

## **ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕРЕДВИБОРЧОЇ АГІТАЦІЇ НА ПРИКЛАДІ ВИБОРІВ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ: ВІД НЕЗАЛЕЖНОСТІ ДО СЬОГОДЕННЯ**

**ШПАК Костянтин Володимирович - аспірант кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права Академії Державної пенітенціарної служби**

**ORCID: 0000-0003-3411-587X**

**УДК 342.8(477)**

**DOI 10.32782/NP.2023.2.5**

Статтю присвячено аналізу особливостей розвитку нормативно-правового регулювання передвиборчої агітації на прикладі виборів народних депутатів України за законодавством незалежної України. Зокрема, розглянуто законодавчі акти України щодо передвиборчої агітації під час виборів народних депутатів, які було прийнято з моменту набуття нашою державою незалежності і до сьогодні. При цьому, було з'ясовано, що упродовж тривалого часу, з моменту набуття незалежності, нормативно-правову основу виборчого процесу в Україні складало радянське законодавство, а першим законом незалежної України, присвяченим питанню регулювання передвиборчої агітації під час виборів народних депутатів був Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 1993 року. Тоді ж уперше на рівні окремих статей визначено форми та засоби передвиборчої агітації, закріплено положення щодо матеріалів передвиборчої агітації, використання засобів масової інформації, обмежень у проведенні передвиборчої агітації, фінансування передвиборчої агітації. Простежено еволюцію термінологічної визначеності передвиборчої агітації під якою сьогодні розуміється здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного кандидата, партію (організацію партій) - суб'єктів виборчого процесу. А також еволюцію форм та інших аспектів передвиборчої агітації за законодавством незалежної України. При цьому, найбільш важливим етапом розвитку нормативно-правового регулювання передвиборчої агітації є розробка

та прийняття у 2019 році Виборчого кодексу України, який набув чинності 01.01.2020 року. В цілому ж розвиток нормативно-правового регулювання передвиборчої агітації за законодавством незалежної України відзначається позитивною динамікою. Адже, незважаючи на те, що кількість статей, присвячених питанню передвиборчої агітації, то збільшувалася, то зменшувалася, якість законодавства у цій сфері систематично покращувалася. Зокрема, значного удосконалення, з моменту набуття Україною незалежності і до сьогодні, зазнало змістове наповнення законодавства України з питань передвиборчої агітації. Як наслідок, сьогодні передвиборча агітація є доволі повно врегульованим інститутом виборчого права.

Ключові слова: нормативно-правове регулювання, розвиток законодавства, передвиборча агітація, вибори народних депутатів, виборче законодавство незалежної України.

### **Постановка проблеми**

Однією із важливих передумов розвитку демократичної держави є стабільне та незалежне функціонування базових демократичних інститутів, до числа яких, без сумніву, належать вибори. З набуттям Україною незалежності виборче законодавство нашої держави зазнало певних змін. Так, зокрема, попри те, що, як і до набуття незалежності, виборче законодавство включає низку нормативно-правових актів різної юридичної сили, зміст положень, які серед іншого визначали питання передвиборчої агітації,

було переглянуто. Такі зміни торкнулися і виборчого процесу в контексті виборів народних депутатів України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** свідчить про те, що питання нормативно-правового регулювання передвиборчої агітації неодноразово привертало увагу вітчизняних науковців. Серед таких, зокрема: Н. О. Войтович, І. М. Поспелова та ін. Проте більшість наявних досліджень і публікацій мають переважно обмежений характер та не розглядають детально особливості розвитку нормативно-правового регулювання передвиборчої агітації під час виборів народних депутатів України за законодавством незалежної України.

**Мета статті** – проаналізувати особливості розвитку нормативно-правового регулювання передвиборчої агітації на прикладі виборів народних депутатів України за законодавством незалежної України.

#### **Виклад основного матеріалу дослідження**

Упродовж тривалого часу, з моменту набуття незалежності, нормативно-правову основу виборчого процесу в Україні складало радянське законодавство. Так, наприклад, перший закон, який був застосований на виборах народних депутатів у незалежній Україні, – Закон «Про вибори народних депутатів УРСР» від 27 жовтня 1989 року [1], який діяв до 1993 року [2]. Утім його положення містили лише одну, достатньо лаконічну статтю (ст. 41) щодо ведення передвиборчої агітації, яка, до того ж, майже дослівно відтворювала ст. 47 союзного закону.

