



Богдан Мохончук,

кандидат юридичних наук,

асистент кафедри конституційного права України

Національного юридичного університету

імені Ярослава Мудрого

ORCID: 0000-0002-8945-0731



Аліна Бінус,

студентка

Інституту підготовки кадрів для органів юстиції України

Національного юридичного університету

імені Ярослава Мудрого

ORCID: 0000-0001-6272-4475

<https://doi.org/10.32782/2306-9082/2020-40-2>

УДК 342.8

Правове регулювання передвиборчої агітації в Україні: на межі вільних виборів, свободи вираження поглядів і правової визначеності (поняття, правовий режим, обмеження щодо місць, форм і засобів)

Вступ. Тернистий шлях до кодифікації виборчого законодавства в Україні було завершено з ухваленням Виборчого кодексу України (далі – ВК України або Кодекс) від 19.12.2019 р. Його безумовною перевагою є уніфікація

значної кількості виборчих процедур і підходів до правового регулювання. Водночас закріплення будь-яких обмежень повинно відповідати вимогам чіткості, доступності, однозначності для уникнення різночитань під



час правозастосування. Така комплексна зміна законодавства не обійшлась без окремих новел, які є сумнівними як із погляду забезпечення принципів права загалом (правової визначеності), так і виборчого права зокрема (вільних виборів і рівного виборчого права). Окрім того, у частині правил здійснення передвиборчої агітації авторами Кодексу було проігноровано пласт суспільних відносин, відсутність регулювання яких призводить до складнощів і неоднакової практики правозастосування – розв'язання спорів, кваліфікації адміністративних і кримінальних правопорушень. Варто також зауважити, що з огляду на обсяг предмету цього дослідження не є обмеження щодо фінансування передвиборчої агітації, суб'єктів її здійснення та використання засобів масової інформації – його автори планують розглянути ці питання в подальших роботах.

Актуальність роботи зумовлена зміною правового регулювання передвиборчої агітації в Україні, а також відсутністю усталеної судової практики правозастосування відповідних норм. Робота може бути використана для вдосконалення законодавчого регулювання суспільних відносин, пов'язаних зі здійсненням передвиборчої агітації, судами під час врегулювання виборчих спорів, розгляду проваджень і кваліфікації адміністративних і кримінальних правопорушень, правоохоронними органами для розгляду та розслідування останніх.

Правовий режим. У пояснювальній записці від 02.10.2015 р. до проекту ВК України [1] серед іншого було зазначено про необхідність «доопрацювання законодавчого регулювання передвиборчої агітації», де виділялось три ключових напрями:

1. Розмежування агітації та інформаційного забезпечення виборів.
2. Упорядкування вимог до діяльності засобів масової інформації.

3. Уточнення змісту поняття передвиборчої агітації та форми її здійснення.

Зупинившись на останньому напрямі та виокремивши в ньому два складники, варто зауважити, що такі пропозиції не є новими (стосовно поняття) та є певною мірою правовим «оксюмороном» (стосовно форм). Зокрема, на потребі більш чіткого визначення того, яку діяльність варто вважати «передвиборчою агітацією», наголошувало Бюро з демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі ще в підсумковому звіті за результатами спостереження за парламентськими виборами 31 березня 2002 р. (п.п. 7 п. А розділу XIV [2]). Щодо уточнення форм здійснення агітації, то сенс розширення їхнього переліку мінімізується з огляду на загальнодозвільний тип правового регулювання передвиборчої агітації в Україні.

Необхідність проведення вільних виборів є одним із засадничих принципів і стандартів виборчого права, закріплених у ч. 2 ст. 71 Конституції України, ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права (вибори, які «забезпечують свободу волевиявлення виборців»), ст. 3 Першого протоколу Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод (вибори, які «забезпечують вільне вираження думки народу»). Водночас принцип вільних виборів охоплює не тільки свободу вираження волі у процесі голосування, а й її вільне формування до дня виборів (ч. 1 ст. 14 ВК України).

Відповідно до ч. 1 ст. 51 ВК України передвиборча агітація може здійснюватися в будь-якій формі та будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України та законам України. Це означає, що для визнання певних форм чи засобів агітації протиправними потрібна вказівка на норму, яку вони порушують. У протилежному

разі будь-які з таких форм чи засобів вважатимуться легальними.

У законодавстві країн світу також трапляються спеціальні положення щодо особливостей загального порядку здійснення агітації.

У Латвії питання передвиборчої агітації регулюється спеціальним законом ("Pre-election Campaign Law") від 13 грудня 2012 р. [3], яким передбачено особливий порядок її здійснення для такої категорії, як «непов'язані особи». Відповідно до п. 2 секції 1 розділу 1 вищезазначеного закону непов'язана особа – це фізична або юридична особа, яка не пов'язана з політичними партіями, їхніми об'єднаннями чи об'єднаннями виборців або зареєстрованими об'єднаннями осіб, що проводять передвиборчу кампанію від свого імені. У п. 1 секції 4 розділу 1 передбачено, що непов'язана особа має право проводити передвиборчу кампанію відповідно до процедур, встановлених цим Законом.

В Естонії протягом тривалого часу існувало поняття «активної політичної реклами» (active election campaigning). Вона розпочиналась в останній день реєстрації кандидатів на виборах і передбачала вплив більш ніж на одну людину у формі спонукання або переконання їх проголосувати, роз'яснення програм чи позицій [4]. Параграфом 5-1 розділу 2 Акта щодо виборів Рійгікогу (парламенту) [5] було передбачено заборону на зовнішню політичну рекламу протягом цього періоду. Така заборона навіть стала предметом розгляду у Верховному суді Естонії, який, утім, її не скасував і зазначив, що в цьому випадку свобода вираження політичних поглядів була обмежена в інтересах забезпечення виборчих прав для кращого функціонування демократичного процесу ухвалення рішень (п. 67 рішення від 01.07.2010 р. № 3-4-1-33-09 [6]). Проте змінами від 03.01.2020 р. положення

пунктів 1 та 2 параграфу 5, а також параграфу 5-1 скасовано [7].

Відповідно до Виборчого кодексу Молдови передвиборча агітація розглядається як суб'єктивне право особи, а ч. 2 ст. 47 передбачає умови його обмеження щодо реалізації. Зокрема, зазначено, що здійснення цього права може бути обмежено формальностями, умовами, обмеженнями або санкціями відповідно до закону, які є необхідними в демократичному суспільстві, з метою захисту національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, дотримання порядку розслідування або запобігання злочинам, захисту здоров'я чи моралі, репутації або прав інших людей, нерозголошення конфіденційної інформації або гарантування авторитету й неупередженості правосуддя [8].

Заслугує на увагу також виокремлення «свободи пропаганди» (freedom of propaganda) як конституційного принципу виборчої кампанії в ч. 3 ст. 113 Основного Закону Республіки Португалія [9]. У ч. 2 ст. 16 Акта № 2 47 від 27 вересня 1995 р., який регулює порядок виборів до парламенту Республіки Чехія [10], передбачено, що здійснення передвиборчої агітації та опитувань, поширення інформації серед громадськості повинно ґрунтуватися на правилах повноти та достовірності.

