. 44].

У радянський період існувала й така форма активності виборців, як передвиборні збори (згодом – окружні передвиборні наради) представників трудових колективів і громадських організацій певного виборчого округу, які скликалися для обговорення висунутих кандидатів у депутати. Хоча вони і мали формальний характер, бо кандидатів висували за рекомендацією «зверху» [192, с. 59], однак надавали можливість висловлювати свою думку і спілкуватися з кандидатами, присутність яких була обов'язковою.

Із прийняттям Закону СРСР «Про вибори народних депутатів СРСР» від 1 грудня 1988 р. № 9855-ХІ [220] проведення окружних передвиборних нарад було ускладнено. Закон встановлював, що передвиборна нарада не проводиться, якщо по округу висунуто не більше двох кандидатів. Склад учасників нарад формувався з делегатів від трудових колективів і населення. При цьому вибори представників від населення проходили у робочий час, що фактично унеможливило участь у них працюючих громадян. Такі передвиборні наради незначною мірою відображали волю виборців, а тому після їх проведення кількість безальтернативних округів збільшилася майже вдвічі [73, с. 24].

Із появою справжньої змагальності, яка виникла у період перебудови, законодавчо декларована рівноправність кандидатів у депутати поступово сполучалася з їх активністю та самостійністю. Остання знайшла свій вияв у свободі вибору форм агітаційної роботи. Дослідники того періоду вказували, що хоча форми агітації можуть бути різними, але вони можуть використовуватися лише за однієї умови – бути прийнятними для виборців. Кандидат мав право за своїм бажанням для виступів обирати канали гласності, час, місце та способи викладення своїх поглядів, зустрічатися з виборцями індивідуально чи разом з іншими кандидатами тощо. Конкретна ситуація передбачає тактику та стратегію передвиборної боротьби [127, с. 45].

У юридичній літературі з'явилося розуміння того, що активна позиція кандидата у депутати можлива лише за наявності в нього програми своєї майбутньої діяльності. У соціально-політичному плані остання інтерпретувалася як погляди на проблеми, що, на думку кандидата, потребують першочергової уваги та вирішення яких він буде добиватися у процесі здійснення депутатських повноважень. Програмні виступи кандидата у депутати окреслювалися як спосіб продемонструвати виборцям свою індивідуальність, зрілість, розуміння завдань та інтересів населення. Разом з тим ці виступи, являли собою об'єктивовану основу для обговорення кандидатів на передвиборних зборах, які були передбачені радянським законодавством того періоду [5, с. 6]. Для значної

частини виборців програмні виступи кандидатів у народні депутати насправді стали вирішальним фактором, який визначив їх вибір, хоча вони критично оцінювали заяви і обіцянки кандидатів, звертаючи увагу на те, що більшість програм не містили реальних шляхів вирішення проблем [127, с. 46].

У цьому контексті заслуговує на увагу думка А. М. Пойченко, який обґрунтовує положення про те, що незалежно від суті передвиборної програми, обов'язковими принципами побудови її змісту мають виступати акумуляційний, інноваційний, мобілізаційний, принцип конкретності і ясності. Перший передбачає формулювання таких положень у програмі, які б могли акумулювати і адекватно віддзеркалювати інтереси різних соціальних і національних груп. Другий – висунення нових ідей, які ще не опановані масами. Третій вимагає, щоб закладені у програмі положення та ідеї мобілізували ті чи інші соціальні групи, окремих людей на їх реалізацію. Четвертий принцип передбачає обов'язкове врахування схильності людської свідомості до конкретності та ясності, що потребує закладення у програмі шляхів та засобів досягнення поставлених цілей і завдань. Проведений ним аналіз програм різних суб'єктів політичної діяльності в Україні свідчив, що дані принципи не бралися достатньою мірою до уваги при розробці стратегій діяльності, чим прирекли їх на невдачу [197, с. 37].

На думку деяких учених, програма кандидата чи партії в наш час є, скоріше, негативним, ніж позитивним ресурсом, оскільки виникає багато проблем з її розробки та поширення, натомість, як показує практика, голоси виборців вона привертає слабо. Зокрема, у РФ з'явилася тенденція повної відсутності програм у багатьох кандидатів, яка нерідко замінюється набором простих та зрозумілих виборцям лозунгів чи слоганів без їх обґрунтування. Доволі часто програми кандидатів та партій, якщо і презентуються громадськості, то тільки перед самим завершенням виборчої кампанії, щоб до дня голосування конкуренти не встигли надати виборцям їх критику. У зв'язку з таким ставленням до програм кандидатів їх мало хто, крім спеціалістів, піддає аналізу [96]. Однак, на наш погляд, така ситуація є хибною, бо будь-яке позиціонування кандидата передбачає передусім

наявність передвиборної програми та її аналіз свідомими виборцями. При цьому від кандидата не вимагається наводити детальну аргументацію та складні для сприйняття проблеми, оскільки тонкощі позицій програми звичайно залишають для запитань виборців на зустрічах із ними.

Ситуацію ускладнює введення за більшістю видами виборів пропорційної виборчої системи із закритими списками. За такої системи можливість оцінки виборцями професійних, ділових та інших персональних якостей кандидатів при безпосередньому спілкуванні з ними зменшується, змінюючись принципом партійної належності. Знижується й роль такої форми передвиборної агітації, як зустрічі з виборцями. Виправленню цих недоліків служило б застосування на парламентських і місцевих виборах відкритих списків, у поєднанні з преференційним голосуванням [206, с. 136, 138].

На сучасному етапі виборчі кампанії неможливо уявити без використання нових виборчих технологій, що розглядаються як складова частина виборчого маркетингу і визначаються як сукупність методів підготовки, організації і проведення виборчих кампаній. У широкому розумінні виборчий маркетинг є сукупністю прийомів, за допомогою яких забезпечується тісний зв'язок кандидатів зі своїми потенційними виборцями, виявляються відмінності між ними і конкурентами, кандидат має змогу ознайомити максимальну кількість електорату зі своєю програмою, вивчити настрої виборців і при використанні мінімуму коштів досягти стратегічної мети – набрати необхідну кількість голосів для перемоги [320, с. 251]. Метою політичного маркетингу, як більш ширшого поняття, є донесення суб'єктом політики до соціальних та національних груп вигідної інформації про себе, у найбільш доступній формі, з використанням найбільш ефективних каналів її трансляції [197, с. 38].

І хоча термін «передвиборна агітація та її форми» у роботах, присвячених проблемам виборчого і політичного маркетингу, зустрічається рідко, однак, при описанні конкретних видів комунікативної діяльності, автори як приклад нерідко вказують різні форми і методи передвиборної агітації. Приміром, дуже схожий

опис форм і методів передвиборної агітації та паблік рілейшнз. При цьому в літературі виокремлюють два взаємопов'язаних, але таких, що не збігаються, видів агітаційної діяльності. В основу першого покладений метод переконання (наприклад, зустрічі з виборцями, публічні дискусії), а в основу другого – навіювання (наприклад, телевізійна реклама) [303, с. 40].

Зустрічі з виборцями широко застосовуються в демократично розвинених зарубіжних країнах. За багато десятиліть проведення виборів там склалася стійка норма: кандидати проводять п'ять-вісім зустрічей з виборцями щодня протягом всієї виборчої кампанії [155, с. 274].

Загальновизнаним є той факт, що основоположником масових виборчих кампаній виступають США. Досліджуючи практику спілкування кандидатів на пост Президента США з виборцями, можна сказати, що окремі елементи технологій передвиборної агітації почали поширюватися і в Україні. Так, поступового поширення набули політичні поїздки країною, які дозволяють вирішити одразу кілька завдань стосовно зв'язків із громадськістю: 1) безпосередньо поспілкуватися з виборцями; 2) отримати сприятливе висвітлення в місцевій пресі; 3) потрапити і в ефір новин провідних телемереж, уникаючи при цьому гострих питань репортерів [178, с. 54].

У період виборчого процесу 2002 р. у Німеччині правляча партія (СДПН), за повідомленням її прес-секретаря Моніки Фур, поєднувала послання до виборців через ЗМІ з безпосереднім спілкуванням. Соціал-демократи почали проводити так звані «форуми громадян», на які приходили 200–400 людей поспілкуватися з міністрами правлячого кабінету. За один місяць відбулося 120 таких форумів. Подібні зустрічі практикували й інші партії, фокусуючи увагу на проблемних для себе групах чи виборцях, які не визначилися. Особливий акцент робився на молодь [280, с. 30]. З проведення останньої виборчої кампанії в Україні ми також мали змогу бачити, як урядовці почали активно проводити політичні поїздки, зустрічі з громадянами з болючих для них проблем (повернення депозитів, відновлення виробництва вітчизняних товарів, будівництва

жилого фонду, знецінення національної грошової одиниці тощо).

Деякі новітні форми спілкування з виборцями перебувають ще на стадії становлення. Це пояснюється порівняно низьким відсотком комп'ютеро-обізнаного населення та користування Інтернетом. Так, директ-мейл – особиста поштова розсилка кандидата зі зверненнями до виборців, яка почала інтенсивно використовуватися у передвиборних кампаніях у США починаючи з 70-х рр. ХХ ст., в Україні не використовується. У 90-ті роки кожний американець у період виборів отримував від 10 до 15 іменних послань кандидатів на електронну пошту. Цей метод став незамінним для безпосереднього доведення передвиборних звернень до виборців [178, с. 65]. І хоч адресна поштова розсилка передбачає наявність широкої бази даних про реципієнтів, її постійне поповнення, проведення уточнюючих досліджень, для України використання мережі Інтернет у виборчій кампанії є на сьогодні перспективним напрямом.

Місце та роль Інтернету обумовлюються тим, що він одночасно надає людям можливість виступати не тільки споживачами, приймачами та реципієнтами інформації, але і її автономними джерелами (генераторами). Так, радіо, телебачення здатні охоплювати велику аудиторію, але їх можливості мовлення досить обмежені економічними, політичними та технологічними обставинами. Інтернет-комунікація дозволяє поєднувати переваги інших ЗМІ – видовищність ТВ; сприйняття повідомлення, яке властиве читанню газети (завдяки можливості запису повідомлень посилюється «ефект запам'ятовування»); можливість спілкування електронною поштою у режимі діалогу в реальному часі, як по радіо чи телефону. Крім того, мережі вирішують проблему часових обмежень завдяки асинхронній природі мережевих комунікацій: користувачі зможуть у вільний час задати питання та отримати відповіді [178, с. 66].

Однак, незважаючи на переваги електронного спілкування, все ж зустрічі з кандидатом залишаються найбільш сильною формою агітації у зв'язку з високим рівнем її ефективності в завоюванні голосів виборців. Це свого роду подія для виборця, враженням від якої він буде ділитися з членами своєї родини, друзями,

колегами по роботі. При цьому число виборців, заагітованих у результаті успішно проведеної зустрічі, може виявитися у декілька разів більшою за тих, які брали в ній безпосередню участь. Враховуючи той факт, що на зустрічі ходить, як правило, найактивніша частина виборців, вони стають найбільш сильним методом залучення нових членів команди. Крім того, реакція виборців на кандидата під час зустрічей та зміст запитань, які ними ставляться, можуть дати безцінну інформацію для уточнення та виправлення стратегії і тактики кампанії. Зняті на відеоплівку фрагменти виступу кандидата та його відповіді на запитання часто виявляються кращими агітаційними матеріалами [155, с. 275].

Нерідко під час виборів застосовується й така форма, як організація громадських приймалень. Так, у США ще з президентських виборів 1896 р. практикується організація «груп інтересів», які працюють із різними верствами населення в громадських приймальнях – своєрідних «офісах розбору претензій», у яких кандидати приймають виборців [178, с. 80].

Поширюється така практика і в Україні. Деякі партії (блоки) та кандидати при територіальних штабах створюють громадські приймальні з системою щоденної звітності, яка дозволяє оперативно отримувати проблемні зрізи та заручатися довірою електорату [272, с. 5]. Громадські приймальні служать постійно діючими пунктами розповсюдження агітаційних матеріалів, сприяють виявленню нових активістів виборчої кампанії кандидата та їх інтеграції у команду. Більшість відвідувачів приймалень складають виборці, які звертаються з проханнями до учасників передвиборних перегонів щодо надання допомоги у вирішенні тих чи інших проблем [155, с. 289].

Доволі часто в громадських приймальнях організується надання виборцям безкоштовної юридичної чи інформаційної допомоги. У зв'язку з цим виникає питання щодо законності участі кандидатів на виборні посади у процесі розв'язання злободенних проблем виборців, хоча б шляхом надання інформаційних послуг. У цьому контексті заслуговує на увагу судова практика вирішення спорів, пов'язаних із виборчим процесом. Так, відповідно до Постанови від

20 березня 2006 р. Овідіопольського районного суду Одеської області [70, с. 522–525] функціонування громадської приймальні прирівнюється до проведення публічного заходу і повинно оплачуватися з виборчого фонду кандидата та погоджуватися з ТВК. При цьому суд розцінив надання інформаційних послуг під час функціонування громадської приймальні як можливість встановлення факту порушення законодавчої норми про заборону проведення передвиборної агітації, що супроводжується наданням виборцям безоплатних послуг. На наш погляд, віднесення таких інформаційних послуг до заборонених є недоцільним, оскільки їх надання в громадських приймальнях кандидата або партії (блоку) є усталеною практикою багатьох зарубіжних країн.

Непоодинокими є випадки використання в ході виборчого процесу зустрічей з виборцями з нагоди якоїсь планової події, за участю підлеглих осіб (Постанови суду від 5 березня 2006 р. [70, с. 568–569], від 18 березня 2006 р. [70, с. 328–330]), із передачею певним закладам матеріальних цінностей (обладнання, устаткування, транспорту), Постанова суду від 15 березня 2006 р. [70, с. 166–169]. У цьому аспекті слід зауважити, що відповідно до ст. 157 КК України підкуп без поєднання його з перешкоджанням вільному здійсненню виборчого права не може розглядатись як окреме (самостійне) кримінально каране діяння [90, с. 114]. На думку М. О. Мягкова, підкуп має вважатися кримінально караним у разі, якщо він супроводжується вимогою реалізувати виборче право певним чином, незалежно від власного волевиявлення виборця. Якщо ж підкуп здійснювався з метою агітації (не з вимогою, а із закликком), тобто з наданням виборцеві можливості самому вирішити питання про спосіб свого волевиявлення, то такі дії слід вважати виборчим правопорушенням [168, с. 12].

При цьому, наприклад, у Законі РФ про гарантії виборчих прав встановлюється заборона на підкуп виборців, який полягає не тільки у наданні їм грошових і матеріальних благ, але і передвиборних обіцянок (п. 2 ст. 56). До таких обіцянок, зокрема, належать обіцянки передачі виборцям грошових коштів,

цінних паперів та інших матеріальних благ (у тому числі за підсумками голосування), надання послуг не інакше, як на підставі рішень органів державної влади, органів місцевого самоврядування, що приймаються згідно із законодавством [174]. Із цього приводу Л. Т. Аглеєва зазначає, що передвиборчі обіцянки слід аналізувати на предмет того, яким чином кандидат планує забезпечити виборців відповідними благами та послугами. Якщо згідно із законодавством виборці на них не мали і не матимуть права, то здійснюється підкуп [1, с. 155].

Аналізуючи зміст передвиборних обіцянок та встановлюючи наявність чи відсутність у діях суб'єктів виборних перегонів підкупу виборців, слід брати до уваги те, що до підкупу не можна відносити озвучені кандидатом обіцянки добиватися підвищення рівня життя населення, прийняття рішень органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, здатних реально покращити рівень добробуту.

Щодо явно неправдивих обіцянок у ході передвиборчої кампанії з боку кандидатів на виборні посади, то вони, дійсно, здатні ввести виборців в оману і навіть вплинути на результати виборів. Як видається у цьому випадку, якщо кандидат чи претендент на виборну посаду формально дотримався чинного законодавства про реєстрацію та правил ведення передвиборної агітації, кримінальна відповідальність його за передвиборчі обіцянки, навіть за умови їх невиконання, виключається. Якщо ж повідомлені або приховані особою відомості є свідомо неправдивими і настільки суттєвими, що у разі виявлення цього результату голосування чи виборів були б неодмінно іншими, то приховання або поширення таких даних слід розцінювати як перешкоджання реалізації виборчого права шляхом обману [282, с. 425–426].

Як було раніше зазначено, останнім часом під час виборів дуже широкого поширення набуває агітація «проти когось». З цього приводу в юридичній літературі справедливо підкреслюється, що народ рідко підтримує тих, хто багато обіцяє, надто різко критикує, а то і ганьбить інших. Більш розумною є тактика, коли кандидат упродовж усієї виборчої кампанії постійно, особливо на зустрі-

чах із виборцями, підкреслює позитивні сторони своїх конкурентів, але дає зрозуміти, що не треба однозначно довіряти їхнім нереальним, а то й порожнім обіцянкам [47, с. 88].

При цьому непоодинокими є випадки, коли деякі з кандидатів звертаються до суду з вимогою визнати незаконність передвиборної агітації у разі критичного ставлення виборців до їх обіцянок на зустрічах з іншими кандидатами (Постанова суду від 22 березня 2006 р. [70, с. 404–406]). Однак висловлення своїх, навіть критичних, думок стосовно положень передвиборних програм тих чи інших кандидатів є правом виборців. Крім того, критика діяльності інших партії (блоку), кандидатів на виборну посаду – суб'єктів виборчого процесу, під час проведення зустрічей із виборцями, не може вважатися й поширенням недостовірної інформації у виборчих правовідносинах. Адже критичні зауваження діяльності кандидатів не є тотожними розповсюдженню завідомо недостовірних відомостей, встановлення якого може породжувати право на звернення до суду з позовом про захист честі, гідності та ділової репутації (Постанова суду від 24 березня 2006 р. [70, с. 492–494]).

Окреслюючи проблему забезпечення зустрічей кандидатів із виборцями, зауважимо, що згідно з ч. 8 ст. 66 Закону України «Про вибори народних депутатів України» органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування за зверненням відповідної ОВК надають приміщення, придатні для проведення публічних заходів передвиборної агітації, які організовує ОВК, при цьому ОВК повинна забезпечити рівні можливості для всіх суб'єктів виборчого процесу. Оплата використання наданих приміщень здійснюється в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Аналогічну норму, але щодо ТВК, містять закони про президентські вибори (ч. 6 ст. 58) та про місцеві вибори (ч. 3 ст. 48). У виборчих Законах є ще норма, за якою до повноважень відповідних виборчих комісій належить сприяння організації зустрічей кандидатів на виборні посади з виборцями (п. 10 ч. 2 ст. 31 Закону про парламентські вибори, п. 9 ч. 1 ст. 26 Закону про президентські вибори, п. 11 ч. 4, п. 6 ч. 6 ст. 25 Закону про місцеві

вибори). Тлумачення зазначеного положення членами відповідних виборчих комісій викликало проблеми, які стосувалися розуміння терміна «сприяння», використаного законодавцем. Зокрема, виникало питання, як потрібно у цьому разі діяти ОВК та ТВК – надавати в оренду приміщення або лише оголошувати чи узгоджувати з кандидатами, в який час та в якому місці вони проводитимуть зустрічі з виборцями [153, с. 90].

Проведення зустрічей з виборцями, окрім тих, що організовує ТВК, у тому числі – оренда будинків та приміщень усіх форм власності, має бути оплачено на договірній основі із коштів виборчого фонду.

У разі якщо будинок (приміщення) незалежно від форми власності було надано для проведення передвиборного публічного заходу чи передвиборної агітації одному кандидату, партії (блоку), власник (володар, користувач) цього будинку (приміщення) не має права відмовити в його наданні на тих же умовах іншому кандидату, партії (блоку) – суб'єкту виборчого процесу. Зазначена вимога не стосується приміщень, що перебувають у власності чи постійному користуванні партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу (ч. 11 ст. 66 Закону про парламентські вибори, ч. 9 ст. 58 Закону про президентські вибори), кандидата в депутати, місцевої організації партії – суб'єкта виборчого процесу, організації вищого чи нижчого рівня цієї партії (ч. 5 ст. 48 Закону про місцеві вибори).

На перший погляд, таке положення вітчизняного виборчого законодавства є грубим порушенням права власності. Проте в літературі справедливо підкреслюється, що така вимога не може вважатися обмеженням права власника на розпорядження своєю власністю, оскільки ніхто не може змусити власника взагалі надавати приміщення для проведення агітаційних заходів і, таким чином, бути залученим до забезпечення проведення заходів передвиборної агітації. У разі ж якщо власник вирішив бути залученим до цих публічних заходів виборчого процесу, він зобов'язаний дотримуватися законодавчо встановлених принципів виборчого права, спрямованих на реалізацію виборчих прав громадян. Таке

зобов'язання впливає зі змісту ст. 23 Конституції України, за якою кожна людина має обов'язки перед суспільством, яке забезпечує розвиток її особистості [169, с. 366].

У РФ існує інший підхід, тут зобов'язання надання для проведення агітаційних публічних заходів у формі зборів, зустрічей із виборцями на рівних умовах для кандидатів, існує лише для приміщень, які знаходяться в державній чи муніципальній власності. Таке надання проводиться безоплатно власником чи володільцем приміщення. Приміщення, що знаходиться у власності організації, в уставному капіталі якої частка (внесок) РФ, суб'єктів РФ чи (та) муніципальних утворень складає більше 30 % , при наданні одному з суб'єктів агітаційної діяльності повинно надаватися іншим суб'єктам на таких же умовах в інший час протягом агітаційного періоду (положення 3, 4, 6 ст. 53 Закону РФ про гарантії виборчих прав) [174].

Натомість у ч. 3 ст. 71 Закону про парламентські вибори в Україні міститься норма, яка забороняє використання приміщень органів державної влади та органів місцевого самоврядування для проведення передвиборної агітації за рахунок коштів виборчих фондів партій (блоків). У законах про місцеві вибори (ч. 4 ст. 48) та про президентські вибори (ч. 7 ст. 58) зазначено, що місцева організація партії, кандидат у депутати в одномандатному, одномандатному мажоритарному виборчому окрузі та кандидат на посаду сільського, селищного, міського голови, кандидат на пост Президента України має право на договірній основі за рахунок коштів свого виборчого фонду орендувати будинки і приміщення усіх форм власності для проведення зборів, мітингів, дебатів, дискусій та інших публічних заходів передвиборної агітації.

На нашу думку, норму, викладену в ч. 3 ст. 71 Закону про парламентські вибори, доцільно впровадити і в інші виборчі закони, тому що, як зазначають фахівці, у разі використання приміщень органів державної влади та органів місцевого самоврядування можливим видається, з одного боку, ускладнення реалізації принципу рівності щодо всіх кандидатів, партій (блоків) – суб'єктів

виборчого процесу та можливість протизаконного впливу посадових чи службових осіб цих органів на перебіг відповідного заходу, а з другого – порушення нормального функціонування відповідних органів державної влади чи місцевого самоврядування [169, с. 413–414].

Свою специфіку мають зустрічі з виборцями в установах виконання покарань, слідчих ізоляторах, у військових частинах (формуваннях). Вони організуються відповідними ОВК спільно з керівниками установ виконання покарань і слідчих ізоляторів, командирами військових частин (формувань) з обов'язковим повідомленням не пізніше як за три дні до дня зустрічі всіх уповноважених осіб партій (блоків) у відповідному територіальному виборчому окрузі (ч. 2 ст. 71 Закону «Про вибори народних депутатів України»). Інші відвідання установ кандидатами чи уповноваженими особами партій (блоків) забороняється. З метою створення сприятливих умов для участі засуджених у виборчому процесі Департаментом з виконання покарань було рекомендовано керівництву територіальних управлінь звернутися до ОВК щодо проведення зустрічей переважно у вихідні дні. Участь виборців у цих зустрічах була добровільною. Втім на практиці інформація про передвиборні програми переважно доводилася через друковані матеріали передвиборної агітації, які надавалися кандидатами чи уповноваженими особами під час зустрічей централізовано через адміністрацію установ виконання покарань і слідчих ізоляторів [121, с. 442–443].

У підсумку слід зазначити, що, незважаючи на зменшення використання такої форми передвиборної агітації, як зустрічі з виборцями у зв'язку з бурхливим розвитком агітації через ЗМІ, безпосереднє спілкування з кандидатами на виборні посади звичайно має потужніший ефект. Адже під час безпосереднього спілкування виборець може задати питання щодо передвиборної програми кандидатів, отримати відповідь щодо їх думки з нагальних питань розвитку країни, оцінити ділові та особисті якості.

Зустрічі кандидатів зі своїми виборцями у формі зборів, бесід тощо є традиційними засобами впливу суб'єктів виборчого процесу на виборців. Відтак

необхідно, щоб у виборчому законодавстві правовий механізм застосування таких заходів був виписаний більш чітко й детально. Адже на сьогодні залишається невизначеним строк попередження виборчої комісії про час і місце проведення таких зустрічей, форма повідомлення, види приміщень, які надають органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування для таких заходів. Законодавство не дає відповіді і на те, у яких випадках власник (володар, користувач) приміщення може надавати суб'єктам виборчого процесу приміщення для проведення публічних заходів передвиборної агітації за рахунок коштів виборчих фондів, а в яких – ні; як бути в ситуації, коли неможливо виконати вимогу виборчих законів про те, якщо будинок (приміщення) незалежно від форми власності було надано для проведення передвиборного заходу чи передвиборної агітації одному кандидату чи одній партії (блоку), власник (володар, користувач) цього будинку (приміщення) не має права відмовити в його наданні на тих же умовах іншому кандидату чи іншій партії (блоку) – суб'єктам виборчого процесу, оскільки стаття 212¹² КУпАП у свою чергу встановлює, що порушення встановленого законом права кандидатів, політичних партій (блоків) на використання на рівних умовах будинків (приміщень) для проведення передвиборного публічного заходу чи передвиборної агітації тягне за собою накладення штрафу [107].

У рамках відповіді на останнє запитання доцільним вбачається запровадження обов'язку надання рівних умов кандидатам лише щодо приміщень державної та комунальної форм власності на безоплатній основі шляхом жеребкування окремо для будніх або вихідних днів на підставі заявок від політичних партій, виборчих блоків або кандидатів, адже не завжди можливо надавати приміщення у той самий час. Щодо приміщень приватної форми власності, на нашу думку, доцільно закріпити положення про те, якщо з технічних причин, підтверджених компетентними органами, його неможливо надати одночасно усім бажаючим (у разі надання одному із суб'єктів агітаційної діяльності), надання такого приміщення має здійснюватися в порядку черговості

подання заявки на його оренду.

При прийнятті спеціального Закону про масові акції бажано залишити поза його регулюванням зустрічі з виборцями, які проводяться у приміщеннях, оскільки це набуло правового регулювання у виборчих законах і це, на наш погляд, є достатнім.

2.2. Масові акції як форма передвиборної агітації

Самостійною формою передвиборної агітації, відокремленої від інших, виборче законодавство України виділяє проведення мітингів, походів, демонстрацій, пікетів, які охоплюються поняттям «масові акції».

Право на проведення масових акцій слід розглядати як спосіб обміну думками з різних питань життя суспільства, спосіб поширення думок, поглядів, ідей та переконань, спосіб оперативного з'ясування та вивчення громадської думки та у кінцевому підсумку – як спосіб реалізації права на вільне вираження власної думки [302, с. 23]. Право на передвиборну агітацію – право інтерферентне, тобто здатне вступати у варіативні відносини з іншими правами та свободами. Через інститут публічних заходів громадяни виражають свою публічну волю [306, с. 78]. При цьому право на передвиборну агітацію, як і право на проведення масових заходів, є одним із способів вираження думки. Тим самим обидва інститути не можуть реалізовуватися за відсутності свободи вираження поглядів і свободи слова.

Оскільки масові акції є реалізацією права на свободу слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань, свободу передвиборної агітації, а ці права в більшості випадків є політичними, то такі акції надають можливість впливати на державні і політичні процеси. За своїм змістом масові акції являють владне волевиявлення народу щодо протесту або підтримки діячів чи політиці органів державної влади, місцевого самоврядування чи їх окремим посадовим особам. На відміну від референдумів їх результатом не є прийняття рішення шляхом голосування [323, с. 212].

Слід зазначити, що основний зміст аналізованої свободи включає в себе можливості: а) організувати публічні заходи; б) брати в них участь, виражаючи власну думку через наочні засоби; в) вимагати від держави і місцевого самоврядування, їх органів і посадових осіб не перешкоджати реалізації конституційної свободи; г) вимагати надати відповідні території та забезпечити охорону правопорядку на час проведення заходів; звертатися до компетентних суб'єктів із метою захисту і відновлення порушеної свободи [21, с. 124].

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 та спрямованість усіх передбачених Основним Законом України масових заходів, акцентує увагу саме на наявності публічного інтересу в процесі їх організації та проведення [138, с. 14].

Безперечно, право мирних зібрань, поряд із виборами і референдумами, є однією із форм безпосередньої демократії, складовою механізму реалізації влади народу та його суверенітету. Так, у п. 3.1 Керівних принципів щодо виборів, прийнятих Венеціанською комісією в липні 2002 р., вказано, що державні органи зобов'язані дотримуватися безсторонності, зокрема, стосовно: ЗМІ; наочної агітації; права на демонстрації; фінансування партій і кандидатів [105, с. 87].

Відповідно до ч. 1 ст. 39 Конституції України, «громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування» [117]. Порівнюючи ст. 39 Конституції України та ст. 11 Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини [62], слід зауважити, що положення Конституції дещо відрізняється від Конвенції. В останній йдеться про «кожну людину», тобто проголошується приналежність права на свободу мирних зібрань усім особам незалежно від

громадянства, а в Конституції – тільки громадянам України.

У частині 2 ст. 39 Конституції України зазначається, що «обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку...» [117]. За відсутності відповідного закону, на жаль, категорія «завчасного» сповіщення про проведення масових заходів залишається оціночною, що відкриває шлях до можливого обмеження конституційних прав громадян і зловживання з боку владних органів. Отже, саме шляхом законодавчого регулювання сьогодні має бути упорядковане питання проведення демонстрацій, походів, мітингів, зборів та інших форм масових акцій, що набуває особливого значення у період виборчого процесу.

В юридичній літературі зазначається, що закріплення інших, не передбачених ст. 39 Конституції, форм проведення масових заходів є неконституційним [164, с. 57]. На наш погляд, перелік масових заходів, наведений у ст. 39 Конституції, є вичерпним і розширювальному тлумаченню не підлягає, а тому змінити існуючий стан справ можливо лише шляхом внесення змін до Основного Закону, наприклад такого змісту: «Законом може бути передбачене проведення й інших масових заходів (зібрань)». Такий підхід надав би можливість уникнути суперечок із приводу законності того чи іншого масового заходу.

Потребує з'ясування питання про те, чи поширюються вимоги ст. 39 Конституції України на всі прояви політичної активності у вигляді масових публічних заходів, зокрема і на ті, що проводяться в межах референдарних та виборчих процедур [138, с. 1].