У той же час, відповідно до оновленого законодавства згідно зі змінами 1993 року [2] питанню передвиборчої агітації вже було присвячено окремий розділ VIII. «ПЕРЕДВИБОРЧА АГІТАЦІЯ». Тоді ж уперше на рівні окремих статей: визначено форми та засоби передвиборчої агітації (ст. 32), закріплено положення щодо матеріалів передвиборчої агітації (ст.33), використання засобів масової інформації (ст.34), обмежень у проведенні передвиборчої агітації (ст.35), фінансування передвиборчої агітації (ст.36).

У подальшому нові закони у частині правового регулювання передвиборчої агітації в аспекті виборів народних депутатів законодавцями було прийнято у 1997 [3], 2001 [4], 2005 [5], 2011 [6] та 2019 [7] роках.

Так, у редакції закону від 1997 року [3], як і в редакції закону від 1993 року [2], передвиборчій агітації присвячено окремий розділ, який включає 5 статей: ст. 31 «Форми і засоби передвиборчої агітації», ст. 32 «Матеріали передвиборчої агітації у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі», ст.33 «Матеріали передвиборчої агітації в одномандатному виборчому окрузі», ст.34 «Використання засобів масової інформації», ст. 35 «Обмеження у проведенні передвиборчої агітації». При цьому, крім назв, змін зазнав і зміст вказаних статей. Зокрема, його було суттєво розширено.

Простежується подальший розвиток нормативно-правового регулювання передвиборчої агітації, зокрема, у напрямку розширення, і в законодавстві 2001 року [8]. До положень цього закону включено 7 статей: строки проведення передвиборчої агітації (ст.50), форми і засоби передвиборчої агітації (ст.51), інформаційні плакати та матеріали передвиборчої агітації (ст. 52), загальний порядок використання засобів масової інформації (ст.53), порядок використання електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації (ст.54), порядок використання друкованих засобів масової інформації (ст.55), обмеження щодо ведення передвиборчої агітації (ст. 56). Як бачимо, у 2001 році вперше на рівні спеціального виборчого закону врегульовано питання порядку використання електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації. До того ж, чітко розмежовується порядок використання електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації та порядок використання друкованих засобів масової інформації. Усі вказані положення було згруповано в окремому розділі, присвяченому безпосередньо передвиборчій агітації.

Закон України «Про вибори народних депутатів України» у редакції 2005 року [5] також містив окремий розділ, присвячений регулюванню питання передвиборчої агітації. До цього розділу було включено такі

статті: ст. 65 «Строки проведення передвиборчої агітації», ст. 66 «Форми і засоби передвиборчої агітації», ст. 67 «Інформаційні плакати та матеріали передвиборчої агітації», ст. 68 «Загальний порядок використання засобів масової інформації», ст. 69 «Порядок використання електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації», ст. 70 «Порядок використання друкованих засобів масової інформації», ст. 71 «Обмеження щодо ведення передвиборчої агітації». Як бачимо, структурно розділ залишився у старій редакції. Утім, зазнало змін змістове наповнення. Так, зокрема, у новій редакції було викладено ст. 50, де у ч.1 було конкретизовано суб'єкт передвиборчої агітації: «Партія (блок), кандидати у депутати мають право розпочати свою передвиборчу агітацію з моменту прийняття Центральною виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидатів у депутати, включених до виборчого списку партії (блоку)». Разом з тим, вказану статтю було також доповнено ч.3 у такій редакції: «Передвиборча агітація напередодні дня виборів та в день виборів забороняється. У цей же час забороняються проведення масових акцій (зборів, мітингів, походів, демонстрацій, пікетів) від імені партії (блоку) - суб'єкта виборчого процесу, розповсюдження агітаційних матеріалів, а також публічні оголошення про підтримку партією (блоком) чи окремими кандидатами в депутати проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів та телепередач чи інших публічних заходів» [5].