Застосування загальнодозвольного типу правового регулювання може вважатися обґрунтованим, якщо розглядати агітацію як одну з форм свободи вираження поглядів. Європейський суд із прав людини у справі «Боуман проти Сполученого Королівства» ("Bowman v. the United Kingdom") [11], посилаючись на свої попередні рішення, «Мат'є Моан і Клерфейт проти Бельгії» ("Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium") [12] та «Лінгенс проти Австрії» ("Lingens v. Austria") [13], сформулював такі правові позиції щодо співвідношення



прав, гарантованих ст. 10 (свобода вираження поглядів) Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод та ст. 3 (право на вільні вибори) Першого протоколу:

– вільні вибори та свобода вираження поглядів, зокрема свобода політичних дебатів, разом утворюють основу будь-якої демократичної системи, є взаємопов'язаними та повинні посилювати дію один одного;

– свобода вираження поглядів є однією з «умов», необхідних для «забезпечення вільного вираження думки народу у виборі законодавчого органу», водночас особливо важливо уможливити поширення думок та інформації напередодні виборів;

– за певних умов існує ймовірність конфлікту цих двох прав, тому може існувати необхідність встановлення обмежень напередодні виборів, які, за загальним правилом, не є прийнятними, проте можуть сприяти досягненню балансу між ними, у чому держави мають свободу розсуду.

Тому завданням держави є пошук розумного балансу між свободою вираження поглядів і правом на вільні вибори. Як зазначає Ю.Б. Ключковський, принцип вільних виборів означає вимогу такої нормативної регламентації виборчих процедур, яка забезпечує узгодження можливості реалізації своїх (часто конкурентних) прав одночасно багатьма суб'єктами так, щоб не обмежувати сутності цих прав і можливостей [14, с. 394–395]. Водночас у посттоталітарних країнах перехідних демократій буквально (граматичне) тлумачення правових норм здатне превалювати над телеологічним (цільовим) та системним. Це створює широкий «плацдарм» для маніпуляцій і зловживання правами, що в поєднанні зі стрімким розвитком інформаційних технологій може призводити до порушення принципів рівного виборчого права та вільних виборів.

Як зазначає Європейська комісія за демократію через право (далі – Венеційська комісія) у п. 19 та 20 пояснювальної доповіді Кодексу належної практики у виборчих справах, здійснення передвиборчої агітації є однією з форм свободи вираження поглядів, яка повинна бути чітко регламентована [15]. Однак свобода вираження поглядів при загальнодозвільному типі правового регулювання передвиборчої агітації очевидно не має чітко окреслених меж, тому випадки її суперечності із правом на вільні вибори долаються не визначенням «дозволених форм здійснення агітації», а встановленням певних обмежень. Отже, правове регулювання останніх повинно бути максимально повним, чітким та однозначним.

Поняття передвиборчої агітації.

З ухваленням ВК України зміст законодавчого визначення передвиборчої агітації не змінився. Так, відповідно до ч. 1 ст. 51 Кодексу, передвиборча агітація – це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного кандидата, партію (організацію партії) – суб'єктів виборчого процесу.

Проте у зарубіжних країнах зміст поняття передвиборчої агітації відрізняється.

Так, у Канаді, згідно з п. 319 розділу 16 Акту щодо виборів від 1 червня 2009 року [16] надано частково схоже визначення «виборчої реклами» (election advertising), яке означає поширення серед громадськості протягом періоду виборів будь-якими засобами рекламного повідомлення, яке сприяє або протидіє обранню зареєстрованої партії або кандидата. Проте передбачено дві особливості:

– уточнено, що поняттям «виборча реклама» також охоплюється одне або декілька питань (положень), з якими пов'язуються (асоціюються) зареєстрована партія або кандидат.

– для кращого розуміння зроблено ремарку із переліком того, що

точно не вважається виборчою рекламою (наприклад, поширення серед громадськості редакційної інформації, дебатів, виступів, інтерв'ю, коментарів новин, продаж або реклама книг, якщо це було заплановано зробити до початку виборчої кампанії тощо).

Відповідно до ст. 1 Виборчого кодексу Молдови під передвиборчою агітацією необхідно розуміти підготовку та поширення інформації, яка спрямована на переконання виборця голосувати за кандидата на виборах [8]. У параграфі 1 ст. 105 Виборчого кодексу Польщі до передвиборчої агітації віднесено спонукання громадськості голосувати певним чином [17].

З огляду на зміст ч. 1 ст. 51 Кодексу, ознаками для ідентифікації діяльності як агітаційної в Україні є такі:

- мета (спонукання голосувати або не голосувати);
- об'єкт (об'єктом спонукання повинен бути кандидат, партія, або організація партії, які є суб'єктами виборчого процесу, згідно зі ст. 22 ВК України).

Як зазначає В.Д. Яворський, категорії «суб'єкт виборчого права» і «суб'єкт виборчого процесу» не є тотожними. Саме суб'єкти виборчого процесу виступають основними управомоченими учасниками виборчих правовідносин, від них найбільшою мірою залежать структура, зміст та динаміка розвитку публічного виборчого права й публічних виборчих правовідносин [18, с. 45–46]. Момент набуття статусу суб'єкта виборчого процесу кандидатів, партій та їх організацій не відповідають строку, з якого розпочинається виборчий процес та строку передвиборчої агітації, що породжує проблеми, одну з яких засоби масової інформації (далі – ЗМІ) та громадські організації іменували «передчасною» або «дочасною» агітацією [19; 20].

Строк початку виборчого процесу залежить від типу виборів. Так, для чергових виборів Президента

України це 90 днів до дня голосування (ч. 3 ст. 78 Кодексу), для чергових виборів народних депутатів України – 60 днів до дня голосування (ч. 2 ст. 136 Кодексу), для чергових місцевих виборів – 50 днів до дня виборів (ч. 1 ст. 195 Кодексу). Відповідно до ч. 1 ст. 22 ВК України суб'єктом виборчого процесу є партія (організація партії), яка висунула кандидатів на відповідних виборах, та кандидат, зареєстрований для участі у них. Водночас згідно зі ст. 52 ВК України агітація розпочинається кандидатом, партією (організацією партії) наступного дня після дня прийняття виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидата (кандидатів).

Тобто за черговістю ці строки мають такий вигляд:

1. початок виборчого процесу;
2. набуття кандидатом, партією чи її організацією статусу суб'єкта виборчого процесу;
3. початок строку законного здійснення агітації кандидатом, партією чи її організацією.

Наявність своєрідного «люфту» (проміжку) між строками початку виборчого процесу та набуттям офіційного статусу його суб'єктами призводять до того, що окремі «потенційні» кандидати, партії чи їх організації здійснюють за своїм змістом агітаційну діяльність під час виборчого процесу (хоча інколи така політична активність проявляється і навіть до його початку), залишаючись поза межами правового регулювання з точки зору встановлених виборчим законодавством обмежень (наприклад, щодо фінансування агітації, вимог до друкованої продукції чи використання ЗМІ). Це навіть може спонукати їх здійснювати висунання чи подавати документи для реєстрації кандидатом у якомога пізніші терміни. Таким чином, у певні періоди часу в ході одного й того ж виборчого процесу можуть існувати, для прикладу, дві фізичні особи, які у кінцевому



рахунку будуть кандидатами, однак на одну з яких поширюватимуться обмеження щодо передвиборчої агітації, а на іншу – ні. За таких умов можна говорити про порушення принципу рівного виборчого права та, як наслідок, вільного формування волі виборцями.

