

УДК 342.849.2

**В.Є. ШЕВЕРЄВА**, канд. юрид. наук, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

## **АНАЛІЗ НОВОГО ЗАКОНУ «ПРО МІСЦЕВІ ВИБОРИ» В ЧАСТИНІ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ**

*Ключові слова:* передвиборна агітація, інформаційне забезпечення виборів, обмеження проведення передвиборної агітації, виборчий фонд

Метою даної статті є розгляд останніх змін правового регулювання передвиборної агітації та інформаційного забезпечення виборчого процесу в світлі прийняття нового Закону щодо місцевих виборів та їх проведення 2015 року. Поставлена мета обумовила необхідність реалізації таких завдань: проаналізувати правове регулювання передвиборної агітації щодо місцевих виборів, порівняти з таким регулюванням щодо парламентських виборів та визначити вплив новел законодавства України у сфері передвиборної агітації та інформаційного забезпечення виборів на свідоме та вільне волевиявлення виборців.

Проблематиці правового регулювання інформаційного забезпечення виборчого процесу та передвиборної агітації приділено увагу таких науковців, як С.Г. Серьогіна, О.Ю. Болшакова, С.В. Кальченко, А.Й. Магера, О.В. Марцеляк, В.М. Фальков, Е. Ритко, П.С. Чудов та ін.

Новелою нового Закону України «Про місцеві вибори» (Закон про місцеві вибори) [1] стала поява Розділу VII «Інформаційне забезпечення виборів». Так, ч.1 ст.50 цього Закону говорить, що загальне інформаційне забезпечення виборів включає інформування виборців про виборчі права громадян та способи їх здійснення і захисту; процедуру голосування та спосіб заповнення виборчого бюлетеня; право на оскарження порушень своїх виборчих прав та способи здійснення цього права; відповідальність за порушення законодавства

про вибори тощо. Центральна виборча комісія (далі – ЦВК) оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті інформацію, що стосується загального інформаційного забезпечення відповідних виборів та, по можливості, забезпечує її актуальність (ч.2 ст.50 цього Закону), тобто перша поява на сайті такої інформації за часом не встановлена, зазначено, що вона повинна бути актуальною, однак, використано оціночне поняття «по можливості». У Законі України «Про вибори народних депутатів України» (Законі про парламентські вибори) [2] дещо інше формулювання: ЦВК не пізніше як за 120 днів до дня голосування оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті інформацію, що стосується загального інформаційного забезпечення відповідних виборів (ч.2 ст.64).

З метою забезпечення належної поінформованості виборців територіальна виборча комісія (далі – ТВК), яка утворює дільничні виборчі комісії (далі – ДВК), забезпечує виготовлення плакатів, що роз'яснюють порядок голосування та відповідальність за порушення законодавства про вибори, передбачені цим та іншими законами України. Зазначені плакати виготовляються та передаються ДВК у порядку та строки, визначені відповідною ТВК (ч.3 ст.50 Закону про місцеві вибори). Такого положення не має у Законі про парламентські вибори, тобто як буде розповсюджуватися інформаційні матеріали, які належать до загального інформаційного забезпечення виборів, не встановлено, тільки сказано, що на них поширюється законодавство про соціальну рекламу (ч.3 ст.64 Закону про парламентські вибори, як і у ч.4 ст.50 Закону про місцеві вибори) та те, що під час виборчого процесу засоби масової інформації (далі – ЗМІ) розміщують інформаційні матеріали на замовлення виборчих комісій на підставі відповідних договорів, укладених із зазначеними комісіями (ч.1 ст.66 та ч.1 ст.52 Законів відповідно).

Спеціальне інформаційне забезпечення виборів згідно ч.1 ст.51 Закону про місцеві вибори передбачає інформування виборців про:

1) зареєстрованих кандидатів на відповідних місцевих виборах та суб'єктів їх висування;

2) рахунки виборчих фондів місцевих організацій партій та кандидатів, допустимий розмір добровільного внеску та спосіб, у який робиться внесок;

3) скасування реєстрації (вибуття) кандидата;

4) факти та події, пов'язані з виборчим процесом.

Відповідно до ч.3 ст.51 цього Закону ЗМІ, інформаційні агентства можуть брати участь у спеціальному інформаційному забезпеченні виборів на замовлення відповідної ТВК, а щодо відомостей, зазначених у п.4 ч.1 цієї статті, – з власної ініціативи з дотриманням вимог цього Закону.

На відміну від Закону «Про вибори народних депутатів України» (п.2 ч.1 ст.65), до спеціального інформаційного забезпечення не віднесено пункту щодо передвиборних програм партій та кандидатів на виборні посади, а тому відсутня і норма про інформаційні плакати партій, кандидатів, які виготовляються за рахунок коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку і проведення виборів депутатів, де містяться біографічні відомості про кандидатів у депутати, їх передвиборні програми та фотокартки (ч.4–7 ст.63 Закону про парламентські вибори «Основні засади інформаційного забезпечення виборів»). А отже, можна дійти висновку, що Закон про місцеві вибори відносить таку інформацію до передвиборної агітації, яка повинна оплачуватися з коштів виборчих фондів партії чи кандидата.

