

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.849.2

ПЕРЕДВИБОРНА АГІТАЦІЯ ТА ПОЛІТИЧНА РЕКЛАМА: ПОНЯТТЯ, СПІВВІДНОШЕННЯ, ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Ю.О. ЯСОЧКО, асистент*
**Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

У публікації проведено дослідження співвідношення поняття «передвиборна агітація» та «політична реклама», сутність та значення яких викликають певні непорозуміння під час їх практичного застосування. Охарактеризовано і проаналізовано основні ознаки, які виокремлюються при розмежуванні двох досліджуваних категорій. Звертається увага на правову проблему неврегульованості політичної реклами у міжвиборчий період та її законодавчого закріплення профільним законом про рекламу. Досліджено зарубіжний досвід законодавчого закріплення понять, що розглядаються у статті.

Передвиборна агітація, політична реклама, вибори, виборчий процес, комерційна реклама.

Одним із дискусійних питань сучасності є розмежування понять «передвиборна агітація» та «політична реклама». Ці два терміни найбільш актуальні у період проведення виборчого процесу, але відсутність чіткого правового регулювання питань їх співвідношення поза ним призводить до непорозуміння під час застосування в міжвиборчий період. Закони про вибори визначають зміст цих двох понять, вказуючи при цьому, що політична реклама є однією із форм передвиборної агітації. Однак і сьогодні досить важко чітко розмежувати політичну рекламу й передвиборну агітацію. Особливо неврегульованою залишається політична реклама, яка застосовується у міжвиборчий період та ставить у нерівні умови учасників виборчої «гонитви» напередодні виборчого процесу.

Проблема розмежування двох цих понять була предметом дослідження багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених, серед яких: Л.І. Адашис, А.В. Акаймова, О.М. Ануфрієнко, М.В. Афанасьєва, Н.О. Войтович, І.Л. Литвиненко, А.Й. Магера, А.П. Савков, В.Є. Шеверєва, Т.С. Шевченко та інші. Проте однозначного розуміння сутності цих двох понять так і не було знайдено.

* Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор О.О. Майданник

© Ясочко Ю.О., 2014

Тому **метою** цієї статті є узагальнення ключових тлумачень співвідношення понять «передвиборна агітація» та «політична реклама» у сучасних умовах розвитку виборчого законодавства України.

Закон України (далі – ЗУ) «Про вибори народних депутатів України» дає наступне трактування цих двох понять:

«передвиборна агітація – це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного кандидата у депутати або партію – суб'єкта виборчого процесу (п. 1 ст. 68);

політична реклама – це розміщення або поширення матеріалів передвиборної агітації за допомогою рекламних засобів (п.3, ст.68)».

ЗУ «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» має наступне тлумачення згаданих понять:

«передвиборна агітація – це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови (п. 1 ст. 47).

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 (п. 7 ст. 50)».

У профільному законі України «Про рекламу» визначення поняття «політична реклама» взагалі відсутнє.

На нашу думку, вдосконалення цього поняття та приведення його до єдиного трактування є важливим чинником при зміні законодавства. Адже наразі досить важко зрозуміти, як розмежовуються такі два терміни, як «передвиборна агітація» та «політична реклама», про що наголошують більшість науковців та практиків¹.

З попередньо наведених визначень бачимо, що політична реклама вважається однією з форм передвиборної агітації та розміщується за допомогою рекламних засобів. Але, А.І. Магера у своїй статті звертає