Як зазначають експерти проекту «електоральна мережа знань» (The ACE Electoral Knowledge Network), у різних країнах світу початок періоду передвиборчої агітації часто має визначену календарну дату, зазвичай це строк близько місяця до дня голосування [21]. Прикладами країн із фіксованою кількістю днів для початку періоду кампанії є Франція, де передвиборча агітація починається за 20 днів до виборів; Словаччина – розпочинається за 30 днів та закінчується за 48 годин; Албанія – початок агітації за 30 днів та припинення за 24 години до початку голосування. Також у багатьох країнах передвиборча агітація розпочинається з офіційного оголошення про проведення виборів [22, с. 42].

Проблема «дочасної» агітації може розглядатися й крізь призму необхідності забезпечення можливості здійснення статутної діяльності політичних партій. Зокрема, на думку Л.І. Адашис, у нормативному визначенні «передчасної агітації» немає потреби, адже діяльність політичних партій має постійний характер, і вони повинні підтримувати свій імідж у суспільстві безперервно, а не робити це напередодні чи лише в період чергових виборів [23, с. 21]. Частково погоджуючись із цією тезою ми вважаємо, що, з огляду на природу політичних партій, їх роль значною мірою посилюється саме під час і напередодні виборів, тому окремі прояви активності можуть бути обмежені для забезпечення принципів виборчого права.

Варто погодитись із Р. Шай, що цілі, для досягнення яких створюються політичні партії, є різними:

завоювання влади конституційним шляхом; формування громадської думки; політична освіта і виховання громадян; вираження думок громадян з будь-яких питань суспільного життя; доведення цих думок до відома широкої громадськості й органів державної влади; висунення кандидатів на виборах у законодавчі (представницькі) органи державної влади і представницькі органи місцевого самоврядування, участь у виборах до цих органів та в їхній роботі [24, с. 283]. Проте саме політична активність та участь у виборах, на нашу думку, є одними із ключових відмінностей цілей діяльності політичних партій від інших інститутів громадянського суспільства. Оскільки така активність підлягає певним обмеженням під час виборчого процесу, – вони повинні бути дотримані однаково для аналогічних за змістом суспільних відносин. Тому вбачаємо за доцільне обмеження «квазіагітаційної діяльності» або принаймні політичної реклами, протягом розумного строку перед виборами (наприклад, з дня їх призначення або з початку виборчого процесу).

Проте якщо для ідентифікації суб'єкта виборчого процесу достатньо перевірки факту висунення чи реєстрації кандидатів, то встановлення мети передвиборчої агітації вимагає додаткової інтерпретаційної діяльності. Визначення останньої як спонукання голосувати або не голосувати залишає широкі межі розсуду для тлумачень. У академічному тлумачному словнику надано визначення слова «спонукати», як «викликати у кого-небудь бажання робити що-небудь; змушувати, схилити, заохочувати до якоїсь дії, певного вчинку» [25].

Як з огляду судової практики за результатами виборів Президента України та позачергових виборів народних депутатів України, який було здійснено одним з авторів цієї роботи [26, с. 64–78, 119–140], так і з

узагальнення судової практики застосування судами України законодавства про відповідальність за «виборчі правопорушення» 2018 року [27] можна зробити висновок про складнощі ідентифікації передвиборчої агітації на практиці. Так, у вищезазначеному узагальненні Верховного Суду України автори зазначають, що закриття провадження у окремих справах пов'язані з неоднаковим розумінням положень закону, які визначаються поняття передвиборчої агітації [27, с. 39].

Інколи суди використовують формальний підхід при встановленні мети спонукання – посиляються на ті ознаки, які у законодавстві визначені як ідентифікуючі для передвиборчої агітації. У цьому контексті тривалий час найбільш широкими були визначення політичної реклами (ч. 3 ст. 68 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 р. № 4061-VI, ч. 5 ст. 57 Закону України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 р. № 595-VIII), які, втім, не давали змогу відмежувати її від передвиборчої агітації як такої. На необхідності такого розмежування наголошували науковці [23, с. 20–21] [28, с. 45], зокрема, щодо виокремлення поняття «політична реклама» в законодавство про рекламу.

Прикінцевими та перехідними положеннями ВК України було змінено визначення політичної реклами та закріплено його у ст. 1 Закону України «Про рекламу» від 03.07.1996 р. № 270/96-ВР. Не вдаючись до детального аналізу, варто зазначити, що політична реклама дійсно була певною мірою відмежована від передвиборчої агітації (хоча б тому, що безпосередньо не визначається однією з її форм та може бути поширена і поза виборчим процесом). Проте спеціальні вимоги щодо поширення політичної реклами видаються недостатніми (можна лише вказати положення ч. 2 ст. 14 вищезгаданого закону України «Про рекламу», яке стосується обмежень щодо обсягів

друкованої площі у ЗМІ та було запроваджене ще у 2005 році).

Водночас перелік ознак передвиборчої агітації, який раніше був присутній у визначенні політичної реклами, сьогодні надано у ч. 5 ст. 51 ВК України. Саме наявність цих ознак часто виступає ключовою при ідентифікації діяльності як агітаційної (наприклад, використання гімну, прапора, розпізнавального знака, девізу або логотипу партії). Проте, на нашу думку, необхідно системно врахувати усі обставини діяльності та контекст поширеної інформації при встановленні її спрямованості (мети). Так, передвиборчою агітацією вважається використання прізвищ чи зображень (портретів) кандидатів під час реклами друкованих видань, інших товарів та послуг (ч. 5 ст. 51 ВК України). Водночас використання зображень кандидатів у ході різноманітної діяльності часто призводить до такого спонукання, тому застосування переліку законодавчо визначених ознак, як вичерпних, залишає поза правовим регулюванням значну кількість прикладів змістовно агітаційної діяльності (не рекламної). З іншого боку, – підхід щодо використання зображення кандидата апіорі як такого, що спонукає голосувати за нього, теж є хибним. Це призвело б до того, що демонстрація, наприклад, ним як виборцем свого паспорту у день голосування для отримання виборчого бюлетеня вважалася б агітацією. Тому при використанні загальнодозвільного типу правового регулювання (ч. 1 ст. 51 ВК України) вважаємо, що пропозицію В.Є. Шеверевої визначити на законодавчому рівні перелік суттєвих ознак передвиборчої агітації [22, с. 240] реалізувати на практиці досить складно (ми маємо на увазі абсолютні або вичерпні ознаки, адже диференціальні, навпаки, доцільно впроваджувати ширше, як це було зроблено положенням абз. 2 ч. 6 ст. 51 ВК України щодо розмежування агітації



та офіційних повідомлень), – значною мірою ідентифікація передвиборчої агітації залежить від чіткого розуміння її мети, комплексного аналізу спрямованості тої або іншої діяльності у конкретній справі та правильної її інтерпретації під час правозастосування.

У науковій літературі не раз висловлювалися пропозиції щодо визначення поняття та встановленні заборони «прихованої» агітації або політичної реклами.

Зокрема, М.В. Афанасєва визначає приховану політичну рекламу як інформацію, що поширюється в непартійних ЗМІ шляхом включення в новини, репортажі, телепередачі, газетні і журнальні матеріали та цілеспрямовано звертає увагу на суб'єктів політичних і виборчих процесів і не виділена рубрикою «Політична реклама» [29 с. 236]. Також вона пропонує заборонити застосування виборчих технологій, побудованих на психолінгвістичному впливі та маніпулюванні підсвідомістю [30, с. 11].