Розглянемо ст.52 Закону про місцеві вибори (аналогічна ст.66 Закону про парламентські вибори) «Засади участі ЗМІ та інформаційних агентств в інформаційному забезпеченні виборів». Частину першу ми вже згадували, щодо наступних частин, то ч.2 закріплює, що інформаційні агентства та ЗМІ поширюють повідомлення про перебіг виборчого процесу, події, пов'язані із виборами, базуючись на засадах достовірності, повноти і точності, об'єктивності інформації та її неупереджено-

го подання. При цьому – не можуть допускати замовчування суспільно необхідної інформації, що стосується цих подій, якщо вона була їм відома на момент поширення інформації, зобов'язані поширювати інформацію про вибори відповідно до фактів, не допускаючи її перекручування, повинні намагатися отримувати інформацію про події, пов'язані з виборами, з двох і більше джерел, віддаючи перевагу першоджерелам. Частини 3 та 4 вказують, що коментарі всіх кандидатів, суб'єктів їх висування щодо подій, пов'язаних із відповідними місцевими виборами, мають збалансовано висвітлюватися, та те, що у матеріалах заборонено виокремлювати у своєму ставленні певних суб'єктів виборчого процесу чи надавати їм привілеї. У додаток до цього можна навести ч.8 ст.60 Розділу «Передвиборна агітація» Закону про місцеві вибори, згідно з якою включення в інформаційні телерадіопроекти агітаційних матеріалів не допускається; усі матеріали передвиборної агітації повинні бути відокремленими від інших матеріалів і означені як такі.

Серед форм передвиборної агітації є проведення публічних дебатів, дискусій, «круглих столів», прес-конференцій стосовно положень передвиборних програм та політичної діяльності місцевих організацій партій – суб'єктів виборчого процесу чи політичної діяльності кандидатів (п.3 ч.5 ст.54 цього Закону). Тому незрозумілим залишається, чому цю статтю 52 Розділу «Інформаційне забезпечення виборів» доповнено ч.5 такого змісту: «Телерадіоорганізації мають право створювати та поширювати у прямому ефірі передачі за участю кандидатів, їх довірених осіб, уповноважених осіб місцевих організацій партій – суб'єктів відповідного виборчого процесу місцевих виборів у формі передвиборних дебатів чи дискусій. Такі передачі повинні бути організовані у цикл передач однакового формату з метою дотримання принципу рівних умов та рівного доступу ...» та наводиться порядок організації та проведення таких дебатів та дискусій за рахунок коштів суб'єктів виборчого процесу (курсив наш. – Ш.В.).

Можна відмітити, що на місцевих виборах 2015 року цю форму передвиборної агітації партії, кандидати – суб'єкти виборчого процесу застосовували досить рідко і, як правило, з ініціативи громадськості [3].

Частина 6 присутня лише у Законі про парламентські вибори: «Контроль за дотриманням вимог цього Закону в частині участі ЗМІ та інформаційних агентств в інформаційному забезпеченні виборів та проведенні передвиборної агітації здійснюють Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення (стосовно електронних (аудіовізуальних) ЗМІ) та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в інформаційній та видавничій сферах (стосовно друкованих ЗМІ та інформаційних агентств)» (ст.66).

Частина 3 ст.53 Закону про місцеві вибори зазначає, що ЗМІ, інформаційним агентствам, іншим суб'єктам забороняється протягом останніх двох днів перед днем голосування оприлюднювати чи поширювати в інший спосіб результати опитування громадської думки, пов'язаного з виборами, в тому числі щодо місцевих організацій партій – суб'єктів виборчого процесу та кандидатів або коментувати рейтинги кандидатів, місцевих організацій партій. Положення щодо коментарів рейтингів у подібній ч.3 ст.67 Закону про парламентські вибори відсутнє.

Відповідно до п.4 ч.9 ст.60 «Обмеження щодо ведення передвиборної агітації» Закону про місцеві вибори заборонено оприлюднювати до закриття виборчих дільниць у день голосування (день повторного голосування) результати опитування виборців щодо їх волевиявлення під час голосування. Виникає риторичне питання – чому таке положення міститься в Розділі «Передвиборна агітація», а не «Інформаційне забезпечення виборів».

Переходячи до розгляду Розділу «Передвиборна агітація», наведемо її визначення згідно з ч.1 ст.54 Закону про місцеві вибори. Так, передвиборна агітація – це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за кандидатів. Далі йде уточнення, хто може про-

водити передвиборну агітацію, яке відсутнє у ч.1 ст.68 Закону про парламентські вибори. Так, право вести передвиборну агітацію мають місцеві організації партій, кандидати у депутати від яких зареєстровані в багатомандатному виборчому окрузі, а також кандидати у депутати в одномандатному виборчому окрузі, кандидати на посаду сільського, селищного, міського голови, старости, зареєстровані відповідною ТВК для участі у місцевих виборах. Громадяни України мають право здійснювати передвиборну агітацію, вільно і всебічно обговорювати політичні, ділові, особисті якості та передвиборні програми кандидатів, місцевих організацій партій.

Частина 2 ст.54 Закону про місцеві вибори містить положення такого змісту: «Передвиборна агітація закінчується о 24 годині останньої п'ятниці перед днем голосування. Ведення передвиборної агітації до початку і після закінчення встановлених у цій статті строків забороняється». Далі пояснюється: «Напередодні і в день голосування забороняється проведення масових акцій (зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо) від імені кандидатів, місцевих організацій партій – суб'єктів виборчого процесу, а також політичних партій, місцеві організації яких є суб'єктами виборчого процесу. У цей же час забороняється проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів і телепередач чи інших публічних заходів на підтримку місцевої організації партії – суб'єкта виборчого процесу, кандидата, політичної партії, місцеві організації якої є суб'єктами виборчого процесу, а також оголошення місцевою організацією партії, кандидатом, політичною партією, місцеві організації якої є суб'єктами виборчого процесу, про підтримку проведення таких публічних заходів». Навіщо це пояснення, адже перелічені певні форми передвиборної агітації, а заборонена агітація поза строками у будь-яких формах. Також з цього можна зробити висновок, що законодавець виділяє окремо масові акції (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо), окремо – публічні заходи (концерти, вистави, спортив-