¹ Адашис Л.І. Політичні партії як суб'єкти виборчого процесу на виборах народних депутатів України [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Адашис Людмила Іванівна ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – С. 139; Войтович Н. Політична реклама в ЗМІ в українському та законодавствах європейських країн // Вісник Львівського університету. Сер.журналістика. – Львів, 2001. – Вип.21. – С. 140; Литвиненко І.Л. Передвиборна агітація як стадія виборчого процесу // Університетські наукові записки Хмельницького університету управління та права: Часопис, 2006. – Випуск №1(17). – С. 19; Магера А.І. окремі аспекти проведення передвиборної агітації та діяльності ЗМІ // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006. – № 4 (6). – С. 45; Ануфрієнко, О.М. Передвиборча агітація в Україні: правові особливості, етичні норми та принципи / О.М. Ануфрієнко // Слов'янський вісник: зб. наук. пр. / Рівнен. ін-т слов'янознавства; наук. ред. : С.С. Троян. – (Історичні та політичні науки). – 2012. – № 4 (30). – С. 135; Пояснювальна записка до Закону України «Про внесення змін до деяких Законів України щодо політичної реклами» від 17 листопада 2011 р.

увагу на те, що законодавство України про рекламу на правовідносини у сфері виборчого процесу не поширюється [1, с. 45]. Дійсно, відповідно до ч. 1, 2, ст. 2 Закону України «Про рекламу» ним регулюються відносини, пов'язані з виробництвом, розповсюдженням та споживанням реклами на території України і його дія не поширюється на відносини, пов'язані з розповсюдженням інформації, обов'язковість розміщення та оприлюднення якої визначено іншими законами України [2].

Також викликають сумніви положення ч. 8 ст. 50 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» в якій вказується, що «політична реклама оплачується за рахунок коштів власних виборчих фондів місцевої організації партії» та ч. 6 ст. 68 Закону України «Про вибори народних депутатів України» відповідно до якої: «передвиборна агітація здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на забезпечення ведення передвиборної агітації відповідно до цього Закону, коштів виборчих фондів партій, кандидатів у депутати в одномандатних округах». Тобто, як доходить висновку І.Л. Литвиненко: «на думку законодавця різниця між політичною рекламою і передвиборною агітацією полягає лише в тому хто за неї платить, якщо за рахунок Державного бюджету – то це агітація, якщо за рахунок власних фондів – це вже політична реклама як одна з форм агітації» [3, с. 19]. Насправді ж ці два поняття мають більш суттєву відмінність.

«Передвиборна агітація» та «політична реклама» – два різні терміни, практика застосування яких має бути не лише досліджена, але й удосконалена. А тому важливо визначити, що саме є критерієм розподілу згаданих термінів.

А.В. Акайомова виділяє фактичне завдання політичної реклами, яке полягає в тому, щоб змусити більшість народу прийти в один визначений день, в одне визначене місце, придбати один визначений товар і не пред'являти претензій протягом 4–5 років щодо його роботи [4, с. 473]. Те ж саме завдання ставиться і перед передвиборною агітацією. Але різниця в тому, що саме за допомогою політичної реклами, як однієї з форм передвиборної агітації, конкретно визначена виборча кампанія може бути успішною. До того ж, політичну рекламу можуть замовити лише суб'єкти обрання, оскільки, відповідно до чинного законодавства, вона оплачується за рахунок коштів власних виборчих фондів. Передвиборну агітацію можуть здійснювати не лише партії чи кандидати, а й усі громадяни України. Тобто, вагомим критерієм розподілу цих двох понять є суб'єкти поширення.

Ще одним проблемним питанням, пов'язаним з політичною рекламою та її законодавчим регулюванням є її висвітлення поза виборчим періодом. Як зауважує А.П. Савков: «відповідно до виборчого законодавства «політична реклама» стосується суб'єктів виборчого процесу лише під час офіційного оголошеного виборчого процесу. В інший час реклама політичних партій (виборчих блоків) законодавством не регулюється, а тому в ефірі телерадіоорганізацій розміщується як комерційна» [5, с. 105]. Тобто, якщо окремих кандидат у депутати, або ж партія почнуть

рекламувати себе та свою діяльність безпосередньо напередодні виборчого процесу, то це вважатиметься звичайною комерційною рекламою і не буде регулюватися виборчим законодавством.