У виборчому законодавстві закріплено підхід відкритого переліку форм передвиборної агітації. Так, Закон України «Про вибори народних депутатів України» у ст. 66 передбачає, що передвиборна агітація може здійснюватися в будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України та законам України. Серед форм передвиборної агітації, які можна віднести до масових заходів, Закон у цій статті окреслює такі, як проведення

зборів громадян, інших зустрічей із виборцями (які були проаналізовані у попередньому підрозділі); проведення мітингів, походів, демонстрацій, пікетів; проведення публічних дебатів, дискусій, «круглих столів», прес-конференцій стосовно положень передвиборних програм та політичної діяльності партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу чи кандидатів у депутати; проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів та телепередач чи інших публічних заходів за підтримки партії (блоку) – суб'єкта виборчого процесу чи кандидата у депутати, а також оприлюднення інформації про таку підтримку. Окремою формою у цьому Законі визначаються публічні заклики голосувати за чи проти партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу, які не є публічними заходами і, як вбачається, можуть відбуватися при проведенні таких заходів.

У Законі про місцеві вибори, на відміну від інших виборчих законів, є окрема ст. 48 під назвою «Проведення публічних заходів для ведення передвиборної агітації». При цьому до форм масових заходів передвиборної агітації віднесено проведення зборів, зустрічей із виборцями, мітингів, демонстрацій, процесій, публічних дебатів, дискусій та інші заходи (п. 1 ч. 5 ст. 47).

Аналізуючи такі форми передвиборної агітації, як публічні дебати, дискусії, «круглі столи» тощо, слід зазначити, що дебати можуть розглядатися як публічний обмін думками двох і більше кандидатів на виборні посади, уповноважених осіб політичних партій (блоків) із широкого кола суспільних проблем, розв'язання яких пропонується в їх передвиборних програмах. Дискусії передбачають обмін думками вищезазначених суб'єктів з певного питання, вирішення якого становить значний суспільний інтерес і пропонується у відповідних передвиборних програмах. «Круглий стіл» – це колективний, спеціально організований обмін думками, запитаннями, відповідями між кандидатами на виборні посади, уповноваженими представниками політичних партій (блоків) та журналістами, телеглядачами, радіослухачами, читачами в рамках проведення агітаційних заходів [169, с. 355].

Зазначені форми передвиборної агітації згідно із Законом про місцеві вибори відносять до масових заходів (п. 1 ч. 5 ст. 47), а відповідно до Закону «Про вибори Президента України» – до передвиборної агітації із застосуванням ЗМІ (ч. 2 ст. 60). На нашу думку, такі форми передвиборної агітації можуть виступати різновидом публічних заходів, а у випадку їх висвітлення у ЗМІ – одночасно і формами проведення передвиборної агітації через ЗМІ. Практика свідчить, що дебати і дискусії можуть проводитися не лише за участю кандидатів на виборні посади, уповноважених осіб політичних партій (блоків), а й виборців, і у цьому разі, як наголошувалося у попередньому підрозділі, вони належать до більш вузької форми передвиборної агітації – зустрічей із виборцями.

Натомість така форма проведення публічних заходів, як прес-конференція, під якою розуміють викладення суб'єктами проведення передвиборної агітації положень передвиборної програми кандидатів на виборні посади, партії (блоку) та пов'язаних із проведенням виборів питань перед представниками ЗМІ, а також відповіді на їхні запитання [169, с. 355], проводиться виключно за допомогою ЗМІ. А тому вона має бути віднесена до окремої форми передвиборної агітації – передвиборної агітації із застосуванням ЗМІ.

Окремими формами передвиборної агітації згідно з виборчим законодавством є проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів та телепередач чи інших публічних заходів за підтримки партії (блоку) – суб'єкта виборчого процесу чи кандидата у депутати, а також оприлюднення інформації про таку підтримку. Здійснюючи аналіз зазначених форм і їх співвідношення з іншими масовими акціями, слід зауважити, що деякі науковці поділяють масові акції на політичні (пікети, мітинги, демонстрації) й розважальні (концерти, паради, спортивні заходи тощо) [143, с. 38]. При цьому вказується, що політичні масові заходи проводяться громадянами з метою вироблення і вільного вираження спільної громадянської позиції з будь-яких

питань суспільного та політичного життя, вираження громадянського протесту, захисту інших конституційних прав і свобод людини і громадянина тощо. Тобто в даному випадку визначальним критерієм є необхідність спільного задоволення певного публічного суспільного інтересу. Неполітичні масові заходи мають за мету задоволення конкретних особистих та специфічних колективних потреб і інтересів їх учасників та (або) отримання фінансового прибутку їх організаторами [139, с. 51].

Однак з цією позицією не зовсім можна погодитися, оскільки так звані розважальні (неполітичні) заходи при їх проведенні в період передвиборної агітації можуть мати конкретну політичну спрямованість.

Варто зауважити, що відповідно до ч. 1 ст. 71 Закону про парламентські вибори іноземцям та особам без громадянства забороняється брати участь у передвиборній агітації, у тому числі у формі участі в концертах, виставах, спортивних змаганнях, інших публічних заходах, що проводяться на підтримку чи за підтримки партії (блоку) – суб'єкта виборчого процесу чи кандидата у депутати. В інших виборчих Законах також існує заборона участі у передвиборній агітації цієї категорії осіб.

Випадки безпосередньої участі у розважальних масових заходах, що проводяться в період передвиборної агітації, осіб, які не є громадянами України, є доволі поширеними на практиці, однак відповідальності за це ніхто не підлягав. На нашу думку, вказані особи повинні визнаватися винними у порушенні норм проведення передвиборної агітації лише у випадку закликів підтримати певних кандидатів чи партії (блоки) або згадування, що певний захід проводиться за підтримки вищезазначених суб'єктів виборчого процесу.

На думку В. В. Долежана, у майбутньому Законі про масові публічні акції категорія розважальних заходів має регулюватися лише в тих випадках, коли останні проводяться поза концертними залами і спортивними спорудами. При цьому, розглядаючи питання щодо необхідності поширення правового регулювання масових заходів на різні форми передвиборної агітації, він дотримується

позиції, що у зв'язку з швидкоплинністю виборчого процесу та законодавчим принципом свободи передвиборної агітації такої потреби немає [58, с. 88].

Однак у Конституції відсутня вказівка на те, що під час виборчої кампанії загальні вимоги до проведення масових заходів не застосовуються, а тому масові акції, що проводяться у формі передвиборної агітації, на нашу думку, повинні регулюватися як Законом про такі акції, так і виборчим законодавством.

Аналіз Положень органів місцевого самоврядування з питань організації та проведення масових акцій свідчить, що деякі з них в аспекті встановлення обмежень щодо проведення масових заходів суперечать конституційним нормам.

Відповідно до них, наприклад п. 3.2 Порядку організації та проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій у м. Луцьку, процедура узгодження питань проведення масових акцій отримує не повідомлювальний, а дозвільний характер, адже замість того, щоб звернутися до суду із заявою про заборону таких заходів чи про інше обмеження права на мирні зібрання, орган місцевого самоврядування, на порушення вимог Конституції, самостійно відмовляє і встановлює перелік обмежень щодо проведення масових заходів. Крім того, порушуються й норми Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), ст. 182 якого закріплює, що органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо мають право звернутися до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням із позовною заявою про заборону таких заходів чи про інше обмеження права на мирні зібрання (щодо місця чи часу їх проведення тощо). Суд задовольняє вимоги позивача в інтересах національної безпеки та громадського порядку в разі, якщо визнає, що проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань може створити реальну небезпеку заворушень чи злочинів, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей. У постанові суду зазначається

спосіб обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання [104].

Втім навіть у цьому випадку до прийняття спеціального закону про масові акції, через відсутність законодавчо закріплених критеріїв судового визначення інтересів національної безпеки та громадського порядку, встановлених у ст. 39 Конституції України, буде виникати висока ймовірність можливого порушення конституційного права громадян шляхом накладення судових обмежень [296, с. 75].

Як показує моніторинг дотримання права на мирні зібрання в Україні, що проводився громадською організацією Інститут «Республіка» протягом 2004–2005 рр., обмеження та перепони для реалізації свободи зібрань створюють не лише органи місцевого самоврядування, а й органи Міністерства внутрішніх справ (з відома або без відома відповідних державних адміністрацій чи виконкомів місцевих рад). При цьому відповідно до ст. 183 КАСУ організатори зібрань навіть не мають права позиватися до тих, кого не повідомлювали про проведення масових заходів (наприклад, до органів МВС) [311].

Широко поширеною в Україні є практика заборони масових акцій на підставі того, що на тому самому місці будуть проводитися кілька заходів. Європейський суд з прав людини з цього приводу встановив, що під статтею 11 Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини розуміються позитивні зобов'язання держави захищати тих, хто реалізує своє право на мирні збори від насильства супротивників, зокрема від контрдемонстрації (справа організації «Платформа “Лікарі за життя” проти Австрії», 1985, параграфи з 65 по 72). І хоча вітчизняна практика суперечить європейським стандартам, вона спостерігається практично в усіх заборонах на проведення мирних зібрань у багатьох містах України: Мукачево, Львів, Київ, Харків тощо [321, с. 8].

З огляду на це необхідно законодавчо запровадити правові засоби захисту прав громадян при реалізації права на мирні збори. Наприклад, в Австрії існує низка кримінальних законів, суб'єктами яких є активісти контрдемонстрацій. При цьому важливим є те, хто першим подав заявку на проведення заходу в

тому чи іншому місці, але вибір таких заходів і засобів залежить цілковито від держави [321, с. 8].

На думку Харківської правозахисної групи, Закон про мирні заходи повинен передбачати такі основні положення: 1) чітку процедуру обмеження проведення мирних заходів; 2) реальну процедуру оскарження заборони на проведення таких заходів; 3) умови припинення мирних заходів: – у разі судової заборони; – у разі явного масового порушення громадського порядку [203, с. 9].

Н. Г. Шукліна вважає, що основними концептуальними положеннями майбутнього Закону України про свободу зборів мають бути такі: 1) установлення повідомлювального порядку проведення зборів; 2) закріплення визначень форм зборів (мітинги, маніфестації, демонстрації, ходи, пікети та ін.). При цьому їх перелік не повинен бути закритим, тобто дозволяти громадянам проводити інші не передбачені законом види зборів, при дотриманні норм, передбачених Конституцією України і зазначеним законом; 3) чітке установлення форми, термінів звернення про проведення зборів і суб'єкта, зобов'язаного його внести до уповноваженого органу виконавчої влади або місцевого самоврядування; 4) регламентація терміну розгляду зазначеного вище звернення і вичерпний перелік підстав, що дозволяють суду заборонити або обмежити проведення зборів; 5) установлення чіткого переліку підстав, виходячи з яких відповідний орган має право запропонувати інші місце і час проведення масового заходу; 6) установлення прав і обов'язків осіб, що беруть участь у заході, залежно від їхнього статусу: організатора, керівника, особи, що забезпечує порядок при проведенні зборів, учасника; 7) визначення вичерпного переліку підстав, що дозволяють достроково припинити проведення зборів компетентними органами, і перелік таких органів [318, с. 67].

Крім того, у законі необхідно закріпити строк повідомлення про проведення масових акцій, передбачивши можливість його зменшення за домовленістю з органами правопорядку, а також встановити необхідність попередження останніх про проведення масових заходів, особливо, коли це

стосується перекриття руху транспорту чи іншого впливу на життєдіяльність населеного пункту [321, с. 9].

У виборчих законах чітко виокремлюються два види публічних заходів, а саме: публічні заходи, які організовує ТВК або ОВК, і публічні заходи, які організовують самі суб'єкти виборчого процесу. Але питання, як повинна організувати ТВК чи ОВК публічні заходи – окремо для кожного кандидата чи партії (блоку) або разом, щодня чи певну кількість разів, за спеціальним планом чи хаотично, залишається відкритим. Також не врегульований порядок фінансування проведення масових акцій (у тому числі оплати приміщень для зустрічей із виборцями), організованих ТВК. Відповідно до виборчого законодавства оплата використання приміщення для проведення публічних заходів, які організовує відповідна виборча комісія, здійснюється за державний кошт (ч. 6 ст. 58 Закону «Про вибори Президента України», ч. 8 ст. 66 Закону «Про вибори народних депутатів України», ч. 3 ст. 48 Закону про місцеві вибори). Для цього необхідно закріпити укладення угод між відповідною виборчою комісією та власниками приміщень тощо, як це передбачено щодо надання послуг ЗМІ суб'єктам виборчого процесу за державні кошти.

Щодо першого виду, то згідно з виборчими законами органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування за зверненням відповідної виборчої комісії надають «приміщення, придатні для проведення публічних заходів передвиборної агітації». Виникає запитання, що має на увазі законодавець під придатністю: технічний стан приміщення чи будівлі? Розмір площі приміщення? Форму власності приміщення чи будівлі? І взагалі, які приміщення та будівлі можна надавати, а які ні? [111, с. 337]

Щодо виду заходів, які організовують суб'єкти виборчого процесу, то у ч. 2 ст. 48 Закону про місцеві вибори передбачається обов'язок кандидатів, місцевих організацій партій попередньо повідомляти відповідну ТВК про час і місце проведення заходу передвиборної агітації. Проте ця стаття, як справедливо зазначає М. Малишев, не вказує, у який термін необхідно подати

повідомлення у відповідну виборчу комісію, а також коли має бути подане повідомлення – до проведення заходу чи після [154, с. 63]. Аналогічні вимоги (без зазначення строку подання повідомлення) містять й інші виборчі закони. Розмитість законодавчих норм призводить до проблем правозастосування, адже з таких норм незрозуміло, чи означають вони, що відповідна ТВК чи ОВК, органи державної влади та органи місцевого самоврядування можуть не здійснювати організацію зазначеного виду заходів і не брати участі в їх проведенні.

На практиці виникають проблеми і щодо порядку оплати публічних заходів передвиборної агітації. У юридичній літературі висловлена думка щодо необхідності, за аналогією з нормами виборчих законів, які зобов'язують ЦВК встановлювати порядок надання суб'єктам виборчого процесу ефірного часу та друкованих площ для ведення передвиборної агітації за рахунок державних коштів, уведення відповідних норм і щодо підготовки та проведення публічних заходів передвиборної агітації [111, с. 338].

Проведення публічних заходів, окрім тих, що організовує ТВК, повинно бути оплачено на договірній основі з коштів виборчого фонду (ч. 3 ст. 51 Закону про місцеві вибори). Проте, як вбачається із судових рішень, не завжди вдається довести причетність суб'єкта виборчого процесу до проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів та телепередач чи інших публічних заходів, оскільки мають бути факти того, що такі заходи проходять із його відома, погодження та волі (Постанова від 26.03.2006 р. [70, с. 532–533]).

Якщо, наприклад, концерти артистів проходять одразу після зустрічі кандидатів із виборцями без оплати з коштів виборчого фонду, то це буде порушенням встановлених законом правил фінансування виборчої кампанії, однак лише у тому випадку, якщо вказані концерти є складовою частиною проведення кандидатами передвиборної агітації. При цьому про проведення передвиборної агітації, зокрема, свідчать: заклики учасників концерту

підтримати на виборах відповідного кандидата, розповсюдження на концерті агітаційних передвиборних матеріалів, що закликають голосувати за кандидата, оголошення положень його передвиборної програми. Сама ж присутність кандидата на концерті, організованому в період проведення виборів, не може бути визнана порушенням, якщо це безпосередньо не пов'язано з проведенням ним передвиборної агітації [202].

У випадку безкоштовної роздачі виборцям квитків на цей концерт (як і на будь-який інший розважальний захід), слід ставити питання про наявність факту підкупу виборців [15, с. 152]. Така позиція, зокрема, знайшла підтвердження у судовій практиці РФ: безкоштовні концерти, організовані кандидатом для виборців, розцінюються як предмет підкупу. При цьому в таких категоріях справ суд вказує, що обов'язковою ознакою підкупу є його здійснення за умови голосування «за» чи «проти» конкретного кандидата [1, с. 154].

В Україні також були спроби визнати проведення масових заходів підкупом виборців. Так, під час однієї з виборчих кампаній до суду була подана скарга щодо зобов'язання скасувати реєстрацію списку кандидатів від районної організації партії з мотивів порушення нею правил ведення передвиборної агітації у зв'язку з проведенням безкоштовної дискотеки за підтримки цієї партії, що позивач вважав підкупом виборців. І хоч у зв'язку з тим, що позивач чітко не вказав у позовних вимогах встановлення факту підкупу виборців, його скарга була залишена без задоволення, у постанові суду з цього приводу була викладена така позиція (Постанова від 25.03.2006 р. [70, с. 330–332]). Якщо зазначена дискотека була організована згідно з виборчим законодавством (із повідомленням виборчої комісії, укладенням угоди на оренду площі тощо) і без умови голосування «за» чи «проти» конкретного кандидата, то це не можна вважати підкупом. Якщо ж при проведенні зазначеного масового заходу були урочисто передані матеріальні цінності, це є порушенням виборчого законодавства і може бути означено як непрямий підкуп (Постанова від 25.03.2006 р. [70, с. 514–517]).

На нашу думку, вдосконаленню правозастосовної діяльності сприяло б чіткіше законодавче закріплення критеріїв віднесення товарів, робіт, послуг до засобів підкупу. Адже згідно з висновками моніторингу Комітету виборців України, які підтверджуються і результатами соціологічного опитування Центру Разумкова, проведеного у 2006 р., чотири відсотки респондентів, відповідаючи на запитання: «Чи примушували вас брати участь у форумах, мітингах, зборах на підтримку кандидата на пост Президента України» – відповіли «так». Ці дані також збігаються з результатами моніторингу Комітету виборців України в регіональному розрізі: найбільше позитивних відповідей на вказане питання (27 %) дали респонденти в Харківському регіоні, де Комітет спостерігав найвищу активність посадовців при організації масових заходів на підтримку одного з кандидатів. Натомість непоодинокими є випадки, коли місцева влада відмовляла у проведенні тією чи іншою партією мітингів під приводом небезпеки терористичних актів. Так, Орджонікідзевський місцевий суд заборонив політичним партіям проводити масові заходи, котрі, як з'ясувалося в ході судового розгляду, «становлять серйозну загрозу здоров'ю людей через зростання міжнародного тероризму» [61, с. 61].

Загальна норма щодо відповідальності за порушення встановленого порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, встановлюється ст. 185¹ КУпАП [107].

Стаття 185² КУпАП вказує, що надання посадовими особами для проведення з порушенням установленого порядку зборів, мітингів, вуличних походів або демонстрацій приміщень, транспорту, технічних засобів або створення інших умов для організації і проведення зазначених заходів тягне за собою накладення штрафу від двадцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [107].

Відповідальність за незаконне перешкоджання організації або проведенню зборів, мітингів, походів і демонстрацій передбачена ст. 340 КК України [123]. При цьому до перешкоджання організації публічного заходу

можуть бути віднесені, наприклад, необгрунтована відмова у прийнятті заяви про проведення заходу, порушення строків його розгляду чи повідомлення про прийняте рішення, незаконна відмова в наданні приміщення для проведення зборів чи підготовки наочних засобів ті інші подібні дії [159, с. 31].

Слід зазначити, що ні в українському законодавстві, ні в законодавстві країн колишнього СРСР не міститься вказівок про те, якими саме матеріальними атрибутами можуть супроводжуватися громадські збори, мітинги, походи, демонстрації чи пікети з агітаційними постами. Наприклад, в українському законодавстві відсутня спеціальна норма, що дозволяє виводити бронетехніку у святкові дні на центральну вулицю Києва – Хрещатик, так саме, як і нема у вітчизняному законодавстві норм, що дозволяють створювати спеціальні механізовані пересувні стенди, різного роду піраміди, механізовані платформи і навіть трибуни, на яких розміщуються глядачі та учасники масових заходів [264, с. 13].

Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що законодавча не врегульованість та суперечливість норм про мирні масові акції в Україні можуть привести (а подеколи – і призводять) до обмеження права людини і громадянина, у тому числі на публічне висловлення позиції щодо політичного вибору, з боку державних органів та органів місцевого самоврядування, і, зокрема, на жаль, з боку судів. З огляду на це необхідно законодавчо запровадити правові засоби захисту прав осіб при реалізації права на мирні зібрання.

Перш за все необхідно прийняти Закон про масові заходи, відсутність якого не лише спричиняє труднощі у регламентації форм передвиборної агітації, правозастосовній діяльності, а й негативно впливає на стан додержання прав і свобод громадян. Цьому має сприяти активізація наукових досліджень у зазначеній сфері, адже на сьогодні у конституційному праві не сформульовані конкретні ознаки розмежування понять мітингів, демонстрацій, вуличних походів, зборів тощо. Це ускладнює їх правову регламентацію, ефективність якої багато в чому залежить від чіткого визначення юридичного змісту кожної з

політичних свобод.

По-друге, органи місцевого самоврядування повинні привести свої рішення про затвердження Положень про порядок проведення мирних зібрань у відповідність до вимог Конституції України та ст. 11 Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

По-третє, зміст розділів, присвячених передвиборній агітації, у виборчих законах має бути приведений у відповідність із Законом про масові акції. Це може бути здійснено або шляхом використання бланкетних норм, або шляхом узгодження відповідних норм виборчих законів із редакцією Закону про масові акції. У подальшому після кодифікації виборчого законодавства у Виборчому кодексі має бути єдиний розділ, який би, з одного боку, уніфікував підходи законодавця до регламентації масових акцій під час усіх видів виборів, а з другого – узгоджувався із приписами пропонованого автором до прийняття Закону.

2.3. Проведення передвиборної агітації із застосуванням ЗМІ. Політична реклама

У процесі становлення громадянського суспільства в нашій країні особливо значення набуває діяльність ЗМІ, які через виконання своїх основних функцій суттєво впливають на формування норм і цінностей демократії. Особливо важливою в цьому аспекті є функція інформування. Отримання необхідної інформації дозволяє людині прийняти правильне рішення, виходячи із своїх власних потреб. Реалізація цієї функції передбачає надання громадянам інформації, достатньої для прийняття усвідомленого й адекватного рішення. Більше того, цей напрям діяльності дає можливість змінити в суспільстві рівень суб'єктивного контролю з патерналістського до самосвідомого та самовідповідального, більш притаманного демократичному державному устрою.

Під час виборчого процесу в Україні, крім функції інформування виборців про хід виборчої кампанії, через ЗМІ проводиться передвиборна агітація як вирішальна частина виборчого процесу. ЗМІ відіграють неабияку роль у

здійсненні волевиявлення виборців під час голосування. Тому на сьогодні мас-медіа є важливим компонентом демократичного політичного процесу, який повинен сприяти розвитку електоральної культури населення.

У згадуваній статті 13 Конвенції про стандарти демократичних виборів, виборчих прав та свобод у державах – учасницях СНД зазначається, що всім кандидатам та політичним партіям, які беруть участь у виборах, згідно з конституцією і законами повинні забезпечуватися рівні умови доступу до ЗМІ для проведення своєї агітаційної діяльності, у тому числі для викладення положень своєї передвиборної програми. Тут також міститься обмеження на використання ЗМІ однієї держави – учасниці Конвенції з метою участі в агітаційній діяльності при проведенні виборів на території іншої держави [110, с. 354].

Відповідно до Рекомендації № R (99) 15 та Додатку до неї, ухваленої Комітетом міністрів Ради Європи 09 вересня 1999 р. на 678-му засіданні заступників міністрів, рамки регулювання висвітлення виборів ЗМІ не повинні суперечити редакторській незалежності газет і журналів та їх праву висловлювати будь-які політичні симпатії (Розділ I, п. 1); державні органи влади повинні утримуватися від втручання в діяльність журналістів та інших працівників ЗМІ з намірами впливу на вибори (Розділ IV, п. 1); державні органи повинні зробити відповідні кроки для ефективного захисту журналістів та інших працівників ЗМІ і їх приміщень, у той же час цей захист не повинен перешкоджати їм виконувати свою роботу (Розділ IV, п. 2) [263].

Однак практика показує, що маніпуляція суспільною свідомістю та громадською думкою відбувається саме завдяки існуванню сучасної інформаційно-телекомунікаційної структури (територіально розподілені державні та корпоративні комп'ютерні мережі, телекомунікаційні мережі, системи спеціального призначення і загального користування, засоби комутації та управління інформаційними потоками) і розвиненої системи ЗМІ (сукупність друкованих і електронних ЗМІ – теле- і радіокомпаній, інформаційних агенцій, комплексів книговидавання, газет, журналів, Інтернет-видань тощо), які утворюють інформа-

ційну інфраструктуру суспільства [128, с. 96]. Так, наприклад, перебуваючи під контролем тих чи інших соціальних сил, телебачення виконує функцію соціального контролю, впливаючи на суспільну свідомість, формуючи громадську думку, впроваджуючи у масову свідомість певні ідеї, цінності, норми, зразки поведінки тощо [199, с. 50].

У 2007 р. Комітетом міністрів Ради Європи ухвалено нову редакцію вищезазначеної Рекомендації. Йдеться про Рекомендацію СМ/Rec(2007)15, яка визначає поняття ЗМІ – будь-хто відповідальний за періодичне створення та розповсюдження інформації і контенту, який несе редакційну відповідальність, незалежно від засобів та технологій, що використовуються для передачі даних, якщо такі технології спрямовані на їх отримання значною частиною суспільства та можуть мати чіткий вплив на неї. Це визначення може включити, з-поміж іншого, друковані медіа (газети, періодичні видання), медіа, які поширюють інформацію через електронні комунікаційні мережі, такі як телерадіомовлення (радіо, телебачення та інші лінійні аудіовізуальні медійні послуги), новинні послуги он-лайн (он-лайн випуски газет та інформаційних повідомлень), нелінійні медійні аудіовізуальні медійні послуги (відео на замовлення) [327].

Рекомендація СМ/Rec(2007)15 поширюється на більш широкий перелік ЗМІ, ніж її попередній варіант, у тому числі – на Інтернет-ЗМІ, нелінійні аудіовізуальні послуги, такі як відео на замовлення. При цьому важливо підкреслити три ознаки ЗМІ, які виокремлено Рекомендацією:

а) періодичність поширення контенту (що виключає з-під сфери її дії, наприклад, листівки, оголошення, буклети, чи газети, які було випущено в друк один раз і після цього вони більше не видавались);

б) наявність редакційної відповідальності за створення і розповсюдження контенту (що виключає з-під сфери дії Рекомендації немодеровані Інтернет-форуми та веб-сайти, контент яких створюється самими відвідувачами); в) чіткий вплив на значну частину суспільства (таким чином, дія

Рекомендації не поширюється на особисті веб-сторінки та блоги) [102, с. 9].

Процес політичної комунікації суттєво ускладнюється тим, що лише близько 20 % українських виборців регулярно читають газети, а 80 % одержують інформацію майже повністю завдяки телебаченню (це пояснює вибір телебачення як провідного засобу донесення політичної інформації до потенційного виборця). Хоча рівень довіри до ЗМІ залишається доволі низьким, вони все одно опиняються серед інституцій, що мають найбільшу довіру [7, с. 118].

Більшість виборців, як правило, безпосередньо не знайомляться зі змістом передвиборних програм різних політичних суб'єктів, а дізнаються про них через політичну рекламу, яка особливо активізується напередодні виборів. Основною функцією останньої є привернення уваги виборців до політичних суб'єктів та стимуляція інтересу до змісту їх програм. Таким чином, політична реклама відіграє важливу роль в інформуванні електорату [93, с. 95].

Часопис «Віче» при проведенні виборчої кампанії 2006 р. спробував з'ясувати ставлення студентів м. Києва до політичної реклами. Соціологічне опитування проводилося Центром економіко-соціальних досліджень і практичної політології Державної академії статистики, обліку та аудиту та охоплювало 1000 студентів. Передусім інтерес становило виявлення не емоційного сприйняття політичної реклами, а раціональних міркувань про її місце в політичному житті країни. Респонденти вказали, що реклама не визначає їх політичних уподобань і вони зможуть зробити власний, не нав'язаний стороннім впливом, вибір. Проте з'ясувалося, що респонденти знають про участь у виборах до Верховної Ради тільки тих партій і блоків, які поширюють рекламні повідомлення. Тому вони все-таки виходитимуть з інформації, наданої їм рекламодавцями [50, с. 21–22].

Фінансування використання ЗМІ у передвиборчий період є доволі значним, оскільки такі витрати із загальної суми коштів виборчих фондів становлять понад 60 % [316, с. 528]. При цьому розподіл коштів за видами ЗМІ показує, що вартість політичної реклами на телебаченні коливається навколо показ-

ника 97 % від загальної суми. Відповідно, на радіо та пресу використовується 1 % та 2 % коштів [108, с. 37].

Використання ЗМІ у виборчих кампаніях набуло правового регулювання у виборчих законах. Зокрема, Закон України «Про вибори народних депутатів України» до форм проведення передвиборної агітації через ЗМІ відносить політичну рекламу, виступи, інтерв'ю, нариси, відеофільми, аудіо- та відеокліпи, інші публікації та повідомлення (п. 4 ч. 2 ст. 66); Закон «Про вибори Президента України» – публічні дебати, дискусії, «круглі столи», прес-конференції, інтерв'ю, виступи, політичну рекламу, теленариси, відеофільми, інші публікації та повідомлення (ч. 2 ст. 60). У Законі про місцеві вибори такі форми не конкретизовані (ст. 47).

Щодо визначення терміна «політична реклама» у виборчих законах, то, на нашу думку, воно є не зовсім вдалим. Так, відповідно до Закону «Про вибори народних депутатів України», політична реклама – це одна із форм передвиборної агітації, оплачена коштами виборчих фондів партій (блоків), розміщена за допомогою рекламних засобів, яка спонукає виборців голосувати за або проти певного суб'єкта виборчого процесу (ч. 3 ст. 66). Закон про місцеві вибори містить наступне визначення: політична реклама – це одна із форм передвиборної агітації, розміщена за допомогою рекламних засобів, яка спонукає виборців голосувати або не голосувати за певного суб'єкта виборчого процесу (ч. 7 ст. 50). Тобто вказівки на оплачуваність коштами виборчих фондів тут не з'явилося, але на відміну від Закону «Про вибори народних депутатів України» замість формулювань «за» або «проти» введені формулювання «голосувати» або «не голосувати», останнє видається більш доцільним, оскільки формулювання «проти» певної партії чи кандидата на виборну посаду виборчий бюлетень не містить, а виборець ставить позначку лише навпроти того суб'єкта виборчого процесу, за кого він голосує.

Однак із таких визначень неможливо чітко встановити, чим же політична реклама відрізняється від інших форм передвиборної агітації. Що означає «роз-

міщення за допомогою рекламних засобів»? Адже законодавство України про рекламу на правовідносини у сфері виборчого процесу не поширюється. Також виникає питання: якщо розміщення матеріалу, рекламного за своїм змістом та формою на порушення вимог Закону не оплачено коштами виборчих фондів партій (блоків), тобто такий матеріал є фактично прихованою політичною рекламою, то хіба це не політична реклама? [148, с. 345] Невдалим слід вважати і застосування формулювання «певний суб'єкт виборчого процесу» та розуміння під політичною рекламою антиреклами – інформації, покликаної сформувати в суспільстві та у свідомості громадян негативне ставлення до відповідних суб'єктів виборчого процесу, створення їх негативного політичного іміджу [169, с. 360–361]. На нашу думку, законодавче визначення політичної реклами є умовним і введено для чіткішого розподілу тієї політичної реклами, яка квотується (розміщена у ЗМІ), а тому і її поширення більше контролюється, від іншої. Також слід враховувати і той факт, що розміщення або поширення політичної реклами можливе і у міжвиборчий період.

