

## ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ В УКРАЇНІ

У ст. 22 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права встановлюється право на свободу агітації. Забезпечення такого міжнародного виборчого стандарту, як вільні і справедливі вибори, зумовлюється якістю виборчого законодавства, електорально-правовою культурою громадян України. Критеріями якісного стану останньої служить «ефективна, заснована на режимі законності діяльність суб'єктів виборчих правовідносин з реалізації у практичному житті виборчих норм» [24, с. 53]. На сучасному етапі існує певна невідповідність продекларованих демократичних принципів виборів їх реальному застосуванню в процесі виборчих кампаній. Це пояснюється розвитком інституту виборів, зокрема, передвиборної агітації в Україні.

Досить поміркований перехід до закріплення й реального застосування міжнародно-правових норм і принципів зумовлено формальністю такої стадії виборчого процесу, як передвиборна агітація, за радянських часів. Але ж від

неї безпосередньо залежить обрання кандидата на виборну посаду.

Метою даної статті є розгляд історичного розвитку передвиборної агітації як стадії виборчого процесу, визначення впливу партійного керівництва на перебіг виборчої кампанії й волевиявлення виборців. Завдання статті – порівняти правове регулювання передвиборної агітації в різні історичні проміжки часу в Україні і в зарубіжних країнах, окреслити її специфіку, форми й методи проведення, аналіз участі політичних партій у цьому процесі в попередні роки.

Вивчення зазначених проблем ми знаходимо в працях таких дослідників, як І.А. Алебастрова, М.В. Афанасьєва, П.Т. Василенков, А.М. Горшеньов, О.Ф. Додонов, В.Г. Крупін, М.А. Крутоголов, А.Т. Лейзерау, Т.М. Пальгунова, Н.В. Петров, П.Л. Рудик, Л.В. Смирнягін, Т.В. Стешенко, Б.О. Страшун, В.Д. Яворський [Див.: 1; 2; 5; 9; 10; 13; 14; 16-18; 22-24] та ін.

Вибори як форма безпосе-

реднього народовладдя, в сучасному розумінні, вперше проходять в Україні наприкінці XIX – на початку XX ст. Причому початковий досвід торкнувся формування органів місцевого самоврядування. Перші подібні парламентським вибори відбулися в 1906 р. в Державну Думу за куріальною системою. Новий крок – Положення про вибори в Установчі Збори (1917р.). Потім вибори регламентувалися вже Конституціями УСРР 1919 й 1929 років. Серед осіб, позбавлених виборчого права, були ті, які: (а) користувалися найманою працею з корисливою метою; (б) жили з нетрудового прибутку – відсотків з капіталу, прибутку з підприємств, надходжень з майна тощо; (в) приватні торговці, комерційні посередники; (г) ченці, духівництво; (д) службовці й агенти колишньої поліції та ін.; (е) душевнохворі; (є) засуджені вироком суду [12]. Це значно звужувало виборчий корпус на користь правлячої партії більшовиків, установлювало диктатуру пролетаріату, призводило до численних порушень виборчих прав громадян. Подальше регулювання здійснювалося Інструкціями про вибори Рад, які часто змінювалися й містили нечіткі положення. Виборчі комісії організовувалися на час виборчої кампанії й проводили її весь період тривання. У способі їх формування поєднувалися засади при-

значення зверху (виконкомом вищого рівня) й обрання на місцях [22, с. 17-21].

Кардинальна демократизація виборчої системи в СРСР відбулася з прийняттям Конституції 1936 р., в УРСР – Конституції 1937 р. Стаття 133 розд. XI «Виборча система» вказувала, що «вибори до всіх Рад депутатів трудящих... провадяться на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні». Проте наявність однопартійності обмежувала вільність виборів і плюралізм думок.

Так, у 1939-1941 рр. на західних землях були проведені вибори в Народні Збори Західної України, Верховну Раду СРСР, Верховну Раду УРСР і в місцеві Ради. Як свідчать архівні документи, комуністи тримали перебіг виборчої кампанії під неухильним контролем. Виборчий процес, який організувала і провела Радянська влада в Західній Україні (1939-1941 рр.), грубо порушував основні засади вільного, рівноправного висунення кандидатів у депутати, гласності, рівності можливостей участі всіх кандидатів у проведенні виборчої кампанії, неупередженості до кандидатів з боку державних органів, установ, організацій, свободи агітації, чим попиралися права людини [13, с. 31].

