

---

**В. Є. Шеверева**, аспірантка кафедри державного будівництва Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого

## **Поняття передвиборної агітації як стадії виборчого процесу**

---

Передвиборна агітація є вирішальною стадією виборчого процесу, однак законодавче визначення це поняття отримало наприкінці 2005 р. у зв'язку зі змінами до Закону «Про вибори народних депутатів України». Однак на сьогоднішній день в Україні відсутні комплексні монографічні дослідження стадій виборчого процесу, особливо найважливішої із них — стадії передвиборної агітації.

Метою цієї статті є розкриття поняття стадій виборчого процесу, передвиборної агітації як однієї з них, її функціонального призначення, структури, строків проведення.

Наукова розробка питань передвиборної агітації як стадії виборчого процесу міститься в роботах таких українських та російських дослідників, як Л. Т. Аглеева, В. Г. Крупін, М. І. Ставнійчук, А. І. Магера, М. В. Хачатуров, В. М. Фальков та ін.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Аглеева Л. Т. Предвыборная агитация в избирательном праве Российской Федерации (вопросы теории и практики) : дис. ... канд. юрид. наук : 12. 00. 02 / Лилия Тахирьяновна Аглеева. – Екатеринбург, 2006. – 189 с.; Крупин, В. Г. Общетеоретические проблемы процедуры формирования органов социалистического государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12. 00. 01 / В. Г. Крупин. – Харьков, 1981. – 20 с.; Ставнійчук, М. І. Строки

Поняттю «вибори» вчені дають різні визначення. Так, М. І. Кукушкін визначає їх як стадію виборчого процесу, а саме акт колективного голосування виборців<sup>1</sup>. Інші розуміють вибори як виборчу кампанію. Найбільш аргументованою, на нашу думку, є позиція Є. І. Колюшина, який співвідносить вибори і виборчий процес, розглядає вибори як процедуру, що має свою логіку розвитку та включає в себе стадії визначення кола учасників виборчого процесу, передвиборної агітації, голосування, підведення підсумків голосування та виборів<sup>2</sup>. Виборчий процес як форма реалізації суб'єктивного політичного права відображає технологію участі виборців у здійсненні влади<sup>3</sup>. Процесуальна (через систему судів загальної юрисдикції) та процедурна (через систему виборчих комісій) форми реалізації та захисту виборчих прав громадян виражають різні (правозастосовний та правоохоронний) аспекти виборчого процесу в цілому<sup>4</sup>.

Термін «виборчий процес» використовується у широкому та вузькому значенні. У широкому значенні це поняття включає поняття «виборча кампанія», але не зводиться до нього, оскільки охоплює ряд стадій, дій та процедур за формально часовими рам-

у виборчому процесі: правові проблеми визначення поняття, класифікації та обрахунків / М. І. Ставнійчук // Право України. – 2003. – № 10. – С. 21 – 28; 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; Хачатуров, Н. В. Правовое регулирование и особенности реализации права на предвыборную агитацию : дис. ... канд. юрид. наук : 12. 00. 02 / Николай Васильевич Хачатуров. – М., 2003; Фальков, В. Н. Совершенствование правового регулирования передвыборной агитации в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12. 00. 02 / В. Н. Фальков. – Тюмень, 2003.

<sup>1</sup> Конституционное право Российской Федерации. – Екатеринбург, 1995. – С. 254.

<sup>2</sup> Колюшин, Е. И. Конституционное (государственное) право России / Колюшин Е. И. – М., 1999. – С. 159.

<sup>3</sup> Див. : Веденеев, Ю. А. Избирательный процесс в Российской Федерации / Ю. А. Веденеев, В. И. Лысенко // *Государство и право*. – 1997. – № 8. – С. 6.

<sup>4</sup> Дмитриев, Ю. А. Избирательное право : учебник / Ю. А. Дмитриев, В. Б. Израелян – М. : ЗАО Юстицинформ, 2008. – С. 83.

ками останньої. У вузькому смислі «виборчий процес» як формалізоване явище включає встановлену законом сукупність стадій, що забезпечують його цілісність та легітимність результатів виборів, а стадії, у свою чергу, включають сукупність конкретних виборчих процедур та виборчих дій<sup>1</sup>. Тобто 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<sup>2</sup>.

Науковці одностайні у віднесенні передвиборної агітації до основних стадій виборчого процесу. Більшість з дослідників передвиборної агітації пропонують її визначати як «виборну агітацію», що виражає її сутність як складової виборчого процесу<sup>3</sup>.