ні змагання, демонстрації фільмів і телепередач тощо), вказуючи на їх невичерпні переліки, що, на нашу думку, є синонімами, і відноситься до однієї форми передвиборної агітації, тому в законодавстві потрібно використовувати одну з цих дефініцій. Тим паче законодавець регулює в окремій статті лише публічні заходи без вказівки на їх види (ст.55 Закону про місцеві вибори «Проведення публічних заходів для ведення передвиборної агітації»). Різниця між ними полягає не у меншій чи більшій публічності (масовості) цих заходів, оскільки чітку кількість учасників досить важко спрогнозувати, а тому, що перша категорія заходів (збори, мітинги тощо) мають виключно політичну спрямованість, а друга (концерти, вистави тощо) – і розважальну забарвленість. Відмінністю може бути і те, що перша категорія у її вичерпному варіанті, тобто лише збори, мітинги, походи, демонстрації згідно ст.39 Конституції України потребують завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування. Проте такий вичерпний перелік у Конституції викликає певні труднощі, оскільки поза правовим регулюванням залишаються інші публічні заходи.

Щодо інших форм проведення передвиборної агітації, то їх перелік міститься у ч.5 ст.54 Закону про місцеві вибори, є відкритим та аналогічним ч.2 ст.68 Закону про парламентські вибори.

Аналіз Закону про місцеві вибори дозволяє дійти висновку, що проведення передвиборної агітації можливо лише за рахунок власних виборчих фондів місцевих організацій партій та кандидатів. Зокрема, абз.1 ч.6 ст.54 Закону зауважує, що передвиборна агітація здійснюється за рахунок і в межах коштів власних виборчих фондів кандидатів, місцевих організацій партій – суб'єктів виборчого процесу; використання для передвиборної агітації коштів з інших джерел забороняється.

Абзац 3 ч.6 ст.54 Закону про місцеві вибори зазначає, що фінансування передвиборної агітації, яка реалізовується спільно місцевою організацією партії та кандидатом, висунутим

цією місцевою організацією партії у депутати в одномандатному виборчому окрузі, кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови, старости, може здійснюватися за рахунок і в межах коштів виборчого фонду місцевої організації партії, яка висунула кандидата на відповідних місцевих виборах.

Тут можна звернутися до Розділу Х «Фінансове та матеріально-технічне забезпечення підготовки та проведення виборів». Відповідно до ч.2 ст.68 Закону про місцеві вибори місцева організація партії, кандидати в депутати від якої зареєстровані в багатомандатному виборчому окрузі, кандидати у депутати в одномандатних виборчих округах, кандидати на посаду сільського, селищного, міського голови, старости для фінансування своєї передвиборної агітації *можуть утворити* (курсив наш. – Ш.В.) власний виборчий фонд, що формується в порядку, встановленому цим Законом. Використання коштів з рахунків виборчого фонду здійснюється у безготівковій формі (ч.4 ст.70). Частина 1 ст.72 цього Закону вказує: «Виборчий фонд місцевої організації партії, кандидати в депутати від якої зареєстровані в багатомандатному виборчому окрузі, формується за рахунок власних коштів місцевої організації партії, внесків кандидатів, включених до виборчого списку кандидатів у депутати від цієї місцевої організації партії, а також добровільних внесків фізичних осіб. Виборчий фонд кандидата у депутати в одномандатному виборчому окрузі, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, старости, висунутого місцевою організацією партії, формується за рахунок їх власних коштів, добровільних внесків фізичних осіб, а також за рахунок коштів відповідної місцевої організації партії. Виборчий фонд кандидата у депутати в одномандатному виборчому окрузі, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, старости, висунутого шляхом самовисування, формується за рахунок його власних коштів та добровільних внесків фізичних осіб». Отже, можна дійти висновку, що кандидат, висунутий шляхом самовисування не може залучати ко-

шти місцевих організацій партій до свого виборчого фонду, так само, як і проводити агітацію за рахунок виборчого фонду місцевої організації партії. Однак, на практиці, як показав моніторинг всеукраїнської громадської організації «Комітет виборців України» (далі – Комітет виборців), який здійснювався щодо кандидатів на посаду міського голови у п'яти містах на виборах 2015 року, оскільки відкриття рахунку виборчого фонду не є обов'язковим, значна частина кандидатів не відкривала рахунки, хоча витрати повинні здійснюватися виключно з такого рахунку. Це є несприятливим для прозорості виборчих фінансів і може свідчити про тіньове фінансування кампанії [4]. Винятком, як зазначено вище, може бути фінансування передвиборної агітації, яка реалізовується спільно місцевою організацією партії та кандидатом, висунутим нею, з коштів виборчого фонду цієї місцевої організації партії.

