

## Розділ VIII. ПЕРЕДВИБОРНА АГІТАЦІЯ

Передвиборна агітація — ключовий етап виборчого процесу, який не тільки безпосередньо впливає на перебіг і результати виборів, але й уможливорює належну реалізацію виборчих прав. У демократичному суспільстві передвиборна агітація є інструментом забезпечення дійсно вільних і чесних виборів. Вона, безумовно, впливає й на те, яким чином реалізуються інші принципи виборчого права, оскільки за своїм основним призначенням забезпечує формування волі виборців для реального вільного волевиявлення.

Особливістю регулювання цього етапу виборчого процесу є його вкрай високий рівень диспозитивності. Якщо до окремих інших етапів (наприклад, формування складу виборчих комісій, висунання та реєстрації кандидатів, порядку голосування, процедур підрахунку голосів виборців та встановлення результатів виборів тощо) істотна частина регулювання, хоча й передбачає диспозитивні норми, має зобов'язальний, значною мірою імперативний характер, то для передвиборної агітації метод регулювання значно більш диспозитивний, визначаючи в основному тільки загальні межі такої діяльності відповідних суб'єктів.

Нормативне регулювання передвиборної агітації може служити ілюстрацією гарантованої Конституцією України свободи політичної діяльності через застосування принципу «дозволено все, що не заборонено законом» (що виражає зміст частини першої статті 19 Конституції). Реалізація цього принципу обумовлена кількома факторами.

По-перше, це особливість суб'єктів агітації, якими є суб'єкти виборчого процесу (кандидати, політичні партії чи їхні місцеві організації, зрештою, виборці), котрі не мають владних повноважень, а отже користуються відповідною свободою дій. Їх свобода — запорука демократичності виборів і держави загалом.

По-друге, передвиборна агітація найбільш виразно ілюструє важливість та ефективність механізмів забезпечення принципу рівного виборчого права в аспекті рівних можливостей кандидатів, партій (місцевих організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу (див. коментар до статті 12 цього Кодексу).

По-третє, міжнародні виборчі стандарти вимагають мінімізації втручання владних інституцій в агітаційний процес, що обумовлено необхідністю забезпечити свободу виборців сформуванню власної дум-

ку (волю)<sup>330</sup> відповідно до принципу вільних виборів (див. коментар до статті 14 цього Кодексу). Недотримання відповідних вимог означає порушення вимоги нейтральності влади, що супроводжується зловживаннями адміністративним ресурсом і має наслідком порушення інших принципів виборчого права.

По-четверте, важливі природа та практичні особливості самої агітаційної діяльності, різноманітність її форм і способів здійснення, які просто унеможливають імперативне законодавче регулювання.

Такий підхід вимагає від держави, з одного боку, лаконічного нормативного регулювання, оскільки багато процесів, дій та активностей у цій сфері перебуває за межами безпосереднього законодавчого впливу (регулюються статутами політичних партій, іншими внутрішньопартійними актами, визначаються передвиборними програмами кандидатів, партій, їхніми комунікаційними стратегіями тощо). З іншого боку, наявне нормативне визначення меж (рамок) здійснення передвиборної агітації має бути достатньо чітким та зрозумілим для однозначного та безпосереднього застосування з огляду на принципи юридичної визначеності та легітимних очікувань. Це істотно підвищує вимоги до якості відповідного нормативного матеріалу та ретельності його викладу. Власне пошук оптимального балансу в законодавчому регулюванні цих питань між забезпеченням свободи діяльності та запобіганням зловживанню правами та перешкоджанню реалізації прав інших (конкурентних) суб'єктів спричиняє інколи надмірне втручання держави в діяльність політичних партій, засобів масової інформації, інформаційних агентств чи інших представників громадянського суспільства.

Основними напрямками втручання держави в регулювання передвиборної агітації є встановлення меж щодо можливих суб'єктів, часу та форм і способів її здійснення. Такі обмеження мають, як правило, досить жорсткий зобов'язальний характер і є загальними для різних типів виборів. На відміну від інших розділів Книги першої Виборчого кодексу України, коментований розділ фактично не передбачає особливостей регулювання в подальших його книгах, присвячених конкретним типам виборів. Це важливий аспект для порівняння регулювання передвиборної агітації та інформаційного забезпечення, щодо якого передбачені певні особливості для кожного типу виборів.

<sup>330</sup> Венеційська комісія. Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD (2002) 023rev2-cor), пункт I.3.1. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr).

Разом з тим, з практичного боку сфера передвиборної агітації знає серйозного обмеження особливостями законодавчого регулювання фінансування виборів, насамперед в аспекті утворення та функціонування виборчих фондів кандидатів і партій (їхніх місцевих організацій). Вимога прозорості фінансування виборчої діяльності має наслідком, що передвиборна агітація повинна здійснюватися за рахунок коштів виборчих фондів кандидатів, партій чи їх місцевих організацій — суб'єктів виборчого процесу (див. коментар до статті 51 цього Кодексу). Відповідні положення Кодексу, що регулюють фінансові аспекти виборів, досить часто впливають на практичне застосування приписів цього Кодексу щодо передвиборної агітації. Таким чином, особливості регулювання фінансування різних типів виборів значною мірою обумовлюють дієвість положень законодавства, що обмежує передвиборну агітацію.

З огляду на зазначене, у коментарі до цього Розділу подано аналіз основних меж агітаційної діяльності та процедур такого обмеження, що можуть зазнавати додаткового нормативного впливу інших приписів щодо процедур та обмежень, зокрема фінансування передвиборної агітації, визначаючи певні особливості застосування коментованих положень.

### **Стаття 51. Форми і засоби передвиборної агітації**

*1. Передвиборна агітація — це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного кандидата, партію (організацію партії) — суб'єктів виборчого процесу. Передвиборна агітація може здійснюватися у будь-якій формі та будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України та законам України.*

*Передвиборна агітація може проводитися у таких формах:*

- 1) проведення зборів громадян, інших зустрічей з виборцями;*
- 2) проведення мітингів, походів, демонстрацій;*
- 3) проведення публічних дебатів, дискусій, «круглих столів», прес-конференцій щодо положень передвиборних програм та політичної діяльності кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу;*
- 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, в яких розміщено матеріали передвиборної агітації;*
- 6) розміщення друкованих агітаційних матеріалів чи політичної реклами на носіях зовнішньої реклами;*

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

8) публічні заклики голосувати за або не голосувати за кандидата, партію (організацію партії) — суб'єкта виборчого процесу або публічні оцінки їхньої діяльності;

9) встановлення агітаційних наметів;

10) в інших формах, що не суперечать Конституції України та законам України.

2. Громадяни України мають право вільно і всебічно обговорювати передвиборні програми кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу, політичні, ділові та особисті якості кандидатів, вести агітацію за або проти кандидатів, партій (організацій партій).

3. До передвиборної агітації не належать офіційні повідомлення в період виборчого процесу (без коментарів, які можуть мати агітаційний характер, а також відео-, аудіозаписів, кінозйомок, фотоілюстрацій) про дії кандидатів, пов'язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, передбачених Конституцією України або законами України.

4. Передвиборна агітація здійснюється за рахунок коштів виборчих фондів кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу, якщо інше не передбачено цим Кодексом.

Підтримка кандидатами (кандидатом), партією (організацією партії) — суб'єктом виборчого процесу від свого імені чи від імені висунутого ним кандидата (кандидатів) проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів, телепередач, проведення інших публічних заходів, а також проведення зазначених публічних заходів на підтримку кандидата (кандидатів), суб'єкта їх висування може здійснюватися лише у разі повного фінансування таких заходів із коштів виборчого фонду відповідного суб'єкта виборчого процесу.

5. Прихована передвиборна агітація, а також розміщення або поширення матеріалів передвиборної агітації, не позначеної відповідно до вимог цього Кодексу, забороняються. Реклама друкованих видань (газет, журналів, книг), інших товарів та послуг з використанням прізвищ чи зображень (портретів) кандидатів, назв чи символіки політичних партій — суб'єктів виборчого процесу вважається передвиборною агітацією. До передвиборної агітації також належить використання символіки (гімну, прапора, розпізнавального знака, девізу) або логотипів партії — суб'єкта відповідного виборчого процесу, використання передвиборних слоганів, гасел кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів відповідного виборчого процесу, а так само повідомлення про проведення видовищних чи інших публічних заходів на підтримку партії, кандидата або про підтримку зазначених заходів кандидатами, партіями (організаціями партій) — суб'єктами відповідного виборчого процесу, а також привернення уваги до участі у таких заходах партій чи певних осіб як кандидатів.

6. Офіційні повідомлення в період виборчого процесу про дії кандидатів, які є посадовими особами органів державної влади, органів влади Автономної Респуб-

бліки Крим чи органів місцевого самоврядування, пов'язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, передбачених Конституцією України та законами України, і підготовлені у порядку, передбаченому Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», не належать до передвиборної агітації. Такі офіційні повідомлення не повинні містити коментарів агітаційного характеру, а також відео-, аудіозаписів, кінозйомок, фотоілюстрацій про дії зазначених осіб як кандидатів.

У таких повідомленнях забороняється згадка про участь у виборах відповідних осіб чи про наміри щодо їхньої діяльності у разі обрання.

7. Кандидат, партія (організація партії) — суб'єкт виборчого процесу має право на договірній основі за рахунок коштів власного виборчого фонду орендувати будинки і приміщення усіх форм власності для проведення зборів, дебатів, дискусій та інших публічних заходів передвиборної агітації.

8. У разі якщо будинок (приміщення) незалежно від форми власності було надано для проведення публічного заходу чи передвиборної агітації за одного кандидата, партію (організацію партії), власник (володар, користувач) цього будинку (приміщення) не має права відмовити в його наданні на тих самих умовах іншому кандидату, іншій партії (організації партії). Зазначена вимога не стосується приміщень, що перебувають у власності чи постійному користуванні кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу.

Юридичні та фізичні особи — розповсюджувачі зовнішньої реклами, які надають рекламні засоби (носії зовнішньої реклами) для розміщення агітаційних матеріалів (політичної реклами), повинні забезпечити рівний доступ та рівні умови для кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу.

9. Інформаційні агентства надають приміщення для проведення прес-конференцій кандидатам, суб'єктам їх висування на умовах рівного доступу та рівної оплати. Суб'єкт виборчого процесу здійснює оплату за використання приміщення для проведення прес-конференцій, наданого інформаційним агентством, за рахунок коштів свого виборчого фонду. Без укладання договору і попередньої оплати з відповідного виборчого фонду приміщення для проведення прес-конференцій не надається.

10. Кандидати, партії (організації партій) — суб'єкти виборчого процесу сприяють доступу виборців до агітаційних матеріалів без дискримінації, зокрема шляхом виготовлення друкованих та аудіовізуальних матеріалів у доступних форматах, приведення офіційних веб-сайтів у відповідність із стандартами доступності, а також в інший спосіб, не заборонений законодавством.

1. Коментована стаття присвячена визначенню змісту поняття «передвиборна агітація», його сутнісних ознак та основних форм здійснення.

Передвиборна агітація — різновид інформаційної діяльності, оскільки нерозривно пов'язана з поширенням певної інформації. Виборчий кодекс уже традиційно для національного виборчого законо-

давства визначає передвиборну агітацію через її основну ознаку — мету здійснення, суб'єктивну спрямованість на формування бажаного результату голосування виборців. Запропоноване в частині першій коментованої статті визначення передбачає віднесення до передвиборної агітації «будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного кандидата, партію (організацію партії) — суб'єктив виборчого процесу». Об'єктивно чітке й однозначне встановлення наявності в певних діях мети «спонукання виборців» на практиці часто є доволі складним або ж і зовсім нереальним завданням. Додане в цьому визначенні уточнення, що такі дії спрямовані саме на підтримку кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктив виборчого процесу (тобто здійснюються після реєстрації кандидатів на відповідних виборах), хоч і додає певної чіткості, проте не усуває проблемності та неоднозначності. Системний аналіз принципів виборчого права та положень Виборчого кодексу дають можливість виокремити такі основні критерії віднесення інформаційної діяльності до передвиборної агітації.

По-перше, важливою є об'єктивна спрямованість агітації на формування волі виборців. Адже йдеться про діяльність, яка провадиться з метою підтримки або невідтримки (в разі спонукання голосувати проти) певного кандидата, партії (організації партії). Така інформаційна діяльність за своєю природою не може бути безсторонньою та неупередженою, оскільки для неї важливим є саме акцент на спрямованості такої діяльності — вплив на формування волі виборців зі змістом, бажаним суб'єктові агітаційної діяльності. Щоб діяльність вважалася передвиборною агітацією, вона повинна мати за мету вплинути прямо чи опосередковано, відкрито чи приховано на формування волі виборців на конкретних виборах.

По-друге, інформаційна діяльність, що здійснюється під час виборчого процесу, може стосуватися виборів загалом, окремого етапу виборчого процесу та/або кандидатів, партій (організацій партій), проте не належати до передвиборної агітації. Тут йдеться про інформаційне забезпечення виборів (див. коментар до статті 47 цього Кодексу), але ним не обмежується: неможливо виключити продовження під час виборчого процесу поточної інформаційної діяльності, насамперед у формі новин і коментарів до них, але також і у вигляді розважальних чи інших спеціальних (науково-популярних, культурно-мистецьких та ін.) програм, які за своїм змістом не мають прямого стосунку до виборчої інформаційної діяльності. Якщо формальна розмежованість такої діяльності з виборами повністю відтворена в її змісті, вона дійсно не має стосунку до виборчого процесу, оскільки

не впливає на формування волі виборців, і на таку діяльність не поширюються вимоги та обмеження, встановлені виборчим законодавством. Якщо ж форма чи зміст такої діяльності зачіпає виборчі праводносини і, зокрема, конкурентних суб'єктів виборчого процесу, не враховувати її впливу на формування волі виборців не можна, і тоді її слід відносити або до інформаційного забезпечення виборів, або до передвиборної агітації.

Уся інформаційна діяльність, відмінна від передвиборної агітації, повинна відповідати вимогам об'єктивності, неупередженості, збалансованості стосовно конкурентних суб'єктів виборчого процесу, достовірності, повноти і точності інформації (див. коментарі до статей 47, 49 цього Кодексу). Спеціальна юридична конструкція відповідних нормативних приписів адресує ці вимоги інформаційній діяльності будь-якого типу чи змісту, крім передвиборної агітації. Порушення зазначених вимог (насамперед у частині об'єктивності, неупередженості, збалансованості та достовірності) щодо інформування про кандидатів, партії (організації партій) — суб'єктів виборчого процесу створює передумови для визнання такої інформаційної діяльності як передвиборної агітації.

По-третє, *правомірна* передвиборна агітація здійснюється спеціальним суб'єктом. При цьому слід розмежовувати суб'єкта — організатора передвиборної агітації та суб'єкта, який тільки бере участь в агітаційній діяльності. Організовувати ведення передвиборної агітації, відповідно до положень частини четвертої коментованої статті, можуть лише кандидати, партії (організації партій) — суб'єкти виборчого процесу. Саме ці суб'єкти уповноважені відкривати виборчі фонди та, відповідно, мають право фінансувати й організовувати заходи передвиборної агітації. Водночас виборці мають право брати участь в організованих агітаційних заходах (див. коментар до статті 9 цього Кодексу), але не організовувати та фінансувати їх.

По-четверте, строки здійснення передвиборної агітації чітко визначені приписами коментованого Кодексу — вона може бути розпочата тільки наступного дня після прийняття відповідною виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидата (кандидатів від партії чи організації партії) і закінчується о 24 годині останньої п'ятниці перед днем голосування. Встановлення часу правомірного здійснення передвиборної агітації означає, що заходи, які проводяться поза межами зазначених строків (зокрема під час виборчого процесу до початку встановленого строку передвиборної агітації), однак мають інші необхідні ознаки передвиборної агітації, слід визнати *протиправною* агітацією, що служить підставою для настання юридичної відповідальності.

Визначення передвиборної агітації має здійснюватися з одночасним застосуванням усіх чотирьох критеріїв. Правомірною може вважатися передвиборна агітація тільки в разі наявності всіх чотирьох зазначених ознак. При цьому змістовно найважливішими для визнання інформаційної діяльності як агітаційної є перші два критерії: необхідною є спрямованість впливу на формування певного змісту волі виборців, а також відсутність ознак (чи хоча б одної ознаки), які характеризують інформаційне забезпечення виборів. Щодо останнього аспекту, його ретельний аналіз суб'єктами правозастосування (зокрема судами) особливо важливий. Адже формально інформаційна діяльність, яка порушує хоча б одну з зазначених вимог (об'єктивності, неупередженості, збалансованості, достовірності, повноти або точності інформації), по суті має за мету цілеспрямоване чи тенденційне подання інформації про кандидатів, партію (організацію партії), тобто фактично агітацією.

Водночас щодо двох інших критеріїв (суб'єкта та строків) віднесення діяльності до передвиборної агітації варіативним. Їх дотримання необхідне для характеристики *правомірної* передвиборної агітації; недотримання одного із зазначених критеріїв або ж обох із них служить підставою для визнання агітації *протиправною* та можливого настання юридичної відповідальності за порушення порядку та/або обмежень щодо ведення передвиборної агітації (статті 212<sup>9</sup>, 212<sup>10</sup> Кодексу про адміністративні правопорушення; див. коментар до статті 19 цього Кодексу).

Описаний вище підхід відображає послідовне розуміння відповідних явищ і доктринальне тлумачення чинних приписів; водночас доцільна більша чіткість законодавчого регулювання, спрямованого на розмежування правомірної та протиправної агітації.

2. Частина перша коментованої статті також визначає основні форми здійснення передвиборної агітації. Ключовим тут є положення, що передвиборна агітація може проводитися в будь-якій формі та будь-якими засобами, які не суперечать Конституції та законам України. Таким чином, коментована стаття згадує лише певну частину можливих (найбільш поширених) форм агітаційної діяльності. Невичерпність переліку форм і засобів передвиборної агітації яскраво ілюструє диспозитивність регулювання цього етапу виборчого процесу. З огляду на це детальний аналіз кожної з передбачених пунктами 1–9 частини першої коментованої статті форм агітації недоцільний, оскільки в різних конкретних ситуаціях змістовне наповнення відповідних форм може відрізнятися, комбінуватися та/або взаємно перетинатися. Важливим тут є акцент на юридичних особливостях зазначених можливих інших форм передвиборної агітації.

Опираючись на юридичні особливості, запропоновані коментованою статтею форми передвиборної агітації можна згрупувати у два основні великі блоки: *проведення публічних агітаційних заходів* і *розповсюдження агітаційних матеріалів*.

До першого блоку — *проведення публічних заходів* — слід віднести проведення зборів громадян, інших зустрічей з виборцями, публічних дебатів, дискусій, семінарів, «круглих столів», прес-конференцій, мітингів, походів, демонстрацій, концертів, вистав, спортивних змагань тощо, а також тренінгів, навчальних курсів, інших подібних форм, фінансованих конкурентними суб'єктами виборчого процесу. Очевидно, вичерпний перелік усіх можливих заходів сформулювати неможливо і практично немає потреби.

Власне, чіткого нормативного (законодавчого) закріплення ознак конкретних форм агітації не існує, і вони навряд чи можуть бути однозначно сформульованими<sup>331</sup>. Спроба доктринального визначення таких форм була зроблена раніше<sup>332</sup>. Тут важливо наголосити, що спільною рисою всіх зазначених заходів є їх публічний характер. Це означає, що вони за своєю природою відкриті для участі (присутності) значної кількості виборців, хоча в окремих випадках участь може обмежуватися організаторами; інформація про їх проведення має бути відкритою та доступною не тільки для організаторів та безпосередніх учасників, але й для широкого кола громадськості; суспільний інтерес до їх проведення високий, тож його мають забезпечувати організатори через вибір коректних форматів участі виборців, належне інформування про проведення, висвітлення самого заходу тощо. Вимога публічності таких заходів спричиняє низку додаткових природних об-

<sup>331</sup> Хоча на практиці в конкретних ситуаціях певні риси тієї чи іншої форми передвиборної агітації можуть мати значення для юридичної характеристики інших (невиборчих) аспектів такої діяльності. Наприклад, особливості податкових правовідносин (умови і підстави оподаткування певних видів діяльності), обмеження щодо ведення певних видів господарської діяльності (обмеження наявними видами економічної діяльності конкретної юридичної особи чи фізичної особи — підприємця), дотримання вимог щодо ліцензування та сертифікації тощо змушують у конкретних практичних ситуаціях вдаватися до комбінованого юридичного оформлення того чи іншого агітаційного заходу. Ці аспекти безпосередньо не стосуються виборчого права, хоч і можуть чинити опосередкований вплив на оцінку законності діяльності певних суб'єктів. Таким чином, юридичні особливості господарської діяльності організаторів відповідних агітаційних заходів можуть впливати на кваліфікацію виду (назви) цих заходів (наприклад, концерт може бути фактично публічним заходом, що передбачає оплатне виконання музичних творів з одночасною орендою сцени, звукопідсилення, освітлення, охоронних послуг тощо).

<sup>332</sup> Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» / за ред. Ю. Б. Ключковського. Київ: Парламентське вид-во, 2006. С. 354–360.

межень як для організаторів, так і для учасників. Наприклад, положеннями статті 307 Цивільного кодексу України передбачено презумпцію згоди особи на знімання її на фото-, кіно-, теле- чи відеоплівку на заходах публічного характеру. Попри дещо архаїчний характер цієї норми (сьогодні «плівка» дуже рідко застосовується для такої фіксації), вона означає, що участь особи в таких заходах може бути без її згоди не лише зафіксована, але й розголошена.