Визнається правомірним виокремлення двох великих рівнів (блоків) стадій установчого процесу: стадій логічної послідовності та стадій функціонального призначення<sup>4</sup>. На погляд В. М. Фалькова, критерієм 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; має свій строк. Водночас вони взаємопов'язані та перебувають у певній структурно-логічній послідовності<sup>5</sup>.

Чинне законодавство наділяє громадян поряд з іншими правами правом як учасників виборів при проведенні будь-яких заходів та акцій на всіх стадіях виборчого процесу вільно виражати свою політичну волю. Однією з форм участі власне виборців у виборчому процесі є участь у будь-яких формах передвиборної агітації, що не суперечать Конституції і законам України<sup>6</sup>. Функціональним призна-

<sup>1</sup> Веденеев, Ю. А. Избирательный процесс в Российской Федерации / Ю. А. Веденеев, В. И. Лысенко. — С. 5.

<sup>2</sup> Дмитриев, Ю. А. Избирательное право : учебник / Ю. А. Дмитриев, В. Б. Израелян. — С. 85.

<sup>3</sup> Аглеева, Л. Т. Указ. праця. — С. 51.

<sup>4</sup> Крупин, В. Г. Указ. праця. — С. 13.

<sup>5</sup> Фальков, В. Н. Указ. праця. — С. 84–85.

<sup>6</sup> Скібіна, О. О. Вибори як основоположна форма участі громадян України в політичному процесі / О. О. Скібіна // Проблеми законності : республік. міжвід. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2003. — Вип. 61. — С. 30.

ченням 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. Це обумовлює необхідність її чіткого врегулювання. До того ж специфіка цієї стадії полягає в тому, що в ній закладений конфлікт приватних та суспільних інтересів, баланс яких законодавцю не завжди вдається дотримати<sup>1</sup>.

Як вже було сказано, у виборній кампанії бере участь велика кількість учасників виборів. Однією ж з ознак передвиборної агітації є її публічний характер, оскільки агітаційними заходами охоплюється широке коло осіб. Хоча у ній задіяна більшість суб'єктів виборчого процесу, безпосередню участь у дотриманні принципів виборчого процесу беруть особи, які не є суб'єктами виборчого процесу, але мають під час його перебігу певні професійні (службові) або інші права чи інтереси, а також визначені законом обов'язки, — представники ЗМІ, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, правоохоронних органів, підприємств, установ і організацій різних форм власності<sup>2</sup>.

Виборчий процес як суспільно-політичне явище є досить швидкоплинним і відповідно обмежується у часі строками проведення. З огляду на це встановлений виборчим законодавством порядок організації підготовки та проведення виборів обов'язково передбачає своєчасність здійснення суб'єктами виборчого процесу тих чи інших виборчих процедур і вчинення окремих дій<sup>3</sup>.

Л. Т. Аглеєва вказує, що передвиборна агітація є єдиною з усіх стадій виборчого процесу, яка повною мірою не відповідає принципу послідовності. І дійсно, в Україні вона розпочинається після моменту реєстрації кандидатів (списків кандидатів) на виборні посади, а він варіюється. Однак це не є суттєвим і не ставить під сумнів виділення передвиборної агітації як самостійної стадії виборчого процесу, оскільки вона має свою специфічну мету, особливе коло суб'єктів, передбачає своєрідні виборчі дії та процедури<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Фальков, В. Н. Указ. праця. – С. 5.

<sup>2</sup> Позачергові вибори народних депутатів України 2007 року : інформ.-довідк. вид. – К. : Фенікс, 2008. – С. 245.

<sup>3</sup> Ставнійчук, М. І. Указ. праця. – С. 22.

<sup>4</sup> Аглеєва, Л. Т. Указ. праця. – С. 56–57.

М. В. Хачатуров вважає, що право на передвиборну агітацію слід розуміти в об'єктивному та суб'єктивному сенсах. В об'єктивному сенсі — це конституційний інститут виборчого права, являє собою комплекс юридичних норм, що регулюють відносини інформаційного характеру між учасниками виборчого процесу та служать меті обрання депутатів, виборних посадових осіб у межах представницької системи демократії<sup>1</sup>. У свою чергу «передвиборна агітація» як складова поряд з «інформуванням виборців» входить до інституту «інформаційне забезпечення виборчого процесу»<sup>2</sup>.

Під правом на передвиборну агітацію в суб'єктивному сенсі слід розуміти міру юридичних можливостей брати участь у вільному обміні передвиборною політичною інформацією, що передбачає не тільки можливість безперешкодно виражати політичні погляди та точки зору, але і недопустимість примусу до їх вираження чи відмови від них<sup>3</sup>. Це право входить до суб'єктивного виборчого права як одне зі складових. Право на передвиборну агітацію 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).