Частина 2 ст.55 Закону про місцеві вибори «Проведення публічних заходів для ведення передвиборної агітації» говорить: «Органи виконавчої влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування за зверненням відповідної ТВК надають приміщення, придатні для проведення публічних заходів передвиборної агітації, *організації яких сприяє* (курсив наш. – Ш.В.) ТВК. При цьому ТВК зобов'язана забезпечити рівні можливості для всіх місцевих організацій партій, ... всіх кандидатів...». У попередньому Законі щодо місцевих виборів (ч.3 ст.48) була вказівка на те, що такі заходи *організуються* (курсив наш. – Ш.В.) ТВК, а без змін цієї норми Законом від 08.04.2014 р. № 1184–VII зазначалося, що оплата використання таких приміщень здійснюється за державний кошт. Наразі таке положення залишилося лише у Законі «Про вибори Президента України» (ч.6 ст.58). Тлумачення положення щодо такого сприяння виборчими комісіями викликало проблеми і у попередніх виборчих кампаніях. Зокрема, виникало питання, як потрібно у цьому разі діяти ТВК – надавати в оренду приміщення або лише оголошувати чи

узгоджувати з кандидатами, в який час та в якому місці вони проводитимуть зустрічі з виборцями [5, с.90]. Не є визначеним, що маєтись на увазі під забезпеченням ТВК рівними можливостями для всіх місцевих організацій партій, кандидатів: можливо щодо рівної орендної плати, надання приміщення всім бажаним тощо. Тим паче в наступній ч.3 ст.55 цього Закону вказано, що місцеві організації партій, кандидати на виборні посади мають право на договірній основі *за рахунок коштів власного виборчого фонду* орендувати будинки і приміщення *усіх форм власності* (курсив наш. – Ш.В.) для проведення зборів, мітингів, дебатів, дискусій та інших публічних заходів передвиборної агітації. Тут уже чітко зазначено, що оплата здійснюється за рахунок коштів виборчих фондів. І додано: «При цьому забороняється встановлення різних умов договору оренди приміщень з метою проведення заходів передвиборної агітації для різних кандидатів, місцевих організацій партій». Це положення є новим у виборчому законодавстві, на перший погляд, воно рівноцінне наступній ч.4 ст.55, яка є в Законі «Про вибори народних депутатів України», де зазначено: «У разі якщо будинок (приміщення) незалежно від форми власності було надано для проведення передвиборного публічного заходу чи передвиборної агітації одному кандидату, місцевій організації партії, власник (володар, користувач) цього будинку (приміщення) не має права відмовити в його наданні на тих же умовах іншому кандидату, місцевій організації партії на відповідних місцевих виборах. Зазначена вимога не стосується приміщень, які перебувають у власності чи постійному користуванні кандидата, місцевої організації партії – суб'єкта виборчого процесу, організації вищого чи нижчого рівня цієї партії». Натомість положення ч.3 ст.55 Закону передбачає таку ситуацію, коли умови наступних договорів можуть бути кращими і кандидат, місцева організація партії, які будуть укладати такі подальші договори, звичайно не будуть їх оскаржувати, але це буде порушенням, оскільки умови договорів будуть різними, і

суб'єкти попередніх договорів опиняться у нерівному, невідповідному становищі.

Частина 5 ст.55 Закону про місцеві вибори передбачає, що місцеві організації партій, кандидати на виборні посади мають право встановлювати *агітаційні намети* для проведення агітації на свою підтримку, поширення друкованих та інших агітаційних матеріалів. Встановлення агітаційних наметів для проведення заходів передвиборної агітації *не є формою проведення мирних зібрань* (курсив наш. – Ш.В.) громадян відповідно до статті 39 Конституції України та не потребує повідомлення чи отримання будь-яких дозволів від органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування.

Отже, з цієї частини стало відомим, що законодавець визначає мету встановлення агітаційних наметів – для проведення агітації на свою підтримку, поширення друкованих та інших агітаційних матеріалів, та виокремлює їх встановлення в окрему форму передвиборної агітації, не відносячи до мирних зібрань, що видно і з переліку форм передвиборної агітації у ч.5 ст.54 цього Закону, де така форма зазначається окремо у п.9. Проте вона відноситься до публічних заходів, оскільки міститься у ст.55, яка стосується проведення таких заходів.

Попередником агітаційного намету можна вважати агітаційний пункт. Так, з 1937 р. у СРСР при підготовці виборів до різних органів державної влади почали широко використовуватися агітаційні пункти, які створювалися в клубах, школах, лікарнях, різноманітних установах, у тому числі й на виборчих дільницях. Функціонували ці пункти протягом усієї виборчої кампанії, включаючи день голосування. Вони були популярним місцем колективного дозвілля, де відбувалися зустрічі з кандидатами, індивідуальні та групові бесіди [6, с.44].

У свою чергу положення ч.6 ст.55 Закону про місцеві вибори, згідно з яким розповсюджувачі зовнішньої реклами повинні забезпечити рівний доступ та рівні умови для місцевих організацій партій – суб'єктів виборчого

процесу, кандидатів до розміщення агітаційних матеріалів (політичної реклами) з використанням носіїв зовнішньої реклами, очевидно не повинно міститися у статті щодо публічних заходів.