Зазначені тут риси є загальними для відповідного регулювання будь-яких публічних заходів. Разом з тим є кілька особливостей проведення публічних заходів у межах передвиборної агітації.

По-перше, проведення виборів обумовлює вищий рівень суспільної активності та інтересу не тільки до самого факту проведення публічного заходу, але й щодо його перебігу, результатів, способів фіксації тощо. Відповідно, проведення повністю «закритих» агітаційних заходів, орієнтованих на спеціальну аудиторію, не допускається. Тут слід мати на увазі можливість публічного контролю щодо здійснення передвиборної агітації з дотриманням обмежень, встановлених коментованим Кодексом, завдяки праву офіційних спостерігачів, у тому числі від інших кандидатів чи партій, бути присутніми на таких агітаційних заходах за власним бажанням (див. коментарі до статей 59, 60, 112, 167, 239 цього Кодексу).

По-друге, фінансування агітаційних публічних заходів має відбуватися за рахунок коштів виборчого фонду відповідного кандидата, партії (місцевої організації партії) — суб'єкта виборчого процесу. Пункт 7 частини першої коментованої статті робить спробу деталізації окремих форм передвиборної агітації, що можуть здійснюватися *за підтримки* кандидата, партії (місцевої організації партії) — суб'єкта виборчого процесу. Проте з огляду на приписи абзацу другого частини четвертої коментованої статті можна зробити висновок, що фінансуватися з виборчого фонду мають також і заходи, які проводяться *на підтримку* кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу. При цьому допускається лише повне фінансування таких заходів із коштів виборчого фонду відповідного суб'єкта виборчого процесу.

Окремо слід звернути увагу на організацію та проведення мирних зібрань. Йдеться про мітинги, протести, походи, пікети, демонстрації та інші форми реалізації права на мирні зібрання. Природа мирних зібрань обумовлює певні особливості їх регулювання, організації та проведення. Стаття 39 Конституції, гарантуючи право збиратися мирно, покладає обов'язок завчасно сповіщати про проведення таких заходів органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування; реалізація права на мирні зібрання може бути обмежена судом відповідно

до закону і лише у важливих загальносуспільних інтересах (національної безпеки та громадського порядку — з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення) або для захисту прав і свобод інших людей.

Конституційний Суд України, надаючи тлумачення відповідним приписам Конституції, зазначив, що «організатори таких мирних зібрань мають сповістити зазначені органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто в прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Ці строки не повинні обмежувати передбачене статтею 39 Конституції України право громадян, а мають служити його гарантією і водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей»<sup>333</sup>. Зауважимо водночас, що обов'язок організаторів сповістити відповідний орган влади про планований захід не означає обов'язку очікування дозволу на його проведення; за відсутності судової заборони мирне зібрання може безперешкодно проводитися.

Зазначений підхід, з одного боку, покладає певні додаткові обов'язки на організаторів такого виду публічних зібрань. Проте з іншого він визначає тільки описані мінімальні обмеження, зберігаючи істотно вищий рівень свободи щодо змісту, спрямованості та організаційних моментів проведення мирних зібрань як агітаційних заходів. Слід наголосити, що спеціальний закон, який мав би конкретизувати конституційні приписи щодо порядку реалізації права на мирні зібрання, досі не прийнятий. Водночас обмеження щодо реалізації цього права не можуть встановлюватися на підзаконному рівні, оскільки це суперечитиме вимогам частини другої статті 39 Конституції.

Доцільно також наголосити, що в разі використання організаторами для проведення мирного зібрання додаткових засобів, насамперед, але не тільки, технічних (звукопідсилення, освітлення, транспортування, охорона тощо), мають застосовуватися обмеження, встановлені коментованим Кодексом для передвиборної агітації загалом (фінансування виключно за рахунок коштів відповідного виборчого фонду).

Зазначені обмеження та вимоги стосуються публічних заходів, які плануються та організуються наперед, а отже щодо них, зокрема, можливе завчасне сповіщення відповідних органів влади. Однак не

<sup>333</sup> Рішення Конституційного Суду України № 4-рп/2001 від 19 квітня 2001 року (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01>.

можна не згадати про стихійні масові заходи, не плановані й не організовані заздалегідь; зокрема, поява популярного кандидата в публічному місці може викликати стихійну «зустріч з виборцями» чи «публічний мітинг»; однак не можна вважати подібні заходи такими, що порушують описані вище обмеження чи заборони.

Другий блок — *розповсюдження агітаційних матеріалів* — охоплює всі можливі форми оприлюднення, поширення, розміщення, надсилання чи донесення до відома виборців іншим способом матеріалів передвиборної агітації.

Пунктами 4–9 частини першої коментованої статті передбачено такі форми здійснення передвиборної агітації, як оприлюднення в друкованих та аудіовізуальних (електронних) засобах масової інформації політичної реклами, виступів, інтерв'ю, нарисів, відеофільмів, аудіо- та відеокліпів, інших публікацій та повідомлень; розміщення друкованих агітаційних матеріалів чи політичної реклами на носіях зовнішньої реклами; оприлюднення інформації про проведення публічних заходів за підтримки кандидата, партії (організації партії) — суб'єкта виборчого процесу; публічні заклики голосувати за або не голосувати за кандидата, партію (місцеву організацію партії) — суб'єкта виборчого процесу або публічні оцінки їхньої діяльності; встановлення агітаційних наметів та інші. Очевидно, що зазначений перелік не закритий і не може бути вичерпно нормативно визначений.

Отже, будь-який спосіб поширення інформації про кандидата, партію (організацію партії) — суб'єкта виборчого процесу за умови дотримання відповідних критеріїв може бути передвиборною агітацією.

3. З організаційно-практичного погляду, поряд з формами передвиборної агітації важливим є поняття «засоби передвиборної агітації». *Засоби передвиборної агітації* — це технічні, організаційні, комунікаційні та інші інструменти формування (створення) та поширення матеріалів передвиборної агітації. Нормативне регулювання використання засобів передвиборної агітації базується на тому ж принципі, що й регулювання всієї агітаційної діяльності, — дозволено все, що не заборонено Конституцією та законами України.

Це поняття та його змістове наповнення не розкривається чітко в приписах коментованого Кодексу, разом з тим має доволі серйозне значення для характеристики агітаційної діяльності. Поняття «форми передвиборної агітації» більш загальне та характеризує інформаційні (комунікаційні) канали донесення інформації про кандидата, партію (організацію партії), які часто можуть бути загальними та не передбачати чіткого юридичного виокремлення. Засоби можуть використо-

уватися комплексно, не обмежуючись належністю до певної форми, охоплювати відразу декілька форм або ж взаємодоповнювати один одного. Здійснення агітації в мережі «Інтернет», використання соціальних мереж, електронних месенджерів, систем інформування та інших сучасних комунікаційних технологій в окремих випадках «розмиає» межу між формою та засобом агітації. Це додатково підтверджує позицію, що нормативне регулювання передвиборної агітації має здійснюватися з гарантуванням диспозитивності та свободи діяльності суб'єктів виборчого процесу.

Разом з тим саме засоби передвиборної агітації визначають організаційний характер агітації, вимагають належного юридичного оформлення (насамперед договірної між замовником і виконавцем), фінансування за рахунок коштів виборчого фонду тощо. Власне кажучи, більшість обмежень, передбачених чинним законодавством, стосується використання засобів передвиборної агітації.

Відповідні обмеження передбачено насамперед коментованим Розділом Виборчого кодексу (статті 51, 53, 57 та низка інших); разом з тим слід застосовувати й обмеження, передбачені також спеціальними законами — «Про захист персональних даних», «Про рекламу», «Про захист суспільної моралі», «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення» та низкою інших, що прямо чи опосередковано впливають на здійснення інформаційної діяльності й визначають вимоги до форм та засобів передвиборної агітації. Вимоги, що передбачені цими законами, повинні застосовуватися з урахуванням особливостей, встановлених Виборчим кодексом. Адже ним встановлено спеціальне регулювання для певних правовідносин тільки на період виборчого процесу та щодо організації і проведення виборів; приписи загального характеру, що містяться в інших законах щодо тієї чи іншої сфері регулювання, можуть не враховувати природи виборів, швидкоплинності виборчого процесу та інших особливостей, і навіть можуть нівелювати регулятивний вплив та/або мету застосування.

Наприклад, поширення та безумовне застосування положень законодавства про рекламу до форм і засобів передвиборної агітації може не тільки спричинити чимало організаційних складнощів, але й нівелювати природу та соціальне значення виборів. Закон «Про рекламу» містить низку обмежень і заборон щодо змісту реклами та способів її поширення, які не можуть бути автоматично і безумовно застосованими до матеріалів передвиборної агітації. Застосування за-

борони, передбаченої пунктом 6 частини першої статті 8 зазначеного Закону, фактично нівелює змістовну суть більшості агітаційних матеріалів, адже унеможливить використання державних символів і назв державних органів, органів місцевого самоврядування. Використання в матеріалах передвиборної агітації певних форм перебільшення, двозначності чи подання неповної інформації (що досить часто трапляється з огляду на прогностичний характер виборчих обіцянок і тез передвиборних програм) фактично порушує вимогу добросовісності реклами та відносить такі агітаційні матеріали до категорії «недобросовісна реклама» (абзац сьомий частини першої статті 1 зазначеного Закону). Більше того, включене до Закону «Про рекламу» (в грудні 2019 року одночасно з прийняттям Виборчого кодексу) поняття «політична реклама» отримало значно ширший зміст<sup>334</sup>; політичною рекламою вважається інформація в будь-якому вигляді, поширена в будь-якій формі, яка має на меті популяризацію діяльності політичної партії (організації партії), привернення уваги до діяльності політичної партії (організації партії) та її позиції щодо питань загальнодержавного (місцевого) значення» (абзац дев'ятий частини першої статті 1 зазначеного Закону). Таким чином, це поняття тепер охоплює не тільки певні форми передвиборної агітації, але й позавиборчу статутну діяльність партій та їхніх організацій. Це створює істотні труднощі для ефективного практичного відмежування статутної діяльності партій та їх організацій від фактичної агітаційної діяльності. Особливо гострими ці питання постають на місцевих виборах, а також стосовно оцінки «рекламної» діяльності політичних партій (їхніх місцевих організацій), які не висували кандидатів та не є суб'єктами відповідного виборчого процесу.

Попри це, окремі приписи Закону України «Про рекламу» можуть і повинні застосовуватися до змісту матеріалів передвиборної агітації. Наприклад, положення пункту 4 частини першої статті 8 цього Закону щодо заборони використовувати засоби і технології, які діють на підсвідомість споживачів реклами, можуть і повинні бути врахованими і щодо політичної реклами, яка є передвиборною агітацією. Аналогічно мають застосовуватися положення пункту 11 частини першої статті 8, що забороняють розповсюджувати рекламу (зокрема анонси кіно- і телефільмів), яка містить елементи жорстокості, насильства, порнографії, цинізму, приниження людської честі та гідності.

<sup>334</sup> До внесення відповідних змін поняття «політична реклама» містилося в спеціальних законах («Про вибори народних депутатів України» та «Про місцеві вибори») і розглядалося як форма передвиборної агітації.

Ці приклади доводять необхідність взаємного узгодження і пов'язаного з цим коригування як відповідних положень Виборчого кодексу, так і приписів інших актів законодавства з метою врахування та коректного відображення природи, особливостей та соціального значення виборів. До внесення відповідних змін застосування приписів інших («невиборчих») законів має здійснюватися з урахуванням принципу пріоритетного регулювання передвиборної агітації Виборчим кодексом як спеціальним актом. Тут також ідеться не тільки про безпосереднє застосування норм Виборчого кодексу, але й про застосування принципів виборчого права, які досить часто дають змогу виправити колізії, заповнити прогалини та скоригувати інші недоліки формального законодавства.

4. Передвиборна агітація з погляду перебігу виборчого процесу та суб'єкта ведення має два основних типи реалізації, які можна назвати організованою агітацією та безпосередньою агітацією. Перший тип — організована передвиборна агітація — основний та може здійснюватися тільки кандидатами, партіями (організаціями партій) — суб'єктами виборчого процесу. Така діяльність строго регульована щодо її юридичного оформлення, строків здійснення, джерел фінансування, звітності та деяких інших організаційних аспектів. Другий тип — це безпосередня агітація, що здійснюється через участь виборців у вже організованих повноважними суб'єктами агітаційних заходах, а також вільне висловлення власних думок виборців у форматі, що не потребує додаткових організаційних дій, використання спеціальних засобів передвиборної агітації та фінансування.

Частина друга коментованої статті гарантує право на здійснення другого типу передвиборної агітації всіма виборцями чи навіть усіма громадянами України, що не зовсім зрозуміло, оскільки поряд з виборцями (публічно дієздатними громадянами; див. коментар до статті 7 цього Кодексу) таке право надається неповнолітнім та недієздатним. Зазначене положення забезпечує право вільно і всебічно обговорювати передвиборні програми кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу, політичні, ділові та особисті якості кандидатів, вести агітацію за або проти кандидатів, партій (організацій партій).

З юридичної точки зору тут слід звернути увагу на кілька важливих моментів. По-перше, такий тип агітації можуть здійснювати тільки громадяни України. Коментоване положення не позбавляє цього права виборців, які не мають права голосу на відповідних виборах. Водночас такий тип агітації не може здійснюватися колективними

суб'єктами — об'єднаннями громадян, спілками, трудовими та іншими колективами, юридичними особами. По-друге, суб'єкт такої діяльності обумовлює обмеження форм і засобів здійснення агітації — вони мають бути природно властивими фізичній особі та не можуть мати системного організованого характеру. Громадянин-виборець може висловлювати власну позицію, брати участь в обговоренні, проте не може організовувати таких заходів. По-третє, фінансування агітації такого типу не може здійснюватися за рахунок власних коштів його учасників. Громадяни не мають права витратити власні кошти чи використовувати інші ресурси для такого типу агітації, оскільки фінансування агітації може здійснюватися виключно за рахунок коштів виборчих фондів кандидатів, партій (місцевих організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу.

Інший аспект агітації — участь виборців в організованих агітаційних заходах. Така діяльність повинна відбуватися безоплатно. Виборці, які ведуть системну та цілеспрямовану агітаційну діяльність у рамках заходів, організованих кандидатами, партіями (організаціями партій) — суб'єктами виборчого процесу, не можуть робити це на оплатній основі. Оплатність такої діяльності спотворила б зміст передвиборної агітації, комерціалізувавши відповідні активності. Крім того, оплатність агітаційної діяльності створює передумови для можливого організованого підкупу виборців.

Під час виборів Президента України 2019 року виникла гостра дискусія щодо можливості окремих виборців бути виконавцями послуг, які надає певна юридична особа на підставі договору з відповідним суб'єктом виборчого процесу щодо організації та проведення передвиборної агітації, розповсюдження матеріалів передвиборної агітації з оплатою за рахунок коштів відповідного виборчого фонду. Оскільки участь виборців у заходах передвиборної агітації не може бути платною, однак вони при виконанні цих робіт можуть нести витрати, Центральна виборча комісія прийняла була Роз'яснення<sup>335</sup>, у якому передбачила можливість відшкодування витрат фізичних осіб, залучених до безпосереднього здійснення заходів передвиборної агітації в рамках виконання подібного договору певною юридичною особою. Зокрема, абзац шістнадцятий пункту 2 Роз'яснення передбачав, що таким договором на організацію і проведення передвиборної агітації може передбачатися відшкодування витрат фізичних осіб (по суті виборців), залу-

<sup>335</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 22 лютого 2019 року № 376 «Про Роз'яснення щодо реалізації положень частини шостої статті 64 Закону України «Про вибори Президента України». (постанова втратила чинність у 2020 році). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0376359-19>.

чених безпосередньо до здійснення заходів передвиборної агітації, на телефонні послуги, проїзд (зокрема перевезення багажу), харчування, проживання та інші витрати в разі проведення заходів передвиборної агітації в іншому населеному пункті тощо; очевидно, такі витрати мали бути оплачені з виборчого фонду.

Це досить дискусійне роз'яснення стало предметом судового розгляду. Верховний Суд, оцінюючи спірні положення цього акта, застосував цивілістичний підхід, кваліфікувавши договір щодо організації та проведення передвиборної агітації, розповсюдження матеріалів передвиборної агітації як договір про надання послуг. Відповідно до частини першої статті 904 Цивільного кодексу, за договором про *безоплатне* надання послуг замовник зобов'язаний відшкодувати виконавцеві всі фактичні витрати, необхідні для виконання договору. На цій підставі Верховний Суд визнав, що відшкодування замовником фактично понесених витрат виконавця не робить такий договір оплатним<sup>336</sup>, а отже відшкодування витрат, передбачене роз'ясненням, не може вважатися оплатною формою агітаційної діяльності.

Таке перенесення цивілістичних категорій на виборчі правовідносини далеко не завжди доречне, а в окремих ситуаціях навіть шкідливе, оскільки суперечить публічно-правовому характерові цих відносин. Втрата чинності зазначеною постановою Центральної виборчої комісії у 2020 році не вирішує цієї проблеми, яка, без сумніву, потребує уваги законодавця.

Оцінювання змісту агітаційної діяльності та аналіз оформлення дійсно безоплатного залучення фізичних осіб агітаторів має здійснюватися в кожній ситуації з урахуванням усіх обставин для унеможливлення підкупу виборців чи іншого незаконного впливу на перебіг виборчого процесу. При цьому критично важливо враховувати, що виборці не можуть і не повинні використовувати власні кошти на ведення передвиборної агітації. Відповідно, якщо кандидат, партія (місцева організація партії) планують залучати виборців до агітаційних заходів, вони повинні завчасно подбати про створення умов, коли такі виборці не витратять власних коштів (наприклад, для організації транспортування, надання послуг зв'язку, забезпечення проживання та харчування тощо), а такі витрати фінансуватимуться за рахунок коштів відповідного виборчого фонду.

---

<sup>336</sup> Постанова Верховного Суду від 4 березня 2019 року, справа № 855/57/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80235069>.

5. Частина третя коментованої статті спрямована на унеможливлення використання зловживання владними повноваженнями, тобто застосування адміністративного ресурсу на виборах (див. коментар до статті 12 цього Кодексу) через офіційні повідомлення про функціонування органів влади, поточну діяльність їх посадових осіб і підсумки такої діяльності за певний період. Необхідність таких інформаційних повідомлень впливає з принципу відкритості діяльності влади та її суспільної підзвітності. Водночас таке інформування — приклад форми інформаційної діяльності, яка формально не стосується виборів, однак по суті виявляється суміжною з передвиборною агітацією. Під час виборчого процесу такі повідомлення, які, взагалі кажучи, мають бути спрямовані на донесення до громадськості об'єктивної інформації про результати діяльності суб'єктів владних повноважень, часто мимоволі чи умисно набувають додаткового, агітаційного забарвлення, стимулюючи формування позитивного іміджу влади, а отже впливаючи на формування волі виборців на користь кандидатів, які вже займають відповідні владні посади або висунуті партією, що попередньо формувала склад органів влади (як державної, так і місцевого самоврядування). Оскільки такий вплив порушує принцип рівних можливостей суб'єктів виборчого процесу — кандидатів і партій (місцевих організацій партій), звідси впливає вимога обмеження змісту та форми офіційних повідомлень про діяльність влади під час виборчого процесу, щоб мінімізувати їх агітаційний вплив на формування волі виборців.

Коментоване та інші положення законодавства загалом належним чином визначають нормативні обмеження щодо неприпустимості використання офіційної інформації про діяльність органу влади як інструменту прямої чи прихованої агітації. Проте на практиці зазначені норми результативно працюють далеко не завжди з огляду на щонайменше два аспекти: надто загальне регулювання відповідних правовідносин та брак ефективних механізмів контролю.

Стосовно регулювання офіційних повідомлень як суміжної з передвиборною агітацією інформаційної діяльності зміст частини третьої коментованої статті сутнісно повторюється в приписах частини шостої цієї ж статті. При цьому конструкція та формат відповідного нормативного матеріалу обох частин дещо застарілий та потребує корекції з урахуванням сучасних умов і практичних викликів (див. коментар нижче).

В аспекті ефективності контролю зазначені положення спрямовані насамперед на розвиток превенції та суспільну реакцію (інформування виборців) на випадки порушення таких обмежень. Адже всеохопний контроль за діяльністю кандидатів, які займають посади в органах

публічної влади, неможливий, тим більше в умовах швидкоплинних строків виборчого процесу, а інструменти притягнення до адміністративної відповідальності, як це передбачено статтями 212<sup>9</sup> та 212<sup>10</sup> Кодексу про адміністративні правопорушення, навряд чи можуть бути ефективним запобіжником. Більш доречним видається зміщення акценту не на адміністративну відповідальність, а на встановлення вимог та обмежень, спрямованих на забезпечення вільної і чесної діяльності засобів масової інформації, інформаційних агентств та інших учасників інформаційної діяльності під час виборчого процесу, дотримання ними етичних норм журналістської діяльності, їх захисту від протиправного впливу з відповідним коригуванням спеціального законодавства.

6. Частина четверта коментованої статті встановлює жорстке обмеження джерел фінансування передвиборної агітації: вона здійснюється тільки за рахунок коштів виборчих фондів конкурентних суб'єктів виборчого процесу — кандидатів, партій (місцевих організацій партій), тобто суб'єктів, які мають право організувати і проводити передвиборні заходи, виготовляти чи замовляти виготовлення агітаційних матеріалів (див. коментар до статті 53 цього Кодексу) та розповсюджувати (розміщувати) такі матеріали.