При здійсненні передвиборної агітації виникають суспільні відносини, які структурно складаються з трьох основних елементів: суб'єктів, об'єктів і змісту. Суб'єктами цих відносин є суб'єкти виборчого процесу (виборці, виборчі комісії, партії (блоки), що висунули кандидатів у депутати, кандидати у депутати, офіційні спостерігачі), об'єктом — волевиявлення виборців. Зміст цих відносин становлять права і обов'язки суб'єктів щодо здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати певним чином.

<sup>1</sup> Хачатуров, Н. В. Указ праця. — С. 9.

<sup>2</sup> Большаков, С. В. Правовое регулирование участия СМИ в избирательном процессе : дис. ... канд. юрид. наук : 12. 00. 02 / Сергей Викторович Большаков. — М., 2002.

<sup>3</sup> Хачатуров, Н. В. Указ. праця. — С. 9.

Вперше поняття «передвиборної агітації» у вітчизняному законодавстві з'явилося у змінах від 17 листопада 2005 р. до Закону «Про вибори народних депутатів України» — здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати «за» або «проти» певного суб'єкта виборчого процесу<sup>1</sup>. На думку члена ЦВК А. Й. Магери, таке визначення є досить широким, адже мотивом, що спонукатиме виборця голосувати «за» або «проти», може бути будь-що, наприклад, оприлюднення результатів опитування громадської думки, подання матеріалів негативного або позитивного змісту про ту чи іншу політичну партію (виборчий блок політичних партій), а з'ясувати (як і довести) справжність мети здійснення такої діяльності дуже важко<sup>2</sup>. М. В. Хачатуров вказує, що поняття передвиборної агітації потребує вдосконалення — вона повинна виражатися у діяльності, що має систематичну, послідовну, стійку публічну спрямованість (на відміну від окремих «дій») та явно виражену мету — спонукати виборців голосувати за чи проти кандидата (списку кандидатів)<sup>3</sup>. Хоча є думка, що ця діяльність може мати і просту структуру та складатися з одного діяння (наприклад, розміщення одного агітаційного друкованого матеріалу)<sup>4</sup>. Цьому сприяє і рішення Конституційного Суду РФ 2003 р., який скасував обмеження журналістам на період виборчої кампанії публікувати матеріали, що описують «можливі наслідки обрання чи необрання кандидата», що містять «позитивні чи негативні коментарі», тощо. Тобто раніше до ознак агітації належало будь-яке оціночне судження, співставлення чи змістовний аналіз. Суд залишив обмеження на будь-які коментарі у межах блоків новин. На думку І. Шаблінського, у відсутності цього рішення незаконним виявлялося саме по собі розмаїття позицій, що виражаються публічно<sup>5</sup>. А тому такий підхід був на заваді ЗМІ всебічно висвітлювати перебіг виборчого процесу, що можливо лише при дотриманні об'єктивності та безсторонності

<sup>1</sup> Відом. Верхов. Ради України. — 2005. — № 38–39. — Ст. 449.

<sup>2</sup> Магера, А. Й. Указ. праця. — С. 344.

<sup>3</sup> Хачатуров, Н. В. Указ. праця. — С. 10.

<sup>4</sup> Аглеева, Л. Т. Указ. праця. — С. 69.

<sup>5</sup> Шаблинский, И. Проблемы свободы слова и массовой информации в решениях конституционных судов / И. Шаблинский // Сравнительное конституционное обозрение. — 2005. — № 2 (51). — С. 161.

у поданні матеріалу. У зв'язку з цим у рішенні КС РФ взято за критерій віднесення діяльності до передвиборної агітації мету спонукати виборців проголосувати «за» чи «проти» кандидата чи партію, що знайшло відображення у понятті «передвиборна агітація». В Україні застосований аналогічний підхід.

Як наслідок характер передвиборної агітації може мати й здійснене в рамках виборчого процесу інформування виборців (наприклад, опитування громадської думки). У процесі інформування виборців ЗМІ у разі оприлюднення результатів таких опитувань зобов'язані супроводжувати їх всіма вихідними даними, містити статистичну оцінку можливої похибки, що є обов'язковим у ході здійснення передвиборної агітації, хоча в останньому випадку повинні бути дотримані вимоги щодо оплати з виборчого фонду, щодо відомостей, необхідних для всіх друківаних агітаційних матеріалів (тираж тощо).