Звичайно, згідно із нормами чинного законодавства, сам факт проведення реклами до початку виборчого процесу не являється порушенням. Політична реклама може мати місце і поза виборчим процесом, наприклад, задля популяризації ідеології окремої партії. Але тим самим така діяльність ставить у нерівні умови партії та кандидатів, які планують брати участь у виборах.

Н.О. Войтович хвилює й те, що нерозмежування термінів «політична агітація» та «політична реклама» дає можливість проводити політичне рекламування в Україні у будь-який час [6, с. 141]. У посібнику «Діяльність засобів масової інформації в період виборчої кампанії – 2012» розтлумачено, що: «реклама партій до офіційного старту виборчої кампанії з формально-юридичної точки зору не є передвиборною агітацією. Її розміщення не регулюється Законом «Про вибори народних депутатів», а підпадає під дію Закону України «Про рекламу». Тому сам по собі факт розміщення реклами партії до початку виборчої кампанії не становить порушення законодавства України» [7, с. 13].

Але у такому разі виникає проблема з розмежуванням політичної реклами та комерційної. У даному випадку в основі розмежування реклами лежить період. Якщо до виборів – то це комерційна реклама, яка регулюється загальними рекламними нормами, якщо – під час виборчого процесу, у відповідні строки – політична реклама, яка регулюється виборчим законодавством.

На наш погляд, в основі поділу реклами, яка має явно виражений політичний характер, не повинен бути період, поза яким вона перетворювалася б на комерційну. Вся вона має підпадати під категорію «політична реклама». Регулювати таку діяльність слід рекламним та виборчим, у відповідні строки, законодавством. А тому, на нашу думку, визначення поняття політичної реклами та регулювання і окреслення найважливіших положень цього процесу мають бути визначені на законодавчому рівні, зокрема профільним законом про рекламу.

Також панує думка, що дієвим механізмом вирішення цього питання буде усунення одного з понять, що розглядаються, з норм чинного законодавства України. Однак, думки з цього приводу розділилися.

З точки зору Т.С. Шевченка: «варіантом вирішення ситуації, як це не дивно звучить, може бути уніфікація термінів шляхом повної відмови від використання дефініції політичної реклами. У цьому випадку закон має встановлювати лише загальне визначення агітації, а також вказувати, що агітація може проводитися у засобах масової інформації за встановленими у законі правилами» [8, с. 65].

На погляд М. Смокович, В. Галайчук та С. Кальченко, більш доцільним є вилучення із виборчого законодавства поняття передвиборної агітації. У статті, яка була написана ними у співавторстві, зокрема наголошується, що одним із найбільш дискусійних моментів серед

фахівців у галузі виборчого законодавства є питання про те, чи варто в законі надавати нормативне визначення поняттю «передвиборна агітація» і яким повинна (чи може) бути така дефініція. Автори, не є прихильниками законодавчого закріплення цього поняття та вважають, що, починаючи з 2004 р., у судовій практиці сформувались достатньо ґрунтовні підходи стосовно юридичної природи та необхідних ознак цього елементу виборчого процесу. Через це зайва «зарегламентованість» відповідних процедур може лише ускладнити механізм боротьби із зловживаннями та порушеннями у зв'язку з веденням передвиборної агітації [9, с. 84].

Загалом, зарубіжний досвід вказує на те, що законодавчого визначення цих понять взагалі немає майже в усіх європейських країнах, за винятком Румунії, де політичної рекламою вважається реклама, спрямована на популяризацію партії, політика або політичного заклику та Угорщини, де політичною рекламою визнається програма, яка містить заклики або іншим чином впливає на виборців з метою спонукання їх до участі у виборах та підтримки певної партії, популяризує назву, діяльність, символіку, цілі тощо партії або політичного руху [10, с. 3–7].