Закон «Про вибори Президента України» визначення політичної реклами не містить, натомість закріплюючи, що політична реклама повинна бути відокремлена від інших матеріалів і означена як така (ч. 10 ст. 64).

У частині 3 ст. 66 Закону про парламентські вибори зазначено, що до політичної реклами належить використання символіки або логотипів партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу, а так само повідомлення про підтримку партією (блоком) – суб'єктом виборчого процесу або кандидатом у депутати видовищних чи інших публічних заходів або привернення уваги до участі у таких заходах партії (блоку) – суб'єкта виборчого процесу чи певних осіб як кандидатів у депутати. Закон «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (ч. 7 ст. 50) встановлює, що до політичної реклами належить використання символіки або логотипів політичної партії, місцевої організації партії, яка є суб'єктом виборчого процесу, повідомлення про підтримку місцевої організації

партії, кандидата в депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови шляхом видовищних чи інших публічних заходів або привернення уваги до участі у таких заходах місцевих організацій партії чи певних осіб як кандидатів.

Отже, політична реклама, як один із видів передвиборної агітації, характеризується, на думку А. Й. Магери, перш за все своєю лаконічністю, виразністю, емоційністю, містить агітаційні гасла, символіку, логотипи тощо [150, с. 489].

Деякі із зауважень щодо визначення політичної реклами, були враховані у постанові ЦВК «Про порядок використання ЗМІ при проведенні передвиборної агітації під час виборів Президента України у 1999 р.» від 18 червня 1999 р. № 96 [249]. Відповідно до неї політична реклама у ЗМІ – розповсюджувана суб'єктами проведення передвиборної агітації інформація про кандидата у Президенти України, оплачена за рахунок коштів його особистого виборчого фонду, специфікою якої є емоційність, образність, повторюваність, виразність, лаконізм, а метою – пропаганда ідей, поглядів, програмних документів кандидата для формування його політичного іміджу, створення позитивної громадської думки про нього та бажаного впливу на подальшу поведінку учасників виборчого процесу; інформація про того чи іншого кандидата у Президенти України, метою якої є створення його негативного політичного іміджу, має значення антиреклами.

У цій же постанові дається визначення логотипу – це постійний словесний, образотворчий або об'ємний знак, комбінований з літерами, цифрами, словами або без них, що є емблемою телерадіоорганізації, студії, агентства чи окремої особи, які представляють свої телерадіопрограми чи передачі. Щодо партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу, то тут можливо замінити «що є емблемою телерадіоорганізації, студії, агентства чи окремої особи, які представляють свої телерадіопрограми чи передачі» на «що є емблемою партій (блоків), місцевої організації партії – суб'єктів виборчого процесу».

Згідно зі статтями 13, 14 Закону України «Про рекламу» [255], а також ч. 3 ст. 66 Закону «Про вибори народних депутатів України», ч. 9 ст. 50 Закону про місцеві вибори час мовлення, відведений на політичну рекламу на радіо та телебаченні, не може перевищувати 20 % фактичного обсягу мовлення протягом астрономічної доби телерадіоорганізацією будь-якої форми власності. Друкована площа, відведена на політичну рекламу впродовж виборчого процесу в друкованих ЗМІ, у тому числі рекламних, не може перевищувати 20 % обсягу друкованої площі кожного номера видання чи додатка до нього.

Виборчі закони містять певні заборони і обмеження щодо політичної реклами. Так, ч. 7 ст. 71 Закону про парламентські вибори забороняє розміщення політичної реклами в одному блоці з комерційною чи соціальною рекламою, а ч. 8 вказаної статті містить заборону щодо розповсюдження політичної реклами через радіотрансляційні або інші мережі сповіщення пасажирів, у транспортних засобах громадського користування, на станціях метрополітену, вокзалах, портах та аеропортах. Крім того, заборонено розміщення політичної реклами на будинках і в приміщеннях органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ч. 4 ст. 71). Закони про президентські вибори (ч. 14 ст. 64) та про місцеві вибори (п. 5 ч. 11 ст. 53) встановлюють лише заборону на розміщення політичної реклами на пам'ятках архітектури, а також у місцях, де вона перешкоджає безпеці дорожнього руху.

Серед політичної реклами на телебаченні у літературі вирізняються такі її різновиди, як спот і відеокліп. Спот, чи рекламний ролик, як його найчастіше називають, являє собою найбільш коротке рекламне повідомлення. Він має важливу перевагу – внаслідок малої часової тривалості його легко включити у мережу мовлення (хронометраж споту варіюється від 30 с до 2 хв). Формат споту виключає можливість детального викладення політичних поглядів, а його функція полягає у враженні виборця, закріпленні іміджу кандидата, вкиданні до ефіру ефектного слогану чи заклику, що запам'ятовуються. Відеокліп, на відміну від споту, більш тривалий за часом та має більшу кількість монтажних фраг-

ментів. Тут також присутні слоган та заклик, але вони завдяки сюжету, що їм передуює, є більш мотивованими та переконливими [178, с. 50].

Рекламні засоби відповідно до ст. 1 Закону України «Про рекламу» – це засоби, що використовуються для доведення реклами до її споживача. Отже, виходячи із визначення політичної реклами, що міститься у виборчих законах, можна зробити висновок, що під «розміщенням за допомогою рекламних засобів» законодавець мав на увазі розміщення політичної реклами у певних вищезазначених формах, в яких може подаватися будь-яка реклама. Але, виходячи із наведеного, на нашу думку, необхідно було б у визначенні політичної реклами замість наведеного формулювання вказати «розміщена у ЗМІ в лаконічній формі».

Доцільно звернутися до визначення політичної реклами, яке надається дослідниками з реклами. Тут вона окреслена як форма спрямованого безособового звернення до людини, яка в умовах вільного та конкурентного вибору інформації націлена на створення у нього позитивного образу політичного об'єкта (кандидата, інституту, програми, ідеї), що мобілізує її (людину) на відповідну підтримку [304, с. 253].

Однією з основних функцій політичної реклами є інформативна, оскільки одним із завдань, які стоять перед нею, є оповіщення, ознайомлення аудиторії з політичною акцією, кандидатом, партією, їх поглядами, пропозиціями, перевагами. Крім того, вирізняється комунікативна функція політичної реклами, адже вона спрямована на встановлення певного контакту, зв'язку між претендентами на місця у владних структурах та населенням, використовуючи доступну для сприйняття знакову систему; вона є свого роду провідником ідей, ретранслятором образів, символів, міфів. Позаяк політична реклама функціонує в умовах політичної конкуренції, виокремлюючи певний об'єкт серед інших (таким об'єктом може бути особистість чи партія, за якими завжди стоїть визначена система поглядів на соціальні проблеми та способи їх вирішення, на оптимальні шляхи устрою життя у соціумі тощо), допустимо говорити про

соціально-орієнтує, ідеологічну функцію політичної реклами [41].

Політична реклама може транслюватися і в період між виборчими кампаніями в рамках політичної агітації, але це викликає колізію з виборчим законодавством, де політична реклама належить до форми передвиборної агітації, яка має чітко визначені строки проведення. При цьому треба враховувати, що агітація поза рамками виборчого процесу взагалі не врегульована законодавством. Звичайно, у період між виборами політична реклама не є доволі розповсюдженою з огляду на її значну вартість, однак, це не усуває поставлену проблему. Адже метою політичної реклами у міжвиборчий період може бути підготовка до передвиборної боротьби, послідовне формування позитивного іміджу суб'єкта для досягнення максимального результату на майбутніх виборах. У цьому випадку вона буде характеризуватися відсутністю прямих закликів до голосування у зв'язку з відсутністю зареєстрованих суб'єктів виборчого процесу (кандидата, партії або блоку), а тому і відсутністю агітаційної мети у формальному визначенні виборчого законодавства (мети спонукання голосувати чи не голосувати за певного суб'єкта виборчого процесу).

Водночас легальне визначення законодавцем політичної реклами як форми передвиборної агітації може трактуватися як заборона її поширення поза рамками передвиборної агітації, тобто у періоди між виборчими кампаніями. З погляду виборчих законів політична реклама можлива в період, коли дозволена передвиборна агітація (наприклад, для виборів Президента – з дня реєстрації ЦВК кандидатів на пост Президента). Проте Закон «Про рекламу» не містить жодних обмежень щодо реклами політичних діячів, а також інших суб'єктів політичного життя поза встановленими рамками – за умови, що реклама не буде пов'язана із виборами. Виходячи із вищезазначеного, питання політичної реклами, поширюваної поза часовими межами виборчого процесу, залишаються відкритими.

У законодавстві України знайшла регулювання тільки політична реклама на телебаченні, радіо та в газетах, але кандидат на виборну посаду чи партія

(блок) – суб'єкт виборчого процесу можуть використовувати у передвиборній агітації й інші форми політичної реклами, які, на відміну від врегульованих форм, не мають обмежень обсягу. Це може бути різна поліграфічна продукція, яка є достатньо ефективною завдяки оперативній доставці виборцям, відносно недорогою порівняно з вартістю ефірного часу та газетної площі, може розповсюджуватися різними способами, зокрема, шляхом вуличного розклеювання, особистого роздавання, розсилання поштою.

Серед поліграфічної продукції вирізняється один із найбільш популярних та дієвих жанрів – політичний плакат. Він являє собою рекламний витвір великого формату, основним засобом впливу якого є образотворчі елементи (фото кандидата, графічні символи, малюнок, карикатура), та містить мінімум вербальної інформації у вигляді слогану чи заклику. Політична афіша відіграє таку саму роль, що і плакат, але має менший розмір та може містити більше тексту. До найбільш мобільних жанрів політичної реклами прямого впливу можна віднести політичну листівку [195, с. 87–88]. Використовуються й різні буклети – видання, віддруковані на одному аркуші та сфальцьовані у вигляді книжечки. Кожна сторінка буклету несе в собі визначену частину рекламного звернення до виборців, виконаного за принципом послідовного розкриття його основного змісту. У реальній політичній кампанії мають місце і такі жанри поліграфічної продукції, як брошура, що містить великий текстовий матеріал, політичний портрет, які представляють концентрований варіант публічного образу політичного лідера, та деякі інші.

Розміщення інформації у формі плакату, буклету, аудіо- і відеороликів тощо можливе в інформаційних зонах за допомогою зовнішніх засобів наочно-звукової агітації. Однак, аналізуючи Закон України «Про вибори народних депутатів», можна зробити висновок, що така поліграфічна продукція не належить до політичної реклами, оскільки розповсюдження виборчих листівок, плакатів та інших друкованих матеріалів чи друкованих видань, у яких розміщено матеріали передвиборної агітації, виділено окремо (п. 5 ч. 2 ст. 66 Закону). На

нашу думку, така друкована продукція, яка зазвичай витримана в лаконічній формі, належить до політичної реклами, однак на неї не поширюється квота розміру політичної реклами, тому в законодавстві вона вказана окремо.

Щодо виготовлення та розповсюдження друкованих передвиборних агітаційних матеріалів закріплюється, що вони повинні містити відомості про установу, що здійснила друк, або вказівку, що друк здійснено з використанням обладнання, що належить партії, їх тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск (ч. 7 ст. 67 Закону про парламентські вибори). Партія (блок) не пізніше як через п'ять днів із дня виготовлення друкованих агітаційних матеріалів повинна подати по одному примірнику до ЦВК (ч. 6 ст. 67). Подібні вимоги до цих матеріалів закріплені й по інших видах виборів (ч. 7 ст. 59 Закону про вибори Президента, ч. 8, ч. 9 ст. 49 Закону про місцеві вибори). Крім того, вони не можуть містити відомостей, поширення яких заборонено законодавчими актами, що регулюють сферу інформаційних правовідносин (недостовірну інформацію, державну таємницю, іншу охоронювану законом інформацію, конфіденційну інформацію про особу без її згоди тощо) [157, с. 398]. Очевидно, що розповсюдження друкованих матеріалів передвиборної агітації з порушенням строку передвиборної агітації також є незаконним.

Практика свідчить, що досить актуальною є проблема розповсюдження незаконних (підробних або анонімних) агітаційних матеріалів. Одна із головних причин такої ситуації полягає в тому, що вітчизняне законодавство надає кандидатам необґрунтовано широку свободу у виборі організацій, які здійснюють такого роду послуги. Виборчі комісії не спроможні проконтролювати цей процес, тим більше що кандидати не зобов'язані попередньо сповіщати комісії про те, хто і коли виготовить ці матеріали. На думку В. М. Фалькова, виключити ці випадки можна у разі, коли виборча комісія буде мати право встановлювати вичерпний перелік організацій, які мають право надавати кандидатам послуги з виготовлення агітаційних матеріалів [303, с. 207].

Визначимо інші форми проведення передвиборної агітації через ЗМІ,

окрім політичної реклами. Так, під виступом слід розуміти особисте звернення суб'єктів проведення передвиборної агітації до виборців через ЗМІ, основним змістом якого є викладення передвиборної програми кандидата на виборну посаду чи партії (блоку). Інтерв'ю – це відповіді кандидатів на виборні посади, уповноважених осіб політичних партій (блоків) на запитання, поставлені журналістами. Нарис – аудіовізуальний чи друкований твір, що складається з невеликої кількості епізодів та поширюється ЗМІ. Відеофільм – аудіовізуальний твір кінематографії, що складається з епізодів, поєднаних між собою творчим задумом і зображувальними засобами, та є результатом спільної діяльності його авторів, виконавців, виробників; при цьому зображення фіксується на відеокасетах. Інші публікації та повідомлення – газетні статті та інші повідомлення, поширювані через друковані та аудіовізуальні ЗМІ у спосіб та у формі, не заборонені законом, в яких певним чином висвітлюється діяльність кандидатів на виборні посади, партії (блоку), яка висунула кандидатів, з метою схилити виборців голосувати за вищевказаних суб'єктів [169, с. 356].

Центральне місце в організації та проведенні будь-якої виборчої кампанії займає передвиборне інформування про хід передвиборного змагання та про його учасників, яке має бути збалансованим. Наприклад, у Розділі 315 (а) американського закону про телекомунікації «Доктрина про справедливе висвітлення» закріплено, що тележурналісти повинні шукати кандидатів із протилежними поглядами і, якщо надають безплатний час одній партії, повинні забезпечувати безплатний час і іншій партії [163, с. 343].

Є пропозиції доповнити виборчі закони (або структуру виборчого кодексу в разі кодифікації законодавства про вибори) розділом «Забезпечення виборців інформацією про вибори», розподіленим на дві глави: «Поширення інформації про вибори» та «Здійснення передвиборної агітації». Так, наприклад, у ч. 1 статті «Порядок створення та поширення передач за участю кандидатів» глави «Поширення інформації про вибори» можна було б передбачити таке: «ЗМІ, які мають намір поширювати передачі за участю кандидатів (дебати, дискусії,

інтерв'ю тощо), зобов'язані надати можливість взяти участь у таких передачах кандидатам, що представляють усі партії (блоки), які беруть участь у виборах. З цією метою ЗМІ в однаковий спосіб надсилає пропозиції взяти участь у передачі (циклі передач) всім партіям (блокам). У пропозиції має зазначатися формат передачі та строк, протягом якого необхідно надати згоду на участь у передачі» [14, с. 21].

Крім того, передвиборне інформування повинно бути безстороннім. Так, неприпустимим є замовчування інформації про проведення учасниками виборчого процесу передвиборних заходів із одночасним висвітленням таких же заходів, які проводяться іншими учасниками виборчого процесу. Разом з тим відсутність інформаційних повідомлень у конкретний період часу про якогось з учасників виборчого процесу не може служити підставою для відмови від публікації повідомлень про передвиборні заходи інших учасників, які відбулися в цей же період.

Нечітке формулювання у вітчизняних виборчих законах певних правил ведення передвиборної агітації призводить до їх неадекватного розуміння учасниками виборчого процесу. Так, стосовно законодавчої вимоги про відокремлення й означення політичної реклами, можна зазначити, що досвід виборчих кампаній свідчить, що не завжди існує можливість роз'єднання інформації про виконання певною посадовою особою її службових повноважень і власне політичної реклами. Виникає й питання щодо критеріїв розмежування просвітницьких, офіційно-інформаційних матеріалів та матеріалів, які містять (або можуть містити) приховану агітацію. Адже будь-яка інформація про учасників виборчих змагань, тиражована через ЗМІ під час виборчої кампанії, з функціональної точки зору об'єктивно є агітаційною. Тобто вона спонукає споживачів цієї інформації до тих чи інших політичних оцінок, висновків і дій, у тому числі до конкретного волевиявлення під час голосування. Нагальною є проблема розмежування офіційних повідомлень і власне передвиборної агітації стосовно висвітлення благодійної діяльності кандидатів, їх участі у різних заходах, прес-

конференціях, законотворчому процесі. Останнє особливо стосується народних депутатів, які балотуються на пост глави держави.

У цьому сенсі варто звернутися до досвіду РФ, де постановою Конституційного суду РФ від 30 жовтня 2003 р. визначено, що критерієм, який дозволяє розрізнити передвиборну агітацію й інформування, може служити лише наявність у агітаційній діяльності спеціальної мети – схилити виборців у визначеному напрямі, забезпечити підтримку або, навпаки, протидію конкретному кандидату, виборчому об'єднанню. Дії, що не мають за мету спонукання виборців голосувати за кандидатів чи проти них, тобто не обумовлені об'єктивно підтвердженим наміром домогтися конкретного результату на виборах, не можуть розглядатися як передвиборна агітація [300]. Ця визначальна ознака передвиборної агітації міститься й у нормах вітчизняних виборчих законів.

Слід враховувати, що відповідно до ч. 5 ст. 66 Закону «Про вибори народних депутатів України» офіційні повідомлення в період виборчого процесу про дії кандидатів у депутати, пов'язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, передбачених Конституцією або законами України, і підготовлені у порядку, передбаченому Законом «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [250], не належать до передвиборної агітації. Такі офіційні повідомлення не повинні містити коментарів агітаційного характеру, а також відео-, аудіозаписів, кінозйомок, фотоілюстрацій про дії зазначених осіб як кандидатів у депутати. Аналогічна норма закріплена в ч. 3 ст. 47 Закону про місцеві вибори, а також щодо кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови. Із цього можна зробити висновок, що якщо такі повідомлення не пов'язані з виконанням службових повноважень кандидатів на виборні посади, містять коментарі агітаційного характеру, а також відеозаписи про дії осіб як кандидатів, то вони вважаються формою передвиборної агітації.

Утім судова практика з розгляду спорів в Україні щодо ведення перед-

виборної агітації протягом 2006–2007 рр. свідчить про переважну увагу судів саме до зовнішніх ознак поширення інформації без врахування суб'єктивної сторони, а саме мети. Тобто на перше місце висувається результат. Такий підхід дає можливість вважати агітаційними будь-які дії, на які передвиборна агітація поширюється суто формально. С. В. Кальченко вважає, що більш якісною дефініцією «передвиборної агітації» може бути визначення, сформульоване Верховним Судом України в одному із рішень восени 2004 р. Зокрема, найвищий судовий орган України дійшов висновку, що під передвиборною агітацією слід розуміти діяльність, спрямовану на схилення виборців голосувати за чи проти того чи іншого кандидата або за жодного із них, яка здійснюється у будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції і законам України [88, с. 56].

Однак такий підхід, на наш погляд, не відповідає принципам ясності та недвозначності. Не підлягає сумніву, що передвиборна агітація – це та діяльність, метою якої є спонукання виборців проголосувати за чи проти (не голосувати за) певного кандидата. В інших випадках, навіть коли діяльність фактично спонукає виборців до здійснення таких дій, вона не є передвиборною агітацією. Так, наприклад, сама по собі позитивна чи негативна точка зору про суб'єкта виборчого процесу, висловлена представником організації, що здійснює випуск ЗМІ, без спеціальної агітаційної мети буде ні чим іншим, як різновидом вираження думки.

На наш погляд, для попередження випадків зловживання правом на передвиборну агітацію у ЗМІ необхідно звернутися до досвіду інших країн. Наприклад, у Литві регламентується навіть можливість появи обличчя посадовця на екрані. Так, якщо кандидатів у зв'язку з посадовими обов'язками необхідно виступити у ЗМІ з важливим повідомленням (а цим самим він порушить регламентований законом ліміт появи у ЗМІ), він може це зробити лише на прес-конференції. Причому транслюватиметься вона державними ЗМІ або в програмах ЗМІ, які фінансуються за рахунок державних або муніципальних

коштів, у запису із попереднім вилученням частин, які містять елементи виборчої агітації. У виборчому законодавстві Молдови зазначається, що жоден кандидат не має права на привілеї у зв'язку з посадою, яку він обіймає. Крім того, встановлюється заборона висвітлювати у ЗМІ робочі візити кандидатів, які обіймають посади республіканського або районного рівня [30, с. 104–105].

Інша справа виникає з розмежуванням інформування виборців і політичної реклами. Хоча у легальному визначенні політичної реклами міститься положення про те, що вона є однією із форм передвиборної агітації, однак вказівка на мету відсутня, але саме мета є критерієм наявності матеріального складу правопорушення у випадку розміщення незаконної політичної реклами на відміну від формального – у випадку незаконної передвиборної агітації. Зважаючи на те, що поняття передвиборної агітації є визначальним щодо поняття політичної реклами, останнє необхідно привести у відповідність до нього.

Організація сучасного виборчого процесу здійснюється на таких важливих засадах, як політична змагальність, публічність, конкурентність, прозорість здійснення виборчих дій та процедур. Відповідно до виборчого законодавства передвиборна агітація з використанням ЗМІ усіх форм власності має проводитися з дотриманням принципу «рівних умов». При цьому виборчі закони закріплюють загальну вимогу щодо рівності доступу кандидатів до ЗМІ. Йдеться про рівну оплату за одиницю ефірного часу чи друкованої площі та про обов'язок ЗМІ, за вимогою кандидата, надати той же ефірний час або друковану площу, що були використані іншим кандидатом, крім ЗМІ, засновниками чи власниками яких є партії – суб'єкти виборчого процесу. Проте нелімітовані Законом обсяги платного ефірного часу та платної друкованої площі, що надаються кандидатам, полегшують можливість для домінування на каналах ЗМІ та у друку агітаційних матеріалів одного або декількох кандидатів, що мають відповідний адміністративний вплив чи достатні фінансові кошти. На відповідні зловживання у процесі виборів 2004 р. звертав увагу Верховний Суд України, а також спостерігачі, за свідченнями яких загальний обсяг ефірного

часу, отриманого одним кандидатом у Президенти України, перевищував у 4 рази обсяг часу іншого.

Деякі фахівці, аналізуючи принцип рівності кандидатів, партій (блоків), зазначають, що він законодавчо закріплений лише щодо надання ефірного часу для ведення передвиборної агітації. Власні редакційні матеріали ЗМІ мають створюватися, виходячи із нагального інтересу до їх змісту, тобто із принципу справедливості [13, с. 359]. Але у цьому разі слід заздалегідь підготуватися до можливих конфліктів із суб'єктами виборчого процесу та обґрунтувати власне визначення рівня інтересу аудиторії до одного із учасників виборчої кампанії.

Тому є необхідність чіткішого нормативного врегулювання відносин щодо створення та поширення власних програм і телепередач ЗМІ – насамперед телерадіокомпаній. Крім того, широке інформування кандидатів, партій (блоків) та громадськості щодо власної редакційної політики сприятиме зміцненню довіри до ЗМІ та певною мірою зможе їх убезпечити від значної кількості позовів і скарг [88, с. 57].

Вищезгаданою Рекомендацією СМ/Rec(2007)15 участь ведучих новин та інформаційних програм у платній політичній рекламі пропонується заборонити. У пункті 80 Пояснювального меморандуму до Рекомендації зазначається, що закріплення такого обмеження має на меті «захистити суспільну довіру та запобігти зловживанням нею». Відповідно до цієї Рекомендації країни-члени можуть не вимагати забезпечення дотримання принципів чесності, збалансованості та неупередженості при наданні тих медійних послуг, які призначені виключно для самореклами політичної партії чи кандидата. Разом з тим, такі послуги повинні бути позначені як такі [327].

Порядку ведення передвиборної агітації через ЗМІ присвячені три статті виборчих законів, які закріплюють загальний порядок використання ЗМІ, порядок використання електронних та друкованих ЗМІ.

Так, ст. 63 Закону «Про вибори Президента України» говорить, що кандидат на пост Президента України має право за рахунок і в межах коштів Дер-

жавного бюджету України опублікувати в однаковому для всіх кандидатів поліграфічному виконанні в місцевих державних чи комунальних друкованих ЗМІ свою передвиборну програму. В усіх інших випадках публікація агітаційних матеріалів у друкованих ЗМІ всіх форм власності повинна здійснюватися кандидатом на пост Президента України лише за рахунок коштів свого виборчого фонду на підставі угоди, що укладається між розпорядником поточного рахунка виборчого фонду кандидата на пост Президента України та редакцією друкованого ЗМІ. Частина 9 ст. 61 Закону містить аналогічну норму щодо електронних ЗМІ. Такі ж норми закріплені і в інших виборчих законах, однак із деякими відмінностями. Так, у Законі про парламентські вибори додатково вказано, що вимога про укладення угоди не застосовується до друкованих ЗМІ, засновником (власником) якого є партія – суб'єкт виборчого процесу (ч. 6 ст. 70).

На практиці такий порядок використання ЗМІ в період проведення передвиборної агітації досить часто не дотримується. Не є таємницею, що лєвова частка матеріалів у газетах, журналах, електронних ЗМІ оприлюднювалася нібито за «власною» ініціативою ЗМІ без оплати коштами виборчих фондів. Найчастіше це стосується державних та комунальних ЗМІ [266, с. 87]. Хоча саме до цих ЗМІ, їх посадових, службових осіб і творчих працівників може застосовуватися санкція у вигляді тимчасового припинення їх діяльності. Адже зазначеним суб'єктам під час виборчого процесу у своїх матеріалах і передачах, не обумовлених угодами, укладеними відповідно до вимог виборчих законів, забороняється агітувати за або проти кандидатів, оцінювати їх передвиборні програми або віддавати їм перевагу в будь-якій формі (ч. 4 ст. 64 Закону «Про вибори Президента України»).

Вважаємо, що така норма, з одного боку, встановлює нерівність суб'єктів права перед законом, а з другого – спонукає недержавні ЗМІ до зловживання правом на проведення передвиборної агітації. Тому, на нашу думку, слід передбачити відповідальність за незаконну передвиборну агітацію, а також застосування відповідних санкцій щодо ЗМІ незалежно від форм власності. Правиль-

ність цієї позиції підтверджується ч. 6 ст. 71 Закону України «Про вибори народних депутатів України», викладеного у новій редакції від 17 листопада 2005 р. До того ж у цій статті відсутня заборона щодо оцінки передвиборних програм або надання переваги в будь-якій формі. Замість цього закріплюється заборона агітувати за або проти партій (блоків), кандидатів у депутати, поширювати інформацію, яка має ознаки політичної реклами, безоплатно або яка оплачена з джерел, не передбачених законом, а також поширювати будь-яку інформацію з метою спонукання виборців голосувати за або проти певного суб'єкта виборчого процесу [221].

Тепер у разі визнання поширеного матеріалу таким, що має агітаційний характер, обов'язково виникне запитання щодо фінансування такої публікації чи поширення інформації в ефірі. А в разі відсутності оплати з виборчого фонду партії (блоку) чи кандидата на виборну посаду (залежно від виду виборів) відповідна публікація, повідомлення можуть бути визнані незаконними з відповідними санкціями до ЗМІ.

Отже, передвиборна агітація через ЗМІ є можливою, коли здійснена її оплата. За виборчим законодавством передвиборна агітація повинна фінансуватися лише за рахунок коштів відповідного бюджету чи виборчого фонду, фінансування її громадянином є незаконним. Але, як вбачається, ЗМІ може надати громадянину можливість для безкоштовного розміщення передвиборної агітації у ЗМІ, бо згідно з вітчизняним виборчим законодавством громадяни можуть проводити передвиборну агітацію у будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції і законам України. Крім того, ЗМІ може розмістити свій редакційний матеріал (наприклад, із наведенням листів громадян на підтримку якогось кандидата). Зрозуміло, що задоволення відповідного прохання громадян залежить від технічних можливостей ЗМІ та позиції його керівництва. При цьому виникає проблема щодо визначення тих обставин, за яких ЗМІ може відмовити суб'єктам виборчого процесу в наданні послуг для ведення ними передвиборної агітації. Мова йде про випадки відсутності у від-

повідного ЗМІ вільної газетної площі або не закупленого ефірного часу.

На думку члена ЦВК А. Й. Магери, негативним нововведенням Закону України «Про вибори Президента України» стало положення ч. 6 ст. 60, де вказано, що ЦВК разом із Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення та Державним комітетом телебачення і радіомовлення України зобов'язані визначити середньозважений показник вартості одиниці друкованої площі та ефірного часу в ЗМІ, на основі якого потім ЗМІ повинні встановлювати свої розцінки на розповсюдження матеріалів передвиборної агітації. Реалізація цього положення на практиці виявилася вкрай тяжкою як для органів, що повинні були визначати середньозважений показник, так і для ЗМІ, оскільки законодавець не встановив ні методики, за якою повинен визначатися цей показник, ні його форми – чи це фіксована цифра, чи це діапазон цифр. Крім того, законодавець, встановлюючи таке положення, не врахував об'єктивної дії ринкових механізмів на ринку ЗМІ, зокрема таких, як попит і пропозиція, конкуренція тощо. Адже нерейтинговий ЗМІ, встановивши надто високі розцінки, позбудеться останніх своїх клієнтів і не залучить нових, а ЗМІ рейтинговий, популярний не повинен «страждати» через інших і не зобов'язаний «ділитися» своїм прибутком, здобутим у результаті професійної, копіткої праці з кандидатами на пост Президента України лише через те, що йдуть вибори. У частині 6 ст. 68 Закону «Про вибори народних депутатів України» ці недоліки вже були усунуті таким чином, як пропонував А. Й. Магера [149, с. 30]. Тут розцінки вартості одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу встановлюються відповідним ЗМІ у розмірі, що не може перевищувати розміру середньоарифметичного значення ціни за комерційну рекламу (рекламу, розповсюдження якої має на меті отримання прибутку) за перші три квартали року, що передують року проведення виборів. При цьому ЗМІ можуть розрахувати розцінки вартості одиниці друкованої площі (ефірного часу) окремо для робочих днів і окремо – для вихідних та святкових днів, а також окремо – для різних за кількістю потенційної аудиторії ефірного часу чи друкованої площі.