Ще однією законодавчою новелою тогочасного законодавства було законодавче визначення чіткого переліку форм передвиборчої агітації. Так, у ч. 2 ст. 66 зазначалося: «Передвиборча агітація може проводитися у таких формах:

- 1) проведення зборів громадян, інших зустрічей з виборцями;
- 2) проведення мітингів, походів, демонстрацій, пікетів;
- 3) проведення публічних дебатів, дискусій, «круглих столів», прес-конференцій стосовно положень передвиборчих програм та політичної діяльності партій (блоків) - суб'єктів виборчого процесу чи кандидатів у депутати;

4) оприлюднення в друкованих та аудіовізуальних (електронних) засобах масової інформації політичної реклами, виступів, інтерв'ю, нарисів, відеофільмів, аудіо- та відеокліпів, інших публікацій та повідомлень;

5) розповсюдження виборчих листівок, плакатів та інших друкованих агітаційних матеріалів чи друкованих видань, у яких розміщено матеріали передвиборчої агітації;

6) розміщення друкованих агітаційних матеріалів чи політичної реклами на носіях зовнішньої реклами;

7) проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів та телепередач чи інших публічних заходів за підтримки партії (блоку) - суб'єкта виборчого процесу чи кандидата у депутати, а також оприлюднення інформації про таку підтримку;

8) публічні заклики голосувати за чи проти партій (блоків) - суб'єктів виборчого процесу або публічні оцінки діяльності цих партій (блоків) чи кандидатів у депутати;

9) в інших формах, що не суперечать Конституції України та законам України» [5].

Крім того, варто також відзначити, що відповідно до змін від 2005 року до Закону України «Про вибори народних депутатів України» на рівні виборчого закону в Україні вперше з'явилося поняття «політичної реклами»: «політична реклама - це будь-які не заборонені законами України друковані, усні, звукові та аудіовізуальні види і форми ідейного впливу на людей, що мають на меті прямо або опосередковано привернути увагу до суб'єктів виборчого процесу, сформувавши в суспільстві та у свідомості громадян позитивне або негативне ставлення до них або спрямувати політичну поведінку громадян і соціальних груп у їх ставленні до суб'єктів виборчого процесу під час виборів, у тому числі інформаційні повідомлення про заходи, що проводяться або підтримуються із вказаною метою» [5].

Важливою новелою виборчого законодавства 2005 року було також положення щодо відшкодування партіям витрат на передвиборчу агітацію, яке було передбачено ще в Законі України «Про вибори народних депутатів України» (ст. 98) у редакції 2005 року [5]. Відповідно до нього партії мали

можливість відшкодувати до 100 тисяч мінімальних заробітних плат за умови отримання не менше 3% голосів виборців. Так, у 2006 році Центральна виборча комісія України ухвалила рішення про відшкодування витрат на передвиборчу агітацію п'ятьом партіям, що подолали бар'єр у 3% за результатами парламентської виборчої кампанії 2006. Загалом сума таких витрат становила 126 853 243 грн (на той час – 25 млн доларів США). При цьому на максимальну суму відшкодування у розмірі 35 млн грн (на той час майже 7 млн доларів США) претендувала кожна із трьох партій: Партія регіонів, Блок «Наша Україна» та Соціалістична партія України. Пізніше, у 2007 році дію норми про відшкодування було зупинено.

Окреслені зміни не є вичерпними щодо вказаного закону. Утім, з огляду на обмежений об'єм статті, проаналізувати їх усі детально немає змоги.

Перейдемо до законодавства 2011 року. Маємо на увазі вказаний вище Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 року №4061-VI [6]. Чи не найважливішою новелою цього закону, на наш погляд, було визначення на законодавчому рівні поняття «передвиборна агітація». Так, відповідно до ч. 1 ст. 68 передвиборна агітація визначалася як «здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного кандидата у депутати або партію – суб'єкта виборчого процесу» [6].

Не можна оминати увагою й збільшення переліку форм передвиборної агітації. Адже компаративний аналіз положень виборчого законодавства у сфері виборів народних депутатів України 2005 та 2001 років свідчить, що в редакції закону 2011 року, на відміну від редакції закону від 2005 року, передбачено нову форму - встановлення агітаційних наметів. Відповідні зміни було внесено Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань проведення виборів» №709-VII [9].