Коментоване положення містить застереження щодо винятку з цього припису, допускаючи можливість передбачення цим Кодексом інших джерел фінансування передвиборної агітації. Таким винятком у вітчизняній виборчій практиці протягом певного часу було фінансування окремих заходів і матеріалів передвиборної агітації за рахунок бюджетних коштів, що виділені на підготовку і проведення відповідних виборів. Інші винятки щодо джерел фінансування передвиборної агітації неприпустимі, оскільки порушували б принцип рівного виборчого права (в аспекті рівних можливостей); чинний Кодекс прямо забороняє інші джерела фінансування виборів взагалі (див. коментарі до статей 90, 147, 209 цього Кодексу).

Фінансування окремих форм та заходів передвиборної агітації за рахунок публічних фінансів — коштів бюджету (державного чи місцевого) — виступає формою забезпечення строгої (фактичної) рівності (мінімального обсягу ресурсів для комунікації з виборцями) кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу, тоді як фінансування агітації за рахунок коштів виборчих фондів — принципу рівних можливостей відповідних суб'єктів. Протягом тривалого часу українське законодавство передбачало можливість такого фінансування передвиборної агітації (виділення ефірного часу, надання друкова-

них площ, фінансування виготовлення певних агітаційних матеріалів тощо). На сьогодні таких форм фінансової підтримки кандидатів і партій (місцевих організацій партій), а отже і винятків зазначених в абзаці першому частини четвертої, Виборчий кодекс не передбачає. Бюджетне фінансування передбачено лише для проведення передвиборних теледебатів між кандидатами на пост Президента України, включеними до виборчого бюлетеня для повторного голосування (див. коментар до статті 108 цього Кодексу), які, як і інші форми теледебатів, засновані на засадах рівної участі конкурентних суб'єктів виборчого процесу, віднесено до категорії інформаційного забезпечення виборів (див. коментар до статті 49 цього Кодексу).

Водночас публічне фінансування виборчої діяльності політичних партій передбачене вітчизняним законодавством: Закон «Про політичні партії в Україні» встановлює право політичних партій на відшкодування витрат, пов'язаних з фінансуванням передвиборної агітації на виборах народних депутатів України. Щоправда, таке право отримують тільки політичні партії, які на останніх чергових або позачергових виборах народних депутатів України взяли участь у розподілі депутатських мандатів (частина перша статті 17<sup>4</sup> зазначеного Закону). Декларованою метою запровадження відповідних приписів було стимулювання розвитку партійних структур і підвищення ефективності статутної діяльності політичних партій. Разом з тим вплив зазначених норм на досягнення задекларованих цілей обмежений, оскільки відповідні стимули застосовуються тільки щодо політичних партій (але не щодо їхніх місцевих організацій) і тільки за наслідками виборів народних депутатів України. Наголосимо, проте, що бюджетне відшкодування виборчих витрат політичних партій відбувається наступного року після року проведення відповідних виборів (частина сьома статті 17<sup>4</sup> зазначеного Закону), тобто поза часовими межами виборчого процесу.

Отже, щодо фінансування передвиборної агітації лише за рахунок коштів виборчих фондів кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу Виборчий кодекс не передбачає ніяких винятків. Відповідно, не допускається безпосереднє фінансування передвиборної агітації за рахунок власних коштів кандидата, партії чи місцевої організації партії, коштів благодійних фондів, громадських організацій, підприємств, установ чи інших юридичних осіб, у тому числі підприємницьких (незалежно від форми та структури власності, кінцевого бенефіціара), а також за рахунок інших публічних фінансів (коштів бюджетів будь-якого рівня) чи будь-яких інших джерел. Інше тлумачення окремих положень Виборчого кодексу чи інших законодавчих актів не буде коректним.

Наприклад, юридична конструкція абзацу другої частини четвертої коментованої статті фактично унеможливує проведення будь-яких публічних заходів, під час яких вестиметься передвиборна агітація, без фінансування з рахунку виборчого фонду відповідного суб'єкта виборчого процесу. Зокрема, ця вимога (повне фінансування виключно з виборчого фонду) поширюється не лише на публічні заходи, які *підтримуються* суб'єктом виборчого процесу (кандидатом, партією чи її місцевою організацією) від свого імені чи від імені висунутого ним кандидата (кандидатів), але й на заходи, які проводяться *на підтримку* кандидата (кандидатів) та/або суб'єкта їх висунання. Останній аспект може справити хибне враження, що такі заходи, спрямовані на підтримку кандидатів, партій (місцевих організацій партій), можуть організовуватися іншими (третіми) суб'єктами. Проте припис абзацу другої частини четвертої слід сприймати як цілісний; його змістовно єдине значення полягає в тому, що будь-які публічні заходи, на яких вестиметься передвиборна агітація, повинні не тільки повністю фінансуватися з виборчого фонду відповідного суб'єкта виборчого процесу, але й організовуватися належним суб'єктом виборчого процесу відповідних виборів. Наприклад, під час виборів Президента України політична партія, яка висунула кандидата, будучи суб'єктом виборчого процесу, може організувати агітаційні заходи *на підтримку* свого кандидата.

Таким чином, фінансування передвиборної агітації незалежно від обраних форм та засобів, що використовуються, має здійснюватися тільки через рахунки виборчих фондів.

Виборчий кодекс передбачив спеціальний механізм відкриття рахунків виборчих фондів, управління ними (призначення розпорядників), накопичення та витрачання коштів з таких рахунків (див. коментарі до статей розділів XVII, XXVII, XXXVI цього Кодексу). Одним з істотних факторів є те, що використовувати кошти з виборчого фонду можна тільки в безготівковій формі. Це сприяє більш ефективному контролю можливих порушень та унеможливує зловживання з готівковими коштами.

Законодавчі приписи щодо фінансування поточної (статутної) діяльності партій, так і щодо фінансування передвиборної агітації забезпечуються досить жорсткими механізмами притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності. Дійсно, окремим законом<sup>337</sup> у

---

<sup>337</sup> Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 8 жовтня 2015 року № 731-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-19>.

жовтні 2015 року одночасно з внесенням змін до низки спеціальних актів законодавства було встановлено нові види адміністративних і кримінальних правопорушень у цій сфері з досить високими санкціями. Це дало змогу значною мірою дисциплінувати фінансову активність партій загалом та їх діяльність під час виборів.

За результатами спостереження за фінансуванням виборчих кампаній на місцевих виборах 2015 року, а згодом на президентських і парламентських виборах 2019 року експерти висловили низку критичних зауважень до таких інструментів забезпечення фінансової прозорості та звітності<sup>338</sup> та пропозицій щодо вдосконалення цієї сфери. Зокрема, зазначалося, що досить часто вибори виграють завдяки коштам, заведеним переважно через підставних донорів, а політсили не несуть за це ані юридичної, ані електоральної відповідальності<sup>339</sup>. Не менш категоричними були й міжнародні експерти щодо оцінки рівня практичного застосування вимог законодавства про фінансову прозорість<sup>340</sup>.

З огляду, зокрема, на такі критичні висловлювання було внесено зміни до відповідного законодавства<sup>341</sup>, якими, серед іншого, передбачено посилення кримінальної відповідальності за порушення порядку фінансування політичних партій, зокрема, за подання завідомо недостовірних відомостей у звіті політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; умисне здійснення та отримання «незаконного» внеску на підтримку політичної партії.

Такі обмеження за змістом логічні та виправдані. На практиці ці обмеження (зокрема через загрозу настання юридичної відповідальності) є чи не найбільш вагомими та організаційно об'ємними. Вони передбачають не тільки застосування основної вимоги щодо джерел фінансування передвиборної агітації, але й опосередковано поширюють на саму агітаційну діяльність низку додаткових вимог та обмежень. Попри значні труднощі з практичним застосування відповідних норм як щодо порядку фінансування партій і виборів, так і щодо настання відповідальності за їх порушення, відповідне законодавство є серйоз-

<sup>338</sup> Фінальний звіт за результатами моніторингу виборчих фінансів на місцевих виборах 2015 р. в Україні. URL: <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:finalnyi-zvit-za-rezultatamy-monitoringu-vyborchikh-finansiv-2015>.

<sup>339</sup> Жодна партія не показала фінзвіту за II квартал — «ЧЕСНО». URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3110173-zodna-partia-ne-pokazala-finzvit-za-ii-kvartalesno.html>.

<sup>340</sup> Міжнародні спостерігачі занепокоєні скуповуванням голосів виборців — звіт. URL: [https://lb.ua/news/2019/07/22/432805\\_mezhdunarodnie\\_nablyudateli.html](https://lb.ua/news/2019/07/22/432805_mezhdunarodnie_nablyudateli.html).

<sup>341</sup> Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства» від 16 липня 2020 року № 805-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-20>.

ним поступом у забезпеченні демократичних інструментів організації і проведення виборів.

Однак вони мають не лише позитивні наслідки: складність функціонування (відкриття, наповнення, адміністрування, витрачання коштів, подання звітності) рахунків виборчих фондів та інколи надмірна суворість юридичної відповідальності за порушення відповідних приписів обумовлюють неповноцінне застосування положень Виборчого кодексу щодо передвиборної агітації, виводячи інколи її в тінь повністю чи окремі її компоненти.

7. Проблема надмірного розповсюдження та широкого застосування інструментів *прихованої* передвиборної агітації сьогодні становить один з основних викликів для функціонування виборів як демократичного інституту. Кандидати та політичні партії доволі часто використовують не тільки недоліки та прогалини виборчого законодавства, щоб уникнути обмежень для проведення агітації, але й дедалі частіше вдаються до свідомого ведення агітаційної діяльності всупереч прямим вимогам законодавства, використовуючи такі засоби впливу на виборців, які не дають змоги відстежувати чи в інший спосіб виявити їх як факти агітації. Така ситуація, на жаль, притаманна не тільки для України та країн, що розвиваються. Відповідні проблеми, як свідчить Доповідь до Резолюції 2251(2019) Парламентської Асамблеї Ради Європи, існують і в країнах з розвиненими демократичними традиціями<sup>342</sup>.

Частина п'ята коментованої статті встановлює заборону «прихованої передвиборної агітації» та інших споріднених (подібних) до неї форм незаконної агітації. Конструкція цієї частини досить проблемна, адже тут не тільки не надається визначення поняття «прихована передвиборна агітація» або хоча б основних ознак чи форм її вияву, але й породжуються труднощі відмежування прихованої агітації від інших окремих форм незаконної агітації, зазначених поруч.

Прихована передвиборна агітація згадується лише в першому реченні цього припису поряд з матеріалами передвиборної агітації, не позначеними відповідно до встановлених вимог; такі матеріали до прихованої агітації не належать. Подальший текст частини п'ятої коментованої статті наводить приклади забороненого використання форм та засобів агітації з порушенням обмежень встановлених законом. Зазначені варіанти порушення є підставою для настання юридичної відпо-

---

<sup>342</sup> Report on Updating guidelines to ensure fair referendums in Council of Europe member States (Report; Doc. 14791; 7 January 2019). URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=25231&lang=en>.

відальності, проте вони не розкривають змісту поняття «прихована передвиборна агітація».

З цією проблемою досить часто стикаються правозастосовні органи, насамперед суди, далеко не завжди коректно застосовуючи це поняття.

Важливу роль відіграє у цьому аспекті постанова Великої Палати Верховного Суду, прийнята в жовтні 2020 року, у якій Суд не лише застосував поняття «прихована передвиборна агітація» в складній конкретній ситуації, але й здійснив спробу досить чітко сформулювати критеріальні ознаки цього правового явища. Суд встановив такі ознаки прихованої агітації:

- а) вона має містити інформацію, що дозволяє прямо чи опосередковано асоціювати проведення певного заходу чи діяльності або розповсюдження матеріалів із відповідною партією чи кандидатом;
- б) дійсною метою заходу є спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного кандидата, партію;
- в) така мета приховується певним чином у програмі, передачі, публікації, заході чи іншому матеріалі в такий спосіб, щоб ввести виборців в оману щодо дійсної мети таких програми, передачі, публікації, заходу чи матеріалу.

У підсумку Суд ствердив, що для визначення будь-якої діяльності як прихованої агітації необхідно встановити дійсну мету тієї чи іншої діяльності, а також факт прикриття цієї мети та введення в оману виборців щодо дійсної мети такої діяльності<sup>343</sup>.

Такий підхід Верховного Суду має практичний характер, обумовлений обставинами конкретної справи. Більш широкий аналіз теоретичних ознак і можливих форм вияву прихованої агітації дає підстави розмежовувати її на два компоненти: змістовний та організаційний.

Щодо *змістовного* компоненту слід виходити з розуміння того, що «прихована передвиборна агітація» — це все ж агітація, а не якась інша форма (вид чи тип) інформаційної діяльності. Іншими словами, прихована передвиборна агітація — це насамперед вид інформаційної діяльності, що має ознаки передвиборної агітації, про які йшлося вище: така діяльність має об'єктивну спрямованість на формування волі виборців щодо підтримки або не підтримки певного кандидата, партії (місцевої організації партії); вона не належить до інформаційного за-

<sup>343</sup> Постанова Верховного Суду (Велика Палата) від 25 жовтня 2020 року, справа № 9901/324/20, пункти 39, 40. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92415623>.

безпечення виборів (не має необхідних ознак); ведеться під час виборчого процесу.

*Організаційний* компонент прихованої агітації — це особлива форма її ведення, що має за мету уникнути визнання такого виду інформаційної діяльності передвиборною агітацією загалом чи окремим її компонентом (ознакою). Прихована агітація фактично є способом ведення агітаційної діяльності з одночасним уникненням від поширення на неї вимог та обмежень, визначених Виборчим кодексом та іншими актами законодавства.

Як правило, прихована передвиборна агітація ведеться свідомо або самим кандидатом, партією (організацією партії) — суб'єктом виборчого процесу, або іншим суб'єктом в інтересах відповідного суб'єкта виборчого процесу. Прихована агітація спрямована на введення в оману виборців (створення враження щодо отримання неагітаційної, невиборчої, неполітизованої інформації) та/або уникнення уваги органів, що уповноважені здійснювати контроль (ініціювати настання юридичної відповідальності) за протиправною передвиборною агітацією. Хоча мотиви введення в оману виборців чи намагання уникнути державного контролю можуть впливати на зміст і спрямованість прихованої агітації, проте вони не є визначальними для встановлення факту наявності прихованої агітації в діях певного суб'єкта. Визначальним тут є намагання ухилитися від застосування законодавчих обмежень, наприклад, через ведення агітації іншим суб'єктом, аніж дозволений виборчим законодавством; фінансування агітації з інших джерел, не передбачених чи заборонених законодавством; ведення агітації у формах та/або з використанням засобів, що заборонені законом, тощо.

Одна з таких ситуацій стала предметом розгляду Верховним Судом під час виборів народних депутатів України 2019 року. У своєму рішенні Суд ствердив, що розміщення на носіях зовнішньої реклами матеріалів, які містять імітацію заповнення виборчого бюлетеня з позначкою, що означає голосування «за», напроти прізвища одного з кандидатів, з зазначенням написів «Приклад правильної заповнення виборчого бюлетеня» та «Бюлетень, заповнений по-іншому, недійсний», містить агітаційну інформацію під виглядом роз'яснення щодо способу та порядку заповнення виборчого бюлетеня шляхом проставляння позначки про голосування за конкретного кандидата. Отже, за своїм змістом зазначена інформація є агітаційним матеріалом. Суд вказав, що дотримання вимог виборчого законодавства під час проведення передвиборної агітації є одним з ключових моментів стосовно реалізації принципу вільних виборів і формування передумов для здійснення виборцями усвідомленого, поінформованого та вільного вибору, а право суб'єк-

тів виборчого процесу на проведення передвиборної агітації не повинно використовуватися ними всупереч праву виборців на вільне формування своєї волі без застосування обману або інших дій, що можуть йому перешкоджати<sup>344</sup>.

Підхід, що полягає в поєднанні змістовного та організаційного компонентів поняття «прихована передвиборна агітація», дає можливість суттєво спростити його розуміння правозастосовними органами, насамперед, судами. Адже перед суб'єктом тлумачення постає тільки два послідовні завдання: визначення інформаційної діяльності як передвиборної агітації (з урахуванням можливого порушення чи недотримання певних її ознак) і характеристика суб'єкта та форми ведення. При цьому суб'єкт правозастосування не буде обмежений визначенням належності оцінюваних заходів чи дій до того чи іншого виду, чітко встановлених переліком частини першої чи зазначених у частині п'ятій коментованої статті. Адже як неможливо надати вичерпне нормативне регулювання всіх правомірних форм передвиборної агітації, тим більше нереально будуть намагання визначити вичерпний перелік можливих форм і способів прихованої (протиправної) агітації. Наприклад, нормативна заборона використання прізвищ чи зображень (портретів) кандидатів у прихованій агітаційній діяльності (як передбачено положеннями частини п'ятої коментованої статті) не виключає можливості використання, наприклад, голосу<sup>345</sup>, іміджу, ділових якостей кандидатів, корпоративних чи «брендових» кольорів партії тощо.

Ці та низка інших прикладів доводять, що оцінка наявності чи відсутності прихованої передвиборної агітації має здійснюватися в кожному конкретному випадку окремо. Тому положення Виборчого кодексу, зокрема приписи частини п'ятої коментованої статті, потребують додаткового уточнення для більш коректного відображення змісту поняття «прихована передвиборна агітація» та можливих механізмів протидії цьому явищу.

<sup>344</sup> Постанова Верховного Суду від 20 липня 2019 року, справа № 855/312/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/83143792>.

<sup>345</sup> Під час чергових виборів Президента України 2019 року на одному з загальнодержавних телеканалів безпосередньо напередодні дня голосування (у день, коли агітація заборонена) демонструвався художній фільм, у якому україномовне дублювання голосу головного героя велось голосом одного з кандидатів на пост Президента України. Дублювання було виконане способом, який надавав можливість виборцям ідентифікувати відповідного кандидата, а сам художній фільм контекстуально переключався з окремими тезами (ідеями) передвиборної програми цього кандидата. Див.: URL: <https://detector.media/production/article/144884/2019-02-15-11-pokazhe-film-pro-reygana-ozvuchenyi-zelenskym>.

8. Частина шоста коментованої статті передбачає низку обмежень щодо використання адміністративного ресурсу кандидатами, які є посадовими особами органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим чи органів місцевого самоврядування.

Як зазначалося вище, приписи частини шостої коментованої статті сутнісно повторюють зміст частини третьої цієї ж статті. Відповідно до частин третьої та шостої коментованої статті, до передвиборної агітації не належать офіційні повідомлення в період виборчого процесу про дії кандидатів, пов'язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, передбачених Конституцією України або законами України. Офіційні повідомлення в період виборчого процесу про дії, пов'язані з виконанням кандидатами посадових (службових) повноважень в органах публічної влади, передбачених Конституцією та законами України, і підготовлені у порядку, передбаченому Законом «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», не належать до передвиборної агітації. Посилання в цьому контексті на зазначений Закон означає, що такі обмеження насамперед стосуються повідомлень, опублікованих у засобах масової інформації. Такі офіційні повідомлення не повинні містити коментарів агітаційного характеру, а також відео-, аудіозаписів, кінозйомок, фотоілюстрацій про дії зазначених осіб як кандидатів. У таких повідомленнях забороняється згадка про участь відповідних осіб у виборах чи про наміри щодо їхньої діяльності в разі обрання. Отже, зазначені офіційні повідомлення (в разі дотримання встановлених коментованими положеннями обмежень) законодавець відніс до згаданого вище третього виду інформаційної діяльності, тобто поширення інформації, яка не має стосунку до виборчого процесу.

Однак такі обмеження мали б бути спрямовані також на унеможливлення використання для цілей передвиборної агітації інформаційних комунікаційних каналів органів публічної влади: офіційних веб-сайтів та веб-порталів органів влади та/або їх частин (структурних, підрозділів територіальних органів), опублікованих на таких каналах офіційних прес-релізів, звітів, публікацій, анонсів тощо. Проте застосування коментованих положень у таких випадках неоднозначне через неясний статус подібних інтернет-ресурсів та брак належного нормативного регулювання поширення інформації в мережі «Інтернет» (див. коментар до статті 49 цього Кодексу).

Розглядаючи під час виборів Президента України 2019 року спір стосовно оцінки як агітаційних матеріалів, розміщених на офіційному Інтернет-представництві Президента України, Верховний Суд вка-

зав на брак в Україні належного нормативно-правового регулювання суспільних відносин щодо створення (реєстрації) та функціонування засобів масової інформації в мережі «Інтернет». Аналізуючи предмет спору, Суд наголосив, що офіційне Інтернет-представництво Президента України не є засобом масової інформації, оскільки воно не зареєстроване у встановленому законом порядку як засіб масової інформації. Тому Суд дійшов висновку, що розміщення на офіційному Інтернет-представництві Президента України фотоматеріалів за результатом робочої поїздки Президента є не передвиборною агітацією, а висвітленням діяльності Президента України<sup>346</sup>.

Отже, така інформація про кандидатів, які є посадовими особами органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим чи органів місцевого самоврядування, не вважається законодавцем та судом агітацією. Проте слід враховувати, що на практиці виборцями складно відрізнити інформацію, повідомлену про такого кандидата як про посадову особу, від інформації, повідомленої про нього як про кандидата, який балотується на виборах, оскільки громадянин сприймає все, що стосується такого кандидата, як інформацію про одну і ту ж людину. У такій ситуації необхідно дотриматися балансу між суспільною потребою відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень, з одного боку, і вимогами рівних умов і можливостей для всіх кандидатів, які беруть участь у виборах, що є вираженням принципів рівного виборчого права та вільних і чесних виборів. Застосовуючи аналогію з позицією Європейського суду з прав людини щодо переваги принципу вільних і чесних виборів у його узгодженні з іншими важливими фундаментальними вимогами під час виборчого процесу<sup>347</sup>, можна стверджувати, що перевага в такому випадку має надаватися забезпеченню принципів виборчого права.