За радянської доби виборча

кампанія й безпосередньо передвиборна агітація проходили під керівництвом і за безпосередньою участю єдиної Комуністичної партії, тому завжди висувалася лише одна кандидатура, хоча законодавство не містило обмежень щодо чисельності кандидатів у депутати по одному виборчому округу. Цей кандидат і ставав депутатом. Але були (хоча й небагато) випадки поразки кандидатів. Так, на виборах 1957 р. в місцеві Ради депутатів в УРСР таких було 16. У результаті перевиборів у цих округах були вибрані інші кандидати [10, с. 33]. У постанові ЦК КПРС від 22 січня 1957 р. «Про покращення діяльності Рад депутатів працюючих та посиленні їх зв'язку з масами» зверталася увага на недопущення поспішності при висуненні кандидатів у депутати й рекомендувалося виставляти кандидатуру на загальних зборах колективу вже після обговорення у його підрозділах.

Для проведення агітаційно-масової роботи серед населення в період виборів створювалися агітпункти при кожній виборчій дільниці, які згодом стали функціонувати постійно. Працюючі на агітпунктах агітколективи організовували для населення лекції й доповіді, вечори художньої самодіяльності, агітатори проводили бесіди на дому. Довірені особи й агітатори ознайомлювали насе-

лення з біографіями кандидатів у депутати, влаштовували зустрічі останніх з виборцями [21, с. 43]; існувала наочна агітація, використовувалися кіно, радіо [5, с. 65]. Але весь цей процес зводився до агітації за комуністичний лад при відсутності конкуренції серед кандидатів у депутати. У передвиборчій агітаційній роботі брали участь мільйони агітаторів, роз'яснюючи виборцям політику партії й уряду, важливі питання, пов'язані з організацією і проведенням виборів, демократичні принципи Радянської Конституції [4, с. 9]. Радянські люди давали зобов'язання в честь виборів підвищити продуктивність праці, достроково виконати виробничі плани. А.Т. Лейзерау зазначав: оскільки всі кандидати висувуються блоком комуністів і безпартійних, агітація й має бути націлена на демонстрування керуючої ролі Комуністичної партії в будівництві комунізму, а газети повинні на багатому фактичному матеріалі розповідати про успіхи Радянської держави, перевагу соціалістичного ладу над капіталістичним. Це й робили агітатори. Більшість із них, які позитивно себе показали під час виборів, рекомендувалися в радянські та господарські органи. Людей, які були проти Радянської влади, характеризували як «ворожі елементи», «класові вороги». Зрозуміло, що процедурним моментам агітації приділяла-

ся незначна роль. Наприклад, половина газет під час передвиборів у Ради Білоруської РСР в останній тиждень вмістила понад 60 % всіх нарисів і статей про кандидатів у депутати [17, с. 56-81].

Наголосимо ще раз, що основна агітаційна діяльність проходила ще до стадії передвиборної агітації, яка, у свою чергу, була вже формальною. А про що ж можна говорити, якщо перші виборчі закони з'явилися тільки наприкінці 70-х років? В УРСР це були закони «Про вибори до Верховної Ради Української РСР» від 19 грудня 1978 р. [6; 1979. – №1. – Ст. 9] і «Про вибори до місцевих Рад народних депутатів Української РСР» від 27 червня 1979 р. [6; 1979. – №28. – Ст. 359]. Після цього вийшли публікації про стадії виборчого процесу, які були згруповані у 2 великих блоки – блок стадій логічної послідовності і блок стадій функціонального призначення виборів. В.Г. Крупін виділяв 3 стадії функціонального призначення виборчого процесу. Друга стадія – реалізація пасивного виборчого права – була визначена ним як основна [14, с. 75], до якої належить передвиборна агітація.