Згідно зі ч. 2 ст. 52 Закону про місцеві вибори черговість надання ефірного часу кандидатам, їх довіреним особам, уповноваженим особам місцевих організацій партій за рахунок і в межах коштів відповідного місцевого бюджету визначається шляхом жеребкування у порядку, встановленому ЦВК не пізніше як за 30 днів до дня виборів. Жеребкування проводиться ТВК не пізніше як за 16 днів до дня виборів за участю уповноважених осіб місцевих організацій партій, кандидатів у депутати в одномандатному мажоритарному виборчому окрузі, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови або їх довірених осіб. Закон «Про вибори народних депутатів України» встановлює, що черговість надання партіям (блокам) – суб'єктам виборчого процесу ефірного часу (друкованої площі) визначається не пізніше як за 53 дні до дня виборів ЦВК за результатами жеребкувань (ч. 7 ст. 69 та ч. 3 ст. 70). Натомість Закон «Про вибори Президента України» термінів проведення жеребкування черговості друкування передвиборних програм, надання ефірного часу кандидатам за рахунок коштів держбюджету не містить (ч. 6 ст. 61, ч. 3 ст. 63).

Відповідно до Закону про місцеві вибори безкоштовний ефірний час надається державними та комунальними телерадіоорганізаціями між 19 та 23 годинами, а згідно з іншими виборчими законами – між 19 та 22 годинами. Однак це не відповідає вимозі рівних умов, оскільки кількість потенційної аудиторії у робочі та вихідні дні є різною.

Виборчі закони встановлюють заборону ведення передвиборної агітації у зарубіжних ЗМІ. Зокрема, ч. 19 ст. 71 Закону «Про вибори народних депутатів України» забороняється проведення передвиборної агітації у зарубіжних ЗМІ, що діють на території України, а також у зареєстрованих в Україні ЗМІ, в яких частка зарубіжної власності перевищує 50 %.

Втім виникає питання щодо дотримання цієї норми у передачах ЗМІ, що перебувають за кордоном, але ведуть мовлення на Україну: заборонити суб'єктам виборчого процесу давати інтерв'ю представникам зарубіжних ЗМІ чи заборонити іноземним журналістам відвідувати прес-конференції, мітинги,

з'їзди політичних партій. Зрозуміло, що українські закони ні до чого не зобов'язують зарубіжні ЗМІ, тоді, як лише російські телеканали мають можливість дивитися понад 30 % міського населення України [12, с. 333].

Слід зазначити, що недоліки виборчого законодавства та дії ЗМІ під час виборів досить часто є предметом аналізу міжнародної спільноти. Так, у звітах Місії ОБСЄ/БДПЛ звертається увага на відсутність чіткого законодавчого визначення поняття «засіб масової інформації», розмежування між державними та приватними ЗМІ. Досліджуючи практику реалізації Закону «Про вибори Президента України» в частині правового регулювання передвиборної агітації, ОБСЄ звертає увагу на факти масового поширення агітаційних матеріалів без вихідних даних, використання негативних агітаційних матеріалів, які видаються як такі, що агітують за одного кандидата, а насправді спрямовані на його дискредитацію, невиконання обмеження коментувати чи оцінювати зміст передвиборної агітаційної програми протягом 20 хвилин до і після її трансляції та ін. [103, с. 31] Ці порушення призводять до маніпуляції електоратом в обхід законодавчих норм. Тому необхідним є посилення контролю з боку правоохоронних органів за перебігом виборчої кампанії, вжиття ними превентивних заходів та притягнення винних до юридичної відповідальності.

Аналізуючи порядок використання ЗМІ під час передвиборної агітації, слід звернути увагу на норми, спрямовані на запобігання поширенню завідомо недостовірних відомостей про кандидата, партію (блок). Згідно з ч. 12 ст. 71 Закону «Про вибори народних депутатів України», ч. 6 ст. 53 Закону про місцеві вибори та ч. 5 ст. 64 Закону України «Про вибори Президента України» у разі оприлюднення інформації, яку кандидат, партія (блок) вважають недостовірною, вони мають так зване «право на відповідь». Слід наголосити, що єдиним критерієм недостовірності такої інформації є суб'єктивна думка щодо цього самих партій, кандидатів. Враховуючи це, «право на відповідь» може стати поширеним технологічним прийомом публікації своїх агітаційних матеріалів за рахунок ЗМІ у режимі «відповіді» у зручний для партій або кандидатів момент

виборчої кампанії.

Як зазначається у Висновку Венеціанської комісії щодо Закону України «Про вибори народних депутатів України», хоча «право на відповідь» може становити належний механізм, за допомогою якого постраждала сторона може досягнути виправлення можливих неточностей, формулювання ст. 71 може покласти надмірний тягар на ЗМІ, оскільки воно дозволяє кандидату суб'єктивно вважати правдиву інформацію «недостовірною», і таким чином отримувати безкоштовний доступ до ЗМІ з метою надання «відповіді» на інформацію, яка вважається ним «недостовірною» [36, с. 23].

Водночас відмова ЗМІ надати можливість оприлюднити відповідь може бути підставою для звернення за захистом порушеного права до суду. У такому випадку під час розгляду справи судом не повинні досліджуватися питання щодо достовірності чи недостовірності відповідних відомостей про суб'єкта виборчого процесу, а лише бездіяльність або дії ЗМІ стосовно відмови оприлюднити таку відповідь. З іншого боку, наявність цього правового механізму не виключає можливості звернення до суду суб'єкта виборчого процесу з вимогами щодо визнання недостовірною оприлюдненої інформації в порядку приватноправового позову. Втім практика розгляду виборчих спорів свідчить про те, що іноді судами досліджувалися по суті вимоги стосовно підстав вважати певні відомості недостовірними. Заслуговують на підтримку правові позиції судів, які наведені в окремих справах, щодо необхідності попереднього звернення суб'єктів виборчого процесу до ЗМІ, які поширили недостовірну інформацію, з вимогою надати право на відповідь. І лише у випадку відмови ЗМІ надати таке право заінтересований суб'єкт набуває право на звернення до суду в порядку оскарження дій або бездіяльності ЗМІ. У разі задоволення позову суд повинен зобов'язати надати ефірний час чи друковану площу для відповіді [89, с. 120–121].

Раніше опублікування або поширення іншим способом неправдивих відомостей про кандидата на пост Президента України або у народні депутати

тягнуло за собою адміністративну відповідальність у вигляді накладення штрафу від трьох до шести неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Але відповідну статтю 186² КУпАП було виключено у 2006 р. На нашу думку, такий крок є виваженим, оскільки ця категорія справ вирішується шляхом цивільного судочинства, а «право відповіді» реалізується ЗМІ лише за заявою суб'єкта виборчого процесу.

Підсумовуючи вищевикладене, можемо зазначити, що недоліки законодавчого визначення передвиборної агітації й політичної реклами призводять до проблем правозастосовного характеру, а також породжують порушення норм виборчих законів. Досвід проведення виборчих кампаній показує, що часто під виглядом передвиборного інформування чи комерційної реклами суб'єктами виборчого процесу проводиться прихована агітація. Разом з тим ЗМІ, затиснуті в дуже вузькі рамки у ході виборчої кампанії, відмовляються від висвітлення окремих тем та проблемних питань з огляду на небезпеку бути притягнутими до відповідальності.

Тому завданням науки конституційного права є розробка повноцінної системи критеріїв та об'єктивних ознак, що дозволять чітко відмежувати передвиборну агітацію й політичну рекламу від іншої діяльності з поширення інформації, а також конструювання нової моделі правового регулювання форм передвиборної агітації з використанням ЗМІ. З урахуванням висловлених положень та чинного виборчого законодавства вважаємо за доцільне навести таке визначення: політична реклама – це одна із форм передвиборної агітації, розміщена у ЗМІ в лаконічній формі з метою спонукання виборців голосувати або не голосувати за певну партію (місцеву організацію партії, блок, кандидата) – суб'єкта виборчого процесу.

2.4. Шляхи удосконалення виборчого законодавства України щодо порядку проведення передвиборної агітації

Виборний спосіб формування державних органів, як справедливо зазна-

чає О. В. Ростовцев, характеризує демократичний устрій держави та суспільства, забезпечує реалізацію принципу народного суверенітету та безпосередній зв'язок між державою та особою [269, с. 16]. Для встановлення такого зв'язку необхідним є дотримання певних умов. У рамках обраної тематики – це чітке забезпечення виборчих прав та встановлення їх гарантій, насамперед, права на передвиборну агітацію, дотримання суб'єктами виборчого процесу норм щодо обмежень та заборон у проведенні передвиборної агітації, чітке законодавче встановлення відповідальності за порушення таких обмежень і заборон з паралельною забороною зловживання правом при проведенні передвиборної агітації взагалі, введення юридичних механізмів з метою запобігання неправомірним та маніпулятивним виборчим технологіям, сприяння з боку держави діяльності громадських організацій та підтримання громадських ініціатив з приводу належного інформування громадян під час виборчого процесу, сприяння формуванню їх правової культури, введення суспільного телерадіомовлення.

Принципова помилка влади полягає у тому, що вибори на практиці розглядаються як кампанія, а не як постійно діючий політичний і правовий інститут. Цим і пояснюються розрив між існуючим виборчим законодавством та реаліями, наявність численних порушень, а також швидка втрата довіри вчорашніх виборців до своїх обранців.

Особливого значення в цьому аспекті набуває принцип гласності, який дозволяє максимально широкому колу громадян самотійно і свідомо брати участь у формуванні державної політики та активно впливати на її реалізацію, робить всі ланки політичної системи «здатними на відгук» до змінюваних потреб суспільства [278, с. 10]. У рамках реалізації цього принципу пріоритет має бути наданий забезпеченню належного рівня відкритості органів державної влади, налагодженню стійкого інформаційного обміну між владою і населенням. Це завдання з урахуванням передового досвіду демократичних країн перш за все має бути покладено на органи влади, які повинні забезпечувати фінансову та організаційну сторону реалізації принципу гласності [278, с. 11].

Останні виборчі процеси в Україні свідчать, що порушення виборчого законодавства частіше трапляються під час ведення передвиборної агітації, яка здійснюється переважно через ЗМІ.

Задля уникнення маніпулювання суспільною думкою держава повинна вживати законодавчих заходів, що сприяють об'єктивному, збалансованому, достовірному інформуванню громадян ЗМІ.

Як показує практика, встановлена законодавством вимога щодо можливості спростування розповсюджених недостовірних відомостей про кандидата та компенсації немайнової шкоди, не є ефективними. Тому деякими вченими пропонується допускати контрагітацію у разі об'єктивно підтверджених фактів та ввести кримінальну відповідальність за умисне поширення неправдивих відомостей про кандидатів у депутати будь-якого рівня [286, с. 376].

В аспекті практичного застосування передбаченого законодавством механізму відповіді для спростування недостовірної інформації у «стосунках», наприклад, із друкованим ЗМІ суб'єкт виборчого процесу має виконати певний обов'язок, а саме: при зверненні до ЗМІ з вимогою одночасно надати текст своєї відповіді, яка має бути надрукована [88, с. 49]. Представники консалтингової агенції «Мартін Груп» бачать вихід із ситуації в тому, щоб підписати Хартію етичних принципів політичних консультантів і відмовитися від застосування «брудних» технологій. Однак така відмова потребує зусиль та політичної волі не лише політтехнологів, а й інших суб'єктів виборчого процесу, Міністерства юстиції, широкої громадськості. Підписання Хартії не передбачає юридичної відповідальності, проте слідування її принципам служитиме зразком професіоналізму та високих європейських стандартів роботи вітчизняних політконсультантів. До Хартії – при бажанні – можуть приєднатися й зарубіжні політконсультанти, а виконавчий директор агенції Андрій Заблоцький висловив пропозицію, що було б добре, аби гарантом дотримання Хартії виступив Президент України [151].

Для сприяння свідомому вибору громадян можна скористатися досить

цікавим досвідом країн, які залишили за державою просвітницьку роль на виборах. Так, у Албанії, відповідно до ст. 133 Виборчого кодексу, ЦВК має кожного календарного року по 60 хвилин на громадському радіо і телебаченні для «освіти виборців» [33, с. 32]. У Боснії та Герцеговині всі державні засоби теле- та радіомовлення зобов'язані безкоштовно транслювати інформацію ЦВК про «всі аспекти виборчого процесу» [32, с. 107].

Аби запобігти зловживанням цим механізмом в умовах України, не перетворити його на додатковий засіб державної агітації, варто передбачити, що такі матеріали мають містити лише роз'яснення виборчого законодавства й основ виборчих технологій, не містити відсилок до прикладів із числа реальних політичних сил. Готувати ці матеріали могли б громадські організації, які добивалися б ЦВК на засадах відкритого конкурсу і мали відповідний досвід [30, с. 90].

В Україні суттєво підвищена концентрації власності ЗМІ, внаслідок чого виникає ситуація, коли держава і декілька фірм контролюють значну частку сектору медіа. Зміни в структурі власності та їх вплив на новини, які все більше стають прибутковим бізнесом, за висновками дослідників, не завжди на користь демократії, тому постає проблема в розробці різних законодавчих важелів регулювання цих процесів. Обмеження діяльності ЗМІ як прибуткових бізнес-структур зазвичай регулюються за допомогою податкового та антимонопольного законодавства, що запобігає надмірній концентрації власності, або за допомогою законів загального характеру, які опосередковано обмежують їх діяльність. Регулювання концентрації ЗМІ передбачає наявність у компетентних служб та органів влади достовірної інформації про структури, які володіють ЗМІ, а також про третіх осіб, які можуть впливати на незалежність ЗМІ.

Виходячи із вищезазначеного, постає потреба в ухваленні концепції роздержавлення ЗМІ, що одним із наслідків матиме заборону органам державної влади та місцевого самоврядування, підприємствам із бюджетним фінансуванням засновувати ЗМІ, окрім офіційних, інформаційних видань та web-сайтів в

Інтернеті. Система суспільних та громадських ЗМІ контролюватиметься суспільством через наглядові громадські органи і фінансуватиметься ним через спеціальні податки чи абонплату.

Так, на ринку сучасних ЗМІ Польщі вже не існує преси у державній власності, окрім урядової газети, в якій публікуються офіційні постанови та розпорядження Ради Міністрів Республіки Польща. Діє жорстка конкуренція за читачку і глядацьку аудиторію. Державне телебачення Польщі перетворено на громадське. Ліквідовано державний комітет, що керував телебаченням та радіомовленням [135, с. 140].

Неупереджене висвітлення ходу виборчої кампанії, незалежне спостереження за виборами сприяють зміцненню упевненості громадян у законності та справедливості виборів, що призводить до підвищення їх електоральної активності, а тому і до виконання політичної функції виборів. У демократичних країнах неприпустимим є обмежене або вибіркоче висвітлення виборчого процесу. Тільки вільні ЗМІ спроможні забезпечити реальну свободу слова. Водночас слід пам'ятати, що ступінь свободи та незалежності ЗМІ зумовлений і іншими чинниками, до яких можна віднести наявність відповідного законодавства, професійний рівень журналістів та їх відповідальність за об'єктивність інформації щодо висвітлення виборів [132, с. 57].

Делегації спостерігачів Міжнародного республіканського інституту у своїх звітах по виборах народних депутатів України 1998 р. та виборах Президента України 1999 р. надали чимало слушних рекомендацій. У них констатовалося, що українське законодавство має чітко окреслити існуючі сьогодні лінії розмежування між засобами інформації, які контролюються державними, політичними або бізнесовими органами. Засобам інформації, що субсидуються державними органами, слід гарантувати повну редакційну свободу; Верховній Раді треба поліпшити правові умови, що захищають свободу журналістики. У той час, коли розвиток незалежних ЗМІ затримується, законодавство повинно надавати додаткові можливості для кандидатів подавати свої виборчі програми

в державних ЗМІ. Держава повинна уникати вирішення проблем порушення податкових питань та питань стосовно ліцензій протягом визначеного періоду часу перед виборами для уникнення будь-якого залякування [166, с. 9].

На сьогодні виборчими законами фактично встановлений «двоетапний» порядок реалізації юридичної відповідальності щодо ЗМІ: 1) встановлення факту поширення ЗМІ завідомо недостовірних відомостей рішенням суду в порядку розгляду приватноправового спору; 2) розгляду судом у порядку виборчого спору питання щодо застосування до ЗМІ санкцій юридичної відповідальності, які передбачені приписами виборчих законів. Як зазначається у юридичній літературі, у зв'язку з такою «ускладненістю» процедури, законодавцеві варто на майбутнє переглянути доцільність передбачення окремих заборон щодо ведення передвиборної агітації, беручи до уваги конкретну правову природу відповідних порушень [91, с. 278].

Згідно з ч. 10 ст. 71 Закону «Про вибори народних депутатів України» у разі встановлення судом при розгляді виборчого спору повторного або одноразового грубого порушення ЗМІ вимог цього Закону суд приймає рішення про тимчасове (до закінчення виборчого процесу) зупинення дії ліцензії або про тимчасову заборону (до закінчення виборчого процесу) випуску друкованого видання. Раніше це можна було здійснити за поданням ЦВК або відповідної ОВК засобам масової інформації. У частині 7 ст. 56 Закону про місцеві вибори у попередній редакції містилася аналогічна норма, але щодо місцевих ЗМІ (зараз така норма відсутня). На нашу думку, вживання законодавцем у цьому випадку оціночного терміна «грубе порушення» залишає дуже широкі межі для судового розсуду.

Відповідно до ч. 4 ст. 64 Закону «Про вибори Президента України» державним та комунальним ЗМІ, їх посадовим та службовим особам і творчим працівникам під час виборчого процесу у своїх матеріалах і передачах, не обумовлених угодами, укладеними відповідно до вимог цього Закону, забороняється агітувати за або проти кандидатів на пост Президента України, оціню-

вати їхні передвиборні програми або віддавати їм перевагу в будь-якій формі. За порушення цієї вимоги передбачена можливість за поданням ЦВК або відповідної ОВК рішенням суду тимчасово припинити діяльність зазначених ЗМІ. Вважаємо за доцільне внести зміни до вказаних положень Закону «Про вибори Президента України» щодо можливості застосування вказаної санкції (замість тимчасової заборони діяльності ЗМІ – зупинення дії ліцензії тощо). Слід врахувати, що таке законодавче формулювання надає можливість відповідній виборчій комісії використати право щодо направлення подання до суду на власний розсуд. Однак ми не повинні забувати, що виборчі комісії є колегіальними органами і їх рішення залежить від суб'єктивної думки членів комісії [266, с. 88].

Згідно з ч. 19 ст. 64 Закону про президентські вибори у разі надходження до ЦВК або ОВК заяви, скарги щодо порушень вимог окремих частин, а саме частин 3, 6, 10–18 ст. 64 цього Закону (обмеження щодо ведення передвиборної агітації) відповідна виборча комісія негайно надсилає цю заяву чи скаргу до відповідних правоохоронних органів для перевірки і реагування відповідно до законодавства України. У Законі України «Про вибори народних депутатів України» вже йде мова про невідкладне звернення ЦВК або ОВК до правоохоронних органів при порушенні будь-якої із 26 частин ст. 71 (обмеження щодо ведення передвиборної агітації), але за умови наявності ознак вчинення злочину чи адміністративного правопорушення.

У випадку розміщення інформації за власний кошт у ЗМІ важливо чіткіше регламентувати суб'єктів юридичної відповідальності у разі – при порушенні законодавства про честь та гідність особи, про рекламу тощо, а саме: законодавчо закріпити відповідальність редакції ЗМІ, а не його засновників. Таке положення зумовлено, на думку Ю. Легези, тим, що саме редакція ЗМІ є його оперативним органом управління і безпосередньо бере участь у формуванні інформаційного наповнення чи номера газети, чи теле-, радіопрограми, чи іншого результату інтелектуальної власності. Для зручності регламентації

діяльності ЗМІ доцільно, за прикладом більшості європейських країн, прийняти Закон «Про засоби масової інформації», який стане підґрунтям для подальшої розробки та прийняття Інформаційного кодексу, зокрема, у тій його частині, що регламентує сферу масової інформації [136, с. 234–235].

Чинний законодавчий механізм забезпечення законності виборчого процесу опосередковано орієнтований на здійснення контролю у разі надходження відповідних звернень. Однією із нагальних проблем при цьому виступає необхідність більш чіткого визначення форм здійснення контролю за порядком висвітлення ЗМІ передвиборних агітаційних матеріалів. Форм контролю над ЗМІ можна виділити щонайменше дві: 1) контроль досвідчених фахівців із правових, соціологічних, економічних питань державних і приватних структур з їх власної ініціативи, тобто фактично здійснення моніторингу участі ЗМІ у виборчому процесі; 2) контроль виборчих комісій, правоохоронних і судових органів у разі скоєння порушень і відповідно за наявності скарг, звернень тощо. Вважаємо, що в Україні перш за все слід розвивати першу форму.

Так, плідна співпраця ЦВК із Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення на позачергових виборах народних депутатів України 2007 р. була пов'язана з діяльністю Незалежної експертної ради, склад якої було затверджено рішенням Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від 17 червня 2007 р. № 881. Основним напрямом роботи експертної ради було надання експертних висновків, оцінок та рекомендацій із питань ЗМІ під час проведення передвиборної агітації [196, с. 249]. Про необхідність створення такої незалежної комісії з питань ЗМІ неодноразово наголошували ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанська комісія [35, с. 91].

При проведенні виборів Президента України 1999 р. при ЦВК було утворено Спеціальну групу контролю за дотриманням встановленого законодавством порядку проведення передвиборної агітації у ЗМІ усіх форм власності (постанова ЦВК від 26 липня 1999 р. № 123), до складу якої входили члени ЦВК та працівники її Секретаріату, представники Комітету Верховної Ради

України з питань свободи слова та інформації, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Асоціації представників ЗМІ, Управління координації діяльності державних ЗМІ Держкомінформполітики України, Української телевізійної спілки, Управління програмної політики та міжнародних зв'язків Держтелерадіо України. За результатами її роботи ЦВК 12 жовтня 1999 р. було прийнято постанову № 340 «Про дотримання положень Закону України “Про вибори Президента України” щодо проведення передвиборної агітації» [236].

Принагідно зауважимо, що практика функціонування таких спеціальних незалежних органів, які займаються моніторингом порушень Закону, що мають місце під час виборів, у тому числі – під час ведення передвиборної агітації, існує в багатьох країнах Заходу. У США виборчі комісії не розглядають порушення під час виборів. Для цього функціонує спеціальний відділ при Мін'юсті США, а в кожному штаті – спеціальна служба при Генеральному юристі штату.

Аналізуючи правове регулювання відповідальності за порушення порядку ведення передвиборної агітації, зазначимо, що виборче законодавство передбачає таких суб'єктів відповідальності, як партії (блоки) чи окремі кандидати на виборні посади. Зокрема, вітчизняні закони про вибори містять переліки підстав для оголошення партії (блоку) або окремого кандидатуві попередження, що оприлюднується в загальнодержавних ЗМІ. Підставою попередження може бути порушення вимог виборчого законодавства, що не тягне за собою застосування іншого виду стягнень.

Деякі автори стверджують, що звуження кола стягнень до попередження та заборони діяльності партій, які можуть бути застосовані до останніх згідно із Законом «Про політичні партії в Україні» [244] порівняно із Законом «Про об'єднання громадян» [242] є негативним явищем [198, с. 82]. Так, до прийняття спеціального закону про партії на них поширювалися і такі види стягнень, як штраф та тимчасова заборона (зупинення) окремих видів діяльності чи всієї діяльності.

Відповідно до п. 13 Керівних принципів щодо заборони та розпуску політичних партій та подібних заходів «жодна політична партія не повинна нести відповідальності за поведінку її членів. Будь-який обмежувальний захід, вжитий щодо політичної партії на підставі поведінки її членів, повинен бути підтверджений доказами, що відповідна особа діяла за підтримки цієї партії або що така поведінка була наслідком партійної програми чи політичних цілей. Якщо такий взаємозв'язок відсутній або не може бути встановлений, уся відповідальність повинна покладатися цілком лише на членів партії» [95, с. 86].

Це саме стосується і виборчих блоків політичних партій. Отже, навіть коли працівники секретаріатів партій або члени партійних органів і вчинять дії, що, наприклад, можуть бути кваліфіковані як підкуп виборців, усе ж не можна ставити питання про відповідальність усієї партії (блоку), оскільки ці особи не репрезентують партію, а довести, що такі особи діяли за підтримки партії (блоку) проблематично. Тому, незважаючи на законодавчу заборону, на практиці набули поширення різноманітні форми підкупу, особливо з боку політичних сил.

В аспекті відповідальності за порушення виборчого законодавства стоїть не тільки проблема закріплення санкцій, але і проблема «недієвості» вже існуючих, причиною якої є також відсутність чітких механізмів їх застосування, вписаних у виборчих законах. Так, недоліком кримінальної відповідальності є складна схема накладання покарань, не пристосована до динамічного характеру передвиборної агітації.

Як згадувалося, виборчі закони не містять жодних попередніх вимог до кандидата скласти свої повноваження в органах влади на час проведення ним агітаційної кампанії, вимог несумісності деяких посад зі статусом кандидата у депутати та санкцій за порушення заборони участі посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування у веденні агітації. Для боротьби з використанням кандидатом свого службового становища під час передвиборної агітації, на нашу думку, слід прописати у виборчому законодавстві більш чітко

перелік таких порушень, санкції за порушення, дієву схему накладання покарань та передбачити необхідність винесення рішення незалежним органом. При цьому можна скористатися досвідом таких країн, як Польща, Румунія, Македонія та ін., де безпосередньо у виборчих законах виписані санкції за їх порушення.

Відповідно завдання законодавців і виконавчої влади полягає не тільки в тому, щоб шліфувати закони про вибори, а й у створенні ефективного механізму контролю за діючими нормами. Адже саме його відсутність є сьогодні головною проблемою українських виборів. Складовою такого механізму має бути ствердження незалежної судової гілки влади, адже з урахуванням тенденцій розвитку соціально-політичної та правової ситуації в Україні ми спостерігаємо перманентний процес підвищення ролі суду у виборчих кампаніях, а значить у збільшенні впливу суду на організацію та проведення виборів.

Слід вдосконалювати форми і методи проведення передвиборної агітації. Зокрема, на нашу думку, необхідно розвивати таку перспективну форму передвиборної агітації, як теледебати. Ця форма передвиборної агітації була введена у законодавчу практику Законом України «Про вибори Президента України» 2004 р., однак процедура її застосування була закріплена не досить чітко. У зв'язку з цим деталізація законодавчих положень щодо телевізійних дебатів кандидатів на пост Президента України здійснювалася низкою постанов ЦВК [254; 245; 246; 247].

Процедура і строки проведення передвиборних теледебатів визначена Законом «Про вибори Президента України», ст. 62 якого встановлює, що теледебати між кандидатами на пост Президента України відбуваються в строки, передбачені для проведення передвиборної агітації. Тобто теледебати можуть розпочинатися наступного дня після реєстрації кандидатів ЦВК і проводитися не пізніше як за 24 години останньої п'ятниці до дня виборів. Теледебати проводяться між 19 та 22 годинами в прямому ефірі.

У частині 2 ст. 62 Закону чітко визначається, що в одних теледебатах під

час передвиборної кампанії одночасно можуть брати участь не більше двох кандидатів на пост Президента України. Однак на практиці може виникнути питання про застосування цієї норми, якщо число кандидатів на пост Президента буде непарним. Крім того, участь кандидатів у теледебатах не є обов'язковою і залежить виключно від їх волевиявлення. За такого підходу частина кандидатів взагалі відмовляється від цієї форми передвиборної агітації, що не дає можливість виборцям порівняти виступи всіх кандидатів і ставить самих кандидатів у нерівні умови.

На наш погляд, участь кандидатів на пост Президента України у теледебатах повинна бути обов'язковою, особливо зважаючи на важливість посади президента у державному механізмі країни.

Законодавчо закріплено, що кількість теледебатів має бути такою, щоб забезпечити кожному з кандидатів на пост Президента України можливість участі в них не більше одного разу за наявності висловленого ними бажання про таку участь. Також зазначається, що теледебати дозволені за рахунок Державного бюджету на Першому національному каналі телебачення та радіо. При цьому графік проведення теледебатів складається за результатами жеребкування, що проводиться ЦВК за участю кандидатів або їх довірених осіб. Однак у Законі чітко не визначений предмет цього жеребкування: ЦВК повинна визначити дату, черговість проведення жеребкування чи суб'єктів участі в теледебатах. Така конкретизація міститься в постановах ЦВК.

Графік проведення теледебатів має бути оприлюднений у газетах «Голос України», «Урядовий кур'єр» у триденний строк із дня затвердження результатів жеребкування ЦВК за рахунок коштів Державного бюджету України.

Відповідно до Закону проведення теледебатів між кандидатами на пост Президента України організовує Національна телекомпанія України, однак їх можуть організовувати та проводити інші телерадіоорганізації, що мають ліцензію на право користування каналами мовлення.

Теледебати, на нашу думку, є вкрай важливими, якщо мова йде про демо-

кратичні вибори. Їх якоюсь мірою можна порівняти із зустрічами з виборцями, оскільки кандидати задають один одному запитання з найбільш проблематичних та вразливих для протилежної сторони питань, і з відповідей на них можна скласти власну думку, не спотворену ЗМІ та іншими суб'єктами виборчого процесу. Тому, як вже наголошувалося, участь у них повинна бути обов'язковою, особливо враховуючи введення з більшості видів виборів пропорційної системи. У такому випадку партію чи виборчий блок – суб'єкта виборчого процесу має представляти на теледебатах її лідер. Основні ж процедурні моменти проведення теледебатів повинні бути виписані у виборчих законах.

Разом з тим в Україні не врегульована форма використання у передвиборній агітації сучасних інформаційних технологій (особливо Інтернет), які забезпечують постійний доступ до раніше опублікованих новин, інтерв'ю та інших видів політичної реклами, навіть у період «кампанії мовчання». В основу регулювання відносин із використанням Інтернету мають бути покладені такі принципи: а) забезпечення прав і свобод людини та громадянина, встановлених Конституцією та міжнародними актами; б) використання правил та звичаїв, які склалися у співтовариствах операторів та користувачів мережі Інтернет, якщо вони не суперечать законодавству [291, с. 10].

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про телекомунікації» [260] Інтернет – всесвітня інформаційна система загального доступу, яка логічно зв'язана глобальним адресним простором та базується на Інтернет-протоколі, визначеному міжнародними стандартами.

На сьогодні виборчими законами регламентується використання під час проведення передвиборної агітації лише друкованих та електронних (аудіовізуальних) ЗМІ. Їхня дія не поширюється на Інтернет, який відповідно до законодавства України не належить до ЗМІ.

Один із головних феноменів Інтернету полягає в тому, що він фактично передає можливість здійснення контролю над створенням, поширенням та

отриманням інформації від держави до людини. Порівняно зі звичайними ЗМІ Інтернет має суттєві переваги, як: миттєвість опублікування будь-якої інформації, яка відразу стає доступною всій інтернет-аудиторії; виступає не тільки як інформаційне поле, але і як засіб політичного спілкування; відсутність нестачі друкованої площі; відносно невелика вартість створення ресурсу [40, с. 54]. Інтернет усуває необхідність присутності в одному місці багатьох людей для ведення діалогу, кожен може перебувати у зручному для себе місці. Також мережа надає можливість швидкого оновлення інформації без значних витрат порівняно з випуском нового друкованого видання. Використання Інтернету реально спрощує роботу передвиборчих штабів на ранніх етапах діяльності. Наприклад, не виходячи зі штабу, можна в найкоротші строки отримати доступ до програми та агітаційних матеріалів кандидата-конкурента [40, с. 55].