Приховану політичну рекламу (або «джинсу»), на думку І. Хлистун, варто визначити так: це розміщений у засобах масової інформації під виглядом інформаційного, редакційного чи авторського рекламний матеріал, належним чином не ідентифікований як такий і має на меті створення позитивного образу (іміджу) особи чи політичної партії (організації), яка є учасником політичної діяльності, вплив на громадську думку, свідомість і поведінку людей відповідно до політичних цілей рекламодавця; діє на споживача інформації за допомогою маніпулятивних технологій (навіювання, сугестії), оскільки позиціонує себе не як реклама, а як об'єктивне, неупереджене журналістське повідомлення [31, с. 163].

Однією із новел Кодексу є запровадження у вітчизняному правовому «обігу» поняття прихованої передвиборчої агітації (ч. 5 ст. 51). Водночас

жодних суттєвих ознак, які б дозволили відрізнити приховану агітацію від неприхованої законодавець не надав, лишивши це на розсуд органів правозастосування. Однак, варто звернути увагу, що у ч. 5 ст. 51 ВК України приховану визначено не як одну з форм агітації, – її заборонено. Фактично це призводить до того, що, визначаючи якусь агітацію прихованою, навіть при дотриманні усіх інших вимог щодо її поширення (фінансування з виборчого фонду, розміщення у незаборонених місцях, зазначення усіх необхідних відомостей на друкованих матеріалах тощо), – така діяльність буде мати ознаки складу правопорушення, за яке передбачена адміністративна відповідальність у ч. 1 ст. 212-10 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП).

У зарубіжних країнах практика правового регулювання «прихованої передвиборчої агітації» трапляється рідко. Як виключення можна навести вищезгаданий Закон щодо передвиборчої агітації (“Pre-election Campaign Law”) Латвії від 13 грудня 2012 року [3]. У п. 6 секції 1 розділу 1 зазначено, що прихована передвиборча агітація – це передвиборча агітація, за яку отримується плата і платника якої (надавача винагороди) не зазначено всупереч положень цього Закону, а вже у п. 1 секції 3 розділу 1, як і в Україні, щодо неї встановлено заборону. Проте як дефініція прихованої передвиборчої агітації, так і положення п. 2 секції 3 розділу 1 (щодо зарахування ресурсів на проведення прихованої передвиборчої агітації до витрат суб'єкта, що її здійснює) закону Латвії дозволяють зробити висновок про розуміння слова «прихована» саме в контексті фінансування агітації. В Україні ж закріплення такого поняття в ч. 5 ст. 51 Кодексу, де у наступних реченнях перераховуються ознаки передвиборчої агітації, зміщує акценти сприйняття характеристики

«прихованості» саме на змістовну, – як діяльності із застосування певних форм або засобів, що «приховано» спонукають голосувати або не голосувати за кандидата, партію чи її організацію.

Очевидно, що розвиток технологій (як інформаційних, так і маркетингових) може призводити до зловживань правом на здійснення передвиборчої агітації та, як наслідок, ускладнювати її ідентифікацію. Тому загалом ми позитивно оцінюємо намагання законодавчо врегулювати питання прихованої передвиборчої агітації. Водночас її заборона без належних диференціальних ознак, які дають змогу відрізнити приховану агітацію від неприхованої, вбачається недоцільною. Більш ефективним вважаємо використання конструкції, відповідно до якої приховане спонукання (зміна символіки, спотворення лозунгів, використання схожих зображень кандидатів, їх прізвищ або назв партій тощо) голосувати чи не голосувати за кандидата, партію (організацію партії) – суб'єкта виборчого процесу, вважається однією із форм передвиборчої агітації.

Заборона підкупу виборців.

Підкуп виборців є одним з крайніх негативних проявів порушення принципу вільних виборів, який суттєво спотворює зміст ідеї народовладдя, оскільки замість вільної конкуренції ідей, передвиборчих програм партій та кандидатів призводить до конкуренції матеріальних вигод. Тому для того, щоб не спрацьовувало так зване правило Волтона («гроші та безглуздя дають найбільші шанси на перемогу у виборах»), – держави передбачають юридичну відповідальність та протидіють проявам підкупу виборців.

У п.п. в п. 3.1. вищезгаданої пояснювальної доповіді Кодексу належної практики у виборчих справах зазначено, що вільному формуванню думок виборців можуть також перешкоджати дії фізичних осіб, що намагаються, наприклад, підкупити

виборців: такій практиці держава зобов'язана запобігати або належним чином за неї карати [15]. Декларація про критерії вільних і справедливих виборів, прийнята в Парижі на 154-й сесії Ради Міжпарламентського Союзу (членом якого є Україна [32]), передбачає зобов'язання держав не допускати прояви підкупу чи інших протизаконних дій.

Ключовими особливостями правового регулювання заборони підкупу виборців в Україні є такі:

- існування кримінальної (ст. 160 Кримінального кодексу України, далі – КК України) та адміністративної (ч. 2 ст. 212-10 КУпАП) відповідальності за підкуп виборців;

- умовний поділ підкупу на прямий (пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди, їх прийняття чи одержання за вчинення або невчинення дій, пов'язаних з безпосередньою реалізацією виборчого права – ч. 1, 2 ст. 160 КК України) та непрямий (надання неправомірної вигоди, що супроводжується передвиборчою агітацією – ч. 2 ст. 212-10 КУпАП, ч. 3 ст. 160 КК України);

- розмежування відповідальності за непрямий підкуп залежно від вартості неправомірної вигоди (водночас не для усіх різновидів такої вигоди, як приклад надання продуктів харчування, спиртних напоїв та тютюнових виробів, які супроводжуються передвиборчою агітацією, передбачає настання тільки кримінальної відповідальності);

- встановлення виключень для так званої «брендованої агітаційної продукції», – матеріалів передвиборчої агітації, виготовлених коштом виборчого фонду, вартість яких не перевищує 6 % неоподаткованого мінімуму доходів громадян.

Водночас судова практика демонструє тільки одиничні випадки притягнення до кримінальної відповідальності за прямий підкуп виборців.



Огляд судової практики за результатами президентських та парламентських виборів 2019 року свідчить, що всього за цією категорією справ винесено лише 1 обвинувальний вирок, у якому суд кваліфікував дії обвинуваченого за ч. 4 ст. 160 КК України як пропозицію та надання виборцю неправомірної вигоди за голосування за конкретного кандидата на виборах (підкуп виборця), вчинені за попередньою змовою групою осіб (справа № 505/2604/192) [26, с. 118]. Нові вирокі під час написання цієї статті також відсутні у Єдиному державному реєстрі судових рішень.

Щодо ч. 2 ст. 212-10 КУпАП, – це положення є новелою, яка була запроваджена після прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства» від 16.07.2020 р. № 805-ІХ. До набуття чинності окреслених змін «адміністративно караний» непрямий підкуп кваліфікували за загальною ст. 212-10 КУпАП, яка сьогодні, у значній мірі, дублюється із ч. 1 ст. 212-10 КУпАП. Хоча й Закон від 16.07.2020 р. № 805-ІХ був покликаний серед іншого уніфікувати граничну вартість неправомірної вигоди у виборчому, адміністративному та кримінальному законодавстві, її прив'язка до неоподаткованого мінімуму доходів громадян призвела до правової невизначеності з точки зору правозастосування.

