

УДК 342

Р. О. Коваленко*кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»***ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ
ЩОДО ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ НА ВИБОРАХ ПРЕЗИДЕНТА**

Актуальність дослідження зумовлюється тим, що передвиборна агітація на виборах Президента має вельми невелику історію регламентації в законах України. Наразі активізувалися демократичні процеси, що передбачають більш широке залучення населення до участі в здійсненні державної влади, зокрема шляхом участі у виборах. Отже, поставлене у статті питання має не тільки наукову вагу, але й теоретичну значущість.

Стан дослідженості. В Україні означені проблеми залишаються малодослідженими. Слід відмітити лише низку публікацій і дисертацію на здобуття наукового ступеня автора цієї статті. Також у статті використано напрацювання Д.М. Белова, О.О. Попової, О.С. Кучіна, О.В. Шапошнікова та інших учених.

Метою статті є аналіз ретроспективного та сучасного стану законодавства України щодо передвиборної агітації на виборах Президента України та формулювання перспектив удосконалення законодавства України у цій сфері.

Основний матеріал. Першим законом, що регламентував досліджуване питання, був Закон Української РСР «Про Президента Української РСР» від 5 липня 1991 р., який щодо виборчої кампанії на пост глави держави містив відсылну норму: ст. 3 передбачала, що «порядок проведення виборів Президента Української РСР визначається Законом «Про вибори Президента Української РСР» [1].

Закон «Про вибори Президента Української РСР» (пізніше назву було змінено на «Про вибори Президента України») було прийнято 5 липня 1991 р.; зі змінами та доповненнями він діяв майже 8 років і втратив чинність у зв'язку з набуттям чинності Законом «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 р.

У Законі «Про вибори Президента України» від 5 липня 1991 р. виборчий процес не було деталізовано на такому рівні, як тепер. Але привертає увагу той факт, що значна частина Закону присвячена передвиборній агітації. Це глава 5 «Передвиборна агітація», яка включала три статті: ст. 31 «Проведення передвиборної агітації кандидатами в Президенти України», ст. 32 «Використання державних засобів масової інформації у передвиборній агітації» і ст. 33 «Особистий виборчий фонд кандидата у Президенти України» [2]. У цілому на

ці три статті припадало 1 100 слів, у той час як обсяг усього Закону складав приблизно 7 600 слів. Таким чином, передвиборчій агітації було присвячено 14,5% Закону.

Закон «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 р. також містить окремий розділ, присвячений передвиборній агітації (розділ VIII). У цьому розділі вісім статей, на які в цілому припадає 4 577 слів, у той час як обсяг усього Закону складає 51 780 слів. Таким чином, передвиборчій агітації в Законі наразі присвячено 8,8% загального тексту Закону. Порівняно з показником 14,5% (попередній закон), увага до питань нормативної регламентації передвиборної агітації скоротилася майже вдвічі [3].

Слід також зазначити, що в Законі «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 р., на відміну від попереднього Закону, питання фінансування передвиборної агітації розглядаються не тільки в розділі VIII, але й у розділі IV «Фінансове і матеріально-технічне забезпечення підготовки та проведення виборів Президента України» [3].

Учені констатують, що «законодавство про вибори Президента України потребує суттєвого вдосконалення майже на всіх стадіях виборчого процесу» [4]. При цьому видається доцільним звернути увагу на таке: по-перше, зміни мають бути виваженими та такими, що ґрунтуються на перевірених практикою в зарубіжних країнах чи в Україні напрацюваннях. Дослідники погоджуються з тим, що стабільність виборчого права має стати його характерною ознакою; по-друге, важливим є врахування тенденції конституціоналізації передвиборної агітації (забезпечення її здійснення відповідно до духу й букви Конституції), наявність чого відмітила О.О. Попова [5, с. 320]. Найбільш суттєвою пропозицією щодо передвиборної агітації з концептуального погляду є пропозиція відмовитися від обмеженої за часом і формами передвиборної агітації як стадії виборчого процесу на виборах Президента України на користь політичної реклами, що має більш широкий характер. Слід підкреслити, що «чим більшим є спектр способів, форм і методів передвиборної агітації, тим більше в кандидата <...> можливостей донести до виборця необхідну інформацію» [6, с. 154].

Безперечно, це стосується й періоду, що надається Законом «Про вибори Президента України»

для здійснення передвиборної агітації. Аналізуючи зарубіжні тенденції в цій сфері, О.О. Попова пише: «Можна зробити висновок про поступове розширення законодавцем тимчасових рамок агітації, що, безумовно, є позитивною загальнодозвільною тенденцією нормативно-правового регулювання досліджуваних суспільних відносин і свідчить про підвищення рівня гарантованості реалізації громадянами права на здійснення передвиборної агітації» [5, с. 35–36]. Слід зазначити, що втілення такого підходу в законодавстві України видається послідовним урахуванням тенденції конституціоналізації передвиборної агітації.