Місія ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами Президента України 2010 року у своєму остаточному звіті зазначила, що «правила щодо висвітлення дій кандидатів, які обіймають інституційні посади, у новинах повинні забороняти мовникам надавати переваги таким кандидатам. Рекомендується вважати будь-яку появу кандидата,

<sup>346</sup> Постанова Верховного Суду від 10 березня 2019 року, справа № 855/64/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80332810>.

<sup>347</sup> Оцінюючи потенційний конфлікт свободи вираження поглядів і права на вільні вибори, Європейський суд з прав людини вказав, що в умовах виборчого процесу для дотримання свободи виборів на свободу вираження поглядів можуть бути встановлені обмеження, неприпустимі в інших обставинах; див.: European Court for Human Rights. Case of *Bowman v. United Kingdom*. Judgment of 19 February 1998, para. 43. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58134>.

який обіймає офіційну посаду, передвиборною агітацією та рахувати цей час як виділений для передвиборної кампанії кандидата»<sup>348</sup>. Однак відповідні рекомендації не знайшли належного відображення в національному законодавстві. На практиці навіть чинні норми Виборчого кодексу порушуються досить часто. І якщо кандидати не називають таку свою активність агітацією, сутнісно — це агітація з ознаками протиправності.

Щодо юридичного контексту зазначених приписів коментованої статті слід звернути увагу на кілька важливих моментів.

По-перше, проблемною на практиці є ефективність застосування приписів Закону «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації». Цей Закон, прийнятий 1997 року, має рамковий характер, і більшість його положень, попри окремі оновлення, потребують істотного перегляду. Низка інших законів (наприклад, «Про доступ до публічної інформації», «Про адміністративні послуги», «Про електронні довірчі послуги» та ін.) та вимоги реального життя (масштабне поширення електронних інструментів комунікації; розвиток електронних засобів масової інформації; вплив на функціонування публічної влади соціальних мереж; карантинні обмеження, спричинені COVID-19, та багато інших) ставлять суттєво інші вимоги до інформування населення про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. Досить часто, реагуючи на відповідні виклики, органи публічної влади об'єктивно виходять за межі регулювання, визначені Законом «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації». Зокрема, підзаконне регулювання функціонування офіційних веб-сайтів органів влади оновлено та систематизовано детальніше, а в окремих випадках всупереч положенням зазначеного Закону. Спеціальною постановою Кабінету Міністрів України врегульовано функціонування офіційних веб-сайтів (веб-порталів) в тому числі запроваджено нові вимоги та стандарти щодо функціонування та модернізації Єдиного веб-порталу Кабінету Міністрів України<sup>349</sup>. Ці та інші новели, на жаль, досі не відображено в Законі «Про порядок висвітлення діяльності органів державної вла-

<sup>348</sup> Остаточний звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами Президента України 17 січня та 7 лютого 2010 р. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/f/67845.pdf>.

<sup>349</sup> Постанова Кабінет Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-p>.

ди та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації». З огляду на зазначене, відповідні положення Виборчого кодексу мають застосовуватися з урахуванням необхідності гарантування принципу вільних виборів та необхідності створення можливості для вільного формування волі виборців для кожних конкретних виборів.

Інший важливий аспект — суб'єкти порушення таких вимог. Слід наголосити, що приписи частини третьої та шостої коментованої статті не визначають суб'єкта, що поширює офіційне повідомлення. Цей правильний підхід потребує подальшого розвитку та додаткової конкретизації. Адже в сучасних умовах поняття «офіційні повідомлення» можуть помилково сприйматися виключно як офіційно затвержені (встановлені, узгоджені тощо) документи (прес-релізи, анонси, комюніке тощо). Разом з тим сьогодні офіційні повідомлення можуть робитися також й усно (наприклад, під час прес-конференцій, брифінгів, інтерв'ю тощо), через поширення в соціальних мережах та інших засобах електронної комунікації (наприклад, на офіційних телеграм-каналах органів публічної влади) чи іншим способом, який інколи навіть важко ідентифікувати в межах нормативного регулювання. Відповідно, обмеження щодо змісту та спрямованості офіційних повідомлень повинні застосовуватися до всіх можливих форматів створення та поширення інформації, що стосується діяльності органів публічної влади та їх посадових осіб.

Також слід звернути увагу на об'єктивну спрямованість відповідних офіційних повідомлень. Чинна редакція частин третьої та шостої коментованої статті поширює відповідні обмеження тільки щодо кандидатів, які займають посади в органах публічної влади. Проте нічого не сказано про офіційні повідомлення, що стосуються діяльності політичної партії загалом, її територіальних організацій, чи діяльність інших посадових осіб в аспекті непрямой підтримки кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу. Власне, якщо йдеться безпосередньо про кандидатів на відповідних виборах, відстеження відповідних порушень може бути реальним та ефективним. Проте особливо складними є ситуації, коли інформування ведеться стосовно діяльності органів публічної влади та їх посадових осіб, що не є кандидатами, проте безпосередньо асоціюються з певною політичною партією (організацією партії), яка висунула кандидатів на певних виборах і є суб'єктом виборчого процесу. Наприклад, під час місцевих виборів 2020 року Президент України зробив низку службових поїздок до різних регіонів. Такі поїздки супроводжувалися масовими заходами з використанням символіки президентської партії «Слуга наро-

ду». Сам Президент не вважає такі свої дії передвиборною агітацією<sup>350</sup>. Проте експерти та громадські спостерігачі вважають це непрямую агітацією та спробою підтримати кандидатів від своєї партії на місцевих виборах<sup>351</sup>. Це досить показовий та масштабний приклад. На рівні посадових осіб місцевих органів влади таких прикладів можна навести багато, в тому числі із залученням до «інформування» про діяльність міських голів чи депутатів місцевих рад службових осіб комунальних підприємств, установ чи організацій, на яких формально не поширюються обмеження, передбачені частинами третьою та шостою коментованої статті, проте такі їхні дії можуть розцінюватися як форма зловживання адміністративним ресурсом на виборах.

9. Частина сьома коментованої статті передбачає право кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу орендувати будинки та приміщення для проведення публічних заходів. Фактично це додаткове роз'яснення — гарантія від відмови в наданні будівлі чи приміщення для проведення агітаційного публічного заходу. Власне юридичний зміст цього припису спрямований на стимулювання власників та/або уповноважених осіб надавати згоду на використання відповідних об'єктів нерухомості незалежно від форми власності. Слід наголосити, що поняття «форма власності» недостатньо чітко визначене законодавчо. Стаття 63 Господарського кодексу розрізняє приватну, колективну, комунальну, державну та змішану форми власності; статті 325—327 Цивільного кодексу закріплюють приватну, державну та комунальну власність. Не вдаючись у деталізацію цієї проблеми, зазначимо, що в коментованому положенні, очевидно, йдеться про різні типи, види та інші цивільно-правові вияви власності.

Разом з тим приписи частини сьомої коментованої статті не абсолютні. Тут додатково мають застосовуватися обмеження, встановлені Виборчим кодексом та актами спеціального законодавства. Наприклад, встановлено заборону використовувати для проведення заходів передвиборної агітації приміщення, в яких розташовуються органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування (див. коментар до статті 57 цього Кодексу).

<sup>350</sup> Див.: Зеленський заявив, що не може ні за кого агітувати на місцевих виборах. URL: [https://lb.ua/news/2020/09/08/465500\\_zelenskiy\\_zayaviv\\_shcho\\_mozhe\\_ni.html](https://lb.ua/news/2020/09/08/465500_zelenskiy_zayaviv_shcho_mozhe_ni.html).

<sup>351</sup> Див.: Передвиборні гастролі Зеленського: чи має Президент право агітувати. URL: <https://www.dw.com/uk/peredyborchi-hastroli-zelenskoho-chy-maie-prezydent-pravo-ahituvaty/a-54932367>; див. також: У Комітеті виборців заявили, що Зеленський використовує робочі поїздки для агітації за «Слугу народу». URL: <https://www.unian.ua/elections/miscevi-vibori-2020-zelenskiy-agituye-za-slugu-narodu-kvu-11119418.html>.

Щодо інших, невиборчих, нормативних актів (наприклад, законодавство про національну безпеку, про оборону, про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку, про санітарне та епідемічне благополуччя населення та ін.), то встановлений ними спеціальний режим (статус) чи виключне функціональне призначення щодо певних будівель та приміщень також унеможливають їх використання для проведення публічних заходів передвиборної агітації.

Важливо також наголосити, що в коментованому положенні йдеться про оренду будинків і приміщень, тобто їх можна використовувати тільки за умови укладення договору та оплати за рахунок коштів відповідного виборчого фонду. Від імені суб'єкта виборчого процесу договір укладає розпорядник відповідного рахунку виборчого фонду (див. коментарі до статей 95, 151, 214 цього Кодексу). Відмова від укладення договору, наприклад, з мотивів підписання договору не безпосередньо кандидатом буде вважатися порушенням зазначеної гарантії.

10. Приписи частини восьмої коментованої статті безпосередньо продовжують положення частини сьомої цієї статті і спрямовані на забезпечення принципу рівності для кандидатів, партій (організацій партій) у виборчому процесі. Абзац перший частини восьмої забороняє вибіркового підхід власника (володаря, користувача) будинку чи приміщення до суб'єктів виборчого процесу шляхом створення для різних суб'єктів нерівних умов у використанні цього будинку (приміщення). Зокрема, якщо будинок (приміщення) було надано для проведення публічного агітаційного заходу одному суб'єктові виборчого процесу (кандидатові, партії чи її місцевій організації), іншому суб'єктові виборчого процесу не може бути відмовлено в наданні цього будинку (приміщення) для аналогічних цілей на тих же умовах. Зауважимо, що коментоване положення не забороняє власникові (володареві, користувачеві) будинку чи приміщення не надавати його для публічних агітаційних заходів жодному суб'єктові виборчого процесу; така позиція не порушує принципу рівних можливостей суб'єктів виборчого процесу.

Абзац другий частини восьмої коментованої статті встановлює аналогічні вимоги до розповсюджувачів зовнішньої реклами щодо доступу до рекламних засобів (носіїв зовнішньої реклами).

Слід наголосити, що коментовані положення не можна розглядати як встановлення обмежень на право власності, при здійсненні якого власник володіє, користується, розпоряджається своїм майном на власний розсуд (частина перша статті 319 Цивільного кодексу). З огляду на публічний, а не чисто цивільно-правовий характер правовідно-

син, пов'язаних з наданням приміщення в оренду для проведення агітаційних заходів під час виборчого процесу, зазначений розсуд власника полягає в тому, щоб вирішити, чи надавати свою власність для використання з такими цілями, чи не надавати. Однак надання будинку чи приміщення одним суб'єктам виборчого процесу і відмова чи надання на інших умовах іншим суб'єктам порушує при користуванні правом власності права інших суб'єктів, а отже не відповідає статті 23 Конституції. Заборона використання власності для завдання шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства встановлена частиною сьомою статті 41 Конституції; ця заборона повторена в частині п'ятій статті 319 Цивільного кодексу, тим самим обмежуючи вільний розсуд при користуванні правом власності.

Щодо вимоги абзацу першого частини восьмої коментованої статті встановлено виняток — вона не застосовується до приміщень, що перебувають у власності чи постійному користуванні кандидатів, партій (місцевих організацій партій) — суб'єктів відповідного виборчого процесу. Поняття «постійне користування», не передбачене цивільним законодавством, слід сприймати як довготривалу оренду або інший вид тривалого належного користування нерухомим майном.

Щодо приміщень, які перебувають у власності чи користуванні політичних партій чи їхніх організацій, зазначений винятковий підхід природний. Зауважимо, однак, що розширення цього винятку на випадок власності кандидата є новелою коментованого Кодексу, яка в такому формулюванні викликає сумніви. Політичне життя України засвідчує, що серед кандидатів, які балотуються на виборах, немало дуже багатих людей, у власності яких (або у власності юридичних осіб, у яких вони є кінцевими бенефіціарами) перебувають приміщення, придатні для використання для агітаційних заходів. Вилучення таких приміщень з дозволеного користування всіма іншими конкурентними суб'єктами виборчого процесу може істотно порушити рівність кандидатів. Наприклад, приватна власність на кіно-концертний зал у невеликому місті надає значні переваги кандидатові-власникові, обмежуючи можливості інших кандидатів. Водночас подібних приміщень у державній чи комунальній власності залишилося дуже мало. Зазначений припис потребує уточнення щодо того, яких приміщень, що перебувають у власності чи розпорядженні одного з кандидатів, стосується такий виняток.

На практиці, особливо щодо носіїв зовнішньої реклами, дуже поширеним явищем є завчасне договірне «бронювання» рекламних площ задовго (інколи навіть за рік) до початку виборчого процесу певних виборів. Також досить поширений завчасний «вкуп» носіїв зовнішньої

реклами в місцях, де така реклама може бути особливо ефективною (людні місця, вулиці з жвавим та активним рухом, поруч з важливими об'єктами інфраструктури тощо) і залишенням для можливого користування іншими суб'єктами носіїв зовнішньої реклами в менш ефективних місцях. Ці моменти (час бронювання, ефективність рекламних засобів), а також сумірність рекламних площ чи інших факторів також мають враховуватися при аналізі дотримання принципу рівності за наявності відповідного юридичного спору. Доцільно розглянути можливість законодавчих уточнень, наприклад, щодо зупинення на час виборчого процесу договорів про оренду рекламних засобів, укладених майбутніми суб'єктами виборчого процесу до початку строку передвиборної агітації.

Тут слід звернути увагу на припис абзацу другої частини восьмої коментованої статті щодо зобов'язання розповсюджувачів зовнішньої реклами забезпечити рівний доступ та рівні умови для кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу. Отже, за певних умов та обставин завчасне резервування неналежним суб'єктом носіїв зовнішньої реклами може вважатися протиправним і мати наслідком припинення договору оренди.

11. Частина дев'ята коментованої статті конкретизує вимогу частини сьомої стосовно приміщень, які надають інформаційні агентства для проведення прес-конференцій. Такі можливості розповсюдити інформацію агітаційного характеру мають надаватися конкурентним суб'єктам виборчого процесу з дотриманням принципу рівності — на умовах рівного доступу та рівної оплати; отже, інформаційні агентства не можуть створювати ніяких перешкод чи надавати привілеї суб'єктам виборчого процесу.

Особливістю надання зазначених ресурсів для проведення таких агітаційних заходів є вимога *попередньої оплати* з виборчого фонду за використання приміщень інформаційних агентств для проведення прес-конференцій. Щодо використання оренди будівель і приміщень з метою проведення інших форм агітаційних заходів коментована стаття не встановлює подібної вимоги, залишаючи таким чином час оплати (до використання приміщення чи після такого заходу) на розсуд сторін договору.

Слід зазначити, що така вимога стосується тільки інформаційних агентств, статус і спосіб діяльності яких визначені спеціальним Законом «Про інформаційні агентства» (див. коментар до статті 49 цього Кодексу). Тим самим інформаційні агентства як розповсюджувачі передвиборної агітації прирівнюються до засобів масової інформації,

яким заборонено розміщення агітаційних матеріалів без попереднього укладення угоди з розпорядником відповідного виборчого фонду та надходження оплати на рахунок засобу масової інформації (див. коментарі до статей 55, 56 цього Кодексу).

12. Частина десята коментованої статті встановлює низку вимог до суб'єктів проведення передвиборної агітації щодо забезпечення загального доступу до агітаційних матеріалів. Юридична конструкція цієї частини доволі невдала. Основою відповідного припису є покладення обов'язку на кандидатів, партії (місцеві організації партій) — суб'єктів виборчого процесу сприяти доступу виборців до агітаційних матеріалів без дискримінації. При цьому зовсім не уточнюється, про яку саме дискримінацію йдеться.

Застосувати відповідну вимогу на основі спеціальних законів (наприклад, законів «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» та ін.) видається вкрай проблемним, якщо взагалі можливим. Адже зазначений припис спрямовано не на вимоги до змісту агітаційних матеріалів, а на доступ — зручні для ознайомлення форму поширення матеріалів та засоби передвиборної агітації. Конкретизація цих вимог щодо способу забезпечення такого доступу, яка передбачає виготовлення друкованих та аудіовізуальних агітаційних матеріалів у «доступних форматах», приведення офіційних веб-сайтів у відповідність із стандартами доступності, а також іншими можливими способами, не забороненими законодавством, дає підстави вважати, що цей припис має за мету забезпечити насамперед вимоги інклюзивності стосовно інформаційних матеріалів і способів їх поширення. Іншими словами йдеться насамперед (чи навіть лише) про те, що інформація повинна бути доступною для користувачів з порушеннями зору, слуху, опорно-рухового апарату, мовлення та інтелектуального розвитку, а також з різними комбінаціями порушень.

Такий припис не враховує природної зацікавленості суб'єктів проведення передвиборної агітації в якнайширшому охопленні відповідної аудиторії, що може забезпечуватися не лише можливістю універсального доступу до конкретного агітаційного матеріалу, але й розміщенням окремих матеріалів, орієнтованих на специфічні суспільні групи виборців. Очевидно, коментоване положення потребує коригування та більш ретельного формулювання. До внесення відповідних змін видається коректним застосування найширшого розуміння положень частини десятої коментованої статті як вимоги неприпустимості дискримінації і через зміст агітаційних матеріалів, і через форму (фор-

мат) їх поширення, зокрема й з огляду на врахування потреб виборців з особливими потребами.

### **Стаття 52. Строки проведення передвиборної агітації**

*1. Передвиборна агітація розпочинається кандидатом, партією (організацією партії) наступного дня після дня прийняття виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидата (кандидатів) і закінчується о 24 годині останньої п'ятниці перед днем голосування.*

*2. Агітація перед повторним голосуванням розпочинається з дня, наступного після дня призначення повторного голосування, і закінчується о 24 годині останньої п'ятниці перед днем повторного голосування.*

*3. Передвиборна агітація у період виборчого процесу поза строками, встановленими у цій статті, забороняється.*

*Передвиборна агітація напередодні дня голосування та в день голосування забороняється. У цей час забороняється також проведення масових акцій (зборів, мітингів, походів, демонстрацій) від імені кандидата, партії (організації партії), розповсюдження агітаційних матеріалів, демонстрація фільмів, телепередач, проведення концертів, вистав, спортивних змагань тощо за участю кандидатів, партій (організацій партій), а також публічні оголошення про підтримку кандидатом, партією (організацією партії) проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрацій фільмів, телепередач чи інших публічних заходів.*

1. Коментована стаття визначає часовий вимір передвиборної агітації як етапу виборчого процесу, спільного для всіх видів і типів виборів (див. коментарі до статей 79, 137, 196 цього Кодексу). Визначені коментованою статтею строки встановлюють той період часу, протягом якого передвиборна агітація може здійснюватися правомірно за умови дотримання інших встановлених щодо неї вимог; поза цими часовими межами під час виборчого процесу передвиборна агітація заборонена, а отже, якщо вона відбувається, є завідомо протиправною.

У зв'язку з цим строки проведення передвиборної агітації мають важливе практичне значення, оскільки передбачають конкретне нормативне регулювання не тільки діяльності кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу, але й безпосередньо впливають на виникнення підстав для настання юридичної відповідальності за протиправну передвиборну агітацію. Водночас на практиці в сучасних умовах вимоги цієї статті коментованого Кодексу також є такими, що порушуються чи не найчастіше, чим породжується значна частина виборчих спорів. Передчасна (до початку строку, визначеного коментованою статтею) агітація, а також агітація в «час тиші», коли вона заборонена, стала, на жаль, звичним явищем, що не спричиняє ані реального настання відповідної юридичної відповідальності,

ані належної реакції суспільства (насамперед виборців через голосування).

Коментована стаття визначає тільки загальні параметри (початок і закінчення) проміжку часу під час виборчого процесу, в межах якого агітація вважатиметься законною. Досить поширена думка, що ознака часу є невіддільним елементом поняття «передвиборна агітація», і та інформаційна діяльність, що ведеться поза межами відповідних строків, не є і не може вважатися передвиборною агітацією. Такий підхід помилковий та вкрай небезпечний, оскільки безпідставно і непропорційно обмежує поширення вимог Виборчого кодексу на низку праводносин, пов'язаних з передвиборною агітацією.

Ознака часу ведення агітаційної діяльності вкрай важлива для визначення передвиборної агітації *законною* (див. коментар до статті 51 цього Кодексу). Недотримання лише часових параметрів, тобто ведення діяльності, що має всі інші ознаки передвиборної агітації, однак із порушенням вимоги часових меж, наприклад у день голосування, коли передвиборна агітація заборонена, не означає, що така діяльність не є передвиборною агітацією. Передвиборна агітація поза встановленими строками є *протиправною агітацією*; за ведення такої діяльності має наставати юридична відповідальність.

2. Частина перша коментованої статті визначає момент дозволеного початку передвиборної агітації, який безпосередньо обумовлений часом реєстрації кандидата чи кандидатів. Законна передвиборна агітація кандидатом чи партією (місцевою організацією партії) — суб'єктом виборчого процесу відповідних виборів може розпочатися не раніше ніж наступного дня після дня прийняття виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидата (кандидатів), зокрема висунутих партією чи місцевою організацією партії.