З'явилося поняття «окружна передвиборна нарада». Вона становила собою збори представників громадських колективів і громадських організацій певного виборчого округу для

обговорення висунутих кандидатів у депутати. Їх проведення мало за мету, щоб усі громадські організації й колективи трудящих змогли домовитися про єдиного кандидата. Довірені особи, будучи представниками колективів трудящих чи громадських організацій, для ознайомлення виборців з відомостями про кандидата по відповідному виборчому округу і проведення агітації за нього вибиралися тут же – на зборах під час висунення цих кандидатів у депутати Рад [18, с. 59]. Проте ці передвиборні збори перетворювалися на формальність: цих кандидатів у депутати висували за рекомендацією «зверху» в обов'язковому порядку. Діяльність членів виборчих комісій та агітаторів обмежувалася упорядкуванням і звірянням списків виборців. Фактично збори мали мобілізаційний і символічний характер [11, с. 260, 265]. У той же час треба підкреслити, що вони мали бути важливим каналом управляючого впливу виборців на суспільство й державу. За радянської доби головним інститутом такого впливу служили так звані накази виборців своїм кандидатам (свого округу) під час передвиборної агітації.

Б.О. Страшун пише, що «на практиці в період передвиборної кампанії кандидати виступають на зборах виборців або їх представників, розповідають про

свою громадську діяльність, приймають накази виборців». Виборці ж на таких зборах були вправі вносити пропозиції про виключення кандидата зі списку, але процедура вибуття кандидата до виборів та його заміна, як зазначає вчений, були врегульовані тільки в Польщі та Німецькій демократичній республіці [23, с. 180, 181].

У наукових роботах радянського часу знаходимо порівняння проведення виборчої кампанії в СРСР і в країнах Західної Європи, США, Японії (до речі, з акцентуванням на переваги кампаній у СРСР). Так, В.І. Гантман, С.А. Мікоян виборчу кампанію в США порівнюють з бізнесом, який потребує інвестицій капіталу, великої організації, реклами тощо [9, с. 11]. У СРСР же, як підкреслює М.А. Крутоголов, зовсім інші умови проведення виборчих кампаній: тут «не існує ніяких особливих умов, які заважають кандидатаві балотуватися... Усі витрати по виборчій кампанії держава бере на себе». Правник наводить приклади підкупу виборців у країнах Західної Європи, Америці й Азії [15, с. 28-30]. Щодо виборів у Французькій Республіці цей же науковець указував: хоча французькі виборчі закони формально й декларують свободу виборчої пропаганди, використання преси, радіо, афіш, вільне проведення зборів, але всі ці принципи часті-

ше залишаються на папері [16, с. 67].

В.В. Батуренко досліджував особливості японського виборчого права, де існує сувора регламентація виборчої кампанії: доходять до найдрібніших деталей, як-то розміри передвиборних плакатів, межі допустимого віддалення штабів кандидатів від входу до виборчої дільниці тощо. Але особи, які на момент проведення виборчої кампанії були депутатами парламенту чи місцевих органів самоврядування, ставилися у сприятливіші умови, ніж інші кандидати, бо закон про вибори не обмежував політичної активності депутатів у своїх виборчих округах. Це дозволяло, на думку дослідника, правлячій партії починати активну виборчу кампанію задовго до її офіційного оголошення і вступу в передвиборну боротьбу опозиційних партій. Також закон про вибори в Японії встановлював обмеження головним чином на ті засоби передвиборної боротьби, що застосовувалися саме партіями трудящих (збори, мітинги, масове розповсюдження агітаційної літератури й матеріалів), у той час як основні методи й засоби правлячої партії знаходилися поза правовою регламентацією [3, с. 12].

Але треба розуміти, що роботи радянських науковців тих часів були надзвичайно заідеологізованими, що створювало подвійні

стандарти. До того ж політичний плюралізм, свобода агітації та її широке нормативне регулювання в зазначених країнах породжували й багато суперечностей і варіацій порушень, застосування виборчих технологій, що спостерігається в Україні зараз, після демократизації політичної системи.

У наш час виборчі технології набувають ще більшого розмаху, серед яких багато нелегітимних і нелегальних. Самі виборчі технології становлять собою, за визначенням М.В. Афанасьєвої, «сукупність прийомів і способів впливу на волевиявлення виборців та результат виборів, які застосовуються при підготовці, організації та проведенні виборчих кампаній з метою досягнення на виборах заданого політичного результату» [2, с. 14].