Аналізуючи стан законодавчої бази про вибори Президента України на підставі напрацювань і узагальнень місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами та Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії), Вищий адміністративний суд України виявив такі напрями вдосконалення норм національного права, які стосуються фінансування передвиборної агітації: необхідність посилення прозорості фінансування агітації та виборної кампанії; необхідність обмеження граничного розміру виборчого фонду кандидатів; необхідність уточнення положень Закону щодо невикористаних коштів передвиборного фонду кандидатів, висунутих шляхом самовисування; необхідність уточнення положення щодо припинення витрачання коштів із виборчого фонду кандидата [7]. Інші групи проблем, виділені Вищим адміністративним судом України, пов'язані з виборчими фондами кандидатів на пост глави держави.

Наразі Закон «Про вибори Президента України» в ч. 2 ст. 37 установлює, що «кандидат на пост Президента України, зареєстрований Центральною виборчою комісією, для фінансування передвиборної агітації зобов'язаний утворити свій виборчий фонд, що формується в порядку, встановленому цим Законом» [3]. Визначення поняття «виборчий фонд» Закон не містить, але воно наявне в літературі.

О.В. Шапошніков вважає, що «виборчий фонд кандидата <...> становить собою сукупність грошових коштів, спрямованих на фінансування виборчої кампанії, сформовану в установленому законом порядку, що має цільове призначення, обмежений круг джерел і напрямів використання» [8, с. 14].

Закон «Про вибори Президента України» у ст. 43 «Порядок формування виборчого фонду та використання його коштів» установлює низку норм, серед яких найбільш суттєвими видаються такі: «Виборчий фонд кандидата на пост Президента України формується за рахунок його власних коштів, коштів партії, яка висунула кандидата, а також добровільних внесків осіб, які відповідно до Закону України «Про політичні партії в Україні»

мають право здійснювати внески на підтримку партій; забороняється здійснювати добровільні внески до виборчого фонду кандидата на пост Президента України особам, які відповідно до Закону України «Про політичні партії в Україні» не мають права здійснювати внески на підтримку партій» [3; 9].

Учені висловлюють різні думки з приводу того, чи варто обмежувати надходження до виборчих фондів. Наприклад, В.В. Шуленін, посилаючись на принцип рівності, вважає, що законодавець має встановити обмеження щодо надходжень як від самих кандидатів до власних фондів, так і від інших громадян і юридичних осіб [10, с. 12]. Аналогічної думки дотримується В.Д. Мостовщиков [11, с. 110]. Так само М.В. Оніщук вважає, що «загальноприйнятим <...> є встановлення чітких обмежень щодо джерел наповнення виборчих фондів, розмірів внесків фізичних осіб, допуск чи не допуск до наповнення виборчого фонду юридичними особами чи іноземцями, особами без громадянства, вимога опублікування звіту про використання коштів із фонду тощо. Рівень і межа відповідного регулювання є предметом розсуду кожної держави, проте загальні межі для забезпечення прозорості, відкритості й демократичності виборів повинні бути встановлені на рівні закону» [12, с. 113]. В.П. Журавльов щодо внесків до виборчих фондів кандидатів на пост глави держави висловився на користь того, що «треба встановити певну квоту верхньої межі цих внесків у відсотковому співвідношенні зі внесками фізичних осіб. Слід стимулювати надходження у фонди пожертв громадян, оскільки фінансова підтримка кандидата виборцями має стати одним із показників його популярності та має бути відома суспільству» [13, с. 161].

Як справедливо зазначає В.Є. Шеверєва, «передвиборна агітація в Україні як вирішальна частина виборчого процесу проводиться переважно через засоби масової інформації, які, виконуючи функцію інформування виборців про хід виборчої кампанії, відіграють неабияку роль у здійсненні їх волевиявлення під час голосування» [14, с. 71].

Деякі автори, наприклад Р.М. Максакова, наголошують «на необхідності законодавчо визначити порядок використання ЗМІ в проведенні передвиборної агітації» [15, с. 9]. Послідовно відстоюючи ідею відмови від передвиборної агітації як стадії виборчого процесу, слід не погодитися із цією думкою. Більш привабливою є позиція Л.І. Адашиса щодо того, що «в законодавстві доцільно залишити можливість державного регулювання порядку проведення передвиборної агітації в тих засобах масової інформації, власником яких (повністю або частково) є держава. Комерційні засоби масової інформації, спираючись на загальні принципи діяльності засобів масової інформації й проведення виборчого процесу, повинні мати

можливість вирішувати питання своєї участі в передвиборній агітації» [16, с. 25]. Слід відмітити, що це буде цілком узгоджуватися з тенденцією конституціоналізації передвиборної агітації.

Як пишуть учені, «одне з головних завдань телебачення на сучасному етапі – сумлінне та всебічне висвітлення виборчої кампанії, надання глядачам-виборцям найбільш повної й об'єктивної інформації про кандидатів, партії й рухи, на основі якої кожен громадянин міг би зробити свій свідомий вибір» [8, с. 3]. У зв'язку із цим виникає доречне запитання: чи дійсно це можуть повно й об'єктивно зробити тільки національні засоби масової інформації?