Слід наголосити, що йдеться саме про офіційну реєстрацію кандидата (кандидатів) уповноваженою виборчою комісією (див. коментарі до статей 103, 158, 227–229 цього Кодексу), а не про їх висування на з'їзді (конференції) відповідної партії (місцевої організації партії). Якщо самовисування кандидата здійснюється, як правило, без істотного розголосу, то передбачені Виборчим кодексом вимоги щодо відкритості та публічності проведення партійних з'їздів чи конференцій з метою висування кандидатів — завчасне оприлюднення повідомлення про проведення з'їзду/конференції, надання можливості участі представникам засобів масової інформації та ін. (див. коментарі до статей 99, 154, 218 цього Кодексу) — формують ситуацію, коли факт висування кандидатів стає відомий, тоді як набуття правового статусу

су кандидата потребує ще досить тривалого часу для підготовки і подання документів до відповідної виборчої комісії та прийняття рішення комісією про реєстрацію кандидата/кандидатів. Протягом зазначеного проміжку часу, очевидно, законна передвиборна агітація не може вестися.

Крім того, існують серйозні організаційні складнощі, які перешкоджають можливості розпочати повноцінну агітацію наступного дня після дня прийняття виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидата (кандидатів). По суті в цей час можлива лише обмежена агітаційна діяльність, яка не потребує затрат коштів. Адже внаслідок вимоги щодо фінансування заходів передвиборної агітації виключно за рахунок коштів виборчих фондів (див. коментар до статті 51 цього Кодексу), кандидат чи партія (місцева організація партії) повинна виконати всі необхідні дії щодо відкриття рахунків зазначених фондів, визначення їх розпорядників і налагодження комунікації з банком (див. коментарі до статей Розділів XVII, XXVII, XXXVI цього Кодексу). Виконання цих дій вимагає помітного часу.

Рахунки виборчого фонду відкриваються на підставі пакету документів, до якого обов'язково належить копія рішення відповідної виборчої комісії про реєстрацію кандидата чи кандидатів, включених до виборчого списку партії, організації партії (див. коментарі до статей 93, 150, 213 цього Кодексу)<sup>352</sup>. Тому на практиці важливим є не тільки прийняття рішення відповідною виборчою комісією, але й його належне оформлення, виготовлення і, що важливо, — отримання кандидатом (представником партії, організації партії) копії відповідної постанови. Наприклад, копія постанови про реєстрацію кандидатів на парламентських і місцевих виборах видається в триденний строк (див. коментарі до статей 158, 227—229 цього Кодексу). Інший важливий момент, без якого не може розпочатися використання коштів виборчого фонду, а отже фінансування заходів передвиборної агітації, — визначення розпорядників рахунків виборчих фондів. Наприклад, на виборах народних депутатів України розпорядниками накопичувального рахунку можуть бути кандидати, включені до загальнодержавного виборчого списку партії, або уповноважені особи партії в загальнодержавному виборчому окрузі (див. коментар до статті 151 цього Кодексу). У разі, якщо розпорядниками такого рахунку призначаються уповноважені особи, вони повинні бути зареєстровані у встановлено-

<sup>352</sup> Див. також: Порядок відкриття і закриття рахунків виборчих фондів та фондів всеукраїнського референдуму. Затверджений постановою Правління Національного банку України від 15 липня 2020 року № 102 (за погодженням Центральної виборчої комісії). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0102500-20>.

му порядку, що здійснюється Центральною виборчою комісією протягом трьох днів з моменту звернення партії, яке може відбутися лише після реєстрації кандидатів від партії (див. коментар до статті 165 цього Кодексу).

Один із найскладніших моментів — це безпосередньо відкриття рахунку в банку. Банк відкриває рахунок клієнтові лише після того, як здійснить його ідентифікацію та верифікацію. Ідентифікацію та верифікацію клієнта (його представника, розпорядника) банк проводить відповідно до вимог законодавства з питань фінансового моніторингу<sup>353</sup>. При цьому має бути сформована «справа з юридичного оформлення рахунку» та оформлена низка додаткових документів на виконання вимог Закону «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення». Проведення відповідних процедур може також тривати декілька днів, особливо якщо клієнт банку (кандидат або розпорядник рахунку виборчого фонду) належить до переліку політично значущих осіб.

У разі необхідності відкриття рахунків виборчого фонду двох рівнів — накопичувального та поточних, що є обов'язковим для кандидатів на пост Президента України, політичних партій, які висунули виборчий список кандидатів на виборах народних депутатів України, та місцевих організацій партій, які висунули виборчий список кандидатів на місцевих виборах (див. коментарі до статей 93, 150, 213 цього Кодексу), після відкриття накопичувального рахунку процедура, хоч і в дещо спрощеному вигляді, повторюється при відкритті поточних рахунків.

Отже, адміністративно-фінансові процедури відкриття рахунків виборчих фондів безпосередньо впливають на початок повноцінної передвиборної агітації. Адже навіть укладення попередніх договорів між кандидатами (розпорядниками) та суб'єктами надання засобів передвиборної агітації далеко не завжди можливе та коректне з погляду податкового законодавства; потрібно враховувати необхідність ідентифікації контрагента із зазначенням реквізитів рахунку; особливості нарахування та сплати податку на додану вартість, інших податків і зборів; складність укладення договорів наприкінці звітного податкового періоду (виборчий процес чергових виборів народних депутатів Украї-

<sup>353</sup> Див.: Порядок відкриття і закриття рахунків виборчих фондів та фондів всеукраїнського референдуму, п. 11. Затверджений постановою Правління Національного банку України від 15 липня 2020 року № 102. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0102500-20>.

ни та чергових місцевих виборів охоплює частково третій та четвертий квартали року) та їх відображення в «перехідній» звітності тощо.

Внаслідок необхідності дотримання всіх зазначених вимог у виборчому процесі виникає період часу, який може тривати орієнтовно від двох до десяти днів, коли передбачене частиною першою коментованої статті право розпочати передвиборну агітацію в кандидата, партії (організації партії) вже виникло, проте організаційно його реалізувати практично неможливо. Така ситуація незадовільна; вона не сприяє підвищенню рівня прозорості та відкритості виборчих активностей кандидатів, партій (місцевих організацій партій), стимулюючи досить часто «тіньове» фінансування агітаційних заходів.

3. Частина третя коментованої статті визначає періоди виборчого процесу, коли передвиборна агітація забороняється. Тим самим встановлюється заборона на ведення *будь-яких форм* передвиборної агітації поза дозволеними строками. Ця заборона є основною для кваліфікації інформаційної діяльності, що ведеться в такі періоди і має всі ознаки передвиборної агітації (див. коментар до статті 51 цього Кодексу), як такої, що є протиправною передвиборною агітацією.

На практиці агітація, що ведеться до початку строку, передбаченого частиною першою коментованої статті, досить часто прирівнюється до звичайної політичної реклами та звичної політичної діяльності окремих політиків, політичних партій та місцевих організацій партій, оскільки зазначені суб'єкти не набули ще виборчо-процесуального статусу. Дійсно, стаття 36 Конституції та приписи статті 13 Закону «Про політичні партії в Україні» гарантують можливість сприяння політичними партіями вільному формуванню політичної волі громадян, публічно викладати і обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя не лише у зв'язку з виборами. Відповідно, поширення політичної реклами партіями (місцевими організаціями партій) поза їх участю у виборчому процесі розглядається як ведення статутної діяльності, реалізація свободи вираження поглядів. Разом з тим під час виборчого процесу така діяльність може бути обмежена<sup>354</sup> і, у всякому разі, повинна бути чітко відмежована від передвиборної агітації.

<sup>354</sup> У зв'язку з цим слід враховувати правову позицію Європейського суду з прав людини, який вказав, що під час виборчого процесу може вважатися необхідним встановити певні обмеження свободи вираження поглядів такого типу, який був би неприйнятним в загальних умовах, з метою забезпечити вільне вираження думки народу на виборах. Див.: European Court for Human Rights. Case of *Bowman v. United Kingdom*. Judgment of 19 February 1998, para. 43. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58134>.

Вітчизняне виборче законодавство потребує врахування цього аспекту та напрацювання механізму для адекватного й ефективного регулювання політичної реклами, яка ведеться до моменту фактичного початку законної передвиборної агітації. Інструменти політичної культури, етики та взаємоповаги кандидатів і партій, на жаль, практично зовсім не працюють. При цьому запровадження більш жорсткої юридичної відповідальності за таку політичну діяльність навряд чи виправить ситуацію й буде вкрай сумнівним кроком з погляду демократичних стандартів. Законодавство має надати можливість партіям та окремим політикам вести політично значущу діяльність *до початку виборчого процесу* одночасно із забезпеченням чіткого відмежування цієї діяльності від передвиборної агітації та одночасним гарантуванням жорсткого публічного контролю за фінансуванням таких активностей.

До відповідного коригування законодавства політичні партії та їхні місцеві організації повинні вживати заходів для розмежування відповідної діяльності, не вдаючись до свідомого використання статутної діяльності як прихованої форми дострокової передвиборної агітації.

4. Абзац другий частини третьої коментованої статті забороняє передвиборну агітацію напередодні (в останню суботу) дня голосування та в день голосування, чим робиться додатковий, проте вкрай вагомий акцент на встановлені так званого «часу тиші» на виборах. Аналогічна вимога закріплена законодавчо в багатьох державах, проте більш вагомим в країнах з розвиненими демократичними традиціями є питання етичного сприйняття зазначеного часу.

Відповідно до міжнародних стандартів, «час тиші», або так званий «день роздумів», — короткий період часу (зазвичай це один день) напередодні дня виборів для надання виборцям можливості сприйняти й осмислити усю інформацію, що була отримана ними протягом агітаційного процесу задля формування власної волі без тиску<sup>355</sup>. Відповідний стандарт спрямований не тільки і не стільки на кандидатів чи партії (організації виборчого процесу), скільки на засоби масової інформації та інших суб'єктів інформаційної діяльності. Створення умов (середовища) для вільного формування волі виборців вкрай важливе. Це вимагає від усіх суб'єктів виборчого процесу та інших суб'єктів дотримання низки вимог, щоб не було допущено психологічного, інфор-

<sup>355</sup> Див.: OSCE/ODIHR and the Venice Commission. Guidelines on Media Analysis during Election Observation Mission (CDL-AD(2009)031), para. 64. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)031-e).

маційного чи іншого тиску на виборця на фінальному (вирішальному) етапі формування його волі щодо голосування на виборах.

Абзацом другим частини третьої коментованої статті дещо деталізовано вимоги до «часу тиші». Зокрема, встановлено, що в цей час забороняється проведення публічних заходів (масових акцій: зборів, мітингів, походів, демонстрацій) від імені кандидата, партії (місцевої організації партії), розповсюдження агітаційних матеріалів, демонстрація фільмів, телепередач, проведення концертів, вистав, спортивних змагань тощо за участю кандидатів, партій (організацій партій), а також публічні оголошення про підтримку кандидатом, партією (місцевою організацією партії) проведення будь-яких публічних заходів.

Слід наголосити, що це тільки орієнтовний, але аж ніяк не вичерпний перелік форм і засобів ведення передвиборної агітації, що забороняються в «час тиші». Відповідна заборона поширюється на будь-які заходи передвиборної агітації та не може тлумачитися звужено чи в інший спосіб, що нівелюватиме зміст та обсяг цієї заборони.

Щодо завершення передвиборної агітації о 24 годині останньої п'ятниці перед днем голосування, то тут кінцевий строк чіткий та однозначний. Слід наголосити, що зазначене положення стосується будь-якої форми та використання будь-яких засобів передвиборної агітації.

Помилковим було б вважати, що зазначений кінцевий строк періоду передвиборної агітації (24 година останньої п'ятниці перед днем голосування) є підставою лише для припинення активних організаційних дій самими кандидатами, партіями (організаціями партій) — суб'єктами виборчого процесу. На практиці в окремих випадках зазначену норму часто хибно тлумачать, покладаючи відповідальність за незавершення агітаційних заходів, розпочатих раніше, на договірних контрагентів, залучених для надання засобів передвиборної агітації або ж дій з реалізації якогось з її компонентів; наприклад, за поширення реклами на носіях зовнішньої реклами, поширення друкованих матеріалів тощо. Інколи кандидати чи партії (місцеві організації партій) свідомо вдаються, наприклад, до розміщення публікацій (постів) у соціальних мережах в останні хвилини строку передвиборної агітації, користуючись тим, що природна ротація (поширення) відповідних постів у соціальних мережах інерційно відбуватиметься й після настання «часу тиші».

Формально відповідальність за незняття (розклеювання) матеріалів на носіях зовнішньої реклами, розсилання агітаційних матеріалів чи ротацію повідомлень (постів) у соціальних мережах мають нести відповідні суб'єкти, які на договірній основі поширюють ці матеріали передвиборної агітації. Разом з тим кандидати, розпорядники рахун-

ків виборчих фондів, укладаючи договори щодо розміщення (поширення) агітаційних матеріалів, повинні враховувати особливості кожного засобу ведення агітації й у відповідних договорах окремими положеннями врегульовувати дії своїх контрагентів задля забезпечення своєчасного припинення передвиборної агітації. Наприклад, зрозуміло, що «розклеювання» великої кількості носіїв зовнішньої реклами не може відбутися одномоментно, для зняття таких агітаційних матеріалів потрібен час; відповідно, договір не може передбачати припинення демонстрування такої політичної реклами рівно о 24 годині останньої п'ятниці перед днем голосування. Однак це не означає, що зняття таких агітаційних матеріалів чи демонстрування політичної реклами може продовжуватися в останню суботу, в «час тиші»; таке припинення має бути *завершене* до 24 години останньої п'ятниці перед днем голосування. Аналогічні застереження можна висловити й щодо поширення оплаченої реклами повідомлень (постів) у соціальних мережах і спеціальних комунікаційних каналах. Невжиття таких заходів кандидатами та/або розпорядниками відповідних рахунків виборчих фондів в окремих випадках може мати ознаки ведення прихованої передвиборної агітації та повинно мати наслідком настання юридичної відповідальності.

5. Положення частини другої коментованої статті за своєю логікою є поширенням приписів частини третьої на випадок призначення повторного голосування і визначає строки початку (відновлення) та закінчення передвиборної агітації в такому випадку.

Виборчий кодекс передбачає повторне голосування на виборах Президента України (див. коментар до статті 128 цього Кодексу) та на деяких місцевих виборах (див. коментар до статті 281 цього Кодексу).

До передвиборної агітації перед повторним голосуванням застосовуються загальні обмеження. Вона розпочинається з дня, наступного після дня призначення повторного голосування, і закінчується з настанням «часу тиші» перед днем повторного голосування — о 24 годині останньої п'ятниці перед цим днем. Разом з тим слід враховувати, що під час місцевих виборів територіальні виборчі комісії можуть приймати рішення про призначення повторного голосування на різних місцевих виборах (іноді на тій же території) в різні строки, оскільки час встановлення підсумків голосування на різних виборах, що проводяться одночасно, може істотно відрізнятися. Відповідно, під час проведення чергових місцевих виборів (або ж одночасно кількох інших видів виборів у сусідніх громадах) у різних громадах (чи навіть в одній громаді) будуть різними строки початку передвиборної агітації. Досвід про-

ведення чергових і перших місцевих виборів 2020 року засвідчив, що в окремих випадках різний час початку передвиборної агітації перед повторним голосуванням, зокрема у великих містах, спричинив «накладання» агітаційних заходів різних виборів.

Наприклад, проведення агітації за кандидата від певної політичної партії на виборах міського голови великого міста на загальнонаціональних телеканалах може справити певний вплив на підтримку кандидата від тієї ж партії в іншому місті, де повторне голосування ще не призначено, однак очікується, а передвиборна агітація ще не розпочалася. Можливий і протилежний випадок, коли передвиборна агітація за кандидата від певної партії на посаду міського голови в певному місті розпочалася пізніше (через більш тривале встановлення підсумків і пізніше призначення повторного голосування) й триває з використанням засобів масової інформації, що діють й на території іншої громади, де на подібних виборах балотується кандидат від тієї ж політичної партії, але де вже настав «час тиші» перед днем повторного голосування. Ці приклади засвідчують потребу коригувати поведінку кандидатів та місцевих організацій партій щодо недопущення такої непрямой агітації, що в окремих випадках може мати ознаки протиправної або прихованої агітації.

### **Стаття 53. Матеріали передвиборної агітації**

*1. Кандидат, партія (організація партії) — суб'єкти виборчого процесу можуть на власний розсуд виготовляти матеріали передвиборної агітації за рахунок і в межах коштів свого виборчого фонду. Кандидат, партія (організація партії) — суб'єкт виборчого процесу можуть також виготовляти друковані матеріали передвиборної агітації з використанням обладнання, що їм належить. Відомості, що містяться у таких матеріалах, повинні відповідати вимогам законодавства.*

*2. Друковані матеріали передвиборної агітації повинні містити відомості про підприємство, що здійснило друк, або інформацію, що друк здійснено з використанням обладнання відповідного кандидата або партії (організації партії), яка висунула кандидата (кандидатів), їх тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск, та замовника відповідних матеріалів.*

*3. Місцеві органи виконавчої влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування не пізніше як у перший день виборчого процесу відповідних виборів відводять місця та обладнують стенди, дошки оголошень у людних місцях для розміщення матеріалів передвиборної агітації.*

1. Традиційно для українського виборчого законодавства коментована стаття, що регулює питання виготовлення та поширення матеріалів передвиборної агітації, свій регулятивний вплив спрямовує на дру-

ковані матеріали. Такий підхід відображався раніше в спеціальних законах про вибори, його збережено й у коментованому Кодексі. Тому слід звернути увагу, що назва коментованої статті значно ширша, аніж її зміст і контекст застосування.

Перше речення частини першої коментованої статті гарантує кандидатам, партіям (місцевим організаціям партій) — суб'єктам відповідного виборчого процесу можливість виготовляти матеріали передвиборної агітації за рахунок і в межах коштів своїх виборчих фондів. Зміст цього речення, як і назва статті, може охоплювати не тільки друковану агітаційну продукцію. Проте далі контекст регулювання (друге речення цієї ж частини, а також приписи другої та третьої частин коментованої статті) спрямований тільки на друковані матеріали.

Такий підхід застарілий і потребує комплексного перегляду. Насамперед вкрай гострим постає питання відмежування поняття «друковані матеріали» від інших, споріднених матеріалів передвиборної агітації. Наприклад, з практичного боку сумнівним є віднесення до цієї категорії окремих видів носіїв зовнішньої реклами, «розтяжок», прес-волів, голографічних та об'ємних предметів (3D об'єктів) чи інших матеріалів (предметів), що можуть виготовлятися не тільки поліграфічним шляхом (литтям, тисненням, формуванням тощо). Крім того, теперішня редакція істотно знижує не тільки ефективність нормативного впливу Виборчого кодексу в цій частині, але й створює серйозну прогалину в регулюванні виготовлення (виробництва) та поширення відео- та аудіоматеріалів, флеш-банерів, гіф-банерів та інших носіїв інтернет-контенту; виготовлення сувенірної продукції та матеріалів для мерчендайзингу (мерч-продукції) тощо. Сьогодні не обмежуються друкованими матеріалами навіть розповсюджувачі зовнішньої реклами, які дедалі частіше надають рекламні засоби (носії зовнішньої реклами) з можливістю транслявання відео-контенту (відеоборди, відеосітілайти, медіафасади тощо).

Виборчий кодекс містить досить строкате регулювання щодо таких матеріалів передвиборної агітації (див., зокрема, коментарі до статей 51, 55, 57 цього Кодексу). Брак системного та чіткого регулювання створює ситуацію, коли означений вище принцип диспозитивності регулювання передвиборної агітації (див. коментар до статті 51 Виборчого кодексу України) сприймається довільно, і створюється ситуація повної відсутності регулятивного впливу. Очевидно, свобода в цій сфері може і повинна бути гарантована, водночас вкрай важливо поширити на всі (де це технічно можливо) матеріали передвиборної агітації щонайменше вимогу щодо зазначення відомостей про виробника, замовника та тираж (наклад, кількість) відповідних матеріалів

(продукції). Це потрібно для ефективного та змістовного публічного моніторингу не тільки за доброчесністю ведення передвиборної агітації, але й задля контролю фінансування виборів.

2. Частина перша коментованої статті, крім визначення свободи виготовлення матеріалів передвиборної агітації за рахунок і в межах коштів своїх виборчих фондів, містить виняток — можливість використання власного обладнання кандидатами, партіями (місцевими організаціями партій) — суб'єктами виборчого процесу.

Стосовно розуміння виразу «власне обладнання» зазначимо, що йдеться не тільки про право власності, але й про інші майнові права (в цивільно-правовому сенсі). Очевидно, належність відповідного обладнання кандидатові чи партії (організації партії) має бути належно юридично оформлена. Якщо відповідне обладнання набувається у власність та/або користування тільки на період виборчого процесу та з виключною метою використання тільки для виготовлення друкованих матеріалів передвиборної агітації, то витрати на це також повинні відбуватися за рахунок коштів відповідного виборчого фонду.

Додатково слід наголосити, що встановлений виняток стосується тільки обладнання, проте не деталізує питання використання власної сировини чи матеріалів, що стають основою для виготовлення матеріалів передвиборної агітації. Цей аспект потребує оцінки в кожному окремому випадку з огляду на технічні особливості виготовлення того чи іншого виду агітаційної продукції, проте, за загальним правилом, відповідна сировина (матеріали) повинні бути придбані за рахунок коштів виборчого фонду кандидата, партії (місцевої організації партії) — суб'єкта виборчого процесу.