Витрати на Інтернет прописані окремим рядком у бюджетах виборчих кампаній багатьох політичних діячів. Як зазначається в юридичній літературі, залучення коштів із виборчих бюджетів у рекламні кампанії в Інтернеті свідчать про серйозне ставлення політиків до мережі як ЗМІ та інструменту впливу на електорат [40, с. 50].

Україна вже мала спробу встановити контроль за Інтернет-ресурсами. Так, Міністерство транспорту та зв'язку видало наказ «Про затвердження порядку проведення державної реєстрації електронних інформаційних ресурсів» (від 27 квітня 2005 р. № 153) [238], який не відповідав міжнародним стандартам у сфері свободи інформації. Але завдяки активній позиції громадськості і перш за все представників медіа зазначений наказ був скасований наказом цього ж Міністерства (від 26 вересня 2005 р. № 584) [257].

Шлях повного законодавчого регулювання діяльності в Інтернет є безперспективним. Це визнають у багатьох країнах. У США Верховний Суд у 1996 р. скасував на підставі першої поправки закон про регулювання Інтернету. У Франції у вересні 1998 р. була видана спеціальна доповідь Державної ради про юридичні питання, пов'язані з використанням Інтернету. Загальний

висновок доповіді такий: створювати спеціальне правове поле для Інтернету немає необхідності. Усі питання вже регулюються іншими законами. Навпаки, автори доповіді рекомендували пом'якшити деякі положення щодо розвитку Інтернету у Франції, зокрема, щодо порядку реєстрації сайтів [83, с. 26].

Разом з тим окремі положення вітчизняних законів про вибори встановлюють обмеження щодо ведення передвиборної агітації, які стосуються не лише ЗМІ, а й інформаційної системи Інтернет. У першу чергу це стосується норм щодо заборони поширення матеріалів, які містять заклики до ліквідації незалежності України, завідомо недостовірні або наклепницькі відомості про партію (блок) чи кандидата у депутати тощо. Втім на практиці Інтернет став дуже зручним інформаційним майданчиком для «вкидування» у суспільство компромату на ту чи іншу політичну силу, оскільки практично жодних обмежень на характер інформації, що розміщується в Інтернеті, не існує. Тільки одиницям вдається виграти судові позови з приводу розміщення в Інтернеті неправдивих відомостей [40, с. 64]. Це пояснюється важкістю доведення причетності до розміщення агітаційних матеріалів конкретної особи, організації та можливість хакерського розміщення агітаційних матеріалів в Інтернеті. Не треба забувати і про «схований» вплив через блоги, форуми, соціальні мережі.

Для того щоб виправити таку ситуацію, необхідно визначити на законодавчому рівні, хто несе юридичну відповідальність за зміст інформаційного наповнення Інтернет-ресурсів та чітко усвідомити порядок доказування (засвідчення) самого факту розміщення тієї чи іншої інформації на певному Інтернет-сайті. Це питання можна вирішити, коли платні послуги при веденні кандидатом агітації через Інтернет будуть оплачені за рахунок коштів його виборчого фонду. При цьому може виникнути питання, як бути з оплатою, якщо Інтернет безкоштовний – спонсується провайдером, певною організацією чи іншими особами; якщо оплатний – як виділити витрати на агітацію серед плати за Інтернет; як провести через виборчий рахунок оплату за конкретну публікацію та якими документами підтвердити цю оплату (при оплаті за

Інтернет жодним чином не відображається зміст інформації, що передається) [20]. До того ж, як контролювати копіювання агітаційних матеріалів в Інтернеті, що, до речі, можливо з боку будь-якої особи, та розраховувати вартість копій. Інше запитання виникає, коли оплата з виборчого фонду неможлива у зв'язку з поширенням інформації, яка має ознаки агітації, до його створення, тобто до початку проведення передвиборної агітації. Навіть якщо її вилучити з мережі Інтернет, як бути, якщо вона скопійована користувачами. Як бути, якщо користувачі Інтернету самостійно публікують інформацію про кандидата, партію, блок у період виборчої кампанії або дають коментарі агітаційного характеру на офіційну інформацію.

На нашу думку, інформація, що виходить від звичайних виборців, не потребує якогось законодавчого регулювання, оскільки будь-який користувач, наприклад, може зняти копію з будь-якого друкованого агітаційного матеріалу або здійснити запис аудіовізуального агітаційного матеріалу та переслати своїм знайомим. А що стосується кандидата чи партії (блоку) – суб'єкта виборчого процесу, то він повинен для уникнення судових позовів жорстко контролювати розповсюдження агітаційних матеріалів в Інтернеті та вчасно здійснювати за них оплату, яку вносити до фінансових звітів.

Специфіка Інтернету полягає і в тому, що такі мережі можуть використовуватися як засіб поширення ЗМІ, і в цьому випадку відповідальність за відповідність закону поширеної інформації лежить на головному редакторі (редакції) цього ЗМІ. Разом з тим указані мережі можуть використовуватися як засоби комунікації, однак, як правило, інформація, розміщена в мережі її автором (сайт), адресована невизначеному колу осіб. У цьому випадку сам автор несе відповідальність за те, щоб і порядок розміщення інформації, і сама розміщена інформація відповідали вимогам закону.

На нашу думку, до мережі Інтернет необхідно застосовувати загальні вимоги щодо строків, суб'єктів, цілей та фінансування передвиборної агітації, тим більше, що конституційне право на інформацію не має абсолютного

характеру і може бути обмежено законом, наприклад, з метою захисту інтересів інших осіб. У цій ситуації такі обмеження потрібні для забезпечення рівності виборчих прав осіб, які беруть участь у виборах.

З огляду на специфіку Інтернет-ресурсів видається неможливим подати як доказ первинний документ в інформаційних відносинах, доступною може бути тільки його копія. Відповідно до вимог ч. 6 ст. 109 Закону «Про інформацію» [239] така копія повинна бути засвідчена в установленому законом порядку, що згідно зі ст. 1 Закону України «Про нотаріат» здійснюють нотаріуси [241].

У літературі висловлена думка, що агітаційні матеріали, розміщені в мережі Інтернет, можна віднести до аудіовізуальних агітаційних матеріалів. Із цього випливає, що такі матеріали не повинні містити комерційної реклами та не можуть бути виготовлені без попередньої оплати за рахунок коштів відповідного виборчого фонду. Але не всі положення щодо аудіовізуальних ЗМІ можна використовувати за аналогією. Наприклад, очевидно, що розміщені у мережі Інтернет агітаційні матеріали не можуть мати тираж та не повинні надаватися у виборчу комісію до початку їх розповсюдження [303, с. 235].

Слід зазначити, що окрім Інтернету існують інформаційно-телекомунікаційні мережі загального користування (локальні мережі, файлообмінні мережі), які об'єднують абонентів на території конкретних адміністративно-територіальних одиниць, що може бути з успіхом використано для проведення агітації. Для проведення передвиборної агітації можливе використання і таких форм мобільного зв'язку, як SMS та MMS-повідомлення. Як вбачається, масова розсилка таких послань повинна відбуватися за договором між кандидатом чи партією (блоком) та оператором мобільного зв'язку з оплатою з виборчого фонду.

В Україні поступово набувають поширення й такі популярні у країнах розвинутої демократії форми проведення передвиборної агітації, як робота з виборцями «від дверей до дверей», тобто цілеспрямоване відвідування виборців

активістами кампанії та по можливості самим кандидатом; «телефонне впровадження», тобто проведення опитування соціологічного характеру телефоном з метою повідомити виборцям інформацію про кандидата; директ-мейл, або адресна доставка. Директ-мейл – це розповсюдження агітаційних матеріалів, адресованих конкретному виборцю, наприклад, по поштових скриньках чи електронною поштою. Значне місце серед таких матеріалів займають різного роду іменні письмові послання кандидата чи його прихильників до виборця. Головна їх особливість полягає в тому, що в цьому посланні до виборця звертаються по імені та по батькові, а в кінці стоїть підпис кандидата. Основними різновидами такого послання є листівка (письмо) – привітання виборця з якоюсь знаменною датою; звернення кандидата з проханням віддати за нього свій голос та стислим викладенням аргументів на користь цього; звернення від групи підтримки кандидата [42].

Нагальним, як вже згадувалося, є створення каналів суспільного телебачення, що відображатимуть регіональні та місцеві культурні й суспільні інтереси, які, на нашу думку, повинні бути незалежними в організаційному і редакційному плані від державних та комерційних структур.

Якщо дослідити частку іноземного капіталу таких відомих ЗМІ, як канали «ІНТЕР», «1+1», «ІСТV» тощо, виявиться, що вони перебувають під контролем іноземного капіталу, справляючи вплив на свідомість наших громадян. Таке становище з погляду захисту свободи слова вже є проблемою. На думку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, законодавством України необхідно передбачити додаткову підставу припинення діяльності ЗМІ за перевищення частки іноземного капіталу [94, с. 223]. Але наразі в інших країнах, наприклад у Польщі, стосовно друкованих ЗМІ відсутні законодавчі обмеження щодо іноземного капіталу у власності ЗМІ, концентрація ЗМІ регулюється антимонопольним законодавством [135, с. 141]. Монопольний контроль будь-якої політичної сили над телебаченням практично виключає конкурентність у політиці, і жодні витрати чи норми нездатні компенсувати цю

шкоду демократичній процедурі [261, с. 32].

Щоб уникнути маніпулятивного впливу на виборців, забезпечити демократичний розвиток суспільства, слід забезпечити вільне функціонування великої кількості джерел інформації і свободи доступу до них усіх зацікавлених громадян та суспільних інституцій, а також сприяти розвитку громадського контролю [135, с. 138].

Для ефективного використання бюджетного фінансування передвиборної агітації доцільно поступово переходити до надання партіям безкоштовного ефірного часу залежно від отриманих голосів виборців з одночасним встановленням того, що визначена частина бюджетних коштів розподіляється порівну між всіма партіями для оплати найбільш важливих витрат [267, с. 16]. На нашу думку, у виборчому законодавстві перелік вказаних витрат є вдалим (друкування передвиборних програм; надання приміщень, придатних для проведення публічних заходів, які організовує відповідна виборча комісія і т.ін.), однак потребує ситемного закріплення – бажано в одній статті.

Негативною тенденцією виборчого законодавства є його часта зміна, що здійснюється майже кожною політичною силою, яка приходить до влади з метою зберегти себе за допомогою загальноприйнятих демократичних процедур. Інакше кажучи, корпоративність є неодмінною ознакою виборчого законодавства України. Але у країнах розвиненої демократії реалізації спокуси влади зробити закон більш вигідним для себе заважає громадянське суспільство, контроль незалежних ЗМІ. Зрозуміло, у будь-якій країні діючий президент, правляча партія мають певні переваги під час виборів. Утім межі використання таких переваг в одних країнах визначаються поняттями етики. В інших країнах обмеження, якщо і існують, то лежать у площині кримінального права. Тому лише зі зміною правосвідомості громадян, їх активними діями у бік протидії необґрунтованих змін до законодавства та порушення чинного виборчого законодавства, зі створенням незалежних ЗМІ можна говорити про демократичність проведення передвиборної агітації та у підсумку про прихід до влади людей,

які на це заслуговують.

Висновки до розділу 2

1. Для встановлення змісту агітаційної діяльності й самого феномену передвиборної агітації чи не найголовнішим є питання ідентифікації її форм та методів. Зважаючи на те, що виборче законодавство, використовуючи зазначені терміни, не дає їх визначення, постає необхідність поглибленого наукового аналізу цих категорій.

2. Обґрунтовується визначення форм передвиборної агітації як зовнішніх проявів виборчих дій і процедур, що здійснюються уповноваженими суб'єктами з метою спонукання виборців до голосування чи неголосування за тих чи інших кандидатів (списки кандидатів). У виборчому законодавстві закріплено підхід відкритого переліку форм передвиборної агітації.

3. Методи передвиборної агітації, на відміну від форм, дають уявлення про внутрішню, змістовну сторону даного виду діяльності, її цільове спрямування. На наш погляд, під методами передвиборної агітації слід розуміти прийоми і способи досягнення агітаційного результату в межах виборчого процесу. Існує два основних таких методи: безпосереднє спілкування кандидата та його уповноважених представників (довірених осіб) із виборцями і опосередковане інформування виборців про кандидата та його програму.

4. Однією з форм передвиборної агітації є масові заходи, до яких належать проведення зборів, зустрічей із виборцями, мітингів, демонстрацій, процесій, публічних дебатів, дискусій та інших масових заходів. На сьогодні проблема законодавчого забезпечення проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій громадян в Україні залишається невирішеною. Зважаючи на це, протягом 1990–2000-х рр. міські ради або ж їх виконкоми деяких обласних центрів України прийняли власні рішення, якими затвердили порядок організації та проведення масових акцій. Такі рішення у своїй більшості не відповідають Конституції України, тому мають бути приведені у відповідність до неї.

5. Така форма, як зустрічі з виборцями, має бути відокремлена від інших форм передвиборної агітації цієї групи. При цьому критерієм розмежування зазначених форм має виступати ознака безпосереднього спілкування кандидата (кандидатів) з виборцями, наявність зворотного зв'язку з ними та місце проведення. Адже, на відміну від зустрічей з виборцями, мітинги, походи, демонстрації, пікети, процесії тощо зазвичай проводяться просто неба, кандидати, якщо і беруть в них участь, спілкуються частіше в односторонньому порядку.

6. Обґрунтовується важливість та необхідність законодавчого закріплення правового механізму застосування такої форми передвиборної агітації як зустрічі з виборцями, зокрема щодо строку попередження виборчої комісії про час і місце проведення таких зустрічей, форму повідомлення, види приміщень, які надають органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування для таких заходів, дотримання рівних умов щодо надання приміщень різних форм власності.

7. Звертається увага на гостру необхідність прийняття Закону про масові заходи, відсутність якого не лише спричиняє труднощі у регламентації форм передвиборної агітації, правозастосовній діяльності, а й негативно впливає на стан додержання прав і свобод громадян. Цьому має сприяти активізація наукових досліджень у зазначеній сфері, адже на сьогодні у конституційному праві не сформульовані конкретні ознаки розмежування понять мітингів, демонстрацій, вуличних походів, зборів тощо. Це ускладнює їх правову регламентацію, ефективність якої багато у чому залежить від чіткого визначення юридичного змісту кожної з політичних свобод. У свою чергу зміст розділів, присвячених передвиборній агітації, у виборчих законах має бути приведений у відповідність із Законом про масові акції.

8. Під час виборчого процесу в Україні, крім функції інформування виборців про хід виборчої кампанії, через ЗМІ проводиться передвиборна агітація як вирішальна частина виборчого процесу. Однак практика показує, що маніпуляція суспільною свідомістю та громадською думкою відбувається саме завдяки існуванню сучасної інформаційно-телекомунікаційної структури і розвиненої

системи ЗМІ. Недоліки законодавчого визначення передвиборної агітації і політичної реклами призводять до проблем правозастосовного характеру, а також породжують порушення норм виборчих законів. Досвід проведення виборчих кампаній показує, що часто під виглядом передвиборного інформування чи комерційної реклами суб'єктами виборчого процесу проводиться прихована агітація. Тому передвиборне інформування про хід передвиборного змагання та про його учасників має бути збалансованим, безстороннім, відповідати вимогам виборчих законів. Крім цього доцільно більш чітко нормативно врегулювати відносини щодо створення та поширення власних програм і телепередач ЗМІ – насамперед телерадіокомпаній. Водночас, ЗМІ, затиснуті в дуже вузькі рамки у ході виборчої кампанії, відмовляються від висвітлення окремих тем та проблемних питань з огляду на небезпеку бути притягнутими до відповідальності.

9. З урахуванням висловлених положень та чинного виборчого законодавства пропонується таке визначення політичної реклами: це одна із форм передвиборної агітації, розміщена у ЗМІ в лаконічній формі з метою спонукання виборців голосувати або не голосувати за певну партію (місцеву організацію партії, блок, кандидата) – суб'єкт виборчого процесу. Завданням науки конституційного права на даному етапі є розробка повноцінної системи критеріїв та об'єктивних ознак, що дозволять чітко відмежувати передвиборну агітацію й політичну рекламу від іншої діяльності з поширення інформації, а також конструювання нової моделі правового регулювання форм передвиборної агітації з використанням ЗМІ.

10. Зазначається, що у законодавстві України знайшла регулювання тільки політична реклама на телебаченні, радіо та в газетах, але кандидат на виборну посаду чи партія (блок) – суб'єкт виборчого процесу можуть використовувати у передвиборній агітації й інші форми політичної реклами, які, на відміну від врегульованих форм, не мають обмежень обсягу. Це може бути різна поліграфічна продукція, яка є достатньо ефективною завдяки оперативній доставці виборцям, відносно недорогою порівняно з вартістю ефірного часу та газетної площі, може

розповсюджуватися в різні способи.

11. Останні електоральні цикли характеризуються появою та стрімким розвитком форм і методів передвиборної агітації, заснованих на сучасних інформаційних технологіях (Інтернет, мобільні телефони). Разом з тим їх вплив на електоральний процес є суперечливим, оскільки, з одного боку, вони стимулюють інтерес до технологічного змісту процедури виборів, сприяють розширенню інформаційного простору виборчої кампанії, з другого – дія цього каналу обмежена специфікою користувачів цих інформаційних послуг, а також невідповідністю основним вимогам, що пред'являються до підготовки агітаційних матеріалів. При цьому застосування інтернет-технологій уможлиблює застосування чорних піар-технологій та війни компроматів. У зв'язку з цим потребує визначення на законодавчому рівні, зокрема питання: хто несе юридичну відповідальність за зміст інформаційного наповнення Інтернет-ресурсів суб'єктів виборчого процесу та чітко усвідомити порядок доказування (засвідчення) самого факту розміщення тієї чи іншої інформації на певному Інтернет-сайті. Це питання можна вирішити, якщо платні послуги при веденні кандидатом, партією агітації через Інтернет будуть оплачені за рахунок коштів його виборчого фонду.

12. Для проведення передвиборної агітації можливе використання і таких форм мобільного зв'язку, як SMS та MMS-послання. Як вбачається, масова розсилка таких послань повинна відбуватися за договором між кандидатом чи партією та оператором мобільного зв'язку з оплатою з виборчого фонду.

13. Для забезпечення законності при проведенні передвиборної агітації потрібен комплексний підхід, заснований на посиленні відповідальності за порушення законодавства про вибори в частині передвиборної агітації, активізації роботи правоохоронних органів, вдосконаленні судової практики та одночасно – на підвищенні правової культури.

14. Ефективність механізму правового регулювання передвиборної агітації залежить від рівня правосвідомості її суб'єктів. У зв'язку з цим необхідне здійснення єдиної державної політики в сфері організації і проведення виборів і

передвиборної агітації та просвітницької діяльності, пов'язаної з відповідною роз'яснювальною роботою з боку виборчих комісій, публічних органів.

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано вирішення наукового завдання, що полягає у з'ясуванні сутності, змісту, форм і засобів передвиборної агітації в Україні, а також особливостей її правового регулювання.

1. Передвиборна агітація – це комплексна багатоелементна наукова категорія, представлена сукупністю цілісних, логічно оформлених, відносно самостійних, але разом з тим взаємопов'язаних і взаємообумовлених характеристик цього явища як конституційно-правового, соціально-філософського, політологічного феномену, що має властивості універсальності, нормативності, соціальної значущості, цілеспрямованості.

2. На сьогодні якісний стан вітчизняної юридичної науки зумовлює необхідність розширеного тлумачення поняття передвиборної агітації, доповнюючи цю конструкцію не лише юридичною складовою, а й філософською, політологічною, соціологічною та ін. Зазначені підходи до розуміння передвиборної агітації не мають бути взаємовиключними, адже вони лише підкреслюють різні аспекти цього комплексного явища, фіксують увагу на різноманітних проявах його сутності, а в сукупності дають розгорнуте уявлення про передвиборну агітацію як складний і об'ємний інститут.

3. Понятійний апарат законодавства про вибори у частині передвиборної агітації не повною мірою враховує правозастосовну практику останніх років, що склалася. Передвиборна агітація не повинна ототожнюватися з інформацією про вибори, розповсюджуваною виборчими комісіями, державними та муніципальними органами, ЗМІ. У зв'язку з цим пропонується на законодавчому рівні визначити перелік суттєвих ознак передвиборної агітації.

4. Виходячи із цільового та часового факторів, як таких, що визначають кожну конкретну стадію виборчого процесу, можна визначити, що четверта

(умовно) стадія виборчого процесу повинна бути окреслена як «Передвиборна агітація» без включення сюди процедур із інформаційного забезпечення виборів та (чи) інформуванню виборців, яке немає ознак стадійності, при цьому передвиборна агітація – це самостійна стадія виборчого процесу, а інформування ознак стадії виборчого процесу немає. Виділена низка факультативних факторів, що дозволяють ідентифікувати та розмежувати передвиборну агітацію й інформування. До числа таких факторів слід віднести: а) зміст агітації та інформування (агітація відрізняється суб'єктивним змістом, а інформування – це виключно достовірна, об'єктивна, документально підтверджена інформація); б) суб'єкти впливу передвиборної агітації та інформування (передвиборна агітація спрямована виключно на осіб, які є носіями активного виборчого права, а інформування має значно більш широку аудиторію з відкритим переліком суб'єктів сприйняття інформації).

5. Передвиборна агітація як основоположна стадія виборчого процесу в зарубіжних країнах має різне правове закріплення, однак її вихідні положення переважно ґрунтуються на конституційних нормах, що регулюють політичні права і свободи громадян. Правове регулювання виборчого процесу на національному рівні здійснюється із урахуванням міжнародно-правових стандартів у цій сфері. Як правило, конституції встановлюють необхідність більш детального правового регулювання виборчого процесу та його стадій шляхом видання спеціальних законів. При цьому в окремих країнах (Франція, Бельгія, Аргентина, Камерун, Єгипет, Білорусь, Молдова, Азербайджан) правова регламентація виборчих процедур здійснюється на рівні виборчих кодексів; в інших (Іспанія, Мексика, Польща, Австрія, Італія, Україна, Росія та ін.) – виборче законодавство не має уніфікованої структури, а охоплює комплекс норм різної галузевої належності. Тому у деяких випадках правове регулювання передвиборної агітації здійснюється в законах про політичні партії, ЗМІ або про виборче право. Однак у більшості країн правила проведення передвиборної агітації визначаються спеціальними розділами чи статтями виборчих законів. На основі

аналізу правового регулювання передвиборної агітації зроблено висновок про її досить стислий виклад у країнах західної демократії, зважаючи на усталену практику проведення виборчих кампаній, відмічається, що встановлення чітких правил ведення виборчої кампанії актуально саме у державах, які не мають тривалих електоральних традицій.

6. У процесі розвитку та практики реалізації передвиборної агітації як самостійного правового інституту на вітчизняних теренах можна виділити кілька періодів: 1) 1905–1917 рр. – початок офіційного визнання і формування засад передвиборної агітації як перша спроба запровадження парламентарної моделі в царській Росії; 2) 1917–1991 рр. – радянський період, у якому вирізняються такі етапи: а) 1917–1936 рр. – відсутність правового регулювання передвиборної агітації та її фактичне здійснення в умовах формування виборчого права на принципах диференціації виборців і кандидатів за класово-майновою ознакою; б) 1937–1977 рр. – початок нормативного оформлення агітації та розвиток форм її здійснення в умовах керівництва цим процесом комуністичної партії за відсутності конкурування різних кандидатів, свободи слова та свободи ЗМІ; в) 1977–1987 рр. – конституційне закріплення права агітації, законодавче розширення форм агітації, прав учасників виборчих перегонів, їх можливості впливати на перебіг виборчої кампанії за умов відсутності реальних механізмів реалізації законодавчих норм; г) 1988–1990 рр. – зміна правил проведення передвиборної агітації, демократизація виборчого процесу в період політики «перебудови» та перехідного пострадянського законодавства; 3) 1991 р. – і дотепер – період незалежності України – перманентний процес створення комплексу правових норм щодо всебічного регулювання передвиборних процедур в умовах модернізації виборчого права та виборчої системи.

7. Обмеження проведення передвиборної агітації, встановлені вітчизняним і зарубіжним законодавством про вибори, можна умовно розподілити на групи: 1) за суб'єктами; 2) за місцем проведення агітації; 3) за змістом агітації; 4) за способом агітації; 5) за часом проведення агітації. Наголошується на тому,

що за наявності достатньо розширеного закріплення обмежень у проведенні передвиборної агітації сьогодні відсутня чітка система заходів відповідальності за їх порушення, узгодженість між виборчими законами та іншими нормативними актами в цій сфері, що зумовлює відсутність ефективного, оперативного механізму реагування на порушення виборчих прав громадян.

8. Системна трансформація українського суспільства, поєднана із суперечливим формуванням електоральної культури, ускладненням виборчих технологій, інтенсифікацією виборчих правопорушень, позначається на змісті і формах передвиборної агітації у виборчому процесі. Традиційно провідна роль у регулюванні цього етапу виборчої кампанії відводиться правовим нормам, однак, як показав аналіз результатів емпіричних досліджень, поряд із оптимізацією нормативного впливу не менш важливе значення належить розвитку політичної і правової культури населення.

9. Серед проблем проведення передвиборної агітації як першочергові варто виокремити: низький рівень готовності основних учасників виборів дотримуватися встановленого порядку та правил проведення передвиборної агітації і її фінансування; використання адміністративного ресурсу, нерівність кандидатів і політичних партій у використанні засобів масової інформації; порушення строків проведення передвиборної агітації; недоліки і прогалини правового регулювання механізмів забезпечення контролю та відповідальності за порушення норм виборчого законодавства, виборчої фінансової дисципліни.

10. Виокремлені напрями оптимізації вітчизняного законодавства про вибори в частині передвиборної агітації, зокрема щодо: а) підвищення ефективності правового регулювання (уніфікація законодавчого регулювання поняття, форм і засобів, порядку проведення передвиборної агітації за різними видами виборів; забезпечення стабільності правового регулювання виборчого процесу; здійснення регламентації новітніх форм і засобів проведення передвиборної агітації); б) покращення якості норм виборчого законодавства; в) посилення гарантій забезпечення дотримання прав і свобод суб'єктів виборчого процесу,

рівності кандидатів і політичних партій в проведенні агітаційних заходів, г) приведення національного законодавства про вибори та політичні партії у відповідність до стандартів Групи держав Ради Європи з протидії корупції (GRECO) в частині фінансування партій і виборчих кампаній; д) посилення відповідальності за порушення виборчого законодавства щодо передвиборної агітації; е) підвищення рівня правової культури, посилення просвітницької діяльності; ж) удосконалення системи професійної підготовки членів виборчих комісій тощо.

11. З членства України у GRECO випливає необхідність приведення національного законодавства про вибори та політичні партії у відповідність до стандартів GRECO в частині фінансування партій і виборчих кампаній, у тому числі – Рекомендації Rec (2003)4 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про спільні правила проти корупції у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній. Чинні закони про вибори і Закон «Про політичні партії в Україні» слід привести у відповідність із положеннями Правил проти корупції у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній, а саме: 1) закріпити механізми розкриття інформації про суб'єктів, що надають фінансову підтримку партіям під час виборчого процесу; 2) запровадити жорсткі обмеження щодо фінансування партій юридичними особами; 3) розробити механізми запобігання надлишковому фінансуванню виборчих кампаній; 4) забезпечити належний облік доходів партій та механізми розкриття інформації про осіб, що надають підтримку партіям, кандидатам, як під час виборчого процесу, так і поза його межами; 5) передбачити адекватні санкції за порушення у сфері фінансування виборів.

12. Проведений аналіз практики виборчих кампаній дозволив сформулювати додаткові заходи щодо боротьби з негативними виборчими технологіями і перш за все «війною компроматів». Серед пропонованих заходів: посилення відповідальності суб'єктів передвиборної агітації за розповсюдження завідомо недостовірних відомостей про кандидатів, оперативність запобігання, спросту-

вання такої інформації та погіршення правового стану у виборчому процесі осіб, які її поширюють.

13. Доцільно ввести заборону на публікацію у ЗМІ матеріалів, що компрометують кандидатів, якщо замовником не надані редакції докази відомостей, що містяться в матеріалах. Запропоновано встановлення дозвільного порядку розповсюдження агітаційних друкованих матеріалів після розгляду їх виборчими комісіями на відповідність вимогам закону. Положення щодо інформації, яка здатна завдати шкоди честі, гідності чи діловій репутації кандидатів, запропоновано включити у норми закону, які визначають недопустимість зловживання правом на проведення агітації. Наголошено на необхідності створення у регіонах органів громадського контролю для забезпечення попереднього розгляду конфліктних ситуацій у сфері розповсюдження інформації.

14. Для боротьби з використанням кандидатом свого службового становища під час передвиборної агітації, на думку дисертанта, слід більш чітко встановити у виборчому законодавстві перелік таких порушень, санкції за порушення, дієву схему накладання покарань та передбачити необхідність винесення рішення незалежним органом. При цьому можна скористатися досвідом таких країн, як Польща, Румунія, Македонія та інших, де безпосередньо у виборчих законах виписані санкції за їх порушення.

15. Ефективність механізму правового регулювання передвиборної агітації залежить від рівня правосвідомості її суб'єктів. У зв'язку з цим обґрунтовується необхідність здійснення єдиної державної політики у сфері організації та проведення виборів і пов'язаної з ними просвітницької діяльності. Визначені додаткові заходи з боку виборчих комісій, публічних органів щодо підвищення рівня правової культури та свідомості виборців із урахуванням того, що негативні виборчі технології, зокрема підкуп виборців, суттєво впливають на результати голосування в умовах пасивного, байдужого ставлення до виборів більшої частини виборців.