Наразі п. 12 ст. 64 «Обмеження щодо ведення передвиборної агітації» передбачає, що «забороняється проведення передвиборної агітації в зарубіжних засобах масової інформації, що діють на території України» [3]. Із цього приводу аналітики висловлюються так: це суперечить «принципу, за яким громадянин має право на одержання й передачу інформації незалежно від кордонів». Держави – учасниці ОБСЄ визнають, що громадяни мають право «одержувати й передавати інформацію та ідеї без втручання державної влади незалежно від кордонів, зокрема через публікації в іноземній пресі та мовлення в іноземних ЗМІ» [7].

Висновок. Перспективи вдосконалення законодавства в аналізованій сфері виходять із такого: якщо розглядати передвиборну агітацію як стадію виборчого процесу, то обмеження для зарубіжних засобів масової інформації видаються логічними. Але якщо розглядати її як прояв свободи слова, яку в Україні відповідно до Конституції мають громадяни України, а також іноземні громадяни, особи без громадянства, таке обмеження дійсно має характер дискримінаційного, адже ні в Конституції, ні в міжнародних стандартах прав людини не передбачено можливості обмеження свободи слова на виборах. Перспективи подальших досліджень вбачаються в тому, щоб надати більш детальні висновки щодо законодавчої регламентації передвиборної агітації в різних видах ЗМІ, наприклад, на телебаченні (див. [17; 18]).

Література

1. Про Президента Української РСР: Закон Української РСР від 5 липня 1991 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 33. Ст. 446.
2. Про вибори Президента Української РСР: Закон Української РСР від 5 липня 1991 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 33. Ст. 448.
3. Про вибори Президента України: Закон України від 5 березня 1999 р. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 14. Ст. 81.
4. Белов Д.М. Порівняльно-правовий аналіз інституту президентства в Україні та Франції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2005. 20 с.
5. Попова О.О. Конституційно-правовий інститут передвиборної агітації в Російській Федерації:

проблеми теорії і практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2015. 226 с.

6. Кучин А.С. Избирательная кампания кандидата, избирательного объединения: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Томск, 2006. 205 с.

7. Аналіз стану законодавчої бази про вибори Президента України: напрямки та шляхи вдосконалення згідно з рекомендаціями місії ОБСЄ/БДПІЛ зі спостереження за виборами та Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії). Вищий адміністративний суд України. URL: www.vasu.gov.ua.

8. Шапошников А.В. Правовые основы финансирования и финансового контроля избирательных кампаний и деятельности избирательных комиссий: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 20 с.

9. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 р. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 45. Ст. 397.

10. Шуленін В.В. Правовое обеспечение в Российской Федерации равенства прав кандидатов и избирательных объединений при проведении предвыборной агитации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2006. 178 с.

11. Мостовщиков В.Д. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации и ее финансирования в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Екатеринбург, 1998. 185 с.

12. Оніщук М.В. Особливості прямих всенародних виборів глави держави в республіках континентальної системи права в межах Європи. Український конституціоналізм: виміри модернізації / М.В. Оніщук. К.: Юрінком Інтер, 2013. С. 103–113.

13. Журавлев В.П. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации в избирательном процессе в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – СПб., 2002. 246 с.

14. Шеверева В.Є. Участь ЗМІ у передвиборній агітації по виборах до вищих органів влади України. Вісник Центральної виборчої комісії України. 2007. № 1. С. 71–76.

15. Макасова Р.М. Вибори до органів місцевого самоврядування: проблеми теорії і практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. К., 2003. 18 с.

16. 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.

17. Мішина Н.В. Конституційна скарга в Україні: можливості використання досвіду США. Право США. 2013. №№ 1–2. С. 258–266.

18. Коваленко Р.О. Передвиборна агітація на телебаченні на виборах Президента України. Молодий вчений. 2016. № 7. С. 241–244.

Анотація

Коваленко Р. О. Перспективи вдосконалення законодавства України щодо передвиборної агітації на виборах президента. – Стаття.

У статті здійснено аналіз ретроспективного та сучасного стану законодавства України щодо передвиборної агітації на виборах Президента України та формулювання перспектив удосконалення законодавства України в цій сфері.

Ключові слова: законодавство України, передвиборна агітація, вибори Президента України.

Аннотация

Коваленко Р. О. Перспективы совершенствования законодательства Украины по предвыборной агитации на выборах президента. – Статья.

В статье осуществлен анализ ретроспективного и современного состояния законодательства Украины относительно предвыборной агитации на выборах Президента Украины и формулировка перспектив совершенствования законодательства Украины в этой сфере.

Ключевые слова: законодательство Украины, предвыборная агитация, выборы Президента Украины.

Summary

Kovalenko R. O. Prospects for improving the legislation of Ukraine on pre-election campaigning in the presidential elections. – Article.

The article analyzes the retrospective and current state of Ukrainian legislation regarding pre-election campaigning at the presidential elections in Ukraine and the formulation of the prospects for improving the legislation of Ukraine in this field.

Key words: Ukrainian legislation, pre-election campaigning, presidential elections in Ukraine.