

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПЕРЕДВИБОРНУ АГІТАЦІЮ В УКРАЇНІ

### THEORETICAL AND LEGAL PECULIARITIES OF ADMINISTRATIVE ACCOUNTABILITY FOR THE ELECTION CAMPAIGN IN UKRAINE

Сасно А.С., студентка II курсу  
юридичного факультету

*Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара*

Калантасєвська А.М., слухачка магістратури

*Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ*

Штинь Ю.М., слухачка магістратури

*Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ*

У статті розкриваються теоретико-правові особливості регулювання передвиборної агітації, підходи до тлумачення терміну «передвиборча агітація», концепції його сучасного трактування. Розглянуті нормативістський, техніко-організаційний та політико-функціональний підходи дають фундамент для практичного сприйняття правової категорії «передвиборна агітація». На основі вказаних підходів дослідження переходить у вивчення адміністративної відповідальності за порушення норм законодавства, які регулюють суспільні відносини в сфері передвиборної агітації на території України.

У межах розглянутих аспектів автори вважають, що передвиборна агітація може проводитись у наступних формах: проведення зборів громадян, інших зустрічей з виборцями; проведення мітингів, підходів, демонстрацій, пікетів; проведення публічних дебатів, дискусій, «круглих столів» стосовно положень передвиборних програм та політичної діяльності партій; оприлюднення в друкованих та електронних засобах масової інформації політичної реклами, виступів, інших публікацій; розміщення друкованих агітаційних матеріалів чи політичної реклами на носіях зовнішньої реклами тощо.

Аналізуючи сучасні європейські підходи до трактування «передвиборна агітація», виділяємо в статті три концепції, які розкривають зміст поняття в наступному вигляді: політичного маркетингу, що пропонує вирішення найважливіших проблем округу; інформаційної війни як застосування інформації для перемоги над суперником (прикладом цього виступає чорний піар, антиреклама); передвиборної дипломатії, яка має на меті домовитися з усіма важливими суб'єктами виборів (політики, суперники, громадяни).

Також опрацьовано основні положення Кодексу України про адміністративні правопорушення в контексті передвиборної агітації, які дають змогу детально розуміти ситуацію та наслідки, що виникають в результаті недотримання правових норм в сфері важливого інституту виборів – передвиборної агітації.

**Ключові слова:** правове регулювання, передвиборна агітація, адміністративні правопорушення, адміністративна відповідальність, кримінальна відповідальність, санкція, штраф.

The article presents the theoretical and legal features of regulation of election campaigning, approaches to the interpretation of the term “pre-election agitation”, the concept of its modern interpretation. Approaches considered: normativistic, technical, organizational and politico-functional provide the basic foundation for the practical perception of the legal category “pre-election agitation”. On the basis of these approaches, the researching goes at the study of legal (administrative) responsibility for law's violations in the field of pre-election agitation on the territory of Ukraine.

Within the framework of the investigated aspects, the authors believe that election campaigning can be carried out in the following forms: holding meetings of citizens, and other meetings with voters; conducting rallies, approaches, demonstrations, pickets; conducting public debates, discussions, “round-the-table” concerning the provisions of election programs and political activities of parties; publication in print and electronic media of public information, public information; displacement of printed campaign materials or political advertisements on outdoor advertising media and the like.

In analyzing contemporary European approaches to the interpretation of “election campaigning”, we identify three concepts that reveal the meaning of the concept as follows: political marketing, which offers solutions to the most important problems of the district; information warfare as the use of information to defeat an opponent (Black PR, anti-advertisement is an example of this); electoral diplomacy, which aims to reach an agreement with all important constituents (politicians, opponents, citizens).

Studying of the main articles of the Code of Administrative Offenses in context of pre-election agitation gives a possibility to understand in detail the situation and consequences arising from non-compliance with legal norms in the branch of important election institution – pre-election agitation.

**Key words:** legal regulation, pre-election agitation, administrative offenses, administrative responsibility, criminal liability, sanction, fine.