Останнє речення частини першої коментованої статті містить загальне обмеження змісту матеріалів вимогами законодавства. Внаслідок своєї крайньої загальності таке обмеження далеко не завжди може бути повністю дотриманим. Слід звернути увагу, що йдеться не тільки про закони, а про весь масив нормативних актів, що віднесені до категорії «законодавство» (див. коментар до статті 2 цього Кодексу). Очевидно, можливість безумовного (без урахування специфіки виборчих правовідносин) застосування положень такої великої кількості нормативних актів вкрай сумнівна. Вище вже йшлося, наприклад, про складність застосування до передвиборної агітації всіх положень Закону «Про рекламу» (див. коментар статті 51 цього Кодексу). Тут слід виходити з того, що положення Виборчого кодексу та встановлені ними особливості щодо тих чи інших правовідносин є спеціальними й повинні мати перевагу порівняно зі звичайними (загальними) нормами

у тій чи іншій сфері. Як наслідок, будь-які вимоги інших нормативних актів до змісту матеріалів передвиборної агітації повинні оцінюватися з урахуванням регулювання відповідних правовідносин коментованим Кодексом. При цьому мають враховуватися не тільки приписи, що безпосередньо впливають та той чи інший вид правовідносин, але й принципи виборчого права та механізми їх забезпечення. Однак конституційні обмеження права на вільне вираження поглядів і поширення інформації (частина третя статті 34 Конституції) мають бути безумовно дотримані; ці обмеження певною мірою конкретизовані вимогами, встановленими коментованим Кодексом (див. коментар до статті 57 цього Кодексу).

3. Частина друга коментованої статті встановлює перелік відомостей (вихідних даних), що обов'язково повинні бути зазначені в друкованих матеріалах передвиборної агітації. До такої інформації віднесено відомості:

- про підприємство, що здійснило друк, або інформацію, що друк здійснено з використанням обладнання відповідного кандидата або партії (місцевої організації партії), яка висунула кандидата (кандидатів);
- про тираж;
- про осіб, відповідальних за випуск;
- про замовника відповідних матеріалів.

Відомості про підприємство, що здійснило друк, слід тлумачити дещо ширше й сприймати як вимогу зазначення суб'єкта господарювання, що надрукував відповідні матеріали (в тому числі фізичних осіб — підприємців) на підставі договору з розпорядником відповідного виборчого фонду. При цьому йдеться не тільки про видавництва в розумінні Закону «Про видавничу справу», але й про інших суб'єктів господарювання, які фактично виготовили друковані матеріали.

Відповідно до Закону «Про видавничу справу» «тираж (наклад)» — це кількість виготовлених примірників видання. Цей термін застосовується насамперед до видавничої продукції й може корелювати з поняттям «друковані матеріали», що виготовлені видавничим (поліграфічним) способом. Йдеться про кількість одиниць (штук) окремих примірників відповідного агітаційного матеріалу (листівки, флаєра тощо).

Вимога зазначення відомостей про осіб, відповідальних за випуск, стосується суб'єкта організації відповідної агітаційної діяльності. Проте поняття «особа, відповідальна за випуск» нечітко сформульоване, оскільки може тлумачитися не лише як особа, пов'язана з суб'єктом ведення передвиборної агітації (кандидатом, партією, місцевою орга-

нізацією партії), але й як особа, що представляє суб'єкта виготовлення таких матеріалів. Отже, на практиці відповідні відомості можуть стосуватися будь-якої зі сторін відповідних договірних правовідносин. В деяких випадках, користуючись такою невизначеністю, окремі кандидати, партії (місцеві організації партій) зазначають як відповідальних за випуск зовсім сторонніх осіб, що є вкрай негативною практикою. Зазначимо, однак, що обов'язкове зазначення у вихідних даних *замовника* друкованих матеріалів істотно пом'якшує цю проблему.

Поняття «замовник виготовлення друкованих агітаційних матеріалів» означає конкретного суб'єкта ведення передвиборної агітації, в інтересах якого виготовлено і розповсюджується відповідний матеріал. Однак і в цьому разі існує певна юридична складність, коли розпорядником рахунку виборчого фонду кандидата є не сам кандидат, а його довірена особа (див. коментарі до статей 95, 151, 214 цього Кодексу), оскільки відповідні договори для виконання замовлення з оплатою за рахунок коштів виборчого фонду уповноважений підписувати розпорядник відповідного рахунку фонду. Така ж ситуація з розпорядниками виборчих фондів партій (місцевих організацій партій). Визнання розпорядника рахунку фонду — особи, яка не є кандидатом, — замовником друкованих матеріалів із зазначенням його прізвища на матеріалах передвиборної агітації як замовника не несе належної інформації для виборців й не досягатиме основної мети цього обмеження щодо виготовлення матеріалів передвиборної агітації. Тому необхідно вимагати, щоб при зазначенні замовником розпорядника рахунку фонду обов'язково було вказано його статус у виборчому процесі («довірена особа кандидата такого-то», «уповноважена особа політичної партії такої-то»). Доцільно також нормативно визнати замовником матеріалів не розпорядника відповідного фонду, а суб'єкта виборчого процесу, якого представляє відповідний розпорядник.

Таким чином, встановлені коментованим положенням вимоги до обов'язкових відомостей (вихідних даних), що зазначаються на друкованих матеріалах передвиборної агітації, надмірно загальні й недостатньо конкретні та не враховують усіх особливостей сучасного стану справ і виборчої практики. Видається доцільним коригування відповідних приписів з метою забезпечення зазначення відомостей, які дадуть можливість без додаткових складнощів ідентифікувати не тільки виробника (суб'єкта, що виготовив матеріали) і замовника (суб'єкта, в чий інтересах виготовлено матеріали), але й джерело фінансування відповідних витрат.

Разом з тим з огляду на принципи вільних і чесних виборів кандидати, партії (місцеві організації партій) мають дотримуватися озна-

чених у частині другій коментованої статті вимог у всіх сумнівних і «межових» випадках. Адже зазначення відповідної інформації не тільки і не стільки формальна вимога законодавства, скільки практична потреба, що уможливує ефективний публічний контроль за перебігом виборів загалом і передвиборною агітацією кожного суб'єкта зокрема.

4. Для публічного розміщення друкованих матеріалів передвиборної агітації частина третя коментованої статті встановлює обов'язок місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування не пізніше як у перший день виборчого процесу відповідних виборів відвести місця та обладнати стенди, дошки оголошень у людних місцях для розміщення матеріалів передвиборної агітації.

З огляду на вкрай поширене використання носіїв зовнішньої реклами, істотне переважання реклами в аудіовізуальних засобах масової інформації, а також неймовірно швидкий розвиток інструментів електронної комунікації через мережу «Інтернет» використання стендів, дощок оголошень та інших традиційних засобів поширення друкованих матеріалів передвиборної агітації може здаватися менш актуальним.

Власне, органи публічної влади, відповідальні за відведення та обладнання, досить часто ставляться до цього обов'язку формально й без належної уваги. Інколи відповідні рішення приймаються тільки задля виконання відповідного обов'язку без належної практичної реалізації, а в окремих випадках такі рішення й зовсім не приймаються. Очевидно, така практика неприйнятна. Попри поширеність і розвиток інших засобів комунікації та донесення інформації, дошки оголошень та стенди досить тривалий час ще виконуватимуть значну інформаційну функцію для всіх верств населення та соціальних груп. Крім того, вони виконують певну утилітарну функцію, дещо стримуючи розміщення листівок, плакатів та інших подібних матеріалів на фасадах будинків та в інших місцях, не пристосованих для цього.

Крім того, видається доцільним стимулювання більш ефективної реалізації цього повноваження органами публічної влади, що передбачатиме не тільки одностороннє вчинення організаційних дій, але й комунікацію з кандидатами, організаціями партій, їх представниками щодо належного використання цих об'єктів. Зокрема, йдеться про спільне визначення оптимальних місць для передвиборної агітації (кількість, територія розміщення, поінформованість виборців про них тощо) та їх належне обладнання (зручність розміщення, достатній розмір і формат розміщення, освітлення тощо).

При цьому, з юридичної точки зору слід зазначити, що приписи частини третьої коментованої статті не зобов'язують суб'єктів виборчого процесу і не можуть сприйматися як жорстке обмеження форм і засобів публічного поширення (розміщення) друкованих матеріалів передвиборної агітації. Таким чином, перелік відведених органами публічної влади місць не є і не може бути вичерпним. Таке обмеження видається надмірним та непропорційним.

Водночас хаотичне розміщення (розклеювання) друкованих агітаційних матеріалів не повинно завдавати шкоди благоустрою населених пунктів. У цьому сенсі необхідно дотримуватися певного балансу різних інтересів, не створюючи безпідставних перешкод для передвиборної агітації. Судова практика часом засвідчує крайні позиції, коли під приводом забезпечення благоустрою міста підтримуються нераціональні й навіть дискримінаційні обмеження щодо розміщення агітаційних банерів, розміщених за згодою власника споруди<sup>356</sup>. Суб'єкти виборчого процесу, які проводять передвиборну агітацію, повинні мати можливість діяти з певною мірою розсуду, а обмеження щодо поширення (розміщення) матеріалів передвиборної агітації не можуть встановлюватися штучно та надмірно.

### **Стаття 54. Загальний порядок використання засобів масової інформації**

*1. Передвиборна агітація з використанням засобів масової інформації проводиться з дотриманням принципу рівних умов та в порядку, передбаченому цим Кодексом.*

*2. Передвиборна агітація у засобах масової інформації за рахунок коштів виборчого фонду кандидата, партії (організації партії) — суб'єкта виборчого процесу здійснюється на умовах рівної оплати за одиницю друкованої площі та одиницю ефірного часу і обмежується лише граничним розміром витрат виборчого фонду.*

*3. Розцінки вартості одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу для проведення передвиборної агітації за рахунок коштів виборчих фондів встановлюються відповідним засобом масової інформації не пізніше як у перший день виборчого процесу відповідних виборів. При цьому засоби масової інформації можуть розрахувати такі розцінки вартості одиниці друкованої площі чи одиниці ефірного часу окремо для робочих днів і окремо для вихідних та святкових днів, а також окремо для різних за кількістю потенційної аудиторії періодів ефірного часу чи друкованої площі.*

*Розцінки вартості одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу для проведення передвиборної агітації не можуть змінюватися протягом виборчого*

<sup>356</sup> Див., наприклад: рішення Київського окружного адміністративного суду від 18 жовтня 2020 року, справа № 367/6708/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92253019>.

*процесу. Засіб масової інформації не може надавати знижку на оплату окремому кандидату, партії (організації партії) — суб'єкту виборчого процесу.*

*4. Засіб масової інформації, який надав ефірний час або друковану площу одному кандидату, партії (організації партії) — суб'єкту виборчого процесу, не може відмовити у наданні ефірного часу чи друкованої площі на тих самих умовах іншому кандидату, партії (організації партії). Ця вимога не поширюється на засоби масової інформації, засновниками (власниками) яких є партії (організації партії) — суб'єкти виборчого процесу.*

1. Діяльність засобів масової інформації в період організації і проведення виборів складається з трьох основних компонентів: інформаційного забезпечення виборів, участі в передвиборній агітації та ведення інформаційної діяльності, що не має стосунку до виборів. Перший компонент в основному врегульовано Розділом VII коментованого Кодексу (див., зокрема, коментар до статті 49 цього Кодексу). Другий — використання засобів масової інформації в проведенні передвиборної агітації — врегульовано досить чітко коментованою та подальшими статтями Розділу VIII. Третій компонент — поточна (не пов'язана з виборами) діяльність засобів масової інформації під час виборчого процесу — Виборчим кодексом безпосередньо не регулюється. У демократичному суспільстві відповідні моменти мають регулюватися загальним законодавством про свободу слова та діяльність засобів масової інформації. Разом з тим вітчизняна практика організації і проведення виборів свідчить про гостру потребу додаткового регулювання виборчим законодавством третього компонента, принаймні в частині обмеження опосередкованого впливу інформаційної діяльності засобів масової інформації на виборців та унеможливлення використання такої діяльності з метою ведення прихованої агітації.

У межах чинного виборчого та спеціального медіа-законодавства діяльність засобів масової інформації має бути предметом особливо-го, досить ретельного суспільного контролю як в аспекті забезпечення об'єктивності та неупередженості позавиборчої інформаційної діяльності, так і щодо безпосередньої участі засобів масової інформації в інформаційному забезпеченні виборів і передвиборній агітації.

Коментована стаття спрямована на регулювання загальних засад використання засобів масової інформації для проведення передвиборної агітації.

2. Частина перша коментованої статті визначає, що засоби масової інформації можуть використовуватися для ведення передвиборної агітації виключно на умовах дотримання принципу рівного виборчого

права (див. коментар до статті 12 цього Кодексу) та з дотриманням порядку, встановленого коментованим Кодексом.

Принцип рівного виборчого права на етапі передвиборної агітації проявляється насамперед у формі вимоги рівних можливостей і стосується кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу, хоч цим і не обмежується. Йдеться про забезпечення однакових умов доступу кандидатів, партій (місцевих організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу до ефірного часу чи друкованої площі. Така форма прояву принципу рівного виборчого права пов'язана з тим, що ініціатива в проведенні передвиборної агітації, вибори форм її ведення повністю надана цим конкурентним суб'єктам виборчого процесу. У цих умовах не йдеться про забезпечення абсолютної чи фактичної рівності.

Міжнародні стандарти у сфері виборчого права передбачають, що в окремих ситуаціях можливе застосування «абсолютної рівності» (наприклад, через надання всім кандидатам чи партіям однакового обсягу ресурсу засобів масової інформації чи заборону всім суб'єктам проводити передвиборну агітацію на телебаченні та радіо) або ж «пропорційної рівності» (надання партіям обсягу такого ресурсу пропорційно до ступеня їх підтримки на попередніх виборах). Як пояснює Венеційська комісія, такі підходи слід реалізовувати випадку надання кандидатам чи партіям фінансування за рахунок публічних джерел<sup>357</sup>. Подібні форми доступу до засобів масової інформації для цілей передвиборної агітації за рахунок бюджетних коштів, які використовувалися у вітчизняній практиці раніше, сьогодні виборчим законодавством не передбачені. Тому рівність суб'єктів виборчого процесу полягає у свободі їх самостійного фінансування агітаційних активностей і зобов'язанні засобів масової інформації забезпечити рівні умови доступу (в аспекті часу, вартості, послідовності чи інших умов ведення агітації).

3. Коментована стаття та інші положення коментованого Кодексу використовують традиційне для вітчизняного законодавства розуміння поняття «засоби масової інформації».

У контексті Закону «Про інформацію» засоби масової інформації — це засоби, призначені для публічного поширення друкованої або аудіовізуальної інформації (частина друга статті 22 зазначеного Закону). Закон «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Укра-

<sup>357</sup> Див.: Венеційська комісія. Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи і Пояснювальна доповідь (CDL-AD (2002) 023rev2-cor); пп. 18–19 Пояснювальної доповіді. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor.ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor.ukr).

їні» під друкованими засобами масової інформації (пресою) в Україні розуміє періодичні й такі, що продовжуються, видання, які виходять під постійною назвою, з періодичністю один і більше номерів (випусків) протягом року на підставі свідоцтва про державну реєстрацію (частина перша статті 1 зазначеного Закону). Закон «Про телебачення та радіомовлення» означає аудіовізуальний (електронний) засіб масової інформації як організацію, яка надає для масового приймання споживачами аудіовізуальну інформацію, передану у вигляді електричних сигналів і прийняту за допомогою побутових електронних пристроїв (абзац четвертий частини першої статті 1 зазначеного Закону). Законодавство переважно сконцентровано на регулюванні двох традиційних (телерадіоорганізації та преса) засобів масової інформації. Такий підхід відображено в коментованій і подальших статтях цього Кодексу.

Перегляд такого вузького підходу давно назрів і актуальний не тільки для України. Рекомендація CM/Rec(2011)7 Комітету Міністрів Ради Європи пропонує державам — членам Ради Європи імплементувати в національне законодавство нове, широке поняття медіа. Таке поняття має охоплювати всіх суб'єктів, які беруть участь у виробництві та розповсюдженні доступно для потенційно великої кількості людей контенту (наприклад, інформації, аналізу, коментарів, думок, освітніх, культурних матеріалів, мистецтва та розваг у текстовій, аудіо-, візуальній, аудіовізуальній або іншій формі) та програм, що призначені для полегшення інтерактивної масової комунікації (наприклад, соціальних мереж), або інших базованих на контенті масштабних інтерактивних форм (наприклад, онлайн-ігор), щодо яких (у всіх цих випадках) зберігається редакційний контроль або нагляд за змістом<sup>358</sup>. Імплементация в Україні такого нового поняття медіа потребує не тільки системних змін до законодавства, але й перегляду низки адміністративних та управлінських процесів. Очевидно, це досить складний та тривалий процес. Проте саме такий підхід важливий для його поступового застосування з огляду на масштабне та вкрай широке використання електронних інструментів поширення інформації (див. також коментар до статті 49 цього Кодексу).

При цьому компонент саме електронних засобів масової інформації (онлайн-медіа, платформи спільного доступу до інформації та відео тощо) має відносно скупе регулювання навіть у спеціальному законодавстві, тим більше воно вкрай обмежене в коментованому Кодексі,

<sup>358</sup> Recommendation CM/Rec(2011)7 of the Committee of Ministers to member states on a new notion of media. URL: <https://edoc.coe.int/en/media/8019-recommendation-cmrec20117-on-a-new-notion-of-media.html>.

хоча сьогодні вплив електронних ресурсів на хід виборчого процесу та результати виборів зростає дуже швидко та масштабно. Значна частина навіть традиційних друкованих засобів масової інформації (преса) переходить до електронного формату роботи. Тут постає низка практичних викликів. Наприклад, на веб-сайтах відповідних медіа розміщуються не тільки журналістські (інформаційні) повідомлення і матеріали, але й реклама, зокрема банерна. Структура власності та процедури адміністрування таких ресурсів стають більш складними для здійснення державного контролю та суспільного моніторингу. Змістовне наповнення рекламних блоків може змінюватися дуже швидко та варіюватися залежно від низки факторів (часу і формату розміщення, історії переглядів безпосереднього користувача, цільової спрямованості реклами тощо), що не тільки уможлиблюють використання цільової (таргетованої) реклами, але й різні варіанти прихованої (опосередкованої) політичної реклами. Відповідно, законодавство про засоби масової інформації в умовах поширення електронних медіа має не тільки орієнтуватися на змістовний професійний контент (основний інформаційний продукт), але й поширюватися на суміжні сфери діяльності відповідних медіа-ресурсів.

Частково ці та інші проблеми регулювання статусу та засад діяльності засобів масової інформації запропоновано до вирішення новим проектом закону про медіа<sup>359</sup>. У цьому законопроекті використовується узагальнене поняття «медіа», що поєднує регулювання аудіовізуальних і друкованих засобів масової інформації, а також робить істотний крок у напрямі врегулювання проблемних питань функціонування медіа в електронному форматі (з використанням мережі «Інтернет»). Автори законопроекту запропонували також й низку корисних норм, що мають врегулювати певні особливості діяльності медіа під час виборчого процесу. Найважливішою тут є пропозиція встановлення пріоритету виборчого законодавства щодо регулювання діяльності медіа під час ведення передвиборної агітації та інформування у період проведення виборів (частина четверта статті 2 законопроекту № 2693-д); медійному законодавству пропонується надавати пріоритет тільки в частині ведення державного контролю Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення за діяльністю медіа. У такому ж

<sup>359</sup> На час написання цього коментаря у Верховній Раді України було зареєстровано декілька альтернативних законопроектів про медіа (реєстр. № 2693 від 27 грудня 2019 року; № 2693-1 від 15 січня 2020 року; № 2693-2 від 29 травня 2020 року); їх узагальненою, підготованою Комітетом з питань гуманітарної та інформаційної політики версією є законопроект з реєстр. № 2693-д від 2 липня 2020 року. Див.: URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf35111=69353](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf35111=69353).

руслі пропонується новелізувати й окремі положення Виборчого кодексу України. На час написання цього коментаря відповідний проект не підтримано парламентом навіть у першому читанні; проте запропоновані в ньому ідеї дають підстави сподіватися на законодавче вирішення низки проблем та колізій у цій сфері.

4. Частина друга коментованої статті визначає один із аспектів рівності доступу до засобів масової інформації для цілей передвиборної агітації, встановлюючи вимогу застосування *однакових умов оплати* друкованої площі та ефірного часу для всіх кандидатів, партій (місцевих організацій партій) — суб'єктів відповідного виборчого процесу. Йдеться про встановлення і застосування однакових розцінок за використання стандартних одиниць друкованої площі (кв. см) та ефірного часу (як правило, секунди) у межах днів тижня, певного часу доби, інформаційної завантаженості тощо. Вимога коментованого припису стосується розміру оплати саме для цілей передвиборної агітації, тоді як розцінки стосовно ведення звичної (не пов'язаної з виборами) інформаційної діяльності (зокрема за розміщення комерційної реклами) цими вимогами не охоплюються.

Частина друга коментованої статті містить також інший припис, відповідно до якого обсяг передвиборної агітації конкретного суб'єкта в засобах масової інформації обмежується виключно його фінансовими можливостями, які визначені обсягом його виборчого фонду і не можуть перевищувати встановленого граничного розміру такого фонду. Іншими словами, кандидат чи партія можуть самостійно вирішувати, яку частину коштів свого виборчого фонду витратити на фінансування передвиборної агітації в засобах масової інформації, однак при цьому не можуть перевищувати граничний розмір фонду. Слід наголосити, що коментований Кодекс визначає граничні розміри виборчих фондів тільки на загальнодержавних виборах (див. коментарі до статей 96, 150, 151 цього Кодексу); граничні розміри виборчих фондів для кандидатів та організацій партій на місцевих виборах не встановлені (див. коментар до статті 215 цього Кодексу).