Однією з тенденцій виборчого процесу в країнах СНД є те, що соціологічні дослідження більшою мірою проводять не державні інституції, а політичні партії та їх об'єднання, в основному напередодні виборів<sup>1</sup>. У таких випадках результати опитувань повинні бути представлені як передвиборна агітація.

Антиагітацію (тобто агітацію проти кандидата або політичної партії (блоку)) слід відмежовувати від поширення негативної інформації, яка не містить закликів голосувати проти. Остання завжди є суспільно важливою, входить до поняття «інформування», і її розповсюдження є прямим обов'язком ЗМІ. У той же час антиагітація може взагалі не містити конкретних фактів, а складатися виключно із оціночних суджень, емоцій тощо, тому на неї поширюється загальний правовий режим здійснення передвиборної агітації. Як бачимо, законодавець у саме поняття передвиборної агітації включив і заклики голосувати «проти» кандидата.

У визначенні передвиборної агітації прямо не вказана така мета, як спонукання до голосування проти всіх кандидатів (проти всіх списків кандидатів). Однак це не означає, що заклики до протесного голосування не вважаються агітаційними<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Тодика, О. Ю. *Вибори до парламентів країн СНД (порівняльно-правовий аспект)* : монографія / Тодика О. Ю. – Х. : Факт, 2003. – С. 15.

<sup>2</sup> Аглеева, Л. Т. *Указ. праця.* – С. 76.

Дослідники проблематики агітації співвідносять поняття «політичної агітації» та «передвиборної агітації» як загальне і часткове, тому, на їх думку, передвиборна агітація — найважливіша частина політичної агітації, остання виступає своєрідним підготовчим періодом, від якості проведення якої залежить ефективність першої<sup>1</sup>. Політична агітація не має спеціального правового регулювання, а тому для неї не існує обмежень з фінансування, обсягу ефірного часу, суб'єктам тощо. В. М. Фальков пропонує прийняти закон «Про політичну агітацію», в якому встановити заборону на її проведення за місяць до початку виборчої кампанії<sup>2</sup>. Як діяльність з розповсюдження політичних ідей, поглядів вона є формою політичної пропаганди. В умовах розвитку демократичних інститутів пропаганду слід розглядати як вид діяльності з розповсюдження інформації на вільній конкурентній основі<sup>3</sup>.

Заслуговує на увагу думка, висловлена в юридичній літературі, що різниця між агітацією і пропагандою полягає не в предметі їх функціонування, а в формах їх застосування: агітація апелює до емоційного сприйняття, пропаганда прагне аргументованого переконання. Проте вододіл цих категорій, як влучно доповнює Ю. Ганжуров, не розмежовує форми їх використання. За функціональним призначенням «круглий стіл» чи дискусія навіть більшою мірою кореспондуються з арсеналом методів впливу, що їх використовує така форма комунікації, як пропаганда<sup>4</sup>. Але пропаганда не має спеціального правового регулювання.

Щодо відмінностей передвиборної агітації з паблік рілейшнз (зв'язками з громадськістю), то С. В. Колосок вважає, що піар — це постійна комунікативна взаємодія органів управління з населенням з метою формування позитивного іміджу органів влади та створення сприятливого інформаційного середовища для взаємодії обох сторін. З огляду на функціонально-структурний аспект

<sup>1</sup> Мостовщиков, В. Д. Проблемы правового регулирования передвиборной агитации и ее финансирования в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12. 00. 02 / Владимир Дмитриевич Мостовщиков. — Екатеринбург, 1998. — С. 40.

<sup>2</sup> Фальков, В. Н. Указ. праця. — С. 58, 60.

<sup>3</sup> Аглеева, Л. Т. Указ. праця. — С. 39.

<sup>4</sup> Ганжуров, Ю. Політична реклама чи політична пропаганда? / Ю. Ганжуров // Віче. — 2004. — № 9 (150). — С. 17.



паблік рілейшнз автор виділяє дві основні функції піару в системі державного управління: «пабліситі» (формування позитивного іміджу) та інформування громадськості. Серед інших — маніпулятивну (переконання громадськості, вплив на її свідомість), підтримки балансу інтересів влади і громадянського суспільства<sup>1</sup>. У більшості теоретичних досліджень, присвячених відмінностям між Public Relations та рекламою, виділяються лише зовнішні розбіжності (по-перше, те, що за рекламу завжди сплачують кошти, тоді як PR-публікації та сюжети офіційно безкоштовні). Однак за цим приховується справжня сутність відмінностей: Public Relations формує коло прихильників суб'єкта політики (якщо прихильники вже визначилися, завдання PR — підтримувати їх позитивне ставлення), а реклама породжує попит з боку споживачів, містить заклик, стимулюючи їх до певних дій (наприклад, якщо реклама з'являється напередодні виборів, тобто політична реклама, цими діями є відповідне голосування). У політичній рекламі гасло має домінуючий характер, сприяючи ідентифікації особистості з політичним суб'єктом. Вдала рекламна кампанія обов'язково поєднує в собі ці засоби завоювання ринку<sup>2</sup>.