За результатами аналізу п. 5 підрозділу 1 розділу XX «Перехідні положення», п.п. 169.1.1 п. 169.1 ст. 169 розділу IV Податкового кодексу України (далі – ПК України) можна зробити висновок, якщо норми інших законів містять посилання на неоподатковуваний мінімум доходів громадян, то для цілей їх застосування використовується сума в розмірі 17 гривень. Тому для цілей виборчого законодавства 6 відсотків неоподаткованого

мінімуму доходів громадян становить 1 грн. 2 коп. ($17 \times 0.06 = 1,02$). Проте для норм адміністративного та кримінального законодавства в частині кваліфікації правопорушень сума неоподаткованого мінімуму встановлюється на рівні податкової соціальної пільги, яка, у свою чергу, дорівнює 50 % розміру прожиткового мінімуму для працездатної особи (у розрахунку на місяць). Як наслідок, – для норм адміністративного та кримінального законодавства у 2020 р. 6 % неоподаткованого мінімуму доходів громадян становить 63 грн 6 коп. ($1051 \times 0.06 = 63,06$).

Центральна виборча комісія (далі – ЦВК) у постанові «Про Роз'яснення щодо заборони надання грошових коштів чи безоплатно або на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерей, інших матеріальних цінностей (непрямого підкупу) під час місцевих виборів 25 жовтня 2020 року» від 14.09.2020 р. № 258 зазначає, що під час визначення підкупу виборців ч. 6 ст. 57 ВК України слід застосовувати у системному зв'язку з КУпАП, зокрема його ст. 212-10, що встановлює адміністративну відповідальність за підкуп виборців, ПК України та Законом України «Про Державний бюджет України на 2020 рік». Тому, на думку ЦВК, положення вказаної статті Кодексу щодо посилання на неоподатковуваний мінімум доходів громадян потрібно застосовувати як такі, для яких сума неоподаткованого мінімуму встановлена на рівні відповідного розміру податкової соціальної пільги, адже адміністративна відповідальність наступатиме саме в такому разі.

Нам важко погодитись із розумінням ЦВК системних взаємозв'язків ПК України та ВК України, оскільки видається сумнівною можливість вважати норми ВК України нормами адміністративного та кримінального законодавства (особливо в частині

кваліфікації правопорушень, хоча й норми КК України та КУпАП часто є бланкетними щодо ВК України). ЦВК чомусь пов'язує застосування положень ч. 6 ст. 57 ВК України із настанням адміністративної відповідальності, водночас поза увагою залишає таку категорію виборчих спорів у провадженні в адміністративних справах щодо виборчого процесу як проведення передвиборчої агітації (коди 101010500, 101020500 та 101030500 Загального класифікатора спеціалізацій суддів та категорій справ [33]), які розглядаються у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАС України). Хоча й мета намагань ЦВК врегулювати суспільні відносини, які неефективно регулюються законами, може бути виправданою, – адже 1 грн 2 коп. є очевидно непропорційною вартістю з точки зору середніх цін на товари «брендованої агітаційної продукції» (серед яких USB-флешки, прапори, книги, футболки, кепки, шарфи, парасолі тощо).

Вбачаємо необхідність Верховної Ради України внести зміни до ВК України, КК України та КУпАП щодо використання відсоткової прив'язки до мінімальної заробітної плати або прожиткового мінімуму. Водночас така вартість повинна відповідати рівню середніх цін на товари, перелічені у ч. 6 ст. 57 ВК України. Адже навіть вартість, яка сьогодні використовується для цілей кримінального та адміністративного законодавства, – 63 грн 6 коп., фактично становить 3 % прожиткового мінімуму (6 % соціальної пільги, що складає 50% розміру прожиткового мінімуму). Для прикладу, у Законі України «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 р. № 4061-VI використовувалась гранична вартість у 3% розміру мінімальної заробітної плати, а у Законі України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 р. № 595-VIII – 5 %

розміру мінімальної заробітної плати, що, за аналогічних умов (станом на 01.01.2020), становило б 141 грн 69 коп. (4723 x 0,03) та 236 грн. 15 коп. (4723 x 0,05) відповідно.

Непоодинокі випадки роздачі товарів неповнолітнім особам (зокрема, школярам) призвели до аналізу цієї проблеми судами в ході узагальнення судової практики. Її зміст полягає у тому, що особи, яким на день голосування не виповнилось 18 років, не є виборцями, тому виникає питання щодо можливості їх підкупу. В узагальненні судової практики щодо підкупу виборців 2016 року [34] Вищий адміністративний суд України дійшов висновку, що «згідно з українським законодавством особами, які несуть фінансову відповідальність за дитину, є її батьки» та підтримав позицію Донецького окружного адміністративного суду (постанова від 07.09.2012 у справі № 2а/0570/11745/2012), якою роздача агітаційних матеріалів дітям була визнана формою непрямого підкупу батьків. Проте в узагальненні судової практики застосування судами України законодавства про відповідальність за «виборчі правопорушення» 2018 року [27], щодо справи про роздачу солодкої вати неповнолітнім в ході агітаційного заходу, Верховний Суд України лише наголосив, що такі особи не є суб'єктами виборчого процесу. Нам є ближчою позиція узагальнення 2016 року, хоча й обґрунтування щодо «фінансової відповідальності» батьків вважаємо не ключовим. Права та обов'язки батьків щодо виховання та розвитку дитини (ст. 150–152 Сімейного кодексу України) зумовлюють формування між ними психологічного зв'язку, при чому взаємного. Тому надання дитині неправомірної вигоди, яка супроводжується передвиборчою агітацією, опосередковано впливає на волевиявлення батьків, тобто порушує принцип вільних виборів та повинно бути заборонено.



Обмеження щодо місць, форм і засобів агітації. Аналізуючи положення ВК України можна виокремити дві групи місць, щодо яких встановлення обмеження на проведення агітації:

1. Місця, де забороняється або обмежується проведення агітації;

2. Місця, де заборонено розміщення агітаційних матеріалів.

До першої групи можна віднести:

– військові частини та формуваннях, установи виконання покарань і слідчі ізолятори, де агітація обмежена (ч. 2 ст. 57 ВК України);

– місця проведення заходів, організовані органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, державними чи комунальними підприємствами, закладами, установами, організаціями, де агітація заборонена (ч. 1 ст. 57 ВК України);

– приміщення, в яких розташовуються органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування, використання яких для проведення агітаційних заходів забороняється (ч. 15 ст. 57 ВК України).

До другої група можна віднести такі місця, де забороняється розміщення агітаційних матеріалів:

– пам'ятки архітектури (ч. 11 ст. 57 ВК України);

– місця, де такі матеріали можуть перешкоджати безпеці дорожнього руху (ч. 11 ст. 57 ВК України);

– будинки і приміщення органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування (ч. 16 ст. 57 ВК України);

– будинки і приміщення підприємств, установ і організацій державної та комунальної власності (ч. 16 ст. 57 ВК України);

– транспортні засоби громадського користування (ч. 17 ст. 57 ВК України);

– будівлі станцій метрополітену, автобусні та залізничні вокзали, порти та аеропорти, зупинки громадського транспорту (ч. 17 ст. 57 ВК України).