5. Принцип юридичної визначеності та законних очікувань вимагає, щоб суб'єкт права мав можливість передбачати наслідки власних дій. Тому для того, щоб суб'єкти проведення передвиборної агітації мали можливість спланувати власну діяльність з усвідомленням можливих наслідків, важливо, щоб вартість одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу для проведення передвиборної агітації була чіткою, однозначною та відомою наперед. З цієї метою части-

на третя коментованої статті покладає на засоби масової інформації, які мають намір надавати свої ресурси для проведення передвиборної агітації, встановити такі розцінки не пізніше як у перший день виборчого процесу відповідних виборів. Оскільки день початку виборчого процесу, як правило, оголошується заздалегідь (див. коментарі до статей 78, 136, 195 цього Кодексу), засоби масової інформації мають достатньо часу, щоб визначити необхідні розцінки. Проте в разі позачергових загальнодержавних виборів, виборчий процес яких розпочинається з дня, наступного після дня їх призначення, своєчасне визначення розцінок може викликати труднощі.

Такі розцінки встановлюються єдиними для різних суб'єктів у межах відповідного виборчого процесу, а в разі одночасного проведення декількох виборчих процесів такі розцінки повинні корелювати між собою (як правило, не повинні відрізнятися). Це важливо для дотримання рівності кандидатів (незалежно від суб'єкта та способу висування) та політичних партій або для уникнення непропорційного обмеження можливостей кандидатів чи організацій партій на виборах різного рівня, що проводяться одночасно.

Абзац перший частини третьої коментованої статті дозволяє водночас засобам масової інформації встановлювати розцінки одиниці друкованої площі чи ефірного часу диференційовано, з урахуванням різної аудиторії читачів (слухачів, глядачів) у робочі та вихідні (святкові) дні, а також (для аудіовізуальних засобів масової інформації) в різний час доби. Наперед відомі відмінності в таких розцінках не порушують принципу рівних можливостей суб'єктів ведення агітації, оскільки дають змогу їм враховувати ці відмінності при укладенні відповідних угод із засобами масової інформації.

Абзац другий частини третьої коментованої статті встановлює іншу важливу вимогу — неприпустимість внесення змін до розцінок, встановлених на початку виборчого процесу, до завершення передвиборної агітації під час відповідних виборів. Це означає не тільки вимогу незмінності вартості одиниці друкованої площі чи одиниці ефірного часу, але й неможливість включення до їх вартості додаткових обов'язкових організаційних чи інформаційних послуг (виготовлення, опрацювання, титрування відеоматеріалів; дизайн, макетування, форматування друкованих матеріалів тощо). Дещо спрощуючи відповідні приписи, слід говорити про більш комплексне поняття — незмінність вартості доступу до засобів масової інформації.

Незмінність протягом усього виборчого процесу умов доступу кандидатів, партій (місцевих організацій партій) до друкованих площ та ефірного часу, тобто вартості доступу до засобів масової інформації

ції, передбачає заборону надання засобом масової інформації за власним рішенням будь-яких пріоритетів, пільг, знижок чи інших переваг окремому суб'єктові виборчого процесу, що було б грубим порушення принципу рівного виборчого права в аспекті рівності можливостей конкурентних суб'єктів.

Коментована стаття не встановлює граничного розміру вартості одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу, який таким чином може бути визначений засобом масової інформації на власний розсуд, виходячи з власних потреб та особливостей ведення господарської діяльності. Тим самим скасовано законодавче обмеження розцінок, встановлених для цілей агітації, яке існувало раніше і пов'язувало такі розцінки з ціною відповідної одиниці медійного ресурсу для цілей комерційної реклами<sup>360</sup>.

Скасування зв'язку вартості послуг з розміщення матеріалів передвиборної агітації з вартістю комерційної реклами, з одного боку, є проявом додаткової свободи засобів масової інформації та надання переваги ринковому регулюванню відповідних відносин. З іншого — брак законодавчо встановлених граничних розмірів вартості агітаційних послуг (абсолютних — через визначення максимального розміру, чи гнучких — через відносну пов'язаність з вартістю аналогічних послуг у попередній діяльності конкретного засобу масової інформації) може стати серйозною перешкодою для виборчої діяльності кандидатів, партій (місцевих організацій партій) з відносно невеликими фінансовими та іншими ресурсами, що може призводити до їх маргіналізації та штучного створення нерівних умов участі у виборах.

6. Частина четверта коментованої статті визначає інший аспект рівності можливостей ведення передвиборної агітації з використанням засобів масової інформації, гарантуючи кожному кандидатові, партії (місцевій організації партії) — суб'єктові відповідного виборчого процесу *право на доступ до засобу масової інформації*. Коментований припис забороняє засобів масової інформації відмовляти в наданні друкованої площі чи ефірного часу одному суб'єктові виборчого процесу, якщо попередньо такий ресурс було надано іншому суб'єктові цього виборчого процесу. Вимога надання друкованої площі чи ефірно-

<sup>360</sup> Див., зокрема, статтю 71 Закону «Про вибори народних депутатів України», який в основному втратив чинність у зв'язку з вступом в дію Виборчого кодексу України. Проте положення цього Закону, які застосовуються з метою організації та проведення проміжних виборів і заміщення народних депутатів України Верховної Ради України дев'ятого скликання, обраних в одномандатних округах, продовжують діяти до наступних чергових або позачергових виборів народних депутатів України.

го часу на тих же умовах насамперед передбачає застосування наперед встановлених розцінок за надання такої послуги (див. коментар вище). Стосовно інших умов (робочого чи вихідного дня, прайм-тайму) дотримання зазначеної вимоги телерадіоорганізаціями в окремих випадках може наражатися на істотні труднощі через лімітований обсяг ефірного часу; крім того, сітка мовлення та програма передач також можуть істотно обмежувати можливості засобів масової інформації щодо забезпечення цієї вимоги.

Тут важлива не тільки першочерговість звернення суб'єктів виборчого процесу з ініціативою поширення матеріалів передвиборної агітації, але й збалансоване реагування медіа на такі ініціативи. У разі звернення різних суб'єктів для дотримання їхнього права доступу важливі пошук та забезпечення балансу між інтересами різних суб'єктів передвиборної агітації. Особливо важливе забезпечення балансу щодо запитів на отримання часу в прайм-таймі (час найбільшої активності споживачів інформаційного продукту відповідного засобу масової інформації) або ж в останні дні (останній тиждень) перед закінченням передвиборної агітації. За наявності двох чи більше запитів на повний обсяг певного ефірного часу засіб масової інформації має вжити заходів для пропорційного задоволення всіх відповідних запитів. Відмова в наданні друкованої площі або ефірного часу з посиланням на наявний запит від іншого кандидата чи партії на відповідну площу чи ефірний час буде грубим порушенням вимог коментованої статті та принципу рівності.

### **Стаття 55. Порядок використання електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації**

*1. Телерадіоорганізації, які мають намір розміщувати матеріали передвиборної агітації, зобов'язані не пізніше як на третій день після початку виборчого процесу відповідних виборів опублікувати в друкованих засобах масової інформації розцінки вартості однієї хвилини (секунди) ефірного часу. Телерадіоорганізації, які ведуть мовлення на загальнонаціональних каналах, здійснюють таку публікацію в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр», регіональні та місцеві телерадіоорганізації — у відповідних регіональних та місцевих друкованих засобах масової інформації.*

*У разі неопублікування розцінок вартості ефірного часу в зазначені строки розміщення агітаційних матеріалів в ефірі відповідної телерадіоорганізації забороняється.*

*2. Протягом 20 хвилин до і після теле-, радіотрансляції передвиборної агітаційної теле-, радіопрограми кандидата, партії (організації партії) забороняється у будь-якій формі коментувати чи оцінювати зміст передвиборної агітацій-*

ної програми, надавати будь-яку інформацію щодо відповідних кандидата, партії (організації партії).

3. Ефірний час за рахунок коштів виборчого фонду кандидата, партії (організації партії) надається на підставі угоди, що укладається між розпорядником поточного рахунку виборчого фонду кандидата, партії (організації партії) та телерадіоорганізацією. Без укладення такої угоди та надходження коштів на рахунок телерадіоорганізації надання ефірного часу забороняється.

4. Телерадіоорганізації зобов'язані здійснювати аудіо-, відеозапис усіх передач, що містять передвиборну агітацію, і зберігати відповідні матеріали протягом тридцяти днів після офіційного оголошення (офіційного оприлюднення) результатів виборів.

5. Телерадіоорганізації за письмовими запитами Центральної виборчої комісії, територіальної виборчої комісії, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення зобов'язані надавати всю інформацію про виділення ефірного часу для проведення передвиборної агітації, а в разі необхідності — копії відповідних угод, платіжних документів та аудіо-, відеозаписи передач на відповідних носіях інформації.

6. Замовниками політичної реклами, що поширюється за рахунок коштів виборчих фондів кандидатів, партій (організацій партій) під час виборчого процесу для показу телерадіоорганізаціями, можуть бути лише відповідні кандидати, партії (організації партій). Протягом демонстрації політичної реклами, що поширюється за рахунок коштів виборчого фонду партії (організації партії), обов'язково демонструється прізвище, ім'я та по батькові або найменування замовника у формі текстового повідомлення, яке має бути виконане контрастним кольором до фону, займати не менше 15 відсотків площі екрана та бути сприйнятним для глядача.

7. Матеріали передвиборної агітації з використанням електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації повинні титруватися та/або перекладатися на українську жестову мову з метою забезпечення їх доступності для осіб з порушеннями зору та слуху з урахуванням вимог, встановлених Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення.

1. Коментована стаття визначає порядок розміщення (поширення) матеріалів передвиборної агітації через аудіовізуальні (електронні) засоби масової інформації. У назві цієї статті використано зворотний порядок слів для позначення цього виду медіа — «електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації». Такий зворот хоч і не зовсім кореспондує з терміном, що використовується в спеціальному Законі «Про телебачення і радіомовлення», проте істотно не впливає на змістовне наповнення відповідної статті. Вона практично повністю сконцентрована на регулюванні використання для передвиборної агітації телерадіоорганізацій; хоча частини шоста та сьома коментованої статті можуть тлумачитися розширено з охопленням електронних медіа в мережі «Інтернет», проте їх контекст регулюван-

ня також спрямований на виготовлення та поширення аудіовізуальної передвиборної агітації.

Юридична конструкція та окремі формулювання приписів цієї статті також є дещо застарілі. Наприклад, використовується термін «угода» для позначення договірних правовідносин між засобами масової інформації та суб'єктами виборчого процесу — замовниками, тоді як, відповідно до Цивільного кодексу, більш коректним було б використання терміна «договір». У частинах третій та шостій коментованої статті використовуються уточнення «за рахунок коштів виборчого фонду кандидата, партії (організації партії)». Це уточнення залишилося з попередніх версій відповідного регулювання, коли законодавство також передбачало фінансування окремих заходів передвиборної агітації в аудіовізуальних засобах масової інформації за рахунок коштів державного бюджету, яке велося на інших засадах. Тоді таке уточнення мало істотне значення; сьогодні, коли бюджетне фінансування заходів передвиборної агітації законодавчо не передбачене, воно не несе повноцінного регулятивного навантаження, оскільки фінансування передвиборної агітації може здійснюватися виключно за рахунок коштів виборчих фондів (див. коментар до статті 51 цього Кодексу). Ці та інші моменти потребують коригування через внесення змін до Виборчого кодексу, проте вони не повинні ставати перешкодою для коректного (не надто формалістичного чи буквального) застосування відповідних положень на практиці.

2. Частина перша коментованої статті зобов'язує аудіовізуальні засоби масової інформації, які встановили розцінки вартості одиниці (хвилини, секунди) ефірного часу для використання в перевиборній агітації, своєчасно опублікувати такі розцінки. Оскільки зазначені розцінки повинен встановлювати засіб масової інформації, який має намір надавати свій ефірний ресурс для проведення передвиборної агітації, вже в перший день виборчого процесу (див. коментар до статті 54 цього Кодексу), коментоване положення встановлює строк такого опублікування — не пізніш як на третій день виборчого процесу відповідних виборів.

Коментоване положення визначає спосіб опублікування телерадіоорганізаціями встановлених розцінок одиниці ефірного часу, який може надаватися для цілей передвиборної агітації. Аудіовізуальні засоби масової інформації, які працюють на загальнонаціональних каналах, повинні опублікувати відповідні розцінки у двох друкованих виданнях офіційного характеру — газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр», які пов'язані (більш чи менш формально), відповідно, з Вер-

ховною Радою України та Кабінетом Міністрів України». Регіональні та місцеві телерадіоорганізації зобов'язані опублікувати такі розцінки в друкованих засобах масової інформації, які орієнтовані територіально на відповідну аудиторію. Конкретний вибір таких друкованих засобів залишено на розсуд телерадіоорганізації; однак оскільки публікація має бути здійснена в стислий строк (на другий або третій день виборчого процесу), це має бути газета з відповідною частотою виходу. Однак, з огляду на тенденцію до зменшення кількості місцевих друкованих засобів масової інформації, видається доцільним запровадження на законодавчому рівні вимоги оприлюднення відповідних розцінок на офіційних веб-ресурсах самих засобів масової інформації, а також — з метою забезпечення публічності — на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії чи органу, уповноваженого здійснювати контроль у відповідній сфері (Національної ради України з питань телебачення та радіомовлення).

Своєчасна публікація встановлених розцінок сприяє цілям їх публічності та незмінності протягом виборчого процесу (див. коментар до статті 54 цього Кодексу). Наголосимо, що вимога встановлення та опублікування зазначених розцінок стосується тільки тих засобів масової інформації, які мають намір розміщувати матеріали передвиборної агітації. Однак відповідне рішення щодо свого наміру телеорганізація має прийняти на початку виборчого процесу: наслідок заборони, встановленої абзацом другим частини першої коментованої статті, телеорганізація, яка не опублікувала такі розцінки, не може після збігу встановленого строку змінити своє рішення щодо відмови від розміщення матеріалів передвиборної агітації.

3. Частина друга коментованої статті передбачає досить жорстке обмеження щодо супроводу матеріалів передвиборної агітації<sup>361</sup> іншими аудіовізуальними матеріалами (продуктами): протягом 20 хвилин до і після телевізійної чи радіотрансляції передвиборної агітаційної програми кандидата, партії (місцевої організації партії) забороняється у будь-якій формі коментувати чи оцінювати зміст передвиборної агі-

---

<sup>361</sup> Коментоване положення використовує вираз «передвиборна агітаційна теле-, радіопрограма», що слід визнати неадекватним використанням термінології. Відповідно до статті 1 Закону «Про телебачення і радіомовлення», програма (телерадіопрограма) — поєднана єдиною творчою концепцією сукупність передач (телерадіопередач), яка має постійну назву і транслюється телерадіоорганізацією за певною сіткою мовлення. Очевидно, у контексті коментованої статті мова повинна йти про кожен окрему телерадіопередачу (окремий агітаційний матеріал), а не про сукупність таких передач у цілому.

таційної програми, надавати будь-яку інформацію щодо відповідних кандидата, партії (організації партії).

Важливо наголосити, що йдеться про заборону будь-яких згадувань чи коментування — як критичних (негативних), так і позитивних. Ця заборона поширюється на будь-яку форму подання інформації, що може безпосередньо впливати на сприйняття глядачем змісту передвиборної агітації: як пряму, так і опосередковану. Щодо останнього компонента, то варто зважати не тільки на зміст аудіовізуальних матеріалів (продуктів), але й на їхній контекст у програмі (сітці мовлення) відповідної телерадіоорганізації. Очевидно, що передвиборна агітація може бути розміщена, наприклад, до або ж після передач, фільмів, розважальних програм чи інших аудіовізуальних матеріалів, які опосередковано можуть стосуватися певного кандидата (кандидатів, партії, організації партії), його особистих чи професійних якостей, положень передвиборної програми тощо. Тому свідомо тенденційність та упереджене формування послідовності програм і передач (сітки мовлення) неприпустимі, а в окремих випадках можуть вважатися прихованою агітацією (див. коментар до статті 51 цього Кодексу).

4. Частина третя коментованої статті акцентує на необхідності договірного оформлення розміщення матеріалів передвиборної агітації суб'єкта виборчого процесу в аудіовізуальних засобах масової інформації з додатковим уточненням, що з боку суб'єкта виборчого процесу стороною договору є розпорядник поточного рахунку виборчого фонду цього суб'єкта.

Таке уточнення, на перший погляд, викликає сумніви. Оскільки розпорядник рахунку виборчого фонду є водночас довіреною особою кандидата чи уповноваженою особою партії (місцевої організації партії), тобто *представником* відповідного суб'єкта (в класичному сенсі), він виступає від імені особи, яку представляє, здійснюючи повноваження, які належать насамперед самому довірителеві. Звідси мало б впливати, що договір (угоду) із засобом масової інформації може укласти також і сам кандидат чи особа, уповноважена представляти партію за статутом; принаймні така можливість, як виглядає, не заборонена коментованим положенням. Однак таке тлумачення слід визнати хибним. Коментований Кодекс покладає на розпорядника поточного рахунку *виключне право* на розпорядження коштами з відповідного рахунку, а також обов'язок забезпечення додержання фінансової дисципліни та цільове використання коштів виборчого фонду (див. коментарі до статей 95, 151, 214 цього Кодексу). Таким чином, кандидат чи партія (місцева організація партії) — суб'єкт виборчого процесу звіль-

няються від безпосереднього керування коштами виборчого фонду (позбавлені відповідних повноважень), а тому не уповноважені укласти договори з телерадіоорганізаціями щодо розміщення матеріалів передвиборної агітації.

Друге речення коментованого положення визнає передумовою виконання договірних зобов'язань телерадіоорганізацією відповідно до укладеної угоди «надходження коштів на рахунок телерадіоорганізації». Таке формулювання, на відміну від передумови надання приміщень для прес-конференцій (див. коментар до статті 51 цього Кодексу), нечітке і допускає різні тлумачення, оскільки неясно, в якому обсязі повинні надійти кошти на рахунок телерадіоорганізації, що може призвести до неоднозначної практики правозастосування. Для уникнення колізій та зловживань до уточнення відповідного припису законодавцем доцільно розуміти його як вимогу *повної попередньої оплати* вартості ефірного часу до моменту його надання.

5. Частина четверта коментованої статті встановлює додаткове зобов'язання для телерадіоорганізацій вести аудіо-, відеозапис усіх передач, що містять передвиборну агітацію, і зберігати відповідні матеріали протягом тридцяти днів після офіційного оголошення (офіційного оприлюднення) результатів виборів. Цей припис розширює строк, передбачений спеціальним Законом «Про телебачення і радіомовлення», відповідно до статті 48 якого всі передачі, які телерадіоорганізація транслювала чи ретранслювала або забезпечувала їх трансляцію чи ретрансляцію в повній та незмінній формі третьою особою (оператором телекомунікацій), повинні бути записані і зберігатися протягом чотирнадцяти днів від дати їх розповсюдження.

Стаття 48 Закону «Про телебачення та радіомовлення» обумовлює вимогу зберігання записів усіх передач можливістю оскарження їх змісту. Очевидно, мотивація коментованого положення аналогічна. Однак строк зберігання в цьому разі встановлено, виходячи з можливості оскарження результатів виборів, на які можуть чинити протиправний вплив істотні порушення при проведенні передвиборної агітації, а також оскарження дій чи бездіяльності відповідного засобу масової інформації при проведенні передвиборної агітації, які можуть мати наслідком застосування до нього санкцій, передбачених законодавством.

Коментоване положення вимагає здійснити запис усіх *передач*, що містять передвиборну агітацію. Відповідно до статті 1 Закону «Про телебачення і радіомовлення», передача (телерадіопередача) — це змістовно завершена частина програми (телерадіопрограми), яка має відповідну назву, обсяг трансляції, авторський знак, може бути

використана незалежно від інших частин програми і розглядається як цілісний інформаційний продукт. Водночас матеріали передвиборної агітації часто є рекламою й розміщуються в окремих блоках (див. коментар до статті 57 цього Кодексу). У такому контексті формулювання частини четвертої коментованої статті доцільно тлумачити розширено та забезпечувати запис і зберігання не тільки передач, але й інших аудіовізуальних матеріалів (продуктів), що містять передвиборну агітацію.

6. Проблема органу, уповноваженого здійснювати контроль за дотриманням телерадіоорганізаціями вимог законодавства (у тому числі виборчого) під час виборчого процесу, не розв'язана законодавцем у повному обсязі (див. коментар до статті 49 цього Кодексу). З одного боку, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення уповноважена здійснювати контроль за дотриманням та забезпечувати виконання вимог законодавства України у сфері телебачення і радіомовлення, а також законодавства про вибори (стаття 70 Закону України «Про телебачення і радіомовлення»). З іншого — на Центральну виборчу комісію покладено повноваження забезпечувати реалізацію та захист виборчих прав громадян, дотримання передбачених Конституцією та законами України принципів і засад виборчого процесу, однакове застосування законодавства про вибори на всій території України, здійснювати контроль за додержанням законодавства про вибори (стаття 17 Закону «Про Центральну виборчу комісію»).

Порядок здійснення контролю (чи, точніше, моніторингу; див. коментар до статті 49 цього Кодексу) Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення визначено Законом «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення». Відповідно до статті 11 зазначеного Закону, в областях, містах Києві та Севастополі призначаються представники Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, які зобов'язані здійснювати нагляд за дотриманням ліцензіатами (телерадіоорганізаціями, які отримали ліцензію на мовлення та використання каналів мовлення) визначеного законодавством порядку мовлення під час проведення виборів, інформування Центральної виборчої комісії, відповідних територіальних виборчих комісій, Національної ради про виявлені порушення. Відповідно до статті 16 зазначеного Закону, після проведення виборів Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення оприлюднює звіт про дотримання телерадіоорганізаціями визначеного законодавством порядку мовлення під час виборчого процесу. Зазначені звіти публікуються у відкритому доступі

на офіційному веб-сайті Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення.