Виборчі технології та інші засоби партійно-радянський апарат СРСР почав використовувати й у своїй державі для просування потрібних кандидатів у депутати після проголошення плюралізму на парламентських виборах 1989 р. Серед них: (а) перешкоджання висуненню небажаних кандидатів за допомогою затягування строків, (б) ненадання залів для проведення зборів по висуненню кандидатів у депутати за місцем проживання, (в) імітація альтернативності виборів, (г) маневрування і в потрібний момент зняття «своїх» канди-

датів – дублерів і «спарринг-партнерів», (д) апаратний тиск на небажаних кандидатів, (е) організація різного роду гонінь на них, у тому числі через пресу, (є) маніпулювання окружними передвиборними зборами шляхом виступу на них організаторами [8, с. 65]. Але все ж на цих виборах відбулася перша передвиборна агітація в дійсному її розумінні. Візьмемо м. Москва, столицю колишнього СРСР, за прикладом якої відбувалися виборчі кампанії на теренах усіх соціалістичних республік. Тут передвиборна боротьба викликала доволі значний інтерес: по телебаченню транслиювалися дебати кандидатів, у людних місцях з'явилися плакати й листівки, агітатори від виборчих комісій розносили по квартирах листівки з біографіями й програмами всіх кандидатів. Щодо теледебатів, то більшість кандидатів поводитися досить невпевнено, практично бракувало дискусій, стежити за їх поведженням було набагато цікавіше, ніж вникати у їх програми. Біля плакатів збиралися люди, але й тут до дебатів чи спорів не доходило, що, можливо, зумовлювалося низькою якістю їх текстів. Набагато жвавіше точилася боротьба під час повторних голосувань і перевиборів. Зміст листівок та й усієї агітації став більш різким, зайняла відповідне місце негативна контрпропаганда, деякі кандида-

ти підключили до боротьби десятки активістів-добровольців, які роздавали листівки в людних місцях, викрикуючи при цьому лозунги. Однак це частіше всього давало зворотній результат [8, с. 224-227].

Після проголошення незалежності України можливості впливу виборчих технологій на виборців розширилися за рахунок введення альтернативності виборчої процедури, появи інституту передвиборних програм кандидатів у депутати. На думку І.А. Алебастрової, співіснування наказів виборців і передвиборних програм є непотрібним, оскільки основна передвиборна боротьба повинна розгортатися переважно між політичними партіями, хоча необхідно гарантувати й можливості для змагальності передвиборних платформ та особистих рис претендентів [1, с. 12, 13]. Інакше кажучи, вибори дозволяють легітимувати передвиборні обіцянки кандидатів, забезпечуючи тим самим законність політики, що провадитиметься в подальшому. Але, на жаль, з усього спектра своїх функцій нинішні українські партії акцентують увагу виключно на такій меті, як боротьба за політичну владу, нехтуючи при цьому всіма іншими, які в сучасній політичній теорії є базовими, (наприклад, репрезентативна, структуруюча, правозахисна [20, с. 650].

Використання класового підходу при формуванні органів державної влади за радянських часів забезпечувало партійний контроль над Радами, дозволяло партійно-державним структурам маніпулювати колом і депутатів, і виборців [19, с. 12]. Агітація також втрачала своє значення, тому що вважалося: вибори – це перш за все добре продумана організація справи [19, с. 170]. Із моменту проголошення незалежності України значно більше уваги приділяється передвиборній агітації. Вона може здійснюватися в будь-яких формах і будь-якими засобами, які не суперечать Конституції й законам України.

Історія розвитку в Україні передвиборної агітації як стадії виборчого процесу свідчить, що вона тривалий час існувала лише як пропаганда комунізму; реальна ж альтернатива висунення кандидатур на виборні посади з'явилася лише після розпаду СРСР. Тому не дивно, що з проголошенням незалежності України спостерігається така часта зміна виборчого законодавства, особливо щодо передвиборної агітації. Отже, на даному етапі розвитку державності України пріоритетним є адаптація виборчого законодавства до законодавства країн Європейського Союзу і сприйняття міжнародно-правових виборчих стандартів, принципів і норм, особливо (що

немаловажно) подальша відповідність їм практики виборів.