Така диференціація не є безспірною, насамперед внаслідок певною мірою оціночного характеру поняття «розміщення». Для прикладу положенням ч. 2 ст. 212-13 КУпАП передбачено адміністративну відповідальність за розповсюдження друкованих матеріалів передвиборчої агітації без необхідних відомостей, при цьому уточнено, що під розповсюдженням розуміється рознесення, вивішування та роздавання. Розміщення семантично ближче до вивішування (останнє у тлумачному словнику навіть вживається як синонім розміщення [35]). Фактично це призводить до ситуації, коли частина місць (такі як підприємства, установи і організації державної та комунальної власності) може бути використана для проведення агітації, при цьому забороненим буде розміщення матеріалів та політичної реклами на відповідних будинках і у їх приміщеннях. Як приклад, – легальне використання комунальних будинків чи палаців культури для проведення агітації у формі публічних дебатів, прес-конференцій, концертів, вистав, розміщення агітаційних матеріалів у приміщеннях яких уже буде протиправним. Також не до кінця зрозуміло, чи мав на увазі законодавець під «розміщенням» облаштування переносних банерів чи інших «транспортабельних» конструкцій, демонстрацію агітації на цифрових екранах підприємств, установ і організацій, встановлення переносних прапорів із агітацією на трибуні виступаючого тощо.

На нашу думку, серед заборонених місць проведення передвиборчої агітації варто виокремити заклади освіти. Тривалий час здійснення агітації у таких закладах розглядалось лише як порушення одного з принципів освітньої діяльності, – невтручання

політичних партій в освітній процес, що підтверджують листи Міністерства освіти і науки України (наприклад, лист від 14 вересня 2020 року № 1/9-525 «Щодо недопущення політичної агітації у закладах освіти» [36]), де, попри їх факультативний характер, використовувались формулювання на кшталт «Міністерство засуджує розміщення будь-якої партійної агітації у закладах освіти, проведення політичних акцій».

Ситуація частково змінилась із прийняттям Закону України «Про повну загальну середню освіту» від 16.01.2020 № 463-IX, яким було внесено зміни до ч. 3 ст. 31 Закону України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII та передбачено, що політичні партії (об'єднання), їх члени, депутати (кандидати в депутати) не мають права провадити свою діяльність в закладах освіти, зокрема створювати власні осередки чи в будь-який інший спосіб втручатися в їхню освітню діяльність. Також цими змінами передбачено заборону зберігання, розміщення, розповсюдження реклами, плакатів, подарунків, стендів, листівок, аудіо чи відеоматеріалів, інших матеріальних чи нематеріальних об'єктів (крім підручників), із передбаченими у ч. 3 ст. 31 зображеннями (такими як зображення, прізвища, імена та по батькові виборних осіб).

Зміст ч. 1 ст. 51 ВК України дозволяє зробити висновок, що обмеження на проведення передвиборчої агітації не є консолідованими тільки у ВК України, – вони можуть бути присутні й у інших законах. Прикладом є положення ч. 4 ст. 18 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25.04.2019 № 2704-VIII, де передбачено необхідність виконання матеріалів передвиборчої агітації державною мовою. Проте низка формулювань ч. 3 ст. 31 Закону України «Про освіту» є дискусійними, серед яких:

– «провадити свою діяльність» (достатньо оціночна категорія, тим більше що викладацька діяльність часто не порушує принцип несумісності мандату виборних осіб);

– «кандидати у депутати» (не враховано кандидатів на пост Президента України, сільського, селищного, міського голови);

– «виборні особи» (згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII виборні особи – Президент України, народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови, тому буквально тлумачення дозволяє зробити висновок, що мова йде про осіб, які вже обіймають відповідні посади).

З огляду на відмінності у цілях освіти та агітаційної діяльності, на нашу думку, доцільним є застосування простого та однозначного у інтерпретаціях формулювання – передвиборча агітація в закладах освіти заборонена, як це було зроблено, для прикладу, у параграфі 2 ст. 108 Виборчого кодексу Польщі щодо шкіл [17].

Серед інших пропозицій удосконалення положень законодавства, яким визначаються обмеження щодо місць, форм та засобів проведення агітації, можемо виділити такі:

1. Узгодити положення ч. 2 ст. 53, ч. 13 ст. 57 ВК України та ст. 212-13 КУпАП в частині обсягу інформації, яку повинні містити друковані матеріали передвиборчої агітації (зокрема, інформацію про замовника відповідних матеріалів).

2. Визначити перелік основних об'єктів благоустрою і встановити у виборчому законодавстві заборону розміщувати на них агітацію (наприклад, електроопори, дерева, об'єкти на дитячих та спортивних майданчиках, зовнішні сторони стін багатоквартирних будинків тощо). Такі діяння набули свого поширення у виборчому



процесі, проте можуть кваліфікуватись лише за ст. 152 КУпАП, а не як «виборче» правопорушення, що вимагає встановлення належності об'єкта до об'єктів благоустрою конкретного населеного пункту або території.

3. Повернути до визначеного у ч. 11 ст. 57 ВК України переліку об'єктів, на яких забороняється розміщення друкованих передвиборчих агітаційних матеріалів, об'єкти культурної спадщини. Таке обмеження було присутнє у п. 5 ч. 9 ст. 60 Закону України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 № 595-VIII та ч. 21 ст. 74 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 р. № 4061-VI, проте по незрозумілим причинам не знайшло свого відображення у ВК України. Пам'ятки архітектури, зазначені у ч. 11 ст. 57 ВК України, становлять лише частину пам'яток культурної спадщини, які визначені у Державному реєстрі нерухомих пам'яток України.

Висновки. Як зазначають експерти Венеційської комісії, «верховенство права» сукупно з поняттями «демократія» та «права людини» – це три підвалини, на яких була заснована Рада Європи. Сьогодні демократія стала ідентифікатором розвитку країни, а вибори – її невіддільним атрибутом. Необхідність забезпечення балансу між принципами виборчого права (насамперед вільних, чесних виборів та рівного виборчого права) та свободою вираження поглядів зумовлюють важливість однозначної та вичерпної регламентації правил проведення передвиборчої агітації.

Така комплексна зміна виборчого законодавства, яка відбулась із ухваленням Кодексу, на нашу думку, потребувала окремого обговорення питань вдосконалення інституту передвиборчої агітації – із широким залученням експертів, науковців, суддів, представників правоохоронних органів та інститутів громадянського суспільства.

Проте ВК України більшою мірою консолідував положення попередніх «виборчих» законів, а окремі запроваджені новели є дискусійними та можуть призводити до правової невизначеності (наприклад, заборона прихованої передвиборчої агітації або прив'язка вартості «брендованої агітаційної продукції» до неоподаткованого мінімуму доходів громадян).

Серед можливих шляхів удосконалення інституту передвиборчої агітації або практики правозастосування можемо виділити такі як: обмеження політичної реклами протягом розумного строку перед виборами (наприклад, з дня їх призначення або з початку виборчого процесу); здійснення комплексного та контекстного аналізу спрямованості діяльності як спонукання під час ідентифікації агітації органами правозастосування; скасування заборони проведення прихованої передвиборчої агітації (регламентація як однієї із форм) або визначення диференціальних ознак, які дадуть змогу відрізнити її неприхованої; використання відсоткової прив'язки максимальної допустимої вартості «брендованої агітаційної продукції» до мінімальної заробітної плати або прожиткового мінімуму та встановлення її на рівні, який є співмірний середнім цінам на товари, перелічені в ч. 6 ст. 57 ВК України; закріплення заборони надання неповнолітнім особам неправомірної вигоди, що супроводжується передвиборчою агітацією; розширення переліку заборонених місць проведення (заклади освіти) і розміщення матеріалів (об'єкти культурної спадщини та основні об'єкти благоустрою) передвиборчої агітації, уточнення поняття «розміщення» (насамперед у контексті ч. 16 ст. 57 ВК України), а також узгодження ч. 2 ст. 53, ч. 13 ст. 57 ВК України та ст. 212-13 КУпАП (в частині обсягу інформації).