**Постановка проблеми.** Ефективна реалізація правових ідей, основоположних принципів і норм Конституції України прямо передбачає трансформацію українського соціуму в напрямі побудови сучасної демократично-правової держави. Важливою умовою побудови демократичної держави та якісних перетворень у процесі формування взаємовідносин між державою та громадянином виступає дійсне народовладдя, основною формою якого є інститут безпосередньої та представницької демократії. Дієвим засобом здійснення вищезгаданого інституту є вибори, які спрямовані на підвищення соціальної активності, політичної та правової культури громадян, забезпечення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Найбільш політизованою складовою виборів є передвиборна агітація. Вона ведеться представниками різних політичних сил та партій задля голосування чи навпаки неголосування за тих чи інших кандидатів на депутатський мандат, виборну посаду, що висувається в установленому законодавчому порядку.

Від уміло організованої передвиборної агітації залежить майбутнє як окремого політичного гравця, так і великої політичної партії. Однак в процесі реалізації передвиборної агітації стикаються інтереси різних політичних сил, які можуть призвести до порушення чинного законодавства України, що тягне за собою юридичну відповідальність [1, с. 7].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Незважаючи на значну кількість та гостроту проблем, питання передвиборної агітації залишається найменш дослідженим у вітчизняному державознавстві. Фактично не було проведено жодного поглибленого юридичного дослідження з означеної тематики. Окремі аспекти проведення передвиборної боротьби почали привертати увагу вітчизняним дослідникам, але комплексного дослідження цього феномену до цього часу проведено не було.

Сучасний рівень наукового опрацювання проблем адміністративно-правового регулювання передвиборної агітації недостатній і не відповідає потребам

вітчизняного державно-правового управління. Натепер в Україні відсутні монографічні дослідження з цих питань, що негативно позначається на юридичній теорії та практиці. Означені фактори зумовлюють актуальність обраної теми дослідження, її теоретичне і практичне значення.

Проблемам передвиборної агітації та особливостей адміністративної відповідальності за неї присвятили свої праці такі українські автори, як Л.Т. Аглієва, З.Ш. Башаєв, Ю.С. Білоус, С.В. Большаков, О.Ю. Большакова, А.Й. Магера, А.О. Малюков, В.Д. Мостовщиков, В.М. Фальков, П.С. Чудов та інші.

**Метою статті** є дослідження регулювання адміністративної відповідальності за передвиборчу агітацію на території України в сучасних умовах розвитку держави, аналіз теоретичних засад і особливих підходів щодо проведення передвиборчої агітації.

**Виклад основного матеріалу.** Нині в сучасній юридичній літературі термін «передвиборна агітація» має різну інтерпретацію та тлумачення, відповідно до чого розглядається в декількох аспектах та підходах. Проведене дослідження за ознакою класифікації витоків та походження дає змогу виокремити три основні підходи до її трактування, а саме нормативістський, техніко-організаційний та політико-функціональний.

У межах нормативістського підходу передвиборна агітація зазначається як інститут виборчого права, що являє собою сукупність матеріальних і процесуальних норм виборчого права, які регулюють правовідносини, що виникають між суб'єктами виборчого процесу в результаті здійснення ними певної діяльності з метою схвалення виборців до голосування за тих чи інших кандидатів або проти них.

Техніко-організаційний підхід виходить із трактування передвиборної агітації як однієї зі стадій виборчого процесу, що охоплює чітко визначений набір виборчих дій і процедур, здійснюється шляхом застосування різних видів, форм і методів, кінцевою метою яких є повна й послідовна реалізація конституційного права громадян обирати і бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування.

Розуміння передвиборної агітації в межах політико-функціонального підходу ґрунтується на визначенні цієї категорії як складової частини політичної агітації, одного із засобів політичного впливу, інструменту в боротьбі політичних партій, окремих кандидатів за політичний авторитет, владу із застосуванням агітаційних, комунікаційних, медійних ресурсів з метою привертати увагу виборців до себе та свої передвиборних програм.

У межах цих аспектів передвиборна агітація може проводитись у наступних формах: проведення зборів громадян, інших зустрічей з виборцями; проведення мітингів, підходів, демонстрацій, пікетів; проведення публічних дебатів, дискусій, «круглих столів» стосовно положень передвиборних програм та політичної діяльності партій; оприлюднення в друкованих та електронних засобах масової інформації політичної реклами, виступів, інших публікацій; розміщення друкованих агітаційних матеріалів чи політичної реклами на носіях зовнішньої реклами тощо [2, с. 47].