Додаток А

Порівняльний аналіз правового регулювання еволюції інституту передвиборної агітації у виборчому законодавстві України

Критерії	Закон «Про вибори народних депутатів України»	Закон «Про вибори Президента України»	Закон (-и) про місцеві вибори
Обсяг	1993 р.	1991 р.	1994 р.
	Глава 8 «Передвиборна агітація» (далі – п.а.), 5 статей, 25 частин	Не містив окремої глави чи статті	Розділ 8 «П.а.», 4 статті, 13 частин
	1997 р.	1994 р.	1998 р. «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим» (АРК)
	Розділ 5 «П.а.», 5 статей, 40 частин	Глава 5 «П.а.», 3 статті, 23 частини	Розділ 5 «П.а.», 4 статті, 34 частини
	2001 р.	1999 р.	1998 р. «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (ССМ)
	Розділ 8 «П.а.», 7 статей, 67 частин	Глава 5 «П.а.», 5 статей, 52 частини	Розділ 8 «П.а.», 3 статті, 19 частин
Строк	1993 р.	1991 р.	1994 р.
	Список виборців, які підтримують претендента на кандидата в депутати, подається до ОВК не пізніше як за 45 днів до виборів. Кандидата в депутати реєструє відповідна ОВК не пізніше як на п'ятий день після	Кандидати в Президенти України РСР з часу їх реєстрації ЦВК беруть участь у виборчій кампанії. Реєстрація висунутих кандидатів здійснюється протягом трьох днів з моменту надходження докумен-	Реєстрація закінчується за 30 днів до дня виборів. Кандидати з часу їх реєстрації виборчими комісіями мають рівне право виступати на передвиборних зборах, нарадах, засіданнях, мітингах, користуватися

	<p>подання всіх необхідних для реєстрації документів і внесення грошової застави. Кандидати в депутати з часу їх реєстрації виборчими комісіями і отримання посвідчення мають рівні права у проведенні виборчої кампанії. Закінчується о 24 годині останнього дня перед днем виборів.</p>	<p>тів і його письмової згоди балотуватися. Висунення кандидатів закінчується за 2 місяці до виборів.</p>	<p>ЗМІ.</p>
1997 р.	1994 р.	1998 р. (АРК)	
Те ж	<p>Реєстрація кандидатів у Президенти України повинна бути завершена не пізніше як за 30 днів до дня виборів Президента України. ЦВК протягом двох днів після реєстрації видає кандидату в Президенти України відповідне посвідчення. Особа, яка отримала посвідчення про реєстрацію її як кандидата у Президенти України, має право вести передвиборчу агітацію.</p>	<p>Реєстрація кандидатів у депутати закінчується за 45 днів до дня виборів. Кандидат у депутати після його реєстрації у дні проведення зустрічей з виборцями та інших заходів, передбачених цим Законом, може за власним бажанням звільнитися від виконання виробничих або службових обов'язків з наданням йому неоплачуваної відпустки. Закінчується о 24 годині останнього дня перед днем виборів.</p>	
2001 р.	1999 р.	1998 р. (ССМ)	
<p>Починається за 50 днів до дня виборів, закінчується о 24 годині останньої п'ятниці перед днем виборів.</p>	<p>Розпочинається після реєстрації претендента кандидатом в Президенти України ЦВК і закінчується за один день до дня виборів. Реєстрація кандидатів має бути завершена не пізніше як за 90 днів до дня виборів</p>	<p>Реєстрація кандидатів закінчується за 30 днів до дня виборів. Кандидати з часу їх реєстрації виборчими комісіями мають рівні права у проведенні виборчої кампанії. Закінчується о 24 годині останнього дня перед днем виборів.</p>	
		2004 р. (АРКССМ)	<p>Подання документів до відповідної виборчої комісії для реєстрації кандидатів на посаду сільського, селищного,</p>

			<p>міського голови починається за 60 і закінчується за 40 днів до дня виборів. ТВК не пізніш як на п'ятий день з дня прийняття заяви про реєстрацію кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови та доданих до неї необхідних документів приймає рішення про реєстрацію кандидата або про відмову в його реєстрації. заява з виправленими відповідно до вимог цього Закону документами або з додатковими підписними листами з підписами виборців на підтримку кандидата повинна бути подана до ТВК не пізніше ніж за 35 днів до дня виборів. Місцева організація партії (блок), кандидати у депутати, кандидати на посаду сільського, селищного, міського голови мають право розпочати свою передвиборну агітацію з моменту прийняття відповідною виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидатів у депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови. Передвиборна агітація закінчується о 24 годині останньої п'ятниці перед днем виборів.</p>
Визначення п.а.	1993 р.	1991 р.	1994 р.
	Громадяни України, об'єднання громадян, трудові колективи підприємств, установ і організацій, довірені особи кандидатів мають право вільно і всебічно	Не містить	Громадяни України, об'єднання громадян, трудові колективи мають право вільно і всебічно обговорювати передвиборні програми кандидатів, їх політичні,

	<p>обговорювати передвиборні програми кандидатів у депутати, їх політичні, ділові і особисті якості, а також платформи тих партій та їх виборчих блоків, які висунули кандидатів у депутати, вести агітацію за або проти кандидата у депутати.</p>		<p>ділові і особисті якості, а також платформи партій, які висунули кандидатів, вести агітацію за або проти кандидата.</p>
<p>1997 р.</p> <p>Громадяни України, політичні партії, інші об'єднання громадян, колективи підприємств, установ і організацій мають право вільно і всебічно обговорювати передвиборні програми кандидатів у депутати, їх політичні, ділові та особисті якості, а також передвиборні програми політичних партій, виборчих блоків партій, списки кандидатів у депутати від яких зареєстровані, вести агітацію “за” або “проти” кандидатів у депутати чи виборчі списки від політичних партій, виборчих блоків партій.</p>	<p>1994 р.</p> <p>Не містить</p>	<p>1998 р. (АРК)</p> <p>Громадяни України, місцеві осередки політичних партій, інші громадські організації, колективи підприємств, установ і організацій мають право вільно і всебічно обговорювати передвиборні програми кандидатів у депутати, їх політичні, ділові та особисті якості, вести агітацію за або проти кандидатів.</p>	
<p>2001 р.</p> <p>Громадяни України мають право вільно і всебічно обговорювати передвиборні програми партій (блоків), кандидатів у депутати від яких зареєстровано в багатомандатному окрузі, кандидатів у депутати, зареєстрованих в одномандатному окрузі, політичні, ділові та особисті якості кандидатів у депутати, вести агітацію за або проти.</p>	<p>1999 р.</p> <p>Громадяни України, політичні партії, інші об'єднання громадян, колективи підприємств, установ і організацій мають право вільно і всебічно обговорювати передвиборні програми кандидатів, їх політичні, ділові та особисті якості, вести агітацію “за” або “проти” кандидатів.</p>	<p>1998 р. (ССМ)</p> <p>Громадяни України, політичні партії, інші об'єднання громадян, їх місцеві осередки, колективи підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності мають право від дня реєстрації кандидатів відповідними виборчими комісіями вільно і всебічно обговорювати передвиборні програми кандидатів, їх політичні, ділові й особисті якості,</p>	

	До передвиборної агітації не відносяться офіційні повідомлення в період виборчого процесу (без коментарів, які можуть мати агітаційний характер, а також відео-, аудіозаписи, кінозйомки, фотоілюстрації) про дії кандидатів у депутати, пов'язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, передбачених Конституцією України або законами України.		безперешкодно вести агітацію за чи проти того чи іншого кандидата.
			2004 р. (АРКССМ)
			Передвиборна агітація – це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або проти певного суб'єкта виборчого процесу.
Форми п.а.	1993 р. Передвиборна агітація може здійснюватись в <i>будь-яких формах і будь-якими засобами</i> , що не суперечать Конституції та законам України. Збори, наради, бесіди, засідання, мітинги, у пресі, на телебаченні і радіо. (<i>вичерпний перелік – авт.</i>)	1991р. Не містив.	1994 р. Передвиборні збори, наради, бесіди, засідання, мітинги, у пресі, на телебаченні і радіо, через ЗМІ.
	1997 р. Передвиборна агітація може здійснюватись в будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції та законам України. Збори, бесіди, мітинги, у пресі, на телебаченні і радіо.	1994 р. Відсилка до Закону України «Про вибори народних депутатів України» 1993 р.	1998 р. (АРК) Передвиборна агітація може здійснюватись у будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України та законам України. Збори, бесіди, мітинги, у пресі, на телебаченні і радіо.
	2001 р.	1999 р.	1998 р. (ССМ)

	<p>П. а. може здійснюватися в будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції та законам України. П. а. у ЗМІ проводиться у формі публічних дебатів, дискусій, “круглих столів”, прес-конференцій, інтерв’ю, виступів, політичної реклами, теленарисів, відеофільмів, інших публікацій та повідомлень про партію (блок), кандидатів у депутати та в інших формах, що не суперечать Конституції України та законам України.</p> <p>Збори, мітинги, дебати, дискусії та інші публічні заходи п.а. (<i>невичерпні переліки – авт.</i>)</p>	<p>П. а. може здійснюватися в будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції та законам України. Збори, мітинги громадян, бесіди, у пресі, на телебаченні і радіо.</p>	<p>Передвиборна агітація може вестися на зборах, мітингах, у пресі, по радіо і телебаченню, в будь-який інший спосіб і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції або законам України.</p> <p>Наради, засідання, через ЗМІ.</p>
			2004 р. (АРКССМ)
			<p>Передвиборна агітація може здійснюватися:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) шляхом проведення зборів, зустрічей з виборцями, мітингів, демонстрацій, процесій, публічних дебатів, дискусій та інших масових заходів; 2) шляхом розповсюдження друкованих агітаційних матеріалів; 3) через ЗМІ; 4) в інших формах, що не суперечать Конституції України та законам України.
Обмеження за суб’єктами	1993 р.	1991 р.	1994 р.
	Відсутнє регулювання	Відсутнє регулювання	Відсутнє регулювання
	1997 р.	1994 р.	1998 р. (АРК)
	<p>Не допускається участь у передвиборній агітації державних установ (доречнішою була б вказівка щодо «органів державної влади» – авт.), органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб, у тому числі голів, заступників голів, секретарів та членів виборчих комісій (доречнішою була б вказівка щодо «членів виборчих комісій» – авт.). Державним телерадіоорганізаціям, друкованим ЗМІ з дер-</p>	<p>Відсилка до Закону України «Про вибори народних депутатів України» 1993 р.</p>	<p>Не допускається участь у передвиборній агітації державних установ, органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб, у тому числі голів, заступників голів, секретарів та членів виборчих комісій.</p>

	<p>жавною участю, участю органів місцевого самоврядування, їх посадовим особам, творчим працівникам ЗМІ.</p>		
2001 р.		1999 р.	1998 р. (ССМ)
<p>Заборона особам, які не є громадянами України; органам державної влади та органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам; членам виборчих комісій <i>під час виконання обов'язків членів виборчих комісій.</i></p> <p>Державним та комунальним ЗМІ, їх посадовим та службовим особам і творчим працівникам під час виборчого процесу у своїх матеріалах і передачах, <i>не обумовлених угодами.</i></p> <p>Забороняється проведення передвиборної агітації в зарубіжних ЗМІ, що діють на території України.</p>	<p>Заборона особам, які не є громадянами України; органам державної влади, включаючи судові органи та органи прокуратури, та органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам; <i>членам виборчих комісій.</i></p> <p>Забороняється проведення передвиборної агітації в зарубіжних ЗМІ, що діють на території України.</p>	<p>Забороняється проводити передвиборну агітацію <i>особам, які не є громадянами України.</i> (вперше – авт.) Участь органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також <i>осіб, які входять до складу виборчих комісій</i> (доречнішою була б вказівка щодо «членів виборчих комісій» – авт.), у передвиборній агітації не дозволяється.</p>	<p>2004 р. (АРКССМ)</p> <p>Участь у передвиборній агітації забороняється:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) іноземцям та особам без громадянства; 2) органам державної влади, органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам і судам; 3) посадовим та службовим особам органів державної влади та органів місцевого самоврядування, крім випадків, коли відповідна посадова чи службова особа є кандидатом у депутати чи кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови; 4) командирам військових частин та їх заступникам серед своїх підлеглих, крім випадків, коли відповідна особа є кандидатом у депутати чи кандидатом на посаду

			сільського, селищного, міського голови; 5) членам виборчих комісій протягом строку повноважень відповідних виборчих комісій. ЗМІ, окрім друкованих партійних видань , їх посадовим та службовим особам і творчим працівникам під час виборчого процесу у своїх матеріалах і передачах, не обумовлених угодами.
Обмеження за місцем	1993 р. Місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть приймати рішення про заборону розміщення цих матеріалів на окремих будівлях, що є пам'ятками архітектури, або з метою безпеки дорожнього руху. В організаціях, з'єднаннях і частинах Міністерства оборони, Національної гвардії, Міністерства внутрішніх справ, Державного комітету у справах охорони державного кордону, Служби безпеки, Цивільної оборони п.а. обмежується.	1991 р. Відсутнє регулювання.	1994 р. В організаціях, з'єднаннях і частинах Міністерства оборони, Національної гвардії, Міністерства внутрішніх справ, Державного комітету охорони державного кордону, Служби безпеки, Цивільної оборони України п.а. обмежується. Органи місцевого самоврядування відводять місця та обладнують стенди, дошки у прилюдних місцях для розміщення матеріалів п.а.; можуть приймати рішення про заборону розміщення цих матеріалів в інших місцях.
	1997 р. Забороняється розміщення матеріалів п.а. на будівлях, що є пам'ятками архітектури, та в місцях, де вони перешкоджають безпеці дорожнього руху. В організаціях, з'єднаннях і частинах Міністерства оборони, Національної гвардії, Міністерства внутрішніх справ, Дер-	1994 р. Забороняється розміщення матеріалів п.а. на будівлях, що є пам'ятками архітектури, та в місцях, де вони перешкоджають безпеці дорожнього руху.	1998 р. (АРК) Забороняється розміщення матеріалів п.а. на будівлях, що є пам'ятками архітектури, та в місцях, де вони перешкоджають безпеці дорожнього руху.

	жавного комітету у справах охорони державного кордону, Служби безпеки, Цивільної оборони п.а. обмежується.		
	2001 р.	1999 р.	1998 р. (ССМ)
	У військових частинах (формуваннях) та в установах кримінально-виконавчої системи п.а. обмежується. Забороняється розміщення друкованих передвиборних агітаційних матеріалів на пам'ятках архітектури, а також у місцях, де вони перешкоджають безпеці дорожнього руху.	Забороняється розміщення матеріалів п.а. на будівлях, що є пам'ятками архітектури, та в місцях, де вони перешкоджають безпеці дорожнього руху.	Органи місцевого самоврядування можуть прийняти рішення про заборону розміщення цих матеріалів на окремих будівлях, що є історичними пам'ятками, пам'ятками архітектури, та в місцях, де вони можуть перешкодити безпеці дорожнього руху.
			2004 р. (АРКССМ)
			Забороняється проведення п.а. в зарубіжних ЗМІ, що діють на території України. Друковані та інші агітаційні матеріали розміщуються лише у місцях, визначених і обладнаних місцевими органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування.
Обмеження за часом	1993 р.	1991 р.	1994 р.
	За тиждень до дня голосування ЗМІ зобов'язані утримуватись від обнародування неперевірених матеріалів, що компрометують кандидата в депутати, політичну партію чи її виборчий блок. (В <i>день виборів</i> заборонялися не тільки заклики голосувати за чи проти кандидатів, а й бойкотувати вибори в будь-якій формі – авт.)	Відсутнє регулювання.	Відсутнє регулювання.
	1997 р.	1994 р.	1998 р. (АРК)
	За 15 днів до дня	Відсутнє регулювання.	Ефірний час для ведення

	<p>голосування забороняється оголошення в державних і недержавних ЗМІ результатів соціологічних досліджень та опитувань громадської думки про рейтинг політичних партій, виборчих блоків партій, окремих кандидатів у депутати та інших прогнозів.</p>		<p>п.а. виділяється за рахунок коштів республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, передбачених на проведення виборчої кампанії, і надається телерадіокомпаніями у робочі дні між дев'ятнадцятою і двадцять третьою годинами за київським часом. За 10 днів до дня голосування забороняється оголошення в ЗМІ результатів соціологічних досліджень та опитувань громадської думки про рейтинг кандидатів у депутати та інших прогнозів.</p>
2001 р.	1999 р.	1998 р. (ССМ)	
<p>Ефірний час для проведення передвиборної агітації за рахунок і в межах коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку і проведення виборів, надається державними та комунальними телерадіоорганізаціями між дев'ятнадцятою і двадцять другою годинами.</p> <p>Впродовж 20 хвилин до і після теле-, радіотрансляції передвиборної агітаційної теле-, радіопроеграми відповідної партії (блоку), кандидата у депутати забороняється у будь-якій формі коментувати чи оцінювати зміст передвиборної агітаційної програми, давати будь-яку інформацію щодо цієї партії (блоку) та висунутих кандидатів у депутати. ЗМІ усіх</p>	<p>Державним і недержавним ЗМІ забороняється поширювати за 15 днів до дня голосування інформацію про результати соціологічних досліджень і опитувань громадської думки щодо кандидатів у Президенти.</p> <p>Передвиборні агітаційні телерадіопроеграми місцевих компаній не повинні збігатися у часі з аналогічними програмами на загальнодержавних каналах.</p>	<p>Забороняється публікація чи поширення в будь-який інший спосіб результатів опитувань громадської думки протягом останніх 10 днів перед днем виборів та в день виборів.</p>	
			<p>2004 р. (АРКССМ)</p> <p>Ефірний час для проведення п.а. за рахунок і в межах коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України, що виділяються на підготовку і проведення виборів, надається державними та комунальними телерадіоорганізаціями між дев'ятнадцятою і двадцять третьою годинами за київським часом.</p> <p>ЗМІ усіх форм власності, що діють на території України, забороняється протягом останнього тиж-</p>

	<p>форм власності, що діють на території України, забороняється протягом останніх 15 днів перед днем виборів поширювати інформацію про результати опитувань громадської думки щодо партій (блоків) та кандидатів у депутати. Трансляція передвиборних програм кандидатів у депутати, зареєстрованих в одномандатних округах, на каналах регіональних державних та комунальних телерадіокомпаній не повинна збігатися в часі з трансляцією передвиборних програм партій (блоків) на загальнонаціональних каналах мовлення, якщо ефірний час надається їм за рахунок коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку і проведення виборів.</p>		<p>ня перед днем виборів поширювати інформацію про результати опитувань громадської думки щодо місцевих організацій партій (блоків) та кандидатів або коментувати рейтинги кандидатів, місцевих організацій партій (блоків). Забороняється проведення п.а. за чи проти місцевих організацій партій (блоків), кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови у будь-якій формі (розповсюдження друкованих агітаційних матеріалів, проведення масових заходів, використання ЗМІ тощо) за добу до дня місцевих виборів та в день місцевих виборів.</p>
<p>Обмеження за способом</p>	<p>1993 р. Використання кандидатами у депутати свого службового становища для ведення передвиборної агітації не допускається (ця норма у розділі «Гарантії діяльності кандидатів у депутати та інших учасників виборчого процесу» в статті під назвою «Права кандидата у депутати при проведенні виборчої кампанії» – авт.).</p>	<p>1991 р. Відсутнє регулювання.</p>	<p>1994 р. Використання кандидатами або їх довіреними особами для організації агітаційної роботи ЗМІ, які знаходяться в їх підпорядкуванні як посадових осіб, забороняється.</p>
	<p>1997 р.</p>	<p>1994 р.</p>	<p>1998 р. (АРК)</p>
	<p>Всі агітаційні друковані матеріали повинні міс-</p>	<p>Відсутнє регулювання.</p>	<p>Усі агітаційні друковані матеріали повинні місти-</p>

<p>тити інформацію про організацію, установу, осіб, які відповідають за їх випуск, а також вихідні дані установи, що здійснила друк, загальний тираж примірників. Включення в інформаційні телерадіопрограми агітаційних матеріалів політичних партій, виборчих блоків політичних партій, кандидатів у депутати або політичної реклами не допускається.</p> <p>Політична реклама (термін використано вперше – авт.) повинна бути відокремлена і означена як така.</p> <p>Розповсюдження анонімних агітаційних матеріалів або агітаційних матеріалів під псевдонімом забороняється.</p> <p>Забороняється проведення передвиборної агітації, що супроводжується наданням виборцям безплатно або на пільгових умовах товарів, цінних паперів, кредитів, лотерей, грошей, послуг.</p> <p>Кандидатам у депутати, які обіймають посади, у тому числі за сумісництвом, в органах державної влади, в органах місцевого самоврядування, на державних підприємствах, у військових формуваннях, утворених відповідно до законів України, забороняється залучати або використовувати для будь-якої роботи, пов'язаної з проведенням своєї виборчої</p>		<p>ти інформацію про організацію, установу, осіб, які відповідають за їх випуск, а також вихідні дані установи, що здійснила друк, загальний тираж примірників. Включення в інформаційні телерадіопрограми агітаційних матеріалів кандидатів у депутати або політичної реклами не допускається. Політична реклама повинна бути відокремлена і означена як така. Розповсюдження анонімних агітаційних матеріалів або агітаційних матеріалів під псевдонімом забороняється. Забороняється проведення передвиборної агітації, що супроводжується наданням виборцям безплатно або на пільгових умовах товарів, цінних паперів, кредитів, лотерей, грошей, послуг. Кандидатам у депутати, які обіймають посади, у тому числі за сумісництвом, в органах виконавчої влади, в органах місцевого самоврядування, на державних підприємствах, у військових формуваннях, утворених відповідно до законів України, забороняється залучати або використовувати для будь-якої роботи, пов'язаної з проведенням своєї виборчої кампанії: підлеглих їм осіб (у робочий час); службовий транспорт, зв'язок, устаткування, приміщення, інші об'єкти та ресурси за місцем роботи.</p>
--	--	--

<p>кампанії: підлеглих їм осіб (у робочий час); службовий транспорт, зв'язок, устаткування, приміщення, інші об'єкти та ресурси за місцем роботи.</p>		
2001 р.	1999 р.	1998 р. (ССМ)
<p>Забороняється виготовлення та розповсюдження друкованих передвиборних агітаційних матеріалів, що не містять відомостей про установу, яка здійснила друк, його тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск.</p> <p>Включення до інформаційних теле-, радіо-програм передвиборних агітаційних матеріалів партій (блоків), кандидатів у депутати або політичної реклами забороняється. Політична реклама повинна бути відокремлена від інших матеріалів і означена як така.</p> <p>Ефірний час за рахунок коштів виборчого фонду партії (блоку), кандидата у депутати, зареєстрованого в одномандатному окрузі, надається на підставі угоди, що укладається між уповноваженою особою партії (блоку), кандидатом у депутати і телерадіоорганізацією будь-якої форми власності. Без укладення такої угоди та надходження коштів на рахунок телерадіоорганізації надання ефірного часу забороняється. Забороняється проводити п.а., що супровод-</p>	<p>Усі друковані матеріали п.а. повинні містити інформацію про організацію, установу, осіб, які відповідають за їх випуск, а також вихідні дані установи, що здійснила друк, загальний тираж примірників. Заборона розповсюдження анонімних агітаційних матеріалів, що дискредитують кандидата у Президенти України.</p> <p>Державним телерадіоорганізаціям, друкованим ЗМІ з державною участю, участю органів місцевого самоврядування, їх посадовим особам, творчим працівникам ЗМІ у період виборчої кампанії у своїх повідомленнях, матеріалах і передачах забороняється підтримувати або віддавати перевагу в будь-якій формі тому чи іншому кандидату у Президенти України, їх передвиборним програмам.</p> <p>Забороняється проводити п.а., що супроводжується наданням виборцям грошей чи безоплатно або на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерей, інших матеріаль-</p>	<p>Агітаційні друковані матеріали повинні містити інформацію про організацію, установу, осіб, які відповідають за їх виготовлення, а також вихідні дані про установу, що надрукувала їх, тираж надрукованих матеріалів.</p> <p>2004 р. (АРКССМ)</p> <p>Друкований агітаційний матеріал повинен містити відомості про установу, що здійснила друк, його тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск. Розповсюдження анонімних друкованих агітаційних матеріалів забороняється.</p> <p>Матеріали передвиборної агітації (ефірний час) за рахунок коштів власних виборчих фондів публікуються (надається) на підставі угоди, що укладається від імені місцевої організації партії (блоку), кандидата у депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, розпорядником відповідного виборчого фонду з редакцією (видавцем, телерадіоорганізацією) ЗМІ усіх форм власності. Без укладення угоди та надходження коштів на рахунок редакції (видав-</p>

	<p>жується наданням виборцям грошей чи безоплатно або на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерей, інших матеріальних цінностей. Кандидатам у депутати, які займають посади, у тому числі за сумісництвом, в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, на державних, комунальних підприємствах, в установах, організаціях, військових частинах (формуваннях), забороняється залучати підлеглих їм осіб (у робочий час); службовий транспорт, зв'язок, устаткування, приміщення, інші об'єкти та ресурси за місцем роботи, а також використовувати службові чи виробничі наради, збори колективу для проведення п.а.</p>	<p>них цінностей. Кандидатам у депутати, які обіймають посади, у тому числі за сумісництвом, в органах державної влади, в органах місцевого самоврядування, на державних підприємствах, у військових формуваннях, утворених відповідно до законів України, забороняється залучати або використовувати для будь-якої роботи, пов'язаної з проведенням своєї виборчої кампанії: підлеглих їм осіб (у робочий час); службовий транспорт, зв'язок, устаткування, приміщення, інші об'єкти та ресурси за місцем роботи.</p>	<p>ця, телерадіоорганізації) ЗМІ публікація цих матеріалів забороняється. Кандидатам у депутати та кандидатам на посаду сільського, селищного, міського голови, які займають посади, у тому числі за сумісництвом, в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних, комунальних підприємствах, у закладах, установах, організаціях, військових частинах (формуваннях), забороняється залучати для п.а. або використовувати для будь-якої роботи, пов'язаної з проведенням п.а., підлеглих їм осіб, службовий транспорт, зв'язок, устаткування, приміщення, інші об'єкти та ресурси за місцем роботи, а також використовувати службові чи виробничі наради, збори колективу для проведення передвиборної агітації. Забороняється проводити передвиборну агітацію, що супроводжується наданням виборцям грошей чи безоплатно або на пільгових умовах цінних паперів, кредитів, лотерей, товарів та інших матеріальних цінностей або робіт чи послуг. Трансляція передвиборних програм місцевих організацій партій (блоків), кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови на регіональних телеканалах не повинна збігатися</p>
--	---	--	---

			<p>в часі з трансляцією таких самих передвиборних програм на регіональних радіоканалах, якщо ефірний час в обох випадках надається за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України, що виділяються на підготовку і проведення місцевих виборів.</p> <p>Включення в інформаційні телерадіопроекти агітаційних матеріалів місцевих організацій партій (блоків), кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови не допускається.</p> <p>Забороняється переривати передачі передвиборних програм місцевих організацій партій (блоків), кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови рекламою товарів, робіт, послуг, іншими повідомленнями.</p>
Обмеження за змістом	1993 р.	1991 р.	1994 р.
	Передвиборні плакати не повинні містити неправдивих відомостей або комерційної реклами. Заборона оголошення ЗМІ неперевіраних матеріалів, що компрометують кандидата, політичну партію (виборчий блок).	Відсутнє регулювання.	ЗМІ зобов'язані утримуватись від обнародування неперевіраних матеріалів, що компрометують кандидатів, партію чи громадську організацію, які висунули кандидатів.
	1997 р.	1994 р.	1998 р. (АРК)
Передвиборні плакати не повинні містити неправдивих відомостей або комерційної реклами. Заборона оприлюднення	Передвиборні плакати не повинні містити відомості, що становлять охоронювану законом таємницю, неправ-	Передвиборні плакати не повинні містити неправдивих відомостей або комерційної реклами. Заборона оприлюднення в	

	<p>в ЗМІ недостовірних матеріалів про політичну партію, виборчий блок партій або окремих кандидатів у депутати.</p> <p>У випадку розповсюдження агітаційних матеріалів із закликами до насильницького повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності держави, до національної, мовної, расової, релігійної нетерпимості виборчі комісії після отримання такої інформації зобов'язані звернутися до органів внутрішніх справ з метою припинення незаконної агітації та вжиття заходів, передбачених законодавством України.</p>	<p>диві відомості, заклики до насильницьких дій, заборонених законодавством України, або комерційну рекламу.</p>	<p>ЗМІ недостовірних матеріалів про кандидатів у депутати.</p> <p>У разі розповсюдження матеріалів із закликами до насильницького повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності держави, до національної, мовної, расової, релігійної нетерпимості виборчі комісії після отримання такої інформації зобов'язані звернутися до органів внутрішніх справ з метою припинення незаконної агітації та вжиття заходів, передбачених законодавством України.</p>
	2001 р.	1999 р.	1998 р. (ССМ)
	<p>Заборона оприлюднення ЗМІ інформації, яку партія (блок) або кандидат у депутати вважають явно недостовірною.</p> <p>Поширення у будь-якій формі матеріалів, що містять заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриву її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганди війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення,</p>	<p>Заборона оприлюднення у ЗМІ інформації, яку кандидат у Президенти, вважає явно недостовірною.</p> <p>Заборона поширення в будь-якій формі матеріалів із закликами до насильницького повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності держави, до національної, мовної, расової, релігійної нетерпимості.</p>	<p>Передвиборні плакати не повинні містити неправдивих даних або комерційної реклами.</p> <p>ЗМІ зобов'язані утримуватися від оприлюднення неперевіраних матеріалів, що компрометують кандидатів.</p>
			<p>2004 р. (АРКССМ)</p> <p>Забороняється розповсюдження завідомо недостовірних відомостей про кандидата у депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, місцеву організацію партії (блок) – суб'єкта виборчого процесу.</p> <p>Місцева організація партії (блок) – суб'єкт виборчого процесу, кандидат у</p>

	забороняється.	<p>депутати, кандидат на посаду сільського, селищного, міського голови мають право звернутися до ЗМІ, що оприлюднив інформацію, яку місцева організація партії (блок) або кандидат вважають недостовірною, з вимогою опублікувати їх відповідь. Поширення у будь-якій формі агітаційних матеріалів, що містять заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриву її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганди війни, насильства та розпалювання міжетнічної, національної, релігійної та расової ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, не допускається.</p>
--	----------------	---

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аглеева Л. Т. Предвыборная агитация в избирательном праве Российской Федерации (вопросы теории и практики) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Аглеева Лилия Тахирьяновна. – Екатеринбург, 2006. – 189 с.
2. Алимов Р. Избирательное законодательство и некоторые вопросы организации выборов в Олий Мажлис (парламент) Республики Узбекистан в 2004 году / Р. Алимов // Вісник Нац. акад. держ. управ. при Президентіві України. – 2004. – № 4. – С. 391–397.
3. Ануфриева Н. Новые положения законодательства о предвыборной агитации / Н. Ануфриева // Журнал о выборах. – 2008. – № 2. – С. 27–31.
4. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : [учеб. для вузов] / Баглай М. В. – [5-е изд.]. – М. : НОРМА, 2006. – 769 с.
5. Барабашев Г. В. Избирательная кампания: цели и средства / Г. В. Барабашев // Советское государство и право. – 1987. – № 4. – С. 5–11.
6. Барабаш Ю. Г. Проблемы совершенствования института референдарной демократии в Украине / Ю. Г. Барабаш // Юридическая наука и образование. – 2009. – № 2. – С. 16–24.
7. Барматова С. П. Місце і роль політичної комунікації у трансформації українського суспільства / С. П. Барматова // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2004. – № 2. – С. 107–119.
8. Батуренко В. В. Избирательное право и выборы в Японии (на примере парламентских выборов) : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Государственное право и управление;

- советское строительство; административное право; финансовое право» / В. В. Батуренко. – М., 1980. – 21 с.
9. Бахрах Д. Н. Административное право : [учеб. для вузов] / Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. – М. : НОРМА, 2004. – 766 с.
 10. Башаев З. Ш. Правовое регулирование предвыборной агитации в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное, муниципальное право» / З. Ш. Башаев. – М., 2006. – 27 с.
 11. Белоус Ю. С. Конституционно-правовые основы разграничения предвыборной агитации и информационного обеспечения выборов в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право, муниципальное право» / Ю. С. Белоус. – СПб., 2009. – 20 с.
 12. Богущкий О. А. Удосконалення законодавства щодо порядку використання електронних засобів масової інформації під час проведення виборів / О. А. Богущкий // Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення : доповіді, виступи, рекомендації, 13–15 лист. 2002 р., Київ. – К. : Нора-друк, 2003. – С. 330–334.
 13. Большакова О. Ю. Правові засади поширення телерадіоорганізаціями інформації про вибори: достатність, об'єктивність, збалансованість / О. Ю. Большакова // Вибори – 2006 : Досвід. Проблеми. Перспективи : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф., 31 жовт. – 1 лист. 2006 р., Київ / ЦВК. – К. : Атіка, 2007. – С. 350–365.
 14. Большакова О. Ю. Проблеми врегулювання діяльності телерадіоорганізацій щодо висвітлення виборчого процесу / О. Ю. Большакова // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2009. – № 1 (15). – С. 16–21.