У частині 1 ст.56 Закону про місцеві вибори «Виготовлення і порядок розміщення друкованих агітаційних матеріалів» зазначено, що до них належать плакати, стенди, листівки, постери, інша друкована продукція з написами, що стосуються передвиборної агітації, а також матеріали, що розміщуються на носіях зовнішньої реклами. Отже, з двох попередніх положень ч.6 ст.55 та ч.1 ст.56 Закону про місцеві вибори можна зробити такий висновок: матеріали, що розміщуються на носіях зовнішньої реклами є політичною рекламою і можуть відноситися до друкованих агітаційних матеріалів. Політична реклама, на нашу думку, може бути розміщена на носіях зовнішньої реклами як у друкованому вигляді, так і у вигляді аудіо- і відеороликів. Це є справедливим, оскільки згідно зі ч.5 ст.57 цього Закону політична реклама – це одна з форм передвиборної агітації, розміщена за допомогою рекламних засобів, яка спонукає виборців голосувати за або не голосувати за певного суб'єкта виборчого процесу. Уточнення щодо спонукання виборців є зайвим, оскільки визначення передвиборної агітації його містить, а політична реклама є її формою. Натомість є незрозумілим, чому стаття щодо визначення політичної реклами міститься у ст.57 Закону про місцеві вибори «Загальний порядок використання ЗМІ», а не у ст.54 «Строки, форми і умови проведення передвиборної агітації», як у ч.3 ст.68 Закону про парламентські вибори «Форми і засоби передвиборної агітації». Отже, недоречним є формулювання у п.6 ч.5 ст.54 Закону про місцеві вибори такої форми передвиборної агітації як розміщення друкованих агітаційних матеріалів чи політичної реклами на носіях зовнішньої реклами; оскільки на носіях зовнішньої реклами розміщується лише політична реклама згідно з визначенням такої реклами.

Частина 5 ст.57 Закону про місцеві вибори додає, що до політичної реклами належить використання символіки (гімну, прапору, розпізнавального знаку, девізу) або логотипів політичної партії, місцева організація якої є суб'єктом відповідного виборчого процесу, місцевої організації партії, яка є суб'єктом виборчого процесу, використання передвиборних слоганів, гасел кандидатів, політичної партії, її місцевих організацій, а так само повідомлення про проведення видовищних чи інших публічних заходів на підтримку місцевої організації партії, кандидата або про підтримку зазначених заходів місцевими організаціями партій, кандидатами, політичними партіями, місцеві організації яких є суб'єктами відповідного виборчого процесу, а також привернення уваги до участі у таких заходах місцевих організацій партій чи певних осіб як кандидатів. До цього часу уточнення символіки не містилося у виборчому законодавстві, однак є незрозумілим, чим девіз відрізняється від слоганів та гасел. У ч.3 ст.68 Закону про парламентські вибори вписаний більш широкий перелік того, що відноситься до політичної реклами: реклама друкованих видань (газет, журналів, книг), інших товарів та послуг з використанням прізвищ чи зображень (портретів) кандидатів, назв чи символіки партій – суб'єктів виборчого процесу.

Частина 4 ст.56 Закону про місцеві вибори передбачає, що плакати, стенди, листівки та інші друковані агітаційні матеріали (крім матеріалів, що розміщуються на носіях зовнішньої реклами) розміщуються лише у місцях, визначених і обладнаних місцевими органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування не пізніше як за 45 днів до дня голосування. У статті 69 Закону про парламентські вибори «Матеріали передвиборної агітації», де йдеться саме про друковані матеріали, хоча в назві статті це не уточнено, у ч.8 зазначається, що місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування не пізніше як за 100 днів до дня виборів відводять місця у людних місцях для розміщення мате-

ріалів передвиборної агітації з додержанням принципу рівних умов.

Частина 1 ст.57 Закону про місцеві вибори «Загальний порядок використання ЗМІ» визначає: «Висвітлення виборчого процесу в ЗМІ всіх форм власності, у тому числі в інтерв'ю, дискусіях та дебатах, а також інформаційних повідомленнях, програмах новин і поточних подій, має здійснюватися на засадах об'єктивності, неупередженості та збалансованості». Виникає питання, чому це положення передбачено не в розділі «Інформаційне забезпечення виборів», його можна віднести до спеціального інформаційного забезпечення, а саме до фактів та подій, пов'язаних із виборчим процесом (п.4 ч.1 ст.51 Закону) чи взагалі виключити у зв'язку зі схожістю з ч.2 ст.52 цього Закону, де зазначено, що інформаційні агентства та ЗМІ поширюють повідомлення про перебіг виборчого процесу, події, пов'язані із виборами, базуючись на засадах достовірності, повноти і точності, об'єктивності інформації та її неупередженого подання. А щодо дискусій, дебатів тощо, то вони, як ми вже вказували, є формами передвиборної агітації, і ці вимоги на них можуть не поширюватися.

Згідно з приписом ч.3 ст.57 Закону про місцеві вибори розцінки вартості одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу для проведення передвиборної агітації встановлюються відповідними ЗМІ не пізніше як *за 40 днів* до дня голосування у розмірі, який не може перевищувати середньоарифметичного значення ціни за комерційну рекламу (рекламу, розповсюдження якої має на меті отримання прибутку) *за перші три квартали року* (курсив наш. – Ш.В.), що передують року проведення чергових місцевих виборів. Згідно ж з ч.6 ст.71 Закону про парламентські вибори такі розцінки встановлюються відповідним ЗМІ не пізніше як *за 100 днів* до дня голосування у розмірі, що не може перевищувати розміру середньоарифметичного значення ціни за комерційну рекламу (рекламу, розповсюдження якої має на меті отримання прибутку) *за останні три квартали року* (курсив наш. – Ш.В.), що передують року проведення

виборів депутатів. Водночас ч.5 ст.73 та ч.1 ст.72 Закону України «Про вибори народних депутатів України» закріплюють за друкованими ЗМІ та телерадіоорганізаціями усіх форм власності обов'язок не пізніше як за 90 днів до дня голосування опублікувати розцінки одиниці вартості друкованої площі та однієї хвилини (секунди) ефірного часу відповідно. Такого положення у Законі про місцеві вибори не передбачено, чи це не означає, що вони можуть затягувати з опублікуванням розцінок, а потім у зв'язку з нестачею часу перед днем виборів, тим паче, що такі розцінки встановлюються за 40 днів, а не за 100 днів, як у Законі про парламентські вибори, не надати можливість усім бажаючим розмістити матеріали передвиборної агітації, а отже порушити принцип рівності умов для кандидатів, партій – суб'єктів виборчого процесу. Це стає ще більш актуальним у зв'язку з тим, що передвиборна агітація з місцевих виборів здійснюється лише за рахунок виборчих фондів, без залучення коштів Державного бюджету, оскільки, наприклад, ефірний час за рахунок бюджетних коштів розподіляється самими виборчими комісіями у рівних частках і тому його надання набагато легше контролювати.