Слід наголосити на тому, що в сучасній європейській літературі вказується три концепції, які розкривають зміст поняття «передвиборна агітація» як: політичний маркетинг, що пропонує вирішення найважливіших проблем округу; інформаційна війна як застосування інформації для перемоги над суперником (прикладом цього виступає чорний піар, антиреклама); передвиборна дипломатія, яка має на меті домовитися з усіма важливими суб'єктами виборів (політики, суперники, громадяни).

Так, відповідно до виборчого законодавства передвиборна агітація – це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати «за» або не

голосувати за певного кандидата в депутати або партію – суб'єкта виборчого процесу. Передвиборна агітація може здійснюватися в будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції та законам України [3].

Вище вказані підходи дають фундамент для теоретичного розуміння та практичного сприйняття такої політично-правової категорії як «передвиборна агітація».

На нашу думку, законодавче визначення поняття передвиборної агітації має загальний характер, оскільки, виходячи з досвіду проведення останніх виборчих кампаній в Україні, очевидною є недосконалість запропонованої законодавцем юридичної конструкції. Враховуючи вищевикладене, виявляється доцільним на законодавчому рівні окреслити загальнотеоретичну концепцію змісту й структури передвиборної агітації, тим самим розширивши законодавче регулювання вказаного поняття. Таким чином, характеристика передвиборчої агітації буде достатньо повною і матиме логічно послідовний характер лише в тому випадку, якщо по черзі й всебічно піддати аналізу всі відомі погляди на неї. Тим більше, що всі вони існують не поодинокі, а в нерозривному зв'язку один з одним, утворюючи єдину систему. Кожен з підходів розкриває ту чи іншу сторону, грань передвиборної агітації, фіксує увагу на одному з проявів її сутності, а в сукупності вони дають розгорнуте уявлення про це складне й об'ємне явище [4, с. 65].

Дослідивши походження та форми реалізації передвиборної агітації, можна розглядати процедуру настання відповідальності за порушення норм чинного законодавства України, яка регулює правовідносини цієї сфери.

Адміністративна та кримінальна відповідальність – основні види юридичної відповідальності, до якої можуть притягнути порушників у сфері передвиборної агітації в Україні. Адміністративна відповідальність – найпоширеніший вид юридичної відповідальності, яка настає за порівняно незначні порушення вимог законодавства.

Проаналізуємо склад адміністративних правопорушень, які регламентуються главою 15-А Кодексу України про адміністративні правопорушення. Об'єктом виступають суспільні відносини в сфері здійснення народного волевиявлення та встановлення порядку його забезпечення. Об'єктивна сторона правопорушень передбачає як діяльність у вигляді активних дій, так і бездіяльність (наприклад: порушення встановлених термінів виборчого процесу, ігнорування законних вимог його учасників тощо). Відповідно до об'єктивної сторони адміністративних правопорушень їх можна поділити на три сегменти:

1. Складається з правопорушень, що перешкоджають функціонуванню Державного реєстру виборців.

2. Містить правопорушення, що впливають на порядок передвиборної агітації: наявні обмеження за часом, місцем, формою та суб'єктом агітації (ст. 212-10 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП)), порушення порядку передвиборної агітації з використанням засобів масової інформації (далі – ЗМІ) (ст. 212-9 КУпАП), порушення порядку розміщення агітаційних матеріалів (ст. 212-14 КУпАП), виготовлення або розповсюдження друкованих агітаційних матеріалів без вихідних даних (ст. 212-13 КУпАП), ненадання учасникам виборчого процесу можливості спростувати раніше опубліковану в ЗМІ інформацію (ст. 212-11 КУпАП), порушення рівних можливостей на використання приміщень під час виборчої кампанії (ст. 212-12 КУпАП), порушення порядку фінансування або матеріальної підтримки виборчої кампанії (ст. 212-15 КУпАП).

3. Правопорушення, що посягають на встановлений порядок роботи виборчих комісій.

Суб'єктивна сторона більшості правопорушень виглядає у формі умислу, проте ряд складів (ч. 2 ст. 212-7, ст. 212-8, ст. 212-20) передбачає і необережне вчинення порушень [5, с. 23].