Список використаних джерел

1. Пояснювальна записка до Виборчого кодексу України. 02.10.2015. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66849&pf35401=499840>
2. Підсумковий звіт за результатами спостереження за парламентськими виборами 31 березня 2002 р. Бюро з демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі. URL: https://www.google.com/url?client=internal-element-cse&cx=016235372030844727130:fs_f_dbyv08&q=https://www.osce.org/files/f/documents/c/a/14948.pdf&sa=U&ved=2ahUKĒwiirema0oXtAhUul4sKHXLzARsQFjAAegQIAhAB&usg=AOvVaw2yn5UZ6-YU94TbVg9eIWzK.
3. Pre-election Campaign Law. 13 December 2012. Website of Central Election Commission of Latvia. URL: https://www.cvk.lv/pub/upload_file/anglu/Pre_election_Campaign_Law.pdf.
4. Полиция: в день выборов запрещена и предвыборная реклама в соцсетях. Eesti Rahvusringhääling. 2017. URL: <https://rus.err.ee/635779/policija-v-den-vyborov-zaprewena-i-predvybornaja-reklama-v-socsetjah>.
5. Riigikogu Election Act, from: 01.01.2019. Riigi Teataja. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/502012019007/consolide>.
6. Kari Käspe. Right to free elections. Estonian Human Rights Centre. <https://humanrights.ee/en/topics-main/inimoigused-eestis/inimoiguste-aruanne/human-rights-in-estonia-2010-2/right-to-free-elections>.
7. Riigikogu Election Act, from: 13.01.2020. Riigi Teataja. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/513012020003/consolide>.
8. Electoral Code of the Republic of Moldova. 2016. Legislationline. URL: <https://www.legislationline.org/documents/id/21798>.
9. Portugal's Constitution of 1976 with Amendments through 2005. Comparative Constitutions Project. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf.
10. Act No. 247 on Elections to the Parliament of the Czech Republic, and on Amendments of Certain Other Acts. 1995. URL: <https://www.legislationline.org/documents/id/5771>.
11. European Court of Human Rights, case “Bowman v. the United Kingdom”, № 24839/94, 19.02.1998. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-58134>.
12. European Court of Human Rights, case “Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium”, № 9267/81, 02.03.1987. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57536>.
13. European Court of Human Rights, case “Lingens v. Austria”, № 9815/82, 08.07.1986. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57523>.
14. Ключковський Ю.Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні: монографія. Київ : Баїте, 2018. 908 с.
15. Кодекс належної практики у виборчих справах: керівні принципи та пояснювальна доповідь. Європейська комісія за демократію через право, ухвалені Венеціанською комісією на 52-й сесії (Венеція, 18–19 жовтня 2002 р.). URL: https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/279/CoE_Venice_Commission_Code_of_Good_Practice_UK.pdf.
16. Canada Elections Act. June 1, 2009. URL: http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/CA/canada-canada-elections-act-2012/at_download/file.
17. Election Code. Republic of Poland, 2011. Legislationline. URL: <https://www.legislationline.org/documents/id/16814>.
18. Яворський В.Д. Суб'єкти виборчого права України: поняття, ознаки та їх види. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Харків : Право, 2002. Вип. 4. С. 45–50.
19. Перебіг дочасної агітаційної кампанії в умовах наближення офіційного початку чергових виборів Президента України (грудень 2018 р.). *Громадянська мережа ОПОРА*. 2018 р. URL: <https://www.oporaua.org/report/vyboru/vyboru-prezidenta/vyboru-prezidenta-2019/46036-perebih-dochasnoi-ahitatsiinoi-kampanii-v-umovakh-nablyzhennia-ofitsiinoho-pochatku-cherhoviykh-vyboriv-prezydenta-ukrainy-hruden-2018-roku>.



20. Дочасна агітація в Києві: звідки гроші на рекламу в майбутніх кандидатів? *Рух ЧЕСНО*. 2020. URL: <https://www.chesno.org/post/4188>.

21. Electoral campaign – Timing. ACE Encyclopaedia 2.0. The ACE Electoral Knowledge Network. URL: <http://aceproject.org/main/english/ei/eie09.htm>.

22. Шеверєва В.Є. Проблеми правового регулювання передвиборчої агітації в Україні : монографія. Харків : Слово, 2012. 316 с.

23. Адашис Л.І. Тлумачення передвиборної агітації та форми її здійснення політичними партіями на виборах народних депутатів України. *Право і суспільство*. 2011. № 6. С. 19–25.

24. Шай Р. Проблеми функціонування політичних партій в Україні та шляхи удосконалення їхньої діяльності. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2016. № 855. С. 282–286.

25. Спонукати. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980). URL: <http://sum.in.ua/s/sponukaty#:~:text=%D0%92%D0%B8%D0%BA%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B8%20%D1%83%20%D0%BA%D0%BE%D0%B3%D0%BE%2D%D0%BD%D0%B5%D0%B1%D1%83%D0%B4%D1%8C%20%D0%B1%D0%B0%D0%B6%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F.%D0%B4%D0%BE%20%D1%8F%D0%BA%D0%BE%D1%97%D1%81%D1%8C%20%D0%B4%D1%96%D1%97%2C%20%D0%BF%D0%B5%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%B2%D1%87%D0%B8%D0%BD%D0%BA%D1%83>.

26. Мохончук Б., Романюк П., Цуркан М. Огляд судової практики з розгляду спорів щодо виборів та виборчих правопорушень в Україні: за результатами президентських та парламентських виборів 2019 р. / за ред. М. Цуркана. Київ : «АК-Group», 2020. 147 с. URL: <http://nsj.gov.ua/files/1590748254IFES-Ukraine-Overview-of-court-practices-on-election-dispute-resolution-v1-Ukr.pdf>.

27. Узагальнення судової практики застосування судами України законодавства про відповідальність за адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення (статті 212-7–212-21 Кодексу України про адміністративні правопорушення), та злочини проти виборчих прав і свобод (статті 157–160 Кримінального кодексу України). Верховний Суд України. Київ, 2018. URL: https://dsa.court.gov.ua/userfiles/file/sud1590/News/Zlochiny_protvy_vyborchih_prav.pdf.

28. Сус М.С. Актуальні проблеми правового регулювання політичної реклами як форми передвиборної агітації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 2. С. 42–46.

29. Афанасьєва М.В. Нормативно-правове забезпечення використання ЗМІ в ході передвиборної агітації. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. 2004. Вип. 22. С. 234–238.

30. Афанасьєва М.В. Конституційно-правове забезпечення виборчих технологій в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2004. 20 с.

31. Хлисту́н І. Текстові особливості прихованої політичної реклами («джинси») у газетних тестах. *Український інформаційний простір*. 2019. № 1. С. 157–170.

32. Members of the International organization of Parliaments. URL: <http://www.ipu.org/english/membshp.htm>.

33. Загальний класифікатор спеціалізацій суддів та категорій справ : Наказ Державної судової адміністрації від 21.12.2018 р. № 622. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0622750-18#Text>.