Переходячи до ст.58 Закону про місцеві вибори «Порядок використання друкованих ЗМІ», варто зазначити, що подібні питання регулює вже згадана ст.56 «Виготовлення і порядок розміщення друкованих агітаційних матеріалів», норми яких, на нашу думку, бажано у подальшому об'єднати в одну. Отже, звернемося до ч.1 ст.58 Закону, де вказано, що місцеві організації партій, кандидати мають право за рахунок коштів власних виборчих фондів публікувати агітаційні матеріали, в тому числі передвиборні програми, в друкованих ЗМІ усіх форм власності, за винятком зарубіжних ЗМІ, що діють на території України. Водночас у ст.60 цього Закону «Обмеження щодо ведення передвиборної агітації» заборона проводити передвиборну агітацію стосується всіх зарубіжних ЗМІ, що діють на території України, а не лише друкованих (п.2

ч.9), тому таке застереження у ст.58 є зайвим. У Законі про парламентські вибори таке обмеження діє і щодо зареєстрованих в Україні ЗМІ, в яких частка зарубіжної власності перевищує 50 %.

Відповідно до ч.2 ст.59 Закону про місцеві вибори місцеві організації партій, кандидати, їх довірені особи для проведення передвиборної агітації погоджують із відповідною телерадіоорганізацією режим передачі, що містить передвиборну агітацію (прямий ефір або аудіо-, відеозапис). Це є нормою технічного характеру, яку можна зазначити в угоді з телерадіоорганізацією будь-якої форми власності, про укладення якої йдеться у ч.1 ст.59 Закону. Частина 9 ст.72 Закону про парламентські вибори говорить, що впродовж 10 хвилин до і після теле-, радіотрансляції передвиборної агітаційної теле-, радіопрограми партії, кандидата у депутати забороняється на тому ж каналі мовлення в будь-якій формі коментувати чи оцінювати зміст передвиборної агітаційної програми, дії партії, кандидатів у депутати. Норми такого змісту в Законі про місцеві вибори не існує.

За результатами спостереження Комітету виборців на місцевих виборах 2015 року основною формою агітації було розміщення агітаційних матеріалів в ЗМІ та на носіях зовнішньої реклами. Місцеві організації партій та кандидати також активно використовували такі форми агітації як проведення масових (мітинги, пікети) та публічних (концерти, спортивні змагання) заходів. При цьому практично не використовувалися зустрічі із виборцями та обговорення передвиборних програм кандидатів. Тематика передвиборної агітації залишалася малозмістовною і будувалася навколо спекуляцій на поширених гаслах. Місцеві організації партій та кандидати в основному проводили агітацію щодо тем, які не належать до повноважень місцевої влади (вирішуються на законодавчому рівні – прим. авт.). Проте із наближенням дати виборів політичні сили стали частіше акцентувати увагу на регіональних проблемах [3]. Це не є дивним, оскільки зустрічі із виборцями та обго-



ворення передвиборних програм кандидатів потребують ґрунтовної професійної підготовки, ніж виголошування гасел на мітингах і у політичній рекламі у ЗМІ.

Відповідно до ч.1 ст.60 Закону про місцеві вибори участь у передвиборній агітації забороняється:

1) особам, які не є громадянами України;

2) органам державної влади, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам і судам;

3) у робочий час посадовим та службовим особам органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, крім випадків, коли відповідна посадова чи службова особа є кандидатом;

4) військовослужбовцям, крім випадків, коли відповідна особа є кандидатом;

5) членам виборчих комісій протягом строку повноважень відповідних виборчих комісій;

6) громадянам України через іноземні ЗМІ, що транслюються на територію України.

Якщо розібрати п.2 можна зауважити, що правоохоронні органи і суди відносяться до системи органів державної влади, тому їх окреме зазначення є зайвим, вже у п.3 посилання на правоохоронні органи і суди ми не бачимо. Крім цього, на нашу думку, закріплення заборони участі у передвиборній агітації щодо органів публічної влади є неприпустимим, оскільки вони функціонують через діяльність конкретних посадових і службових осіб. Порівняно із Законом про парламентські вибори, у Законі про місцеві вибори міститься заборона щодо військовослужбовців (п.4). Є нелогічним п.6 у зв'язку з попередньо зазначеним положенням п.2 ч.9 цієї статті, яка забороняє проводити передвиборну агітацію в зарубіжних ЗМІ, що діють на території України, оскільки йде дублювання, і це відноситься до обмеження за місцем проведення передвиборної агітації, а не за суб'єктами.