Розглянемо особливості адміністративної відповідальності на прикладі деяких правопорушень, що передбачені відповідними статтями КУпАП.

Статтею 212-10 КУпАП передбачено відповідальність за здійснення передвиборної агітації особою, участь якої в передвиборній агітації заборонена законом, проведення передвиборної агітації поза строками, встановленими законом, чи в місцях, що заборонені законом, здійснення передвиборної агітації у формах і засобах, що суперечать Конституції або законам України, або інше порушення встановлених законом обмежень щодо ведення передвиборної агітації, крім випадків, передбачених статтями 212-9, 212-13 та 212-14 цього Кодексу, а так само за агітацію в день проведення референдуму – тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від 30 до 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (далі – н.м.д.г.) і на посадових осіб – від 50 до 80 н.м.д.г. Статтею передбачено шість складів адміністративного правопорушення, спираючись на які у протоколі обов'язково мають бути зазначені конкретні вчинені протиправні дії, а також наведено перелік матеріалів, що мають вважатися доказами на підтвердження вчинених протиправних дій.

Статтею 212-13 КУпАП передбачено відповідальність за наступну діяльність у вигляді активних дій: виготовлення, замовлення виготовлення, розповсюдження (рознесення, вивішування, роздавання), організацію розповсюдження (рознесення, вивішування, роздавання) під час виборчого процесу друкованих матеріалів передвиборної агітації, які не містять відомостей про установу, що здійснила друк, їх тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск, або в яких така інформація означена неправильно чи неповно. Санкцією цієї статті передбачено покарання у вигляді накладення штрафу. Розмір штрафу залежить від частини вказаної статті. Так, за дії, передбачені ч. 1, на громадян накладається штраф у розмірі від 10 до 30 н.м.д.г. і на посадових осіб – від 50 до 70 н.м.д.г.; за дії, передбачені ч. 2, накладення штрафу на громадян здійснюється в розмірі від 3 до 5 н.м.д.г. і на посадових осіб – від 20 до 30 н.м.д.г. Спільною ознакою наявності усіх чотирьох складів правопорушення є наявність друкованих матеріалів передвиборної агітації.

Згідно зі ст. 212-15 КУпАП, представник партії може зіткнутися з адміністративною відповідальністю за порушення порядку отримання внеску на підтримку партії, а розпорядник виборчого фонду (фонду референдуму) – за порушення порядку отримання фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації (агітації з референдуму).

Порушення встановленого законом порядку отримання внеску на підтримку партії може трапитися лише в таких випадках: отримання партією грошового внеску в готівковій формі; у разі відсутності визначення чи неправильного визначення партією розміру (суми) внеску у формі робіт, товарів або послуг; у разі, якщо партія чи її місцева організація, розпорядник виборчого фонду партії, її місцевої організації чи кандидата від партії (місцевої організації партії) не відмовилися від внеску особи, яка відповідно до закону не має права здійснювати такий внесок, або якщо розмір отриманого ними внеску перевищує встановлений законом розмір, протягом трьох днів від дня, коли їм стало відомо про це.

Санкції за вчинення обох типів правопорушень полягають у накладенні штрафу: розміром від 1190 до 1700 грн, якщо порушення допустила не посадова особа; розміром від 1700 до 2210 грн, якщо порушення допустила посадова особа.

Одночасно із застосуванням штрафу до представника партії суд зобов'язаний конфіскувати суму внеску на підтримку партії чи до виборчого фонду (фонду референдуму), яку було отримано з порушенням закону.

Ст. 212-15 КУпАП також передбачає відповідальність представників політичних партій за порушення порядку отримання державного фінансування на їхню статутну діяльність. Санкції за зазначені порушення аналогічні до тих, які стаття передбачає за порушення порядку отримання внеску на підтримку партії [6; 7].

Процес вдосконалення правового регулювання передвиборної агітації певною мірою відстає від потреб практики проведення виборів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Сучасний стан адміністративно-правового регулювання передвиборної агітації натеper зберігає риси певного схематизму, що проявляється у відсутності уваги законодавця до суттєвих деталей, нерідко містить у собі суперечності, які породжують передумови до порушень суб'єктами виборчого процесу порядку й правил проведення передвиборної агітації, що характерно в рівній мірі для нашої держави [8, с. 31].