На наш погляд, обидва терміни повинні існувати окремо та мати подальше законодавче вдосконалення, яке слід здійснювати шляхом чіткого визначення їх понять у відповідних законах. Це дозволить припинити суперечки між практикуючими юристами, політологами та науковцями до та під час виборів, а також попередити можливі зловживання. Оскільки, як зазначається в пояснювальній записці до проекту Закону «Про внесення змін до деяких Законів України щодо політичної реклами», вже існують прецеденти зловживання неврегульованістю цього питання. А вдосконалення та систематизація правової регламентації інституту політичної реклами узгодить між собою принципи використання та застосування передвиборної агітації в період виборчого процесу та політичної реклами взагалі. Це дасть змогу використовувати політичну рекламу, як самостійний, не зв'язаний рамками виборчого процесу інститут демократичного суспільства.

Список літератури:

1. Магера А.Й. Окремі аспекти проведення передвиборної агітації та діяльності ЗМІ / А. Й. Магера // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006. – № 4 (6). – С. 45–46.
2. Про рекламу : Закон України від 3 липня 1996 р. № 270/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 39. – Ст. 182.
3. Литвиненко І.Л. Передвиборна агітація як стадія виборчого процесу / І.Л. Литвиненко // Університетські наукові записки Хмельницького університету управління та права. – Часопис, 2006. – №1(17). – С. 16–22.
4. Акайомова А.В. Історичний аналіз політичної реклами / А.В. Акайомова // Наукові праці історичного факультету Запорізького державного університету. – Запоріжжя : Просвіта, 2007. – Вип. XXI. – 560 с.

5. Савков А.П. Сучасна роль засобів масової інформації у виборчому процесі України / А.П. Савков // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2010. – № 2/2010. – С. 103–108.

6. Войтович Н.О. Політична реклама в ЗМІ в українському та законодавствах європейських країн / Н.О. Войтович // Вісник Львівського університету. – Львів, 2001. – Вип. 21. – С. 140–144. – (Сер. журналістика).

7. Діяльність засобів масової інформації в період виборчої кампанії : посібн. для представників засобів масової інформації [Текст] / О.О. Бурмагін, Л.В. Опришко, Л.Л. Панкратова. – К., 2012 – 39 с.

8. Шевченко Т.С. Перспективи вдосконалення правового інституту передвиборної агітації у засобах масової інформації / Т.С. Шевченко // Вибори та демократія : наук.-просвітницький правничий журн. – 2006. – № 1 (7). – С. 63–69.

9. Смокович М. Практичні аспекти судової практики у справах щодо ведення передвиборної агітації / М. Смокович, С. Галайчук, С. Кальченко // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2010. – №2 (19). – С. 83–90.

10. Регулювання участі ЗМІ у виборчому процесі: напрями удосконалення [Текст]. – К. : Лабораторія законодавчих ініціатив, 2007. – 26 с.

В публикации проведено исследование соотношения понятия «предвыборная агитация» и «политическая реклама», сущность и значение которых вызывают определенные недоразумения во время их практического применения. Охарактеризованы и проанализированы основные признаки, которые выделяются при разграничении двух исследуемых категорий. Обращается внимание на правовую проблему неурегулированности политической рекламы в межвыборный период и ее законодательное закрепление профильным законом о рекламе. Исследован зарубежный опыт законодательного закрепления рассматриваемых в статье понятий.

Предвыборная агитация, политическая реклама, выборы, избирательный процесс, коммерческая реклама.

In publishing conducted a study of the relationship between the concepts of «pre-election agitation» and «political advertising», the essence and significance of which cause some misunderstandings during their practical application. Characterized and analyzed the main features, which are highlighted when the distinction between the two categories studied. Attention was drawn to the legal issue of the unsettled political advertising in the period between elections and legislative consolidation of the relevant law on advertising. Studied foreign experience of legislative fastening of the given concepts.

Pre-election agitation, political advertising, elections, electoral process, commercial advertising.