Відповідно до ч.4 ст.60 Закону про місцеві вибори забороняється укладення з виборцями

за рахунок коштів виборчого фонду оплатних договорів на проведення передвиборної агітації. Але у будь-якому разі, як показує практика, будуть виборці, які проводитимуть передвиборну агітацію за плату, так звані «агітатори», так навіщо переводити ці кошти в тіньовий сектор, якщо це усталена модель проведення передвиборної агітації, адже досить низький відсоток агітаторів працює на громадських засадах. А якщо оплата буде проведена з коштів виборчого фонду, але без укладення договорів, то проконтролювати такі витрати буде важче. До того ж такі умови можуть призводити до порушень прав агітаторів у частині робочого часу, виплат тощо. Комітет виборців у останньому п.14 висновків свого Звіту вказав на високу тінізацію коштів, витрачених місцевими організаціями партій та кандидатами. У зв'язку з цим він пропонує на законодавчому рівні «легалізувати» виплати для працівників виборчих штабів кандидатів та партій, у тому числі офіційних спостерігачів від них, які повинні проводитись із виборчих фондів [3].

Частина 5 ст.60 Закону про місцеві вибори передбачає заборону розповсюдження завідомо недостовірних відомостей про кандидата, політичну партію або її місцеву організацію – суб'єкта виборчого процесу, а також розповсюдження завідомо недостовірної інформації про підтримку певного кандидата або місцевої організації партії іншими кандидатами, політичними партіями або їх місцевими організаціями. Таке положення про підтримку є новим у виборчому законодавстві, навіщо законодавець його виписав окремо із загальної заборони розповсюдження недостовірних відомостей є незрозумілим, може вбачає мету збереження самостійності партій та кандидатів, а не уявлення про них як про маріонеткові.

Частина 6 ст.60 Закону про місцеві вибори зазначає: «Місцева організація партії, кандидат мають право звернутися до ЗМІ, що оприлюднив інформацію, яку місцева організація партії або кандидат вважають недостовірною, з вимогою опублікувати їх відповідь.

...Відповідь, оприлюднена в останній день перед днем голосування, не повинна містити прямих закликів до голосування за або неголосування за певну місцеву організацію партії, кандидата...». Порівнюючи зі схожою нормою ч.13 ст.74 Закону про парламентські вибори, слід зазначити, що однаково закріплена суб'єктивна думка партії чи кандидата щодо недостовірності інформації, ЗМІ не пізніше, як через 3 дні (а не 2 дні, як у Законі про місцеві вибори) зобов'язаний надати можливість оприлюднити відповідь, яка у будь-який час не повинна містити прямих закликів до голосування за або не голосування за певні партії, кандидатів у депутати, а не лише оприлюднена в останній день перед днем голосування (як у Законі про місцеві вибори). А отже, кандидати чи партії відповідно до Закону про місцеві вибори можуть зловживати правом на відповідь для проведення безкоштовно передвиборної агітації на свою користь, одночасно підриваючи авторитет інших кандидатів чи партій, якщо ті поширили недостовірну, на їх думку, інформацію. У свою чергу норма ч.10 ст.74 Закону України «Про вибори народних депутатів України» встановлює заборону розповсюдження завідомо недостовірних або наклепницьких відомостей про партію – суб'єкта виборчого процесу або про кандидата у депутати, недостовірний або наклепницький характер яких встановлено у судовому порядку. Однак, враховуючи ч.13 ст.74 цього Закону, можна зробити висновок, якщо такий суб'єкт не звернеться до суду, він все ж таки матиме право на оприлюднення відповіді, оскільки ЗМІ зобов'язаний надати таку можливість.

Пункт 3 ч.9 ст.60 Закону про місцеві вибори вказує на заборону проводити передвиборну агітацію з порушенням строків, установлених ч.2 ст.54 цього Закону, у будь-якій формі (в тому числі розповсюдження друкованих агітаційних матеріалів, проведення масових заходів, використання ЗМІ). У ч.12 ст.60 Закону про місцеві вибори також вписані форми, які заборонені з часу припинення передвиборної агітації. Перелік певних заборонених форм передвиборної агітації поза

строками її проведення є недоцільним, оскільки забороняється будь-яка передвиборна агітація. Передвиборні агітаційні матеріали знімаються з 24 години останньої п'ятниці, що передує дню голосування, відповідними службами місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (ч.11 ст.60 Закону). Повертаючись до вже згаданої ч.4 ст.56 цього Закону, де передбачено, що друковані агітаційні матеріали розміщуються лише у місцях, визначених і обладнаних місцевими органами влади, та виняток з неї становлять матеріали, що розміщуються на носіях зовнішньої реклами, (бо вони обладнуються ЗМІ, інформаційними агентствами і надаються за плату – прим. авт.), зауважимо, що спостерігачі Комітету виборців зафіксували розміщення матеріалів на білбордах, сітілайтах, що містять ознаки агітації, у «день тиші» [7].

Відповідно до ч.10 ст.60 Закону про місцеві вибори ЗМІ не несуть відповідальності за зміст передвиборної агітації, яка була розміщена відповідно до угод із замовниками, крім випадків, передбачених чч.3 та 5 цієї статті. Частина 3 говорить про розповсюдження агітаційних матеріалів, що містять заклики до ліквідації незалежності України, тощо, а вже згадана ч.5 – про розповсюдження завідомо недостовірних відомостей, проте «завідомо» є оціночним поняттям, і встановити це можна лише в судовому порядку.

Згідно зі ч.14 ст.60 Закону про місцеві вибори у разі надходження до виборчої комісії заяви чи іншого повідомлення щодо порушень, які мають ознаки кримінального чи адміністративного правопорушення, відповідна виборча комісія невідкладно звертається до відповідних правоохоронних органів щодо перевірки зазначеного повідомлення та реагування відповідно до законів України. Відповідно до ч.26 ст.74 Закону про парламентські вибори ЦВК або окружна виборча комісія невідкладно надсилає зазначене повідомлення до відповідних правоохоронних органів, тобто фактично пересилає.