**Висновки.** Природа походження терміну «передвиборна агітація» та основні особливості реалізації адміністративної відповідальності, яка настає за порушення норм чинного адміністративного законодавства, дозволяє дійти до спільного розуміння того, що запровадження справедливих та ефективних санкцій сприяє дотриманню повноцінної реалізації інституту виборів – передвиборної агітації. Відсутність або неповнота наявних санкцій може призвести до суттєвого зниження правопорядку в сфері цих відносин. Ефективна реалізація адміністративної відповідальності повинна забезпечувати правопорядок та дотримання основних правил у проведенні передвиборної агітації як важливого структурного елементу всього виборчого процесу.

Під час виборчого процесу в Україні, окрім функцій інформування виборців про хід виборчої кампанії, через ЗМІ проводиться передвиборна агітація як вирішальна частина виборчого процесу. Однак на практиці маніпуляція суспільною свідомістю та громадською думкою відбувається саме завдяки існуванню сучасним інформаційним технологіям і системи ЗМІ. Недолки законодавчого врегулювання передвиборної агітації і політичної реклами призводять до проблем правозастосовного характеру, а також породжують порушення норм виборчого законодавства.

Досвід проведення виборчих кампаній показує, що часто під виглядом передвиборного інформування чи комерційної реклами суб'єктами виборчого процесу проводиться прихована агітація. Тому передвиборне інформування про хід передвиборного змагання та його учасників має бути збалансованим, безстороннім, відповідати вимогам виборчого законодавства. Крім цього, доцільно більш чітко нормативно врегулювати відносини щодо створення та поширення власних програм і телепередач ЗМІ – насамперед телерадіокомпаній.

Останні електоральні цикли характеризуються появою та стрімким розвитком форм і методів передвиборної агітації, заснованих на сучасних інформаційних технологіях. Разом з тим їх вплив на електоральний процес є суперечливим, оскільки, з одного боку, вони стимулюють інтерес до технологічного змісту процедури виборів, сприяють розширенню інформаційного простору виборчої кампанії, а з іншого – дія цього каналу обмежена специфікою користувачів цих інформаційних послуг, а також невідповідністю основним вимогам, що пред'являються до підготовки агітаційних матеріалів. Водночас застосування інтернет-технологій уможливило вживання чорних піар-технологій. У зв'язку з цим потребує визначення на законодавчому рівні, зокрема, питання, хто несе адміністративну або кримінальну відповідальність за зміст інформаційного наповнення Інтернет-ресурсів суб'єктів виборчого процесу, та чітко усвідомити порядок доказування (засвідчення) самого факту розміщення тієї чи іншої інформації на певному Інтернет-сайті.

ЛІТЕРАТУРА

1. Шеверєва В.Є. Проблеми правового регулювання передвиборної агітації в Україні : монографія. Харків : Слово, 2012. 274 с.
2. Посібник для політичних партій з політичного фінансування. Міжнародна фундація виборчих систем (IFES) в Україні / І.Л. Фещенко та ін. 2018. 167 с. URL: [https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes\\_2018\\_political\\_finance\\_manual\\_for\\_political\\_parties\\_ukr.pdf](https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_2018_political_finance_manual_for_political_parties_ukr.pdf) (дата звернення: 25.03.2020).
3. Про політичні партії в Україні : Закон України від 18 жовтня 2019 р. / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2365-14> (дата звернення 25.03.2020).
4. Поспелова І.М. Поняття та особливості передвиборної агітації як стадії виборчого процесу. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Одеса. 2014. № 9. С. 61–66.
5. Відповідальність за порушення виборчого законодавства : посібник для членів виборчих комісій, поліцейських, слідчих та суддів / Б.Д. Бондаренко та ін. ; за ред. М.І. Хавронюка. Київ : «АК-Group», 2019. 122 с.
6. Ковтюк Є.І. Узагальнення судової практики застосування судами України законодавства про відповідальність за адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення та злочини проти виборчих прав і свобод. *Ліга: закон* : вебсайт. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/VSS00191> (дата звернення: 25.03.2020).
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07 грудня 1984 р. / Верховна рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 25.03.2020).
8. Магера А.Й. Правове забезпечення проведення передвиборної агітації. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2015. № 1. С. 30–31.