34. Узагальнення щодо особливостей провадження у справах за адміністративними позовами з приводу оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії, інших учасників виборчого процесу, пов'язаних із підкупом виборців. Вищий адміністративний суд України. Київ, 2016. URL: http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/uzagalnennya/uzagalnenna_pidkup_viborciv_2016.

35. Вивішувати. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980). URL: <http://sum.in.ua/s/vyvishuvaty>.

36. Щодо недопущення політичної агітації у закладах освіти, лист Міністерства освіти і науки України від 14 вересня 2020 р. № 1/9-525. URL: <https://mon.gov.ua/ua/pr/shodo-nedopushennya-politichnoyi-agitaciyi-u-zakladah-osviti>.

Мохончук Б. С., Бінус А. К. Правове регулювання передвиборчої агітації в Україні: на межі вільних виборів, свободи вираження поглядів і правової визначеності (поняття, правовий режим, обмеження щодо місць, форм і засобів)

У статті досліджено питання правового регулювання передвиборчої агітації в контексті новел Виборчого кодексу України, зокрема її поняття, правовий режим, обмеження щодо місць, форм і засобів проведення. Авторами проаналізовано міжнародні стандарти (ратифіковані міжнародні договори, рекомендації та звіти Європейської комісії за демократію через право, Організації з безпеки і співробітництва в Європі тощо) та законодавче регулювання агітації у зарубіжних країнах (зокрема, таких як Польща, Литва, Латвія, Естонія, Молдова, Чехія, Канада та ін.). Розкрито особливості правового режиму передвиборчої агітації, а також взаємозв'язки між правом на свободу вираження поглядів і принципом вільних виборів. Наголошено на необхідності забезпечення повноти та правової визначеності законодавчого регулювання обмежень агітаційної діяльності під час застосування загальнодозвільного типу правового регулювання, який використовується в Україні. Проаналізовано поняття передвиборчої агітації крізь призму її ключових ознак – мети та об'єкта. Запропоновано під час ідентифікації мети певної діяльності як агітаційної здійснювати комплексний і контекстний аналіз її спрямованості (спонукання голосувати або не голосувати) і не обмежуватись формальним встановленням окремих ознак, передбачених у Виборчому кодексі України. Автори вивчають проблеми «дочасної» та «прихованої» передвиборчої агітації, надають пропозиції щодо їх розв'язання. У роботі розглянуто питання юридичної відповідальності (адміністративної та кримінальної) за вчинення підкупу виборців, запропоновано шляхи розмежування правомірної поведінки від протиправної в разі поширення «брендованої агітаційної продукції» та вдосконалення законодавчого регулювання граничної вартості останньої. Наголошено на проблемах правової визначеності під час застосування окремих обмежень щодо передвиборчої агітації, обґрунтовано доцільність встановлення заборони на її проведення в закладах освіти, визначено можливі шляхи уніфікації норм виборчого та законодавства про адміністративну відповідальність, а також надано пропозиції з розширення переліку об'єктів, на яких забороняється розміщення агітаційних матеріалів.

Ключові слова: передвиборча агітація, агітаційна діяльність, прихована агітація, підкуп виборців, політична реклама, спонукання голосувати, виборча кампанія.

Мохончук Б. С., Бінус А. К. Правовое регулирование предвыборной агитации в Украине: на рубеже свободных выборов, свободы выражения взглядов и правовой определенности (понятие, правовой режим, ограничения относительно мест, форм и средств)

В статье исследованы вопросы правового регулирования предвыборной агитации в контексте принятия Избирательного кодекса Украины, в частности ее понятие, правовой режим, ограничения относительно мест, форм и средств проведения. Авторами проанализированы международные стандарты (ратифицированные международные договоры, рекомендации и отчеты Европейской комиссии за демократию через право, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и т.д.) и законодательное регулирование агитации в зарубежных странах (в частности, таких как Польша, Литва, Латвия, Эстония, Молдова, Чехия, Канада и др.). Раскрыты особенности правового режима предвыборной агитации, а также взаимосвязи между правом на свободу слова



и принципом свободных выборов. Отмечена необходимость обеспечения полноты и правовой определенности ограничений агитационной деятельности при применении общедозволительного типа правового регулирования, который используется в Украине. Проанализировано понятие передвиборной агитации через призму ее ключевых признаков – цели и объекта. Предложено осуществлять комплексный и контекстный анализ деятельности как агитационной при идентификации ее направленности (побуждение голосовать или не голосовать), и не ограничиваться формальным установлением отдельных признаков, предусмотренных Избирательным кодексом Украины. Авторы изучают проблемы «преждевременной» и «скрытой» передвиборной агитации, предлагают пути их решения. В работе рассмотрены вопросы юридической ответственности (административной и уголовной) за совершение подкупа избирателей, предложены подходы к разграничению правомерного поведения и противозаконного в случае распространения «брендированной агитационной продукции» и пути совершенствования законодательного регулирования предельной стоимости последней. Авторами отмечены проблемы правовой определенности при применении отдельных ограничений во время передвиборной агитации, обоснована целесообразность установления запрета на ее проведение в учебных заведениях, определены возможные пути унификации норм избирательного права и законодательства об административной ответственности, а также даны предложения по расширению перечня объектов, на которых запрещается размещение агитационных материалов.

Ключевые слова: передвиборная агитация, агитационная деятельность, скрытая агитация, подкуп избирателей, политическая реклама, побуждение голосовать, избирательная кампания.

Mokhonchuk B., Binus A. Legal regulation of election campaigning in Ukraine: between free elections, freedom of expression and legal certainty (meaning, legal regime, restrictions on places, forms and means)

The article examines the issues of legal regulation of election campaigning in the context of amendments to the Electoral Code of Ukraine, its concept, legal regime, restrictions on places, forms and means of conduct. The authors analyzed international standards (ratified international treaties, recommendations and reports of the European Commission for Democracy through Law, the Organization for Security and Co-operation in Europe, etc.) and legal regulation of agitation in foreign countries (such as Poland, Lithuania, Latvia, Estonia, Moldova, Czech Republic, Canada, etc.). There are revealed peculiarities of the legal regime of election campaigning, as well as the relationship between the right to freedom of expression and the principle of free elections. Emphasis is placed on the need to ensure the completeness and legal certainty of the legislative regulation of restrictions on campaign in the application of the general type of legal regulation used in Ukraine. The concept of election campaigning is analyzed through its key features – purpose and object. It is proposed to carry out a comprehensive and contextual analysis of its orientation (motivation to vote or not to vote) when identifying the purpose of a certain activity as agitation, and not to be limited to the formal establishment of certain features provided for the Electoral Code of Ukraine. The authors studied the problems of “early” and “hidden” campaigning and provided suggestions for their solution. The article considers the issue of legal liability (administrative and criminal) for bribing voters, suggests ways to distinguish lawful from illegal behaviour in the case of distribution of “branded campaign products” and improve the legal regulation of the marginal value of these products. There are emphasized problems of legal certainty in the application of certain restrictions on campaigning. Also, there is substantiated the expediency of establishing a forbid its conduct in educational institutions. Authors identified possible ways of unification of election norms and legislation on administrative liability and provided proposals for expanding the list of objects where the placement of campaign materials must be prohibited.

Key words: election campaigning, pre-election agitation, hidden campaigning, voter bribery, political advertising, motivation to vote.