У період проведення місцевих виборів 2015 року спостерігачами Комітету виборців

було зафіксовано понад 1800 порушень виборчого законодавства. Із них понад 80 % – це порушення щодо розміщення агітаційних матеріалів і технічного характеру, що не мають серйозного впливу на хід виборів. Серед них – проведення агітації в заборонених місцях (на пам'ятках архітектури, на об'єктах культурної спадщини, на зовнішній поверхні та всередині транспортних засобів громадського користування тощо); використання заборонених форм агітації, серед яких розміщення та розповсюдження матеріалів без вихідних даних, причому не обов'язково на свою користь, а проти кандидатів (так званий «чорний PR»), прихована політична реклама у ЗМІ, не відокремлення її від інших матеріалів, перевищення часу мовлення, відведеного на політичну рекламу на радіо та телебаченні (тобто понад 20 % фактичного обсягу мовлення протягом астрономічної доби – прим. авт.); перешкоджання здійсненню права проведення передвиборної агітації шляхом псування агітаційних матеріалів, наметів, автомобілів, навіть створення загрози життю і здоров'ю кандидатів [3].

З огляду на проведений аналіз можна дійти таких висновків. Хоча у Законі про парламентські вибори правове регулювання виборчого процесу є більш розгалуженим порівняно із Законом про місцеві вибори, у цих двох Законах ми спостерігаємо уніфікацію законодавчого регулювання інформаційного забезпечення виборів та поняття, форм, засобів, порядку проведення передвиборної агітації, здійснення регламентації новітніх форм і засобів проведення передвиборної агітації, як-то встановлення агітаційних наметів, розміщення політичної реклами на носіях зовнішньої реклами.

Згідно деяких положень Закону про місцеві вибори розширилися можливості для зловживання, наприклад, спростування інформації у ЗМІ за рахунок цього ЗМІ, де вона була розміщена і яку кандидат, партія – суб'єкти виборчого процесу суб'єктивно вважають недостовірною, що може призводити до погіршення правового стану у виборчому процесі інших кандидата, партії, які поширили таку інфор-

мацію, тим паче, з'являється можливість при спростуванні використовувати прямі заклики голосувати за свою кандидатуру чи не голосувати за інші.

Інші положення виборчого законодавства у частині передвиборної агітації не відповідають ustalеній практиці її проведення як в Україні, так і зарубіжних країнах, як-то заборона оплати праці виборців за проведення передвиборної агітації, так званих «агітаторів».

Поряд з цим необхідними є подальші зміни щодо уніфікації виборчого законодавства з різних видів виборів, розмежування положень законодавства між інформаційним забезпеченням виборів і передвиборною агітацією, оскільки певні положення стосовно передвиборної агітації містяться в розділі щодо інформаційного забезпечення виборів і навпаки, встановлення дієвої відповідальності за порушення норм щодо проведення передвиборної агітації, бо більша частина порушень відбувається саме при її проведенні.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про місцеві вибори» : від 14.07.2015 р., № 595–VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 64. – Ст. 2101.
2. Закон України «Про вибори народних депутатів України» : від 17.11.2011 р., № 4061–VI // ВВР України. – 2012. – № 10–11. – Ст. 73 (зі змінами).
3. Звіт № 2 за результатами довготермінового спостереження / за період 29 вересня – 22 жовтня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:2-29-22>.
4. Заява: попередні результати моніторингу фінансування виборчих кампаній [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:rezultaty-monitoringu-finansuvannya-vyborchych-kampanii>.
5. Максакова Р. М. Особливості організації та проведення місцевих виборів 2006 року в Україні / Р. М. Максакова // Вісник Центр. виб. комісії. – 2006. – № 2 (4). – С. 86–91.

6. Нижник В. Є. Радянська виборча система / В. Є. Нижник, О. О. Карлов. – К. : Вид-во політ. л-ри України, 1969. – 64 с.

7. КВУ: Партії та кандидати порушують законодавство у «день тиші» [Електронний

ресурс]. – Режим доступу: <http://electioninfo.org.ua/nodes/nodes/view/type:news/slug:kvu-part-ta-kandidati-porushuyut-zakonodavstvo-uden-tish>.

*Шеверева В. Є. Аналіз нового Закону «Про місцеві вибори» в частині передвиборної агітації / В. Є. Шеверева // Форум права. – 2015. – № 4. – С. 318–329 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2015\\_4\\_56.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_4_56.pdf)*

Розглянуто нові положення розділів виборчого законодавства України із місцевих виборів щодо інформаційного забезпечення виборчого процесу та передвиборної агітації; сформульовані рекомендації щодо подальшого вдосконалення правового регулювання передвиборної агітації як стадії виборчого процесу.

\*\*\*

*Шеверева В.Е. Анализ нового Закона «О местных выборах» в части предвыборной агитации*

Рассмотрены новые положения разделов избирательного законодательства по местным выборам относительно информационного обеспечения избирательного процесса и предвыборной агитации; сформулированы рекомендации по дальнейшему усовершенствованию правового регулирования предвыборной агитации как стадии избирательного процесса.

\*\*\*

*Sheverieva V.E. Analysis of the New Law «On Local Elections» in Part of Election Campaign*

New provisions in the sections of election legislation since local elections concerning information support of electoral process and election campaign are considered in the article; recommendations concerning further improvement of legal regulation of election campaign as a stage of electoral process are formulated.

Форум права