15. Большаков С. В. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации / С. В. Большаков, А. Г. Головин. – [2-е изд.]. – М. : РЦОИТ, Весь мир, 2007. – 304 с.
16. Большаков С. В. Правовое регулирование участия СМИ в избирательном процессе : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Большаков Сергей Владимирович. – М., 2002. – 198 с.
17. Бондарь Н. С. Конституционная ценность избирательных прав граждан России / Н. С. Бондарь, А. А. Джагарян. – М. : Формула права, 2005. – 334 с.
18. Бродович С. М. Советское избирательное право / Бродович С. М. [предисл. Магеровский Д. А.]. – Ленинград : Госиздат, 1925. – 132 с.
19. Буева Л. П. Человек: деятельность и общение / Буева Л. П. – М. : Мысль, 1978. – 140 с.
20. Бузин А. Административные Интернет-политтехнологии (к вопросу о привлечении к административной ответственности за размещение в Интернет-блоге агитационного/информационного материала) / А. Бузин // Вебсайт Межрегионального объединения избирателей. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.votas.ru/bragin.html>.
21. Букач В. Зміст конституційних політичних свобод громадян України / Володимир Букач, Анатолій Олійник // Науковий вісник Юрид. акад. МВС : зб. наук. праць. – 2005. – № 1 (20). – С. 118–126.
22. Булаков О. Н. Институт выборов в условиях становления в Российской Федерации демократического правового государства: федеральный уровень: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Булаков Олег Николаевич. – М., 1995. – 20 с.
23. Бута В. Избирательная система СССР : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право, муниципальное право, административное управление» / В. Бута. – М., 1955. – 21 с.

24. Васильев В. И. Особенности избирательных кампаний в ФРГ / В. И. Васильев // Журнал о выборах. – 2006. – № 5. – С. 17–32.
25. Веденеев Ю. Избирательный процесс в Российской Федерации : политико-правовой и технологический аспекты / Юрий Веденеев, Владимир Лысенко // Государство и право. – 1997. – № 8. – С. 5–13.
26. Веняминава А. А. Содержание и особенности стадий избирательного процесса в первые десятилетия Советской власти / А. А. Веняминава // Общество и право. – 2008. – № 3 (21). – С. 32–36.
27. Весна 89 : География и анатомия парламентских выборов / [ред. Колосов В. А. и др.]. – М. : Прогресс, 1990. – 382 с.
28. Вешняков А. А. Выборы в первую Государственную Думу – первый опыт демократизации Российского государства / А. А. Вешняков // Журнал о выборах. – Спец. выпуск. – 2006. – С. 7–11.
29. Вешняков А. А. Международные избирательные стандарты / А. А. Вешняков // Международная жизнь. – 2001. – № 3. – С. 21–30.
30. Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування / [Г. Антонова, А. Біденко, П. Бурковський та ін.] ; за ред. Є. В. Радченка. – К. : Факт, 2003. – 258 с.
31. Виборче право України : навчальний посібник / за ред. В. Ф. Погорілка, М. І. Ставнійчук. – К. : Парламентське видавництво, 2003. – 383 с.
32. Виборчий кодекс: Закон Боснії та Герцеговини від 19.09.2001 р. // Збірник виборчих законів країн Центральної та Східної Європи : [ред. Стефана Б. Нікс]. – К. : Міжнародна фундація виборчих систем (IFES), 2001. – С. 73–112.
33. Виборчий кодекс Республіки Албанія: Закон Республіки Албанія від 08.05.2000 р. № 8609 // Збірник виборчих законів країн Центральної та Східної Європи : [ред. Стефана Б. Нікс]. – К. : Міжнародна фундація виборчих систем (IFES), 2001. – С. 3–38.

34. Вискулова В. В. Финансирование федеральных выборов в России: соотношение публично-правового и частного начал (конституционно-правовое исследование) : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право, муниципальное право» / В. В. Вискулова. – М., 2004. – 25 с.
35. Висновок Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ щодо Закону України «Про вибори народних депутатів України» (17–18 березн. 2006 р.) // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006. – № 3 (5). – С. 84–93.
36. Висновок Венеціанської комісії щодо Закону України «Про вибори народних депутатів України», прийнятий на 66-му пленарному засіданні Комісії 17–18 березня 2006 р. // Вибори та демократія. – 2006. – № 1 (7). – С. 21–26.
37. Владимирский-Буданов М. Ф. Новые исследования о Боярской Думе / Михаил Фёдорович Владимирский-Буданов. – СПб. : Типография В. Безобразова и Ко., 1880. – 22 с.
38. Водовозов В. В. Всеобщее избирательное право и применение его к России // Правовое государство и народное голосование : статьи / В. В. Водовозов. – СПб.: Изд. Н. Глаголева, 1906. – Вып. 2. – С. 91–218.
39. Водовозов В. В. Избирательное право в Европе и России / В. В. Водовозов. – Санкт-Петербург : Брокгауз-Ефрон, 1906. – 65, [1] с. ; 21 см. – (Библиотека самообразования; 1906, вып. 3) .
40. Водолагин А. А. Интернет-СМИ как арена политической борьбы / А. А. Водолагин // Общественные науки и современность. – 2002. – № 1. – С. 49–67.
41. В чем заключается технология политической рекламы, и какие цели она преследует? // Вебсайт онлайн-журнала о выборах. «Избиратель. ru». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://izbiratel.ru/vibornie/2006/09/25/politicheskaya.html>.

42. Выборные технологии // Вебсайт онлайн-журнала о выборах. «Избиратель. ru». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://izbiratel.ru/vibornie/2006/10/18/vibornie_368.html.
43. Ганжуров Ю. Політична реклама чи політична пропаганда? / Ю. Ганжуров // Віче. – 2004. – № 9 (150). – С. 16–18.
44. Гантман В. И. США: Государство. Политика. Выборы / В. И. Гантман, С. А. Микоян. – М. : Юрид. лит-ра, 1969. – 192 с.
45. Гессен В. М. Государственная Дума / В. М. Гессен // Конституционное государство : статьи. – [2-е изд.] – СПб., 1905. – С. 460–526.
46. Голованов Д. Россия: право на предвыборную агитацию – трансформация института? / Д. Голованов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2006. – № 3. – С. 181–187.
47. Головатий М. Ф. Мистецтво політичної діяльності : навч. посіб. / Головатий М. Ф. – К. : МАУП, 2002. – 176 с. – (Бібліогр. : С. 164–174).
48. Городовое Положение от 11.06.1892 г. // Вебсайт Библиотеки электронных ресурсов исторического факультета Моск. гос. ун-та им. М. В. Ломоносова. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/EText/grd1892.htm>.
49. Горшенев А. Н. Советская избирательная система / А. Н. Горшенев, И. Б. Челянов. – М. : Госполитиздат, 1958. – 48 с.
50. Гряде В. Як політична реклама діє на свідомість виборця / В. Гряде // Віче. – 2006. – № 1–2. – С. 21–22.
51. Губанов А. Избирательные технологии серебряного века / Александр Губанов, Андрей Литвинов // Среда. – 1999. – № 11 (17). – С. 8–10.
52. Гудзь Л. В. Гарантії виборчих прав громадян України і досвід їх реалізації в зарубіжних країнах / Л. В. Гудзь // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. – 2006. – Вип. 33. – С. 50–58.
53. Гурвич Г. С. Вся власть советам / Г. С. Гурвич // Сборник статей о пролетарской революции и праве. – Петроград, 1918. – № 1–4. – С. 1–21.

54. Дамаскин О. В. Актуальные вопросы теории и практики избирательного процесса / О. В. Дамаскин // Избирательное законодательство и выборы в регионах: теория и практика : [сб. науч. работ / науч. ред. Юсов С. В.]. – М. : ТК Велби, Проспект, 2005. – С. 86–95.
55. Денисов А. И. Общая система социалистической демократии / Андрей Иванович Денисов. – М. : Юрид. лит-ра, 1975. – 248 с.
56. Дмитриев Ю. А. Избирательное право и процесс в Российской Федерации : [учеб. пособие] / Ю. А. Дмитриев, В. Б. Израелян. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2004. – 864 с.
57. Додонов О. Ф. Маніпулювання поведінкою робітників у ході виборів і регламентація їх представництва у депутатському корпусі СРСР у 60-80-ті роки / О. Ф. Додонов // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2000. – № 4. – С. 259–266.
58. Долежан В. В. Проблеми правового регулювання організації і проведення масових публічних акцій / В. В. Долежан // Право України. – 2003. – № 7. – С. 84–89.
59. Домбровський І. П. Розгляд судами справ за позовами до засобів масової інформації про захист честі, гідності й ділової репутації та компенсацію моральної шкоди / І. П. Домбровський // Вісник Верховного Суду України. – 1998. – № 2. – С. 42–46.
60. Домбругова А. Де ж «ховається» передвиборна агітація? / Анжеліка Домбругова, Володимир Примак // Юридичний вісник України. – 2006. – № 12. – С. 4–5.
61. Дробуш І. В. Актуальні проблеми юридичної відповідальності у сфері реалізації виборчих прав громадян України / І. В. Дробуш // Часопис Київського університету права. – 2006. – № 4. – С. 58–63.
62. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (Протокол № 1) / Принята государствами – членами Совета Европы в

- Риме 04.11.1950 г., Протокол № 1 – в Париже 20.03.1952 г. // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 2. – Ст. 163.
63. Евстратов А. М. Предвыборная агитация на выборах в Государственную Думу Российской империи / А. М. Евстратов, А. В. Ивкова // История государства и права. – 2007. – № 11. – С. 24–26.
64. Елизаров В. Г. Конституционно обоснованные ограничения свободы массовой информации в ходе избирательных кампаний и просчёты нового законопроекта / В. Г. Елизаров // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 75–83.
65. Енциклопедія Українознавства / [уклад. М. Абаза, З. Голов'янку]. – Т. 1. – Львів, Молоде життя, 1993. – 400 с.
66. Желтов М. В. Избирательное право и выборы / Желтов Максим Викторович. – Новосибирск : Изд-во СО РАН, 2004. – 184 с.
67. Журавський В. С. Новий Закон про місцеві вибори: переваги і недоліки / В. С. Журавський // Юридичний вісник України. – 2005. – № 13. – С. 1,5.
68. Замніус В. М. Виборче законодавство України напередодні змін. Аналіз перспективного виборчого законодавства України та іноземний досвід / В. М. Замніус, Д. М. Ктляр, А. М. Євгенєва // Парламент. – 2001. – № 4. – С. 36–47.
69. Збірник виборчих законів країн Центральної та Східної Європи : [ред. Стефана Б. Нікс]. – К. : Міжнародна фундація виборчих систем (IFES), 2001. – 410 с.
70. Збірник рішень судів за результатами розгляду скарг і заяв суб'єктів виборчого процесу з виборів депутатів Верховної Ради АРК, місцевих рад та сільських, селищних та міських голів 2006 року / [редкол.: Я. В. Давидович (голова), М. І. Мельник (заст. голови), М. І. Ставнійчук (заст. голови) та ін.]. – К. : Атіка, 2007. – 744 с.
71. Зінченко О. О. Журналіст і передвиборна агітація: проблеми правової захищеності / О. О. Зінченко // Засоби масової інформації у виборах:

- права, обов'язки, відповідальність : матеріали наради-семінару з представниками ЗМІ України, 19 груд. 2001 р. – К. : ЦВК, 2001. – С. 25–30.
72. Иванченко А. В. Организационно-правовая основа избирательного процесса в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание науч. степени докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право, муниципальное право» / А. В. Иванченко. – М., 1997. – 49 с.
73. Иванченко А. В. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии / А. В. Иванченко, А. Е. Любарев. – [2-е изд., испр. и доп.]. – М. : Аспект Пресс, 2007. – 232 с.
74. Игнатенко В. В. Словарь по избирательному праву / В. В. Игнатенко, А. Е. Штурнев. – Иркутск : Изд-во ИГЭА, 1999. – 399 с.
75. Игнатенко В. В. Юридическая ответственность и избирательный процесс / Игнатенко В. В. – М. : РЦОИТ, 2003. – 143 с. – (Прикл. юриспруденция).
76. Игнатъев В. И. Избирательное право / В. И. Игнатъев // Конституция пролетарской диктатуры и буржуазная демократия : сб. статей Г. С. Гурвича, Н. И. Челябинова, В. И. Игнатъева. – М. : Изд-во журн. «Власть Советов», 1928. – С. 55–72.
77. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : [учебн. для вузов / отв. Ред. А. А. Вешняков]. – М. : Норма, 2003. – 816 с.
78. Избирательный кодекс Азербайджанской Республики : Закон Азербайджанской Республики от 27.05.2003 г. № 461-ІІQ // Вебсайт Центральной избирательной комиссии Азербайджанской Республики. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.cec.gov.az/ru/main_ru.htm#.
79. Избирательный кодекс Республики Армения : Закон Республики Армения от 05.02.1999 г. // Вебсайт Центра «Евразия». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.old.eurasia-media.ru/law/arm_o_izb.shtml.

80. Избирательный кодекс Республики Беларусь : по состоянию на октябрь 2009 г. // Вебсайт «ПРАВО» (Законодательство Республики Беларусь). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.kulichki.com/vip/izbir/>.
81. Исаев И. А. История государства и права России : учеб. пособ. / Исаев И. А. – М. : Юрист, 1994. – 272 с.
82. Искандаров У. С. Избирательный процесс в Российской империи (вторая половина XVIII – начало XX вв.) : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / У. С. Искандаров. – Краснодар, 2007. – 26 с.
83. Иванов В. Правове регулювання інтернет. Деякі аспекти / В. Иванов // Свобода висловлювань і приватність. – 2002. – № 3. – С. 21–27.
84. Ільків М. Радянський «парламентаризм» у Західній Україні 1939–1941 років / М. Ільків // Актуальні проблеми правознавства : наук. зб. ЮІ. ТАНТ. – Тернопіль, 2000. – С. 23–32.
85. Ільков О. М. Розгляд звернень суб'єктів виборчого процесу зі скаргами до Центральної виборчої комісії / О. М. Ільков // Виборче законодавство України: проблеми та шляхи їх вирішення : за матеріалами наук.-практ. конф. та круг. столів / Ін-т виборчого права. – К. : ФАДА, ЛТД, 2005. – С. 32–41.
86. Кабышев В. Т. Правовые институты и конституционные гарантии непосредственного социалистического народовластия в советском государстве : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Государственное право и управление; советское строительство; административное право; финансовое право» / В. Т. Кабышев. – Саратов, 1969. – 24 с.

87. Какителашвили М. М. Конституционно-правовые аспекты финансирования выборов в Российской Федерации / М. М. Какителашвили // Право и политика. – 2007. – № 11. – С. 16–25.
88. Кальченко С. В. Деякі аспекти нормативної регламентації передвиборної агітації через призму рішень судів за наслідками розгляду виборчих спорів / С. В. Кальченко // Вибори та демократія. – 2008. – № 1 (15). – С. 48–57.
89. Кальченко С. В. До проблеми якості законів через неоднакові правові позиції судів при розгляді виборчих спорів / С. В. Кальченко // Юридичний журнал. – 2006. – № 8 (50). – С. 113–133.
90. Кальченко С. В. Дослідження новел законодавства щодо відповідальності за порушення виборчого законодавства / С. В. Кальченко // Вибори та демократія. – 2006. – № 1 (7). – С. 109–117.
91. Кальченко С. В. Розгляд виборчих спорів у судовому порядку: аспекти тлумачення та застосування правових норм через призму встановлення мети закону / С. В. Кальченко // Вибори – 2006: Досвід. Проблеми. Перспективи : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 31 жовт. – 1 лист. 2006 р. – К. : Атіка, 2007. – С. 274–281.
92. Кальченко С. Передвиборна агітація: досвід та перспективи участі ЗМІ / Сергій Кальченко, Олександр Барабаш // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2005. – № 1. – С. 65–69.
93. Каревина Е. Экономические факторы политического успеха: анализ на примере последних президентских выборов в Украине / Е. Каревина // СОЦИС. – 2001. – № 2. – С. 90–104.
94. Карпачова Н. І. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні : [перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради з прав людини] / Ніна Іванівна Карпачова. – К. : Книжкова друкарня Наукової книги, 2000. – 378 с.

95. Керівні принципи щодо заборони та розпуску політичних партій та подібних заходів, ухвалені Венеціанською комісією на 41-й сесії 10–11 груд. 1999 р. // *Вибори та демократія*. – 2007. – № 4 (14). – С. 82–86.
96. Ключевые факторы российских выборов // Вебсайт Института развития избирательных систем (ИРИС). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.democrasy.ru/library/publications/media/jour_inv/page4.html
97. Князевич Р. П. Теоретичні основи виборів Президента України / Р. П. Князевич // *Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. праць*. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – № 15. – С. 113–119.
98. Князев С. Д. Избирательный процесс: понятие, особенности и структура / С. Д. Князев // *Известия вузов. Правоведение*. – 1999. – № 3. – С. 42–54.
99. Князев С. Д. Современное российское избирательное право: понятие, принципы, источники : [монография] / Князев С. Д. – Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 1999. – 160 с.
100. Ковешников Е. М. Конституционное право стран Содружества Независимых Государств : [учеб. для вузов] / Ковешников Е. М., Марченко М. Н., Стешенко Л. А.. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 464 с.
101. Ковлер А. И. Избирательные технологии: российский и зарубежный опыт / Ковлер А. И. – М. : Ин-т гос-ва и права Рос. АН, 1995. – 115 с.
102. Ковриженко Д. С. Висвітлення виборів у ЗМІ: стандарти Ради Європи, ЄС, законодавство і практика європейських країн (аналітичний звіт) / Ковриженко Д. С. – К. : USAID, НАМ, 2010. – 63 с.
103. Ковриженко Д. С. Удосконалення законодавства про вибори народних депутатів України в контексті рекомендацій офіційних спостерігачів на виборах Президента України у 2004 році / Д. С. Ковриженко // *Часопис Парламент*. – 2005. – № 4. – С. 25–43.

104. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446 (зі змінами).
105. Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи щодо виборів, прийняті Венеціанською комісією на 51-й пленарній сесії (Венеція, 5–6 липня 2002 р.) // Вибори та демократія. – 2006. – № 4 (10). – С. 86–110.
106. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях: Закон Республики Казахстан от 30.01.2001 г. № 155-2 с изм. // Ведомости Парламента. – 2001. – № 5. – Ст. 24.
107. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122 (зі змінами).
108. Колесник Р. Майстерність «імпровізації». Політика за гроші / Р. Колесник // Український юрист. – 2004. – № 9 (21). – С. 34–37.
109. Колюшин Е. И. Конституционное право России : [курс лекций] / Колюшин Е. И. – М. : Городец, 2006. – 415 с.
110. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ от 07.10.2002 г. // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. – 2002. – № 3 (34). – С. 343–366.
111. Кондратюк О. В. Конституційно-правові засади ведення передвиборної агітації у формі публічних заходів / О. В. Кондратюк // Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення : доповіді, виступи, рекомендації, 13–15 лист. 2002 р., Київ. – К. : Нора-друк, 2003. – С. 335–339.
112. Конституции государств Европейского Союза : [ред. Л. А. Окуньков]. – М. : «ИНФРА-М-НОРМА». – 2002. – 816 с.
113. Конституційне право України : підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / ред. В. Ф. Погорілко. – К. : Наук. думка, 1999. – 724 с.

114. Конституція (основний закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки : Прийн. Президією Надзвичайного XIV З'їзду Рад Української Радянської Соціалістичної Республіки від 11.06.1937 р. // Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украинской Советской Социалистической Республики. – 1937. – № 30. – Ст. 121.
115. Конституция СССР от 07.10.1977 г. // Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Конституции (Основные Законы) Союзных Советских Социалистических Республик. – М. : Юрид. лит-ра., 1978. – С. 15–46.
116. Конституция Украинской ССР 1978 г. // Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Конституции (Основные Законы) Союзных Советских Социалистических Республик. – М. : Юрид. лит-ра., 1978. – С. 91–116.
117. Конституція України : Прийн. на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – ст. 141.
118. Коркунов Н. М. Русское государственное право : [учеб.] / Николай Михайлович Коркунов. – [7-е изд.]. – СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1913. – 729 с. – (Часть особенная; т. 2).
119. Королько В. Передвиборча комунікаційно-агітаційна кампанія: політичний феномен, структура, функції / В. Королько // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2002. – № 1. – С. 80–86.
120. Кошемарина С. В. Правовое регулирование информационного обеспечения выборов в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право, муниципальное право» / С. В. Кошемарина. – М., 2006. – 23 с.
121. Кошинець В. В. Особливості проведення виборів в установах Державної кримінально-виконавчої служби України / В. В. Кошинець // Вибори – 2006. Досвід. Проблеми. Перспективи : зб. матеріалів міжнар. наук.-

- практ. конф., Київ, 31 жовт.–1 листоп. 2006 р. – К. : Атіка, 2007. – С. 439–444.
122. Кременецкий С. М. Демократизация избирательной системы и выборов в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Кременецкий Сергей Михайлович. – М., 1997. – 184 с.
123. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131 (зі змінами).
124. Кримінальний кодекс Української РСР : Затв. Законом Української РСР від 28.12.1960 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1961. – № 2. – Ст. 14.
125. Крупин В. Г. Общетеоретические проблемы процедуры формирования органов социалистического государства : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория государства и права, история государства и права» / В. Г. Крупин. – Харьков, 1981. – 20 с.
126. Крутоголов М. А. Выборы в СССР и странах капитала / Крутоголов М. А. – М. : Изд-во ИМО, 1958. – 63 с.
127. Кряжков В. А. Состязательность кандидатов в депутаты / В. А. Кряжков // Советское государство и право. – 1990. – № 6. – С. 39–49.
128. Купцов А. Маніпулятивна складова соціальної взаємодії в контексті політичного маркетингу / А. Купцов // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2004. – № 2. – С. 91–106.
129. Курский Д. И. На путях развития советского права : [сб. статей] / Дмитрий Иванович Курский. – М. : Юриздат НКЮ СССР, 1927. – 119 с.
130. Курс советского государственного права / [Лепёшкин А. И., Ким А. И., Мишин Н. Г., Романов П. И.]. Т.2. – М. : Госюриздат, 1962. – 600 с.
131. Кучин А. С. Субъектный и содержательный подходы к идентификации предвыборной агитации / А. С. Кучин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 2. – С. 36–39.

132. Кушніренко О. Г. Конституційно-правові засади участі засобів масової інформації у висвітленні виборів Президента України / О. Г. Кушніренко, Т. М. Слінько // Наук. вісник Дніпр. юрид. інституту МВС України. – 2000. – № 3–4. – С. 54–61.
133. Лазаревский Н. И. Народное представительство и его место в системе других государственных установлений // Конституционное государство : статьи / Н. И. Лазаревский. – [2-е изд.] – СПб., 1905. – С. 179–223.
134. Лазніков В. М. Передвиборна агітація: проблеми визначення та обмеження / В. М. Лазніков // Право вибору. – 2005. – № 1. – С. 78–80.
135. Лашкіна М. Взаємодія органів державної влади і засобів масової інформації в демократичних країнах (на прикладі Польщі та ФРН) / М. Лашкіна // Вісник Нац. акад. держ. управління при Президентові України. – 2007. – № 2. – С. 138–149.
136. Легеза Ю. О. Щодо вдосконалення регламентації правового статусу засобів масової інформації / Ю. О. Легеза // Вісник Львів. ун-ту. – Серія юридична. – 2004. – Вип. 39. – С. 229–236.
137. Лейзерау А. Т. Савецкая выбарчая сістэма / Лейзерау А. Т. – Мінск : Выдавецтва БДУ ЫМЯ У.І. Леніна, 1974. – 176 с.
138. Лемішко Ю. М. Конституційно-правові основи участі громадян України у масових публічних заходах : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Ю. М. Лемішко. – Х., 2009. – 19 с.
139. Лемішко Ю. М. Конституційно-правові основи участі громадян України у масових публічних заходах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Лемішко Юрій Миколайович. – Х., 2009. – 229 с.
140. Лисовский С. Ф. Избирательные технологии: история, теория, практика / С. Ф. Лисовский, В. А. Евстафьев. – М. : РАУ Университет, 2000. – 319 с.

141. Лобанов О. Принципы регулирования предвыборной агитации на телевидении Европы и США / О. Лобанов // Законодательство и практика масс-медиа. – 2002. – № 7 (19). – С. 31–34.
142. Лобачова М. Президентські вибори в Казахстані: між демократією та авторитаризмом / М. Лобачова, О. Тимошенко, Я. Лепетун // Вибори та демократія. – 2005. – № 4 (6). – С. 88–92.
143. Логвиненко М. І. Деякі питання діяльності міліції з профілактики правопорушень, які вчиняються під час проведення масових акцій / М. І. Логвиненко // Забезпечення правопорядку та безпеки громадян у контексті реформування міліції громадської безпеки : матеріали наук.-практ. конф., 17 берез. 2006 р., Харків / М-во внутр. справ. – Х. : Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2006. – С. 38–41.
144. Луговой В. В. Гражданская община и выборы в Римской республике : [очерки по истории выборов и избирательного права / науч. ред.: Н. Богодарова, Ю. Веденеев] / Луговой В. В. – Калуга-Москва : Символ, 1997. – С. 41–76.
145. Лысенко В. И. Представительные начала и избирательные системы в контексте правового регулирования избирательного процесса / В. И. Лысенко // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – 1997. – № 3. – С. 76–88.
146. Люблінський П. І. Злочини проти виборчого права / П. І. Люблінський // Вибори та демократія. – 2007. – № 1 (11). – С. 70–78.
147. Магера А. Й. Окремі аспекти проведення передвиборної агітації та діяльності засобів масової інформації / А. Й. Магера // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2005. – № 2 (2). – С. 32–38.
148. Магера А. Й. Окремі аспекти проведення передвиборної агітації та діяльності засобів масової інформації під час виборів 2006 р. / А. Й. Магера // Вибори – 2006. Досвід. Проблеми. Перспективи : зб.

- матеріалів міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 31 жовт.–1 листоп. 2006 р. – К. : Атіка, 2007. – С. 344–347.
149. Магера А. Й. Правове забезпечення проведення передвиборної агітації / А. Й. Магера // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2005. – № 1. – С. 30–31.
150. Магера А. Й. Правове та організаційне забезпечення передвиборної агітації під час виборів Президента України 2004 року: практичні проблеми, шляхи їх вирішення / А. Й. Магера // Вибори Президента України – 2004: проблеми теорії та практики : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф., 9–10 червня 2005 р., К.: Атіка, 2005. – С. 482–490.
151. Макаренко Г. Виборча кампанія: випробування парттехнологіями, або кілька запитань щодо майбутніх виборів / Г. Макаренко // Юридичний вісник України. – 2005. – № 31. – С. 5.
152. Максакова Р. М. Основні стадії та механізм організації і проведення місцевих виборів в Україні / Р. М. Максакова // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 8. – С. 94–96.
153. Максакова Р. М. Особливості організації та проведення місцевих виборів 2006 року в Україні / Р. М. Максакова // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006. – № 2 (4). – С. 86–91.
154. Малишев М. Проблеми Закону про місцеві вибори / М. Малишев // Вибори та демократія. – 2005. – № 3 (5). – С. 61–65.
155. Малкін Є. Б. Основи виборчих технологій та партійного будівництва / Є. Б. Малкін, Є. Б. Сучков. – К. : Основні цінності, 2005. – 528 с.
156. Малюков А. А. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право, муниципальное право» / А. А. Малюков. – М., 2004. – 22 с.
157. Марцеляк О. В. Вибори народних депутатів України : [навч. посіб.] / Олег Володимирович Марцеляк. – Х. : ПРОМЕТЕЙ-ПРЕС, 2007. – 620 с.

158. Матейкович М. С. Проблемы конституционной ответственности субъектов избирательного процесса в Российской Федерации / М. С. Матейкович // Государство и право. – 2001. – № 10. – С. 28–35.
159. Мачковский Л. Г. Уголовная ответственность за воспрепятствование проведению публичных мероприятий / Л. Г. Мачковский // Уголовное право. – 2004. – № 1 (янв.–март). – С. 31–33.
160. Международные избирательные стандарты : [сб. документов / отв. Ред. А. А. Вешняков, науч. ред. В. И. Лысенко]. — М. : Издательство ВЕСЬ МИР, 2004. – 1152 с.
161. Михайлов Г. С. Советское представительство и избирательное право / Михайлов Г. С. – М. : Ред.-издат. секция Народного комиссариата внутренних дел, 1922. – 22 с.
162. Мишин А. А. Избирательное право и избирательные системы буржуазных стран / Август Алексеевич Мишин. – Саранск : Изд-во Моск. ун-та, 1962. – 70 с.
163. Мішура В. Д. Політична реклама у виборчій кампанії / В. Д. Мішура // Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення : доповіді, виступи, рекомендації, 13–15 лист. 2002 р., Київ. – К. : Нора-друк, 2003. – С. 340–343.
164. Міщенко С. М. Стаття 39 Конституції України: проблемні питання застосування / С. М. Міщенко, С. А. Солоткий // Вісник Верховного Суду України. – 2002. – № 1 (29). – С. 56–59.
165. Мостовщиков В. Д. Проблемы правового регулирования передвыборной агитации и её финансирования в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Мостовщиков Владимир Дмитриевич. – Екатеринбург, 1998. – 185 с.
166. Мурашин Г. О. Міжнародне сприяння здійснення безпосередньої демократії (участь іноземних спостерігачів у підготовці та проведенні

- виборів та референдуму в Україні) / Г. О. Мурашин // Право України. – 2000. – № 8. – С. 6–10.
167. Мягков М. О. Національна традиція українського права у формуванні законодавства України про вибори / М. О. Мягков // Держава і право : зб. наук. праць. Юрид. і політ. науки. Вип. 29. – К. : Ін-т д-ви і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2005. – С. 510–514.
168. Мягков М. О. Перешкоджання здійсненню виборчого права: проблеми кримінальної відповідальності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право» / М. О. Мягков. – К., 2006. – 20 с.
169. Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» / [відп. Ред. Ю. Б. Ключковський]. – К. : Парламентське вид-во, 2006. – 680 с.
170. Некрасов Е. Е. Выборы как институт прямого народовластия / Е. Е. Некрасов, Л. А. Головань // Труды юридического факультета Северо-Кавказского государственного технического университета. Вип. 4. – Ставрополь : Изд-во СевКазГТУ, 2004. – С. 30–39.
171. Нижник В. Є. Радянська виборча система / В. Є. Нижник, О. О. Карлов. – К. : Вид-во політ. л-ри України, 1969. – 64 с.
172. Носкова Г. Н. Конституционно-правовые гарантии народовластия в современной России : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право, муниципальное право» / Г. Н. Носкова. – Саратов, 2007. – 26 с.
173. Ныров Б. Ф. Состояние законодательства относительно информирования населения в ходе муниципальных выборов / Б. Ф. Ныров // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 9. – С. 28–35.
174. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон РФ от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 28.12.2010 г. № 404-ФЗ) // Вебсайт Цен-

- тральной избирательной комиссии Российской Федерации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://cikrf.ru/law/federal_law/zakon_02_67fz_n.html.
175. Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилению их связей с массами : Постановление ЦК КПСС от 22.01.1957 г. // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 7. – М., 1971.
176. Об учреждении в Москве комиссии для сочинения проекта нового Уложения и о выборе в оную депутатов : Указ, данный Сенату, от 14.12.1766 г. // Полное собрание законов Российской империи. Т. XVII. [СПб]., 1830. – Ст. 12801.
177. О временных правилах об ограждении свободы и правильности предстоящих выборов в Государственный совет и Государственную думу, а также беспрепятственной деятельности сих установлений: Указ от 08.03.1906 г. // Полное собрание законов Российской империи [3-е]. – Т. XXVI. – Отд. 1. – Ст. 27 506.
178. Овчинникова М. А. Связи с общественностью как технология президентской власти в США : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Овчинникова Мария Александровна. – М., 2002. – 248 с.
179. О выборах в Верховный Совет СССР : положение ЦИК СССР от 09.07.1937 г. // Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства СССР. – 1937. – № 43. – Ст. 182.
180. О выборах в Учредительное Собрание : Положение от 23.09.1917 г. // Известия Всероссийской по делам о выборах в Учредительное Собрание комиссии. – 1917. – № 1. – Ст. 7. – [Петроград : гос. Тип., 1917. – 126 с.].
181. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ : Закон Российской Федерации от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ с изм. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.votas.ru/gd-07.htm>.