Крім того, 2013 року ст. 66 Закону України «Про вибори народних депутатів України» доповнено частиною четвертою, відповідно до якої телевізійні й радіоорганізації

самостійно визначають кількість ефірного часу, який вони виділятимуть для висвітлення інформації, пов'язаної з виборчим процесом. Але діятиме певне обмеження. Зокрема, у зазначених матеріалах телерадіоорганізаціям заборонено виокремлювати у своєму ставленні певних суб'єктів виборчого процесу чи надавати їм привілеї. Проте, як слушно зазначають науковці [10], цю норму дуже важко буде перевірити, навіть, провівши контент-аналіз ЗМІ.

Важливою новелою у законі «Про вибори народних депутатів України» стала також частина п'ята статті 66 – це запровадження платних теледебатів. Теледебати проводили й раніше, але лише зараз це прописали в Законі. Це нововведення для суб'єктів виборчого права нічого не змінило, натомість телерадіоорганізації можуть тепер офіційно брати за це гроші з виборчих фондів кандидатів. До цього така форма передвиборчої агітації була безкоштовною. Телерадіоорганізації самостійно встановлювали для себе цикл передач та кандидатів, яких вони запрошували для дебатів.

Разом з тим, варто відзначити, що законодавчі зміни, внесені у регулювання передвиборчої агітації законом 2011 не обмежуються розглянутими.

У цілому ж, розглянуті вище законодавчі зміни в частині регулювання передвиборчої агітації, зокрема, з часу набуття незалежності Україною, на наш погляд, безсумнівно можна визнати прогресивним кроком на шляху до становлення інституту передвиборної агітації. Утім, найбільш важливим етапом розвитку нормативно-правового регулювання передвиборчої агітації видається розробка та прийняття у 2019 році Виборчого кодексу України, який набув чинності 01.01.2020 року.

Так, зокрема, попри те, що визначення та перелік форм передвиборчої агітації не зазнали у Виборчому кодексі України, у порівнянні із Законом України «Про вибори народних депутатів України» 2011 року, не зазнали жодних змін, у цілому у тій чи іншій мірі було переглянуто кожену статтю розділу 8 «Передвиборча агітація». Так, зокрема, було суттєво доповнено ст. 51 «Форми і засоби передвиборчої агітації».

Порівняно з попереднім виборчим законодавством, Виборчий кодекс України застосовує поняття прихованої передвиборної агітації, яка є забороненою, але не дає тлумачення цього поняття (ч. 5 ст. 51). І хоча на практиці встановити й довести факт проведення прихованої агітації достатньо складно, але саме такою неоднозначністю користуються кандидати та політичні партії, нагадуючи про себе використанням кольорів, голосів чи музичних мотивів, що у виборців асоціюються з ними, причому в заборонений для передвиборчої агітації час і спосіб.

Новелою цього Кодексу є заборона проводити передвиборчу агітацію, що супроводжується наданням виборцям грошових коштів чи безоплатно або на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерей. Подібний спосіб проведення передвиборчої агітації вважається підкупом виборців (ч. 6 ст. 57). Також новелою є повне скасування допустимої вартості товарів та послуг, які можуть надаватися виборцям у період виборчої кампанії, для того щоб дії кандидатів не кваліфікувалися як підкуп виборців, а також введення поняття прихованої агітації.

І наведений вище перелік новел не є вичерпним.

#### **Висновки і перспективи подальших розвідок**

Таким чином, розвиток нормативно-правового регулювання передвиборчої агітації за законодавством незалежної України відзначається позитивною динамікою. Яскравим прикладом цього є еволюція виборчого законодавства у сфері виборів народних депутатів України. Незважаючи на те, що кількість статей, присвячених питанню передвиборчої агітації, то збільшувалася, то зменшувалася, якість законодавства у цій сфері систематично покращувалася. Зокрема, значного удосконалення, з моменту набуття Україною незалежності і до сьогодні, зазнало змістове наповнення законодавства України з питань передвиборчої агітації.

Насамкінець, зауважимо, що питання розвитку нормативно-правового регулювання передвиборчої агітації в Україні потребує подальших наукових досліджень. Зокрема,

як у напрямку вивчення особливостей передвиборчої агітації часів періоду зародження інституту передвиборчої агітації, так і періоду від набуття незалежності до сьогодні.