Перспективою подальших наукових досліджень порушеної тематики може бути розкриття

специфічностей правового регулювання передвиборною агітацією щодо різних виборів і регламентація масових форм останньої.

- Список літератури:** 1. *Алебастрова І.А.* Выборы народных депутатов в СССР как институт демократии: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12. 00. 02 / Моск. юрид. ин-т. – М., 1991. – 21 с. 2. *Афанасьева М.В.* Конституційно-правове забезпечення виборчих технологій в Україні: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12. 00. 02 / Одес. нац. юрид. акад. – О., 2004. – 19 с. 3. *Батуранко В.В.* Избирательное право и выборы в Японии (на примере парламентских выборов): Автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12. 00. 02 / Ин-т гос-ва и права. – М., 1980. – 21 с. 4. *Буца В.* Избирательная система СССР: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00. 02 / Гос. ун-т имени М.В. Ломоносова. – М., 1955. – 21 с. 5. *Василенков П.Т.* Выборы советских представительных органов. – М.: Изд-во МГУ, 1966. – 83 с. 6. Відомості Верховної Ради УРСР. 7. Весна 89: Географія і анатомія парламентських виборів / Под ред. *В.А. Колосова, Н.В. Петрова, Л.В. Смирнягина.* – М.: Прогресс, 1990. – 382 с. 8. *Гантман В.И., Микоян С.А.* США: Государство. Политика. Выборы. – М.: Юрид. лит., 1969. – 192 с. 9. *Горшенев А.Н., Челябинов И.Б.* Советская избирательная система. – М.: Госполитиздат, 1958. – 48 с. 10. *Додонов О.Ф.* Маніпулювання поведінкою робітників у ході виборів і регламентація їх представництва у депутатському корпусі СРСР у 60-80-ті роки // Вісн. Запоріж. юрид. ін-ту. – 2000. – № 4. – С. 259-266. 11. 33 УСРР. – 1929. – № 14. – Ст. 100. 12. *Ільків М.* Радянський «парламентаризм» у Західній Україні 1939-41 років // Актуальні проблеми правознавства. Наук. зб. –Тернопіль: Юрид. ін-т ТАНТ, 2000. – С. 23-32. 13. *Крупин В.Г.* К вопросу о стадиях избирательного процесса (в свете новых законов о выборах в Верховные Советы Союза ССР и союзных республик) // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве: Межвуз. темат. сб. / Под ред. *В.М. Горшенева.* – Вып.1, Ярославль: Яросл. гос. ун-т, 1979. – С.74-76. 14. *Крутоголов М.А.* Выборы в СССР и странах капитала. – М.: Изд-во ИМО, 1958. – 63 с. 15. *Крутоголов М.А.* Центральные органы власти Французской Республики. – М.: Госюридлитиздат, 1956. – 287 с. 16. *Лейзерау А.Т.* Савецкая выбарчая сістэма. – Мінск: Выд. БДУ, 1974. – 176 с. 17. *Пальгунова Т.М.* Выборы в местные Советы. – М.: Юрид. лит., 1977. – 64 с. 18. *Рудик П.Л.* История советского избирательного права (1917-1936): Автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12. 00. 01/ Ин-т гос-ва и права. – М., 1991. – 21 с. 19. *Скуратовський Ю.М.* Трансформація ролі політичних партій в умовах запровадження політичної реформи // Держава і право: Зб. наук.пр. – Вип. 34: Юрид. і політ. науки. – К.: ІДГ НАН України, 2006. – С. 643-651. 20. *Старовойтов Н.Г.* Порядок организации и проведения выборов в местные Советы. – М.: Юрид. лит., 1968. – 72 с. 22. *Стешенко Т.В.* Правовий статус, система і організація роботи виборчих комісій: Монографія. – Х.: Вид. СПД ФО Вапнярчук Н.М., 2006. – 208 с. 23. *Страшун Б.А.* Избирательное право социалистических государств. – М.: Изд-во ИМО, 1963. – 248 с. 24. *Яворський В.Д.* Вибори й електорально-правова культура в Україні //Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: Зб. наук. ст., – Донецьк: Донецьк. ін-т внутр. справ при ДНУ, 2001. – № 2. – С. 51-54.

Надійшла до редакції 30.10.2007 р.