Обов'язок фахівця зі зв'язків з громадськістю — забезпечувати людей неприкрашеними фактами про політику настільки повно і швидко, наскільки це можливо, щоб громадськість могла сформувати власні думки, розвинути свої оцінки і судження<sup>3</sup>.

Але все не так однозначно, бо технології паблік рілейшнз дуже схожі з передвиборною агітацією, а саме: різні види досліджень суспільної думки; технологія роботи зі ЗМІ; реклама; організація безпосередніх контактів та прямих звернень політиків до народу; політичні поїздки; політична комунікація в Інтернеті тощо. До того ж у сфері політики, як вважає М. О. Овчиннікова, реклама є частиною інструментарію паблік рілейшнз як технології залу-

<sup>1</sup> Колосок, С. В. Зв'язки з громадськістю у формуванні іміджу органів державного управління : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / С. В. Колосок. – К., 2003. – С. 7, 11.

<sup>2</sup> Римар, Н. Використання засобів політичної реклами та Public Relations у боротьбі за політичну владу / Н. Римар // Людина і політика. – 2002. – № 4. – С. 59.

<sup>3</sup> Приходько, О. «Об'єктивність» на замовлення / О. Приходько // Віче. – 2005. – № 1 (154). – С. 16.

чення суспільної підтримки, якщо мова не йде про передвиборну рекламу (за українським законодавством — «політичну рекламу»), де завоювання голосу виборця можна порівняти з покупкою товару. Державний піар, на її думку, включає і рекламу, цілі якої не обов'язково направлені на спонукання до якоїсь дії — суспільна підтримка, сприятлива суспільна думка вже самі по собі є політичним капіталом<sup>1</sup>. Цілі піару та агітації різні: у піару — побудувати довгострокові, засновані на довірі відносини клієнта з суспільною думкою, агітації — переконати найбільшу чи визначену кількість виборців у потрібному виборі<sup>2</sup>.

Щодо початку передвиборної агітації як стадії виборчого процесу цікавим є порівняння законодавства РФ та України. У РФ різні закони про вибори неоднаково підходять до визначення моменту початку агітаційного періоду. 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. Тобто в будь-якому випадку передвиборна агітація може починатися до реєстрації кандидата. З моменту висунення кандидата (списку кандидатів) можливі 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<sup>3</sup>. Л. Т. Аглеева робить висновок, що діяльність з суттєвими ознаками передвиборної агітації з дня опублікування рішення про призначення виборів (з початку виборчої кампанії) до моменту висунення кандидата, списку кандидатів не може бути визнаною незаконною передвиборною агітацією; її слід кваліфікувати як «діяльність, спрямовану на досягнення певного результату на виборах». Але вона не повинна спричиняти фінансових витрат<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Овчинникова, М. А. Связи с общественностью как технология президентской власти в США : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / М. А. Овчинникова. – М., 2002. – С. 35–36.

<sup>2</sup> Ханов, Г. Г. Скандалы и компромат (использование контрпропаганды в современных политических кампаниях) / Г. Г. Ханов // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 18. – Социология и политология. – 1998. – № 4. – С. 107.

<sup>3</sup> Ануфриева, Н. Новые положения законодательства о предвыборной агитации / Н. Ануфриева // Журнал о выборах. – 2008. – № 2. – С. 27–28.

<sup>4</sup> Аглеева, Л. Т. Указ. праця. – С. 120.

В Україні партії (блоки партій), кандидати на виборні посади починають ведення передвиборної агітації з моменту своєї реєстрації як суб'єктів виборчого процесу.

З вищенаведеного можна дійти висновку, що законодавче визначення передвиборної агітації є недосконалим та потребує уточнення. Ступінь наукової розробки проблематики передвиборної агітації є недостатнім, а питання щодо її сутності, змісту, структури, а також розмежування із суміжними категоріями виборчого права доволі дискусійними. У зв'язку з цим перспективи подальших досліджень полягають у детальному з'ясуванні форм передвиборної агітації в Україні та проведенні порівняльно-правового аналізу нормативного врегулювання зазначеної стадії виборчого процесу в Україні та за кордоном.