#### **Література**

1. Про вибори народних депутатів Української РСР: Закон УРСР від 27 жовтня 1989 року №8304-XI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8304-11#Text>- (втратив чинність)

2. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 18.11.1993 року №3623-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3623-12#Text>(втратив чинність)

3. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 24.09.1997 року №541/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/541/97-%D0%B2%D1%80#Text> (втратив чинність)

4. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 18.10.2001 року №2766-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2766-14#Text> (втратив чинність)

5. Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України»: Закон України від 07.07.2005 року № 2777-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2777-15#Text> (втратив чинність)

6. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 17.11.2011 року №4061-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17#Text> (Закон втратив чинність, крім положень щодо організації та проведення проміжних виборів і заміщення народних депутатів України, обраних у загальнодержавному виборчому окрузі, повноваження яких достроково припинені, що діють до наступних чергових або позачергових виборів народних депутатів України, на підставі Кодексу № 396-IX від 19.12.2019, ВВР, 2020, № 7, № 8, № 9, ст.48)

7. Виборчий кодекс України: закон України від 19.12.2019 р. №396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (чинний)

8. Поспелова І. М. Поняття та особливості передвиборної агітації як стадії виборчого процесу. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2014. № 9-2. Том 1. С. 61-64.

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань проведення

виборів: Закон України від 21.11.2013 року №709-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/709-18>

10. Войтович Н. О. Правові, етичні та соціально-психологічні аспекти політичної реклами як складової соціальних комунікацій: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук із соціальних комунікацій: 27.00.01 / Львівський національний університет імені Івана Франка Міністерства освіти і науки України, Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара Міністерства освіти і науки України, Дніпро, 2021. 259 с.

*Kostiantyn Shpak, postgraduate student  
Department of theory and history of the state and  
law, constitutional law of the Academy of the State  
Penitentiary Service,*

ORCID: 0000-0003-3411-587X

**FEATURES OF THE DEVELOPMENT  
OF REGULATORY AND LEGAL  
REGULATION OF PRE-ELECTION  
CAMPAIGNING ON THE EXAMPLE OF  
THE ELECTIONS OF NATIONAL DEPUTY  
OF UKRAINE: FROM INDEPENDENCE TO  
THE PRESENT**

The article is devoted to the analysis of the peculiarities of the development of normative and legal regulation of pre-election campaigning on the example of the elections of People's Deputies of Ukraine under the legislation of independent Ukraine. In particular, the legislative acts of Ukraine regarding pre-election campaigning during the elections of people's deputies, which were adopted from the moment our state gained independence until today, were considered. At the same time, it was found out that for a long time, since independence, the normative and legal basis of the election process in Ukraine was Soviet legislation, and the first law of independent Ukraine, dedicated to the issue of regulation of pre-election campaigning during the elections of people's deputies, was the Law of Ukraine «On the elections of People's Deputies of Ukraine» from 1993. At the same time, for the first time at the level of individual articles, the forms and means of pre-election campaigning were determined, Provi-

sions regarding election campaign materials, use of mass media, restrictions on election campaigning, financing of election campaign are laid down. The evolution of the terminological definition of pre-election campaigning is traced, which today means the implementation of any activity with the aim of encouraging voters to vote for or not to vote for a certain candidate, party (party organization) - subjects of the election process. As well as the evolution of forms and other aspects of election campaigning under the legislation of independent Ukraine. At the same time, the development and adoption of the Election Code of Ukraine in 2019, which entered into force on January 1, 2020, is the most important stage in the development of the regulatory regulation of pre-election campaigning. In general, the development of normative and legal regulation of pre-election campaigning under the legislation of independent Ukraine is characterized by positive dynamics. After all, despite the fact that the number of articles devoted to the issue of pre-election campaigning sometimes increased, sometimes decreased, the quality of legislation in this area systematically improved. In particular, from the moment Ukraine gained independence until today, the substantive content of the legislation of Ukraine on pre-election campaigning has undergone significant improvement. As a result, today pre-election campaigning is a fairly fully regulated institution of electoral law. Significant improvement, from the moment Ukraine gained independence until today, the content of the legislation of Ukraine on pre-election campaigning has undergone significant improvement. As a result, today pre-election campaigning is a fairly fully regulated institution of electoral law. Significant improvement, from the moment Ukraine gained independence until today, the content of the legislation of Ukraine on pre-election campaigning has undergone significant improvement. As a result, today pre-election campaigning is a fairly fully regulated institution of electoral law.

**Keywords:** normative and legal regulation, development of legislation, pre-election campaigning, elections of people's deputies, election legislation of independent Ukraine.