182. О выборах народных депутатов Литовской ССР : Закон Литовской ССР // Ведомости Верховного Совета и Правительства Литовского ССР. – 1989. – № 20. – Ст. 376.
183. О выборах народных депутатов СССР : Закон СССР от 01.12.1988 г. № 9855-XI // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1988. – № 49. – Ст. 729.
184. О выборах Президента РФ : Закон Российской Федерации от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ (в ред. от 28.12.2010 г. № 404-ФЗ) с изм. // Вебсайт КонсультантПлюс. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=108639;fld=134;dst=4294967295;from=70288-0>.
185. Огурцов А. П. Деятельность : философский энциклопедический словарь / А. П. Огурцов, Э. Г. Юдин. – М. : Сов. энциклопедия, 1983. – 220 с.
186. О задачах, финансировании и предвыборной агитации политических партий (Закон о партиях) : Федеральный закон от 2 июля 1975 г. // Австрийская Республика. Конституция и законодательные акты / [пер. с немец., сост. Морщакова Т. Г. ; редкол.: Барабашев Г. В. И др.]. – М. : Прогресс, 1985. – С. 116–124.
187. О Латвийском радио и телевидении : Закон Латвийской Республики от 08.09.1995 г. // Вебсайт Медиа-Центра «Евразия». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.old.eurasia-media.ru/law/lat_o_rtv.shtml.
188. О печати : Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР от 28.10.1917 г. // Вебсайт бесплатной правовой документации zaki.ru. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=2124>.
189. О политических партиях : Закон Федеративной Республики Германии от 24.07.1967 г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://archive.civitas-russia.ru/upload/publication/115743970257.htm>.

190. О предвыборной агитации перед выборами в Сейм : Закон Латвийской Республики // Ведомости Сейма и Кабинета министров Латвийской Республики. – 1995. – № 18; 1998. – № 21 (с изм. от 20.06.2002 г.)
191. Очерки по истории выборов и избирательного права : учеб. пособие / [авт. проекта Ю. А. Веденеев и др.; науч. ред. Ю. А. Веденеев, Н. А. Богодарова]; Рос. центр обучения избират. комиссии Рос. Федерации, Калуж. обл. фонд возрождения ист.- культ. и духовных традиций «Символ». – Калуга : Символ, 2002. – 692 с.
192. Пальгунова Т. М. Выборы в местные Советы / Тамара Михайловна Пальгунова. – М. : Юрид. лит-ра, 1977. – 64 с.
193. Панкратов В. В. Избирательная система России как результат правового регулирования выборов в представительные органы власти : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право, муниципальное право» / В. В. Панкратов. – М., 2005. – 28 с.
194. Пилипенко А. Н. Финансирование выборов в зарубежных государствах / А. Н. Пилипенко // Вестник ЦИК РФ. – 1998. – № 8 (62). – С. 42–52.
195. Подгорная Л. Д. Политическая реклама как форма коммуникации современного общества / Л. Д. Подгорная // Вестник Российского университета дружбы народов. – Серия: Политология. – 2006. – № 8. – С. 85–94.
196. Позачергові вибори народних депутатів України 2007 року : [інформ.-довідкове видання / голов. редкол.: Шаповал В. М. (голова) та ін.]. – К. : Фенікс, 2008. – 704 с.
197. Пойченко А. М. Теорія політики і політична діяльність: проблеми взаємозв'язку, розробки і застосування інноваційних технологій в сучасній Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути і процеси» / А. М. Пойченко. – К., 1996. – 68 с.

198. Полевий В. Стягнення, що можуть застосовуватися як заходи конституційної відповідальності партій: проблеми їх застосування / В. Полевий // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 2. – С. 80–82.
199. Полуэхтова И. А. Телевидение как механизм социального контроля / И. А. Полуэхтова // Вестник Московского университета. – Сер. 18. Социология и политология. – 1998. – № 1. – С. 49–61.
200. Порядок проведения в Москве предвыборной агитации посредством агитационных публичных мероприятий // Вебсайт Инфограда: интерактивные сервисы. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.infograd.ru/iportal/main/article/Article.SelectProblemArt?RubricId=32&ArticleId=14192>.
201. Постников А. Е. Избирательное право России : [учебн.] / Постников А. Е. – М. : Инфра-М – Норма, 1996. – 224 с.
202. Постников А. Е. Путеводитель по избирательному праву России. Пособие для кандидатов и членов избирательных комиссий / А. Е. Постников, Л. Г. Алехичева // Вебсайт Института развития избирательных систем (ИРИС). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.democracy.ru/library/practice/commissions/PostnikovGuide_2003.
203. Правове регулювання свободи мирних зібрань : [матеріали громад. слухань / упоряд.: Є. Захаров, В. Яворський]. – Харків : Фоліо, 2005. – 96 с.
204. Предвыборная агитация: теория и практика / отв. Ред. И. С. Бондарь. – М. : ОАО «Издательский дом «Городец», «Формула права», 2004. – 220 с.
205. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву. («Круглый стол» журнала «Государство и право») // Государство и право. – 1998. – № 7. – С. 20–42.

206. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів : [монографія / наук. ред. Ю. М. Тодика]. – Х. : Право, 2009. – 540 с.
207. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим : Закон України від 12.02.1998 р. № 118/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 6–7. – Ст. 24.
208. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 10.07.2010 р. № 2487-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 35–36. – Ст. 491 (зі змінами).
209. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 06.04.2004 р. № 1667-IV// Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 30–31. – Ст. 382.
210. Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад : Закон України від 24.02.1994 р. № 3996-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 8. – Ст. 38.
211. Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР : Закон УРСР від 27.10.1989 р. № 8305-XI // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1989. – № 45. – Ст. 627.
212. Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 14.01.1998 р. № 14/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 3–4. – Ст. 15.
213. Про вибори до Верховної Ради Української РСР : Закон УРСР від 19.12.1978 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1979. – № 1. – Ст. 9.
214. Про вибори до місцевих Рад народних депутатів Української РСР : Закон УРСР від 27.06.1979 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1979. – № 28. – Ст. 359.
215. Про вибори до Палати Представників і Сенату : Закон Румунії від 1992 р. № 68/1992 // Збірник виборчих законів країн Центральної та

- Східної Європи : [ред. Стефана Б. Нікс]. – К. : Міжнародна фундація виборчих систем (IFES), 2001. – С. 353–372.
216. Про вибори до Парламенту Чеської Республіки та про зміни до інших законів : Закон Чеської Республіки від 01.01.1996 р. № 247 // Збірник виборчих законів країн Центральної та Східної Європи : [ред. Стефана Б. Нікс]. – К. : Міжнародна фундація виборчих систем (IFES), 2001. – С. 509–536.
217. Про вибори до Сейму : Закон Литовської Республіки зі змін. від 18.07.2000 р. № VIII-1870 та 19.09.2000 р. № VIII-1937 // Збірник виборчих законів країн Центральної та Східної Європи : [ред. Стефана Б. Нікс]. – К. : Міжнародна фундація виборчих систем (IFES), 2001. – С. 151–186.
218. Про вибори до Сейму Польської Республіки та до Сенату Польської Республіки : Закон Польської Республіки від 12.04.2001 р. // Збірник виборчих законів країн Центральної та Східної Європи : [ред. Стефана Б. Нікс]. – К. : Міжнародна фундація виборчих систем (IFES), 2001. – С. 279–327.
219. Про вибори до Словацької Національної Ради : Закон Словацької Республіки в ред. від 20.05.1998 р. // Збірник виборчих законів країн Центральної та Східної Європи : [ред. Стефана Б. Нікс]. – К. : Міжнародна фундація виборчих систем (IFES), 2001. – С. 381–395.
220. Про вибори народних депутатів СРСР : Закон СРСР від 01.12.1988 р. № 9855-XI // Відомості Верховної Ради СРСР. – 1988. – № 49. – Ст. 729.
221. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 25.03.2004 р. № 1665-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 27–28. – Ст. 366 (зі змінами); у новій редакції від 07.07.2005 р. № 2777-IV. – Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 38–39. – Ст. 449 (зі змінами).

222. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 18.11.1993 р. № 3623-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 48. – Ст. 455.
223. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 24.09.1997 р. № 541/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 43. – Ст. 280.
224. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 24.10.2001 р. № 2766-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 51–52. – Ст. 265.
225. Про вибори народних депутатів Української РСР : Закон УРСР від 27.10.1989 р. № 8304-XI // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1989. – Додаток до № 45. – Ст. 626.
226. Про вибори Президента Республіки Польща : Закон Республіки Польща зі змін. 2000 р. // Збірник виборчих законів країн Центральної та Східної Європи : [ред. Стефана Б. Нікс]. – К. : Міжнародна фундація виборчих систем (IFES), 2001. – С. 328–349.
227. Про вибори Президента Російської Федерації : Закон Російської Федерації від 10.01.2003 р. № 19-ФЗ зі змін. // Вебсайт Конституции Российской Федерации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/act/president/185413/>.
228. Про вибори Президента України : Закон України від 05.03.1999 р. № 474-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 14. – Ст. 81 (зі змінами); у новій редакції від 18.03.2004 р. № 1630-IV. – Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 20–21. – Ст. 291 (зі змінами).
229. Про вибори Президента Української РСР : Закон України від 05.07.1991 р. № 1297-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 33. – Ст. 448.

230. Про вибори Президента Української РСР : Закон про внесення змін і доповнень до Закону України від 24.02.1994 р. № 3997-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 8. – Ст. 40.
231. Про вибори у Республіці Казахстан : Закон Республіки Казахстан від 28.09.1998 р. № 2464 зі змін. // Вебсайт «Законодательство Казахстана on-line». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=00008&ogl=01001&og=1>.
232. Про вибори членів парламенту: Закон Болгарії від 09.04.2001 р. // Збірник виборчих законів країн Центральної та Східної Європи : [ред. Стефана Б. Нікс]. – К. : Міжнародна фундація виборчих систем (IFES), 2001. – С. 41–62.
233. Про вибори членів Парламенту Республіки Угорщина: постанова Угорщини від 1989 р. № XXXIV, зі змін. Закону від 1998 р. // Збірник виборчих законів країн Центральної та Східної Європи : [ред. Стефана Б. Нікс]. – К. : Міжнародна фундація виборчих систем (IFES), 2001. – С. 415–418.
234. Про видавничу справу : Закон України від 05.06.1997 р. № 318/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 32. – Ст. 206 (зі змінами).
235. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади : указ Президента України від 01.08.2002 р. № 683/2002 // Офіційний сайт Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=683%2F2002>.
236. Про дотримання положень Закону України “Про вибори Президента України” щодо проведення передвиборної агітації : постанова ЦВК України від 12.10.1999 р. № 340 // Офіційний сайт Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0340359-99>.

237. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні : Закон України від 16.11.1992 р. № 2782-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 1. – Ст. 1 (зі змінами).
238. Про затвердження порядку проведення державної реєстрації електронних інформаційних ресурсів : наказ Міністерства транспорту та зв'язку від 27.04.2005 р. № 153 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 20. – Ст. 1111.
239. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650 (зі змінами); у новій редакції від 13.01.2011 р. № 2938-VI (набрання чинності 09.05.2011 р.).
240. Про Національну Раду України з питань телебачення і радіомовлення : Закон України від 23.09.1997 р. № 538/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 48. – Ст. 296 (зі змінами); у новій редакції від 03.03.2005 р. № 2461-IV. – Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 16. – Ст. 265 (зі змінами).
241. Про нотаріат : Закон України від 02.09.1993 р. № 3425-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39. – Ст. 383 (зі змінами).
242. Про об'єднання громадян : Закон України від 16.06.1992 р. № 2460-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504 (зі змінами).
243. Про організацію та проведення зборів, мітингів, походів та демонстрацій у м. Луцьку : рішення виконавчого комітету Луцької міської ради від 25.12.08 № 933-1 // Офіційний сайт Луцької міської ради. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lutsk.ua/UserFiles/File/vykonkom/933-1porjadok.doc>.
244. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 р. № 2365-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 23. – Ст. 118 (зі змінами).

245. Про Положення про порядок проведення Національною телекомпанією України передвиборних теледебатів між кандидатами на пост Президента України в 2004 році : постанова Центральної виборчої комісії України від 06.10.2004 р. № 789 // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 192. – с. 4.
246. Про Положення про порядок проведення Національною телекомпанією України передвиборних теледебатів між кандидатами на пост Президента України під час організації повторного голосування 26 грудня 2004 року на виборах Президента України : постанова Центральної виборчої комісії України від 16.12.2004 р. № 1314 // Офіційний сайт Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v1314359-04>
247. Про Положення про порядок проведення передвиборних теледебатів між кандидатами на пост Президента України під час організації повторного голосування 21 листопада 2004 року на виборах Президента України : постанова Центральної виборчої комісії України від 12.11.2004 р. № 1204 // Офіційний сайт Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v1204359-04>.
248. Про порядок виборів Президента Словацької Республіки, про плебісцит, про звільнення Президента з посади та про доповнення до деяких законодавчих актів : Закон Словацької Республіки від 18.03.1999 р. // Збірник виборчих законів країн Центральної та Східної Європи : [ред. Стефана Б. Нікс]. – К. : Міжнародна фундація виборчих систем (IFES), 2001. – С. 396–412.
249. Про порядок використання ЗМІ при проведенні передвиборної агітації під час виборів Президента України у 1999 р. : постанова Центральної виборчої комісії України від 18.06.1999 р. № 96 // Урядовий кур'єр. – 1999. – № 119. – с. 9 (зі змінами).

250. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23.09.1997 р. № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299 (зі змінами).
251. Про Порядок контролю за надходженням, обліком й використанням коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України : постанова Центральної виборчої комісії України від 09.07.2004 р. № 168 // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 131. – с. 21 (зі змінами).
252. Про Порядок контролю за правильним та цільовим використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку та проведення виборів Президента України, народних депутатів України та всеукраїнського референдуму : постанова Центральної виборчої комісії України від 18.10.2004 р. № 909 // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 201. – с. 9 (зі змінами).
253. Про Порядок надання ефірного часу та друкованих площ для проведення передвиборної агітації за рахунок і в межах Державного бюджету України, що виділяються на підготовку та проведення виборів Президента України у 2004 р. : постанова Центральної виборчої комісії України від 09.08.2004 р. № 340 // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 152. – с. 9 (зі змінами).
254. Про проведення жеребкування щодо графіку проведення Національною телекомпанією України передвиборних теледебатів між кандидатами на пост Президента України : постанова Центральної виборчої комісії України від 01.10.2004 р. № 746 // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 188. – с. 4.
255. Про рекламу : Закон України від 03.07.1996 р. № 270/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 39. – Ст. 181 (зі змінами); у новій редакції від 11.07.2003 р. № 1121-IV. – Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 8. – Ст. 62 (зі змінами).

256. Про свободу совісті і релігійні організації : Закон Української РСР від 23.04.1991 р. № 987-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 25. – Ст. 283 (зі змінами).
257. Про скасування Наказу Мінтрансзв'язку від 27.04.2005 р. № 153 : наказ Міністерства транспорту та зв'язку від 26.09.2005 р. № 584 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 40. – Ст. 2557.
258. Про Спеціальну групу контролю за дотриманням встановленого чинним законодавством порядку проведення передвиборної агітації у засобах масової інформації усіх форм власності : постанова ЦВК від 26.07.1999 р. № 123 (зі змінами) // Офіційний сайт Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0123359-99>.
259. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21.12.1993 р. № 3759-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 10. – Ст. 263 (зі змінами); у новій редакції від 12.01.2006 р. № 3317-IV. – Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 18. – Ст. 155 (зі змінами).
260. Про телекомунікації : Закон України від 18.11.2003 р. № 1280-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004 – № 12. – Ст. 155 (зі змінами).
261. Пшизова С. Н. Финансирование политического рынка: теоретические аспекты практических проблем / С. Н. Пшизова // Полис. – 2002. – № 2. – С. 31–35.
262. Ради Д. Средства массовой информации (СМИ) и выборы // Выборы в Европе. – апрель 2004. – С. 25.
263. Рекомендація № R (99) 15 державам-учасникам з приводу заходів стосовно висвітлення у засобах масової інформації виборчих кампаній : Прийн. Комітетом Міністрів Ради Європи 09.09.1999 р. на 678 засіданні заступників міністрів та Додаток до неї // Свобода висловлювань і приватність. – 2001. – № 3. – С. 24–26.

264. Речицький В. В. Дух закону і буква права / В. В. Речицький // Свобода висловлювань і приватність. – 2001. – № 1. – С. 10–13.
265. Ритко Э. Роль средств массовой информации в активизации и повышении правовой культуры избирателей / Э. Ритко // Роль та місце засобів масової інформації у виборчому процесі : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (доповіді, виступи, рекомендації) / редкол. М. М. Рябець та ін. – К. : ЦВК, НВП «ПРОКОМ», 2000. – С. 118–119.
266. Рогач О. Я. Зловживання друкованими засобами масової інформації правом на проведення передвиборної агітації / О. Я. Рогач // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 8. – С. 86–88.
267. Романенко О. В. Финансирование политических партий в России: конституционно-правовые проблемы : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право, муниципальное право» / О. В. Романенко. – М., 2004. – 26 с.
268. Российское законодательство XX–X вв. : в 9 т. / [отв. Ред. О. И. Чистяков]. – М. : Юрид лит., 1994. – . –
- Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. – 1994. – 352 с.
269. Ростовцев А. В. Конституционно-правовые основы формирования государственных органов в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право, муниципальное право» / А. В. Ростовцев – М., 2004. – 22 с.
270. Савинцева М. И. Конституционно-правовые проблемы регулирования информационных отношений в Японии: история и современность : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право, муниципальное право» / М. И. Савинцева. – Москва, 2007. – 26 с.
271. Саушкин Н. М. Массово-политическая работа среди избирателей / Саушкин Н. М. – Сталинград, 1958. – 35 с.

272. Светиков А. Симпатии и антипатии «админресурса» в Луганской области / А. Светиков // Права людини. – 2004. – № 25 (353). – С. 5–6.
273. Светова С. М. Практика парламентаризму : [посіб.] / Светова С. М. – К. : Заповіт, 1997. – 134 с.
274. Сербин М. В. Правовое регулирование избирательного процесса в субъектах Российской Федерации : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право, муниципальное право» / М. В. Сербин. – СПб., 2004. – 22 с.
275. Сердюк О. Оптимальність законодавчого регулювання відповідальності за порушення виборчих прав: соціально-правове дослідження / Олександр Сердюк, Марина Ус // Питання боротьби зі злочинністю : зб. наук. праць. Вип. 11. – Х. : ТОВ «Кроссруд», 2006. – С. 76–85.
276. Серков С. В. Конституционно-правовое регулирование голосования на выборах в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право, муниципальное право» / С. В. Серков. – Тюмень, 2007. – 22 с.
277. Серьогіна С. Г. Проблеми правового регулювання статусу суб'єктів виборчого процесу в Україні / С. Г. Серьогіна // Вибори Президента України – 2004: проблеми теорії та практики : зб. наук. праць за матеріалами міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 9–10 черв. 2005 р. – К. : Атіка, 2005. – с. 119–125.
278. Серьогін В. О. Конституційний принцип гласності у діяльності органів державної влади України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / В. О. Серьогін. – Х., 1999. – 20 с.
279. Серьогін В. О. «Політичне прайвесі» у виборчому процесі: Україна і закордонний досвід / В. О. Серьогін // Вибори – 2006: Досвід. Проблеми. Перспективи : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 31 жовт. – 1 лист. 2006 р. – К. : Атіка, 2007. – С. 224–227.

280. Слисаренко И. Коммуникационная стратегия политических партий Германии на парламентских выборах 2002 года / И. Слисаренко // Персонал. – 2002. – № 7. – С. 26–30.
281. Советников И. В. Злоупотребления правом в избирательном процессе : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право, муниципальное право» / И. В. Советников – М., 2006. – 26 с.
282. Солдатенко А. В. Об'єктивна сторона перешкоджання здійсненню виборчого права / А. В. Солдатенко // Вісник Львів. ун-ту. – Серія юридична. – 2002. – Вип. 37. – С. 424–429.
283. Сравнительное конституционное право : учеб. / [Абросимова Е. Б., Васильева Т. А., Владимирова Л. Д. и др.] ; редкол.: Чиркин В. Е. (глава) [и др.]. – М. : Манускрипт, 1996. – 730 с.
284. Ставнійчук М. І. Актуальні проблеми систематизації виборчого законодавства України // Правова держава : (ювілейний щорічник наук. праць) / М. І. Ставнійчук. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1999. – Вип. 10. – С. 131–138.
285. Старовойтов Н. Г. Порядок организации и проведения выборов в местные Советы / Старовойтов Н. Г. – М. : Юрид. лит-ра, 1968. – 72 с.
286. Стефанчук М. О. До проблем законодавчого регулювання передвиборної агітації / М. О. Стефанчук // Вибори – 2006. Досвід. Проблеми. Перспективи : зб. наук. праць за матеріалами міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 31 жовт.–1 лист. 2006 р. – К. : Атіка, 2007. – С. 372–376.
287. Стешенко Т. В. Правовой статус, система і організація роботи виборчих комісій : [монографія] / Стешенко Т. В. – Харків : Видавець СПД ФО Н. М. Вапнярчук, 2006. – 208 с.
288. Страшун Б. А. Избирательное право социалистических государств / Страшун Б. А. – М. : Изд-во ИМО, 1963. – 248 с.

289. Стучка П. И. Избранные произведения по марксистско-ленинской теории права / Пётр Иванович Стучка. – Рига : Латвийс. гос. изд-во, 1964. – 750 с.
290. Сунцов А. П. Правонарушения в избирательной системе субъекта Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) : автореф. дис. на соискание науч. степени докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право, муниципальное право» / А. П. Сунцов. – Екатеринбург, 2000. – 40 с.
291. Сусликов С. А. Конституционно-правовое регулирование средств массовой информации Российской Федерации : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право, муниципальное право» / С. А. Сусликов. – Саратов, 2007. – 26 с.
292. Ткачук А. Негативи у виборчій кампанії: можливість, доцільність, необхідність? / А. Ткачук // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pdp.org.ua/prnviewcfa8.html>.
293. Тодыка О. Ю. Народовластие в условиях глобализации : [монография] / Тодыка О. Ю. / ред. А. В. Петришин. – Харьков : Право, 2005. – 336 с.
294. Тодыка Ю. Н. Выборы народных депутатов Украины: конституционно-правовой аспект / Ю. Н. Тодыка, В. Д. Яворский. – Харьков : Факт, 1998. – 176 с.
295. Тодыка Ю. Н. Президент Украины: конституционно-правовой статус / Ю. Н. Тодыка, В. Д. Яворский. – Харьков : Факт, 1999. – 256 с.
296. Тополевський Р. Правове регулювання свободи зібрань в системі джерел права України: колізії, непорозуміння чи злий жарт? / Р. Тополевський // Свобода мирних зібрань та свобода об'єднань в Україні / [Харківська правозахисна група]. – Харків : Фоліо, 2002. – С. 73–78.
297. Турубинер А. М. Избирательное право РСФСР / А. М. Турубинер // Административный вестник. – 1926. – № 1. – С. 10–16.

298. У справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) : рішення Конституційного Суду України від 26.02.1998 р. № 1-рп/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 23. – с. 93.
299. У справі за конституційними поданнями Харк. обл. держ. адміністрації та Харк. обл. ради про офіційне тлумачення положень п. 4 ч. 3 ст. 56, п. 2 ч. 1, ч. 15 ст. 64 Закону України «Про вибори Президента України» (справа про вибори Президента України) : рішення Конституційного Суду України від 24.03.2005 р. // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 13. – с. 675.
300. У справі по перевірці конституційності деяких положень Федерального закону «Про основні гарантії виборчих прав та права на участь у референдумі громадян Російської Федерації»: постанова Конституційного суду РФ від 30.10.2003 р. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 4. – Ст. 4358.
301. Устинов Д. Ю. Референдум и выборы как формы прямого народного властия при осуществлении местного самоуправления в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Устинов Дмитрий Юрьевич. – Саратов, 2000. – 164 с.
302. Ушаков А. В. Право на проведение публичных мероприятий и его соотношение с другими конституционными правами и свободами человека и гражданина / А. В. Ушаков // Академический юридический журнал. – 2007. – № 4. – С. 23–27.
303. Фальков В. Н. Совершенствование правового регулирования передвыборной агитации в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Фальков Валерий Николаевич. – Тюмень, 2003. – 241 с.

304. Феофанов О. Реклама: новые технологии в России : [учеб. пособие для подгот. профессионалов в сфере рекламы] / Олег Феофанов. – СПб. : Питер, 2000. – 376 с.
305. Французская Республика: [Конституция и законодательные акты. Избирательный кодекс / ред. В. А. Туманов]. – М. : 1989. – 397 с.
306. Хачатуров Н. В. Правовое регулирование и особенности реализации права на предвыборную агитацию : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Хачатуров Николай Васильевич. – М., 2004. – 199 с.
307. Хвостов В. В. Значение и права народного представительства : [общедоступный очерк] / Хвостов В. В. – М. : Изд-во «Труд и воля», 1906. – 48 с.
308. Херман Майн. Средства массовой информации в Германии (в сотрудничестве с Ханни Чили) / Херман Майн ; пер. с нем. А. Семенов. – UVK Medien, 2000. – 236 с.
309. Хрусталеv Е. Н. Избирательный процесс в России: понятие и стадии / Е. Н. Хрусталеv // Правоведение. – 1998. – № 2. – С. 32–35.
310. Хус С. Бельгия: полное запрещение политической рекламы на радио и телевидении / С. Хус // Вебсайт журнала «Законодательство и практика масс-медиа». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.medialaw.ru/publications/zip/106/6.htm.
311. Чемерис В. Права людини в Україні – 2005. VIII. Свобода зібрань / В. Чемерис // Інформаційний портал Харківської правозахисної групи «Права Людини в Україні». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://khp.org/index.php?id=1152340993>.
312. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран: [учебник] / Вениамин Евгеньевич Чиркин. – М. : Юристь, 1997. – 561 с.
313. Чичерин Б. Н. О народном представительстве : [монография] / Чичерин Б. Н. – М. : Тип. Т-ва И. Д. Сытина, 1899. – 810 с.

314. Чудов П. С. Конституционно-правовое регулирование предвыборной агитации в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Чудов Павел Сергеевич. – Ставрополь, 2005. – 220 с.
315. Шелохаев В. В. Кадеты, или Искусство компромисса / В. В. Шелохаев // Политические исследования. – 1993. – № 1. – С. 147–153.
316. Шелудько В. Є. Виборчі фонди політичних партій, виборчих блоків політичних партій під час підготовки та проведення виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року / В. Є. Шелудько // Вибори – 2006. Досвід. Проблеми. Перспективи : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 31 жовт.–1 лист. 2006 р.) – К. : Атіка, 2007. – С. 525–534.
317. Шишкін В. І. Правомочності суду у забезпеченні виборчих прав громадян / В. І. Шишкін // Вісник Академії правових наук України. – 1995. – № 3. – С. 51–57.
318. Шукліна Н. Г. Свобода зборів у системі політичних прав та свобод громадян України / Н. Г. Шукліна // Науковий вісник Ужгород. нац. ун-ту. – Серія «Право». – 2007. – Вип. 8. – С. 66–68.
319. Ющенко О. О. Порівняльний аналіз проблем організації та проведення виборів і референдумів в Україні / О. О. Ющенко // Вибори Президента України – 2004 : проблеми теорії та практики : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9–10 червня 2005 р.). – К. : Атіка, 2005. – С. 144–148.
320. Яворський В. Д. Роль виборчих технологій у сучасному виборчому процесі України / В. Д. Яворський // Конституція України – основа модернізації держави і суспільства : матеріали наук. конф., 21–22 черв. 2001 р., Харків / упорядники Ю. М. Грошевий, М. І. Панов. – Харків : Право, 2001. – 592 с.

321. Яворський В. Ключові принципи майбутнього закону про мирні збори та демонстрації крізь призму європейських стандартів прав людини / В. Яворський // Права людини. – 2004. – № 20 (348). – С. 8–9.
322. Янжинов С. А. Институционально-правовой анализ российского избирательного процесса : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 23.00.02 «Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии» / С. А. Янжинов. – Ростов-на-Дону, 2005. – 25 с.
323. Янчук А. О. Співвідношення референдумів та інших конституційних форм безпосередньої демократії / А. О. Янчук // Держава і право : зб. наук. праць. Юрид. і політ. науки. Вип. 29. – К. : Ін-т д-ви і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2005. – С. 208–214.
324. How Congress gets elected / R. Cook. Washington: CQ, 2000.
325. International electoral politics and law: A recurring encl / Research by: inst. for electoral studies, New Delhi; Shiv Lal.
326. Party political broadcasting – consultation paper. 2002, 2003 // Website of the Electoral Commission: [Electronic resource] – Mode of access: <http://www.electoralcommission.org.uk>.
327. Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 7 November 2007 at the 10th meeting of the Ministers' Deputies) // Website Council of Europe, Committee of Ministers: [Electronic resource] – Mode of access: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1207243&Site=CM&BackColorInternetC3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>.
328. Wetterau B. Congressional Quarterly's Desk Reference on the States. - Washington: Congressional Quarterly's Press, 1999. – 328 p.