Порядок здійснення Центральною виборчою комісією загального контролю (моніторингу) дотримання виборчого законодавства аудіо-візуальними засобами масової інформації не визначений законодавчо; однак вибірковий контроль може здійснюватися при розгляді Центральною виборчою комісією відповідних скарг.

Для здійснення означених вище повноважень частин п'ята коментованої статті надає повноваження Національній раді України з питань телебачення і радіомовлення та Центральній виборчій комісії звертатися із письмовими запитами до телерадіоорганізацій. При цьому коментоване положення зобов'язує телерадіоорганізації у відповідь на такі запити надавати як Центральній виборчій комісії, так і Національній раді України з питань телебачення і радіомовлення інформацію у повному обсязі про те, скільки ефірного часу для проведення передвиборної агітації було надано цим засобом масової інформації кожному суб'єктові виборчого процесу, а в разі вимоги зазначеного органу — копії угод (договорів), платіжних документів та записи передач (у широкому розумінні цього терміна; див. коментар вище).

Аналогічні повноваження коментоване положення передбачає і для органів адміністрування місцевих виборів — територіальних виборчих комісій. Однак слід мати на увазі, що територіальні виборчі комісії не наділені повноваженням здійснювати контроль за додержанням виборчого законодавства всіма учасниками виборчих правовідносин (див. коментар до статті 206 цього Кодексу) та розглядати скарги, що стосуються проведення передвиборної агітації (див. коментар до статті 65 цього Кодексу).

Потреба Центральної виборчої комісії, а також територіальних виборчих комісій отримувати від телерадіоорганізацій відповідну інформацію обґрунтована в основному повноваженням здійснення контролю за фінансуванням передвиборної агітації, зокрема, але не виключно, аналізу проміжних та остаточних фінансових звітів кандидатів, партій (місцевих організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу.

Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення користується відповідними повноваженнями відносно часто й здійснює відповідний контроль за діяльністю телерадіоорганізацій як на загальнодержавних, так і на місцевих виборах. Під час чергових і перших місцевих виборів 25 жовтня 2020 року було створено спеціальну Робочу групу для здійснення нагляду за дотриманням телерадіоорганізаціями виборчого законодавства, яка контролювала роботу не тіль-

ки загальнодержавних, але й місцевих телерадіоорганізацій<sup>362</sup>. Однак міжнародні експерти звертають увагу на відносно невисокий рівень ефективності повноважень Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення щодо притягнення телерадіоорганізацій до юридичної відповідальності<sup>363</sup>.

Разом з тим практика використання зазначених повноважень виборчими комісіями не є поширеною з кількох причин. По-перше, виборчим комісіям (особливо територіальним) бракує організаційних ресурсів та фахівців для кваліфікованого опрацювання відповідної інформації. По-друге, юридична відповідальність за порушення в цій сфері, визначена Кодексом про адміністративні правопорушення, передбачає доволі громіздку процедуру, тоді як швидких та безпосередніх наслідків для суб'єктів виборчого процесу не передбачено. З огляду на це доцільно повернути до виборчого законодавства інститут попереджень чи встановлення інших форм відповідальності за порушення при проведенні передвиборної агітації, що безпосередньо стосуватимуться кандидатів, партій (місцевих організацій партій) і будуть ефективними в межах виборчого процесу. Водночас, не менш важливе передбачення в законодавстві більш чітких та ефективніших механізмів притягнення до юридичної відповідальності засобів масової інформації (у тому числі телерадіоорганізацій), а не лише їх посадових осіб чи творчих працівників.

7. Частина шоста коментованої статті за своєю диспозицією стосується поширення аудіовізуальними засобами масової інформації політичної реклами. Раніше вже наголошувалося на відмінності понять «передвиборна агітація» та «політична реклама» (див. коментар до статті 51 цього Кодексу). Проте саме в частині шостій коментованої статті відповідна відмінність набуває змістовно значущого, хоча й явно помилкового значення. Контекст коментованого положення дає підстави вважати, що в першому реченні вжито поняття «політична реклама» в значенні «матеріали передвиборної агітації», оскільки саме останньої стосується вимога поширення за рахунок коштів виборчих

<sup>362</sup> Звіт Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення про дотримання телерадіоорганізаціями визначеного законодавством порядку мовлення під час виборчої кампанії з виборів депутатів сільських, селищних, міських рад і сільських, селищних, міських голів відповідних територіальних громад у 2020 році. URL: [https://www.nrada.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/Zvit\\_vybyory\\_2020.7z](https://www.nrada.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/Zvit_vybyory_2020.7z).

<sup>363</sup> Обмежена місія БДІПЛ зі спостереження за виборами. Остаточний звіт. Україна. Місцеві вибори 25 жовтня 2020 року. С. 31. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/3/480326.pdf>.

фондів. Про таке розуміння свідчить і спрямованість усієї коментованої статті, предметом регулювання якої є проведення передвиборної агітації, а не політичної реклами.

Дійсно, поняття «політична реклама» істотно ширше, ніж «передвиборна агітація», оскільки в розумінні визначення, наведеного в статті 1 Закону «Про рекламу», охоплює популяризацію діяльності будь-якої політичної партії (організації партії), привернення уваги до діяльності політичної партії (організації партії) та її позиції щодо питань загальнодержавного (місцевого) значення безвідносно до проведення виборів та виборчого процесу.

Таким чином, у разі буквального розуміння частина шоста коментованої статті адресує встановлені нею вимоги тільки до політичної реклами, чим породжує непорозуміння щодо її змісту, адже формально виводить агітаційні матеріали кандидатів з-під дії конкретних вимог, встановлених другим реченням цієї частини. Таке тлумачення і застосування цього припису слід визнати неадекватним; воно не мало б бути поширеним. Практика застосування Виборчого кодексу під час організації та проведення місцевих виборів 2020 року свідчить, що відповідне положення тлумачиться все ж у тому сенсі, що стосується всіх матеріалів передвиборної агітації, які поширюються аудіовізуальними засобами масової інформації.

Розуміння поняття «замовник» стосовно матеріалів передвиборної агітації в цьому контексті таке ж, як і щодо друкованих матеріалів передвиборної агітації (див. коментар до статті 53 цього Кодексу).

8. Частина сьома коментованої статті спрямована на досягнення двох основних завдань: підвищення рівня інклюзивності та доступності матеріалів передвиборної агітації для осіб з порушеннями зору та слуху, а також розвиток застосування державної мови в процесі виборів. Відповідна вимога з'явилася до матеріалів передвиборної агітації вперше у зв'язку з прийняттям Закону «Про забезпечення функціонування української мови як державної» 2019 року, стаття 4 якого запровадила поняття української жестової мови.

Загалом змістовна спрямованість та завдання коментованого положення Виборчого кодексу заслуговують широкого застосування. Разом з тим юридична конструкція та формулювання цього положення не зовсім вдалі. Буквальне прочитання першого речення дає підстави вважати, що обов'язок титрування та/або перекладу на жестову мову покладений на засоби масової інформації, що поширюватимуть матеріали передвиборної агітації, а не на замовників відповідного матеріалу. Вирішення цього питання може бути предметом договірної регу-

лювання та має братися до уваги сторонами при оформленні відповідних правовідносин.

На практиці виготовлення аудіовізуальних матеріалів найчастіше відбувається на замовлення суб'єктів виборчого процесу окремо і з залученням інших суб'єктів господарювання (продакшн-студій, анімаційних студій тощо) або ж і зовсім самостійно. Вимога поєднання виготовлювача аудіовізуального матеріалу передвиборної агітації та суб'єкта його поширення в одній особі була б не тільки надмірним втручанням у перебіг передвиборної агітації конкретних суб'єктів, але й непропорційним обмеженням господарської діяльності засобів масової інформації.

### **Стаття 57. Обмеження щодо ведення передвиборної агітації**

*1. Участь у передвиборній агітації забороняється:*

*1) іноземцям та особам без громадянства, у тому числі шляхом журналістської діяльності чи у формі участі у концертах, виставах, спортивних змаганнях, інших публічних заходах, що проводяться на підтримку чи за підтримки кандидата (кандидатів) чи суб'єкта їх висування;*

*2) органам виконавчої влади, органам влади Автономної Республіки Крим та органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам і судам, їх посадовим і службовим особам у робочий час (крім випадків, якщо така особа є кандидатом на відповідних виборах);*

*3) членам виборчих комісій під час виконання обов'язків членів виборчих комісій на строк здійснення повноважень.*

*Забороняється проведення агітаційних заходів, розповсюдження матеріалів передвиборної агітації, демонстрація агітаційних фільмів чи кліпів, розповсюдження виборчих листівок, плакатів, інших друкованих агітаційних матеріалів чи друкованих видань, у яких розміщено матеріали передвиборної агітації, публічні заклики голосувати за чи не голосувати за партії — суб'єктів виборчого процесу, кандидатів на відповідних виборах або публічна оцінка діяльності таких партій чи кандидатів, під час проведення заходів, організованих органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, державними чи комунальними підприємствами, закладами, установами, організаціями.*

*2. У військових частинах (формуваннях), в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах передвиборна агітація обмежується. Відвідування військових частин (формувань), установ виконання покарань і слідчих ізоляторів окремими кандидатами чи їх довіреними особами, представниками або уповноваженими особами партій (організацій партій) забороняється. Зустрічі таких осіб з виборцями організовуються відповідними окружними виборчими комісіями разом з командирами військових частин (формувань) або керівниками установ виконання покарань і слідчих ізоляторів з обов'язковим повідомленням не пізніше як за три*

дні до дня зустрічі всіх довірених осіб кандидатів, уповноважених осіб партій (організацій партій) у відповідному територіальному виборчому окрузі.

3. Поширення у будь-якій формі матеріалів, що містять заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підризу її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняється.

4. Засобам масової інформації, їх посадовим та службовим особам і творчим працівникам під час виборчого процесу у своїх матеріалах і передачах, не обумовлених угодами, укладеними відповідно до вимог частини третьої статті 55 і частини другої статті 56 цього Кодексу, забороняється агітувати за або проти кандидатів, партій (організацій партій), оцінювати їхні передвиборні програми або надавати їм перевагу в будь-якій формі.

5. Забороняється поширення завідомо неправдивих відомостей про кандидата, партію (організацію партії) — суб'єктів виборчого процесу. Засіб масової інформації, що оприлюднив інформацію, яку кандидат, партія (організація партії) вважають явно недостовірною, не пізніше як через три дні після дня оприлюднення таких матеріалів, але не пізніше як за два дні до дня виборів зобов'язаний надати кандидату, партії (організації партії), стосовно яких поширено недостовірні відомості, на їхню вимогу можливість спростувати такі матеріали: надати такий самий ефірний час відповідно на телебаченні чи радіо або опублікувати в друкованому засобі масової інформації наданий кандидатом чи партією (організацією партії) матеріал, який має бути набраний таким самим шрифтом і розміщений під рубрикою «Спростування» на тому самому місці шпальти в обсязі не меншому, ніж обсяг повідомлення, що спростовується. Спростування повинно містити посилання на відповідну публікацію в друкованому засобі масової інформації, передачу на телебаченні або радіо та на факти, що спростовуються. Спростування має бути оприлюднено без додатків, коментарів і скорочень та здійснюється за рахунок коштів засобу масової інформації.

6. Забороняється проведення передвиборної агітації або надання виборцям, закладам, установам, організаціям незалежно від їх підпорядкування та форми власності грошей, подарункових сертифікатів, продуктів харчування та спиртних напоїв, товарів (крім матеріалів передвиборної агітації, виготовлених за рахунок виборчого фонду, що містять візуальні зображення партійної символіки та брендування виборчої кампанії, задування імені або зображення кандидата, який балотується на виборах, такі як плакати, листівки, календарі, блокноти, ручки, запальнички, сірники, значки, бейджі, USB-флешки, вимпели, прапори, книги, пакети, футболки, кепки, шарфи, парасолі та інші матеріали передвиборної агітації, вартість яких не перевищує 6 відсотків неоподаткованого мінімуму доходів громадян), пільг, переваг, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерейних білетів, інших матеріальних та нематеріальних активів, у тому числі від імені благодійних організацій, засновниками або членами яких є кандидат (кандидати), партія (місцева організація партії), та інших благодійних організацій, що супроводжується закликами або пропозиціями голосувати чи не голосувати за певно-

го кандидата (кандидатів), партію (місцеву організацію партії) або згадуванням імені кандидата, назви партії (місцевої організації партії), символіки партії.

Передвиборна агітація або надання виборцям, закладам, установам, організаціям незалежно від їх підпорядкування та форми власності грошей, продуктів харчування та спиртних напоїв, товарів (крім матеріалів передвиборної агітації, виготовлених за рахунок виборчого фонду, що містять візуальні зображення партійної символіки та брендування виборчої кампанії, згадування імені або зображення кандидата, який балотується на виборах, такі як плакати, листівки, календарі, блокноти, ручки, запальнички, сірники, значки, бейджі, USB-флешки, вимпели, прапори, книги, пакети, футболки, кепки, шарфи, парасолі та інші матеріали передвиборної агітації, вартість яких не перевищує 6 відсотків неоподаткованого мінімуму доходів громадян), пільг, переваг, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерейних білетів, інших матеріальних та нематеріальних активів, що супроводжується закликами або пропозиціями голосувати чи не голосувати за певного кандидата (кандидатів), згадуванням імені такого кандидата (кандидатів) або партійної символіки, вважається підкупом виборців.

7. Центральна виборча комісія не пізніше як на десятий день після початку виборчого процесу загальнодержавних виборів, чергових місцевих виборів розміщує на своєму офіційному веб-сайті роз'яснення щодо заборони надання грошових коштів чи безоплатно або на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерей, інших матеріальних цінностей (непрямого підкупу).

8. Включення до інформаційних теле-, радіопрограм передвиборних агітаційних матеріалів кандидатів, партій (організацій партій) або політичної реклами забороняється. Політична реклама повинна бути відокремлена від інших матеріалів і позначена як така.

9. Забороняється переривати передачі передвиборних програм кандидатів, партій (організацій партій) рекламою товарів, робіт, послуг та іншими повідомленнями. Забороняється розміщення політичної реклами в одному блоці з комерційною чи соціальною рекламою або використання комерційної чи соціальної реклами для здійснення передвиборної агітації у будь-якій формі.

10. Забороняється проведення передвиборної агітації в іноземних засобах масової інформації, що діють на території України.

11. Забороняється розміщення друкованих передвиборних агітаційних матеріалів, політичної реклами та повідомлень про перебіг виборчого процесу на пам'ятках архітектури, а також у місцях, де такі матеріали можуть перешкоджати безпеці дорожнього руху.

12. Кандидатам на відповідних виборах, які займають посади, у тому числі за сумісництвом, в органах виконавчої влади, органах влади Автономної Республіки Крим та органах місцевого самоврядування, державних, комунальних підприємствах, закладах, установах, організаціях, військових частинах (формуваннях), забороняється залучати для передвиборної агітації або використовувати для будь-якої роботи, пов'язаної з проведенням передвиборної агітації, підлеглих їм осіб, службовий транспорт, зв'язок, устаткування, приміщення, інші об'єкти та ресурси за місцем роботи, а також використовувати службові чи виробничі наради, збори колективу для проведення передвиборної агітації.

13. Забороняється виготовлення та поширення друкованих передвиборних агітаційних матеріалів, що не містять відомостей про підприємство, яке здійснило друк, тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск, та замовника таких матеріалів.

14. Публікація агітаційних матеріалів у засобах масової інформації, поширення виборчих листівок, розклеювання виборчих плакатів, публічні заклики голосувати за чи проти кандидатів, партій (організацій партій), розповсюдження політичної реклами з часу припинення передвиборної агітації забороняються. Передвиборні агітаційні матеріали знімаються з 24 години останньої п'ятниці, що передує дню виборів чи дню повторного голосування, відповідними службами місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування.

15. Забороняється використання приміщень, в яких розташовуються органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування, для проведення заходів передвиборної агітації.

16. Забороняється розміщення агітаційних матеріалів та політичної реклами на будинках і в приміщеннях органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організації державної та комунальної власності.

17. Розміщення матеріалів передвиборної агітації у транспортних засобах громадського користування та на їх зовнішній поверхні, у тому числі таксі, розміщення таких матеріалів у приміщеннях та на будівлях станцій метрополітену, автобусних та залізничних вокзалів, портів та аеропортів, зупинках громадського транспорту, а також розповсюдження матеріалів передвиборної агітації через телерадіотрансляційні або інші інформаційні мережі сповіщення пасажирів та інформаційні табло у приміщеннях станцій та вагонах метрополітену, автобусних та залізничних вокзалів, портів та аеропортів, на зупинках громадського транспорту, на проїзних разових, місячних чи інших квитках забороняється.

18. У разі надходження до Центральної виборчої комісії, окружної або територіальної виборчої комісії заяви чи іншого повідомлення про порушення, що мають ознаки вчинення кримінального чи адміністративного правопорушення, відповідна виборча комісія невідкладно надсилає зазначене повідомлення до відповідних правоохоронних органів.

1. Обмеження щодо ведення передвиборної агітації — одна з найважливіших складових коментованого Розділу. Перелік та змістовний контекст обмежень — ті рамки, у межах яких мають діяти суб'єкти виборчого процесу та інші учасники виборчих правовідносин, у тому числі суб'єкти владних повноважень, зокрема суди та інші органи правозастосування.

Свобода передвиборної агітації є одним із важливих проявів принципу вільних виборів. З одного боку, виборці, кандидати, партії (місцеві організації партій) — суб'єкти виборчого процесу, які не наділені владними повноваженнями, діють відповідно до принципу «дозволе-

но все, що не заборонено законом» (частина перша статті 19 Конституції). Однак з огляду на необхідність забезпечити рівні умови ведення агітації для всіх конкурентних суб'єктів, взаємоузгодженого дотримання їхніх прав необхідно встановити межі свободи та спосіб (процедури) їхньої діяльності, які б виключали створення взаємних перешкод у вільному веденні ними передвиборної агітації. З іншого боку, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, виборчі комісії та їх члени, які є суб'єктами владних повноважень, зобов'язані діяти на підставі частини другої статті 19 Конституції, тобто їм дозволено лише те, що прямо передбачено законом. З обох сторін чітко нормативне формулювання меж свободи діяльності, способу реалізації своїх прав чи повноважень, а також прямих заборон, які унеможлиблювали б протиправне ведення агітації, відіграє визначальну роль.

Коментована стаття містить низку обмежень та прямих заборон, що стосуються різних форм та засобів передвиборної агітації. На жаль, відповідні заборони і обмеження не зовсім послідовно систематизовані у чинній редакції цієї статті; однак більшість з них вкрай потрібні та важливі.

2. Частина перша коментованої статті встановлює заборону участі в передвиборній агітації певним категоріям суб'єктів.

По-перше, пункт 1 частини першої коментованої статті встановлює таку заборону стосовно іноземців та осіб без громадянства. Відповідно до статті 1 Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», іноземець — особа, яка не перебуває в громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав; особа без громадянства — це особа, яка не розглядається як громадянин будь-якою державою в силу дії її закону. Не перебуваючи в громадянстві України, такі особи не мають властивого громадянам правового зв'язку з Українською державою, а отже не мають в Україні виборчих прав відповідно до статей 38 та 70 Конституції і, як наслідок, не можуть втручатися у виборчий процес у будь-якій формі. Коментоване положення забороняє не лише пряму участь в агітації, але й опосередковану, зокрема шляхом виступів у концертах, виставах, спортивних змаганнях, які мають агітаційну спрямованість.

Заборона участі негромадян у передвиборній агітації абсолютна та не передбачає ніяких винятків, пов'язаних з їхнім статусом, видом діяльності, місцем проживання чи іншими обставинами. Коментоване положення забороняє участь у передвиборній агітації всім іноземцям та особам без громадянства, в тому числі й тим, які законно перебу-

вають на території України чи навіть мають посвідку на постійне проживання. Очевидно, зазначена заборона стосується й усіх іноземців та осіб без громадянства, які перебувають за межами України (на території інших держав).

Громадяни України, які мають множинне громадянство (одночасно громадянство України та громадянство іншої держави чи кількох інших держав), не є іноземцями в розумінні Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» і, відповідно до статті 2 Закону «Про громадянство України», у правовідносинах з Україною вважаються громадянами України, тому заборона участі в передвиборній агітації, яка проводиться на території України, на них не поширюється.

3. Встановлена пунктом 2 частини першої коментованої статті заборона на участь в агітації органам виконавчої влади, органам влади Автономної Республіки Крим та органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам і судам, їх посадовим і службовим особам у робочий час (крім випадків, якщо така особа є кандидатом на відповідних виборах) — важливий інструмент запобігання використанню адміністративного ресурсу на виборах. Ця заборона загалом корелює з відповідними міжнародними стандартами й має за мету гарантувати додаткові інструменти забезпечення вільних і чесних виборів. Разом з тим є декілька досить дискусійних моментів щодо змісту та формулювання цього припису.

Щодо заборони *органам* публічної влади брати участь в агітації, то така вимога цілком доречна і впливає з вимоги безсторонності влади стосовно суб'єктів виборчого процесу, що є виразом принципу рівного виборчого права (див. коментар до статті 12 цього Кодексу). Така заборона важлива не лише для органів, що здійснюють адміністративні (владно-розпорядчі) повноваження, але й для забезпечення об'єктивності правоохоронних органів, які уповноважені відкривати кримінальні провадження та притягати до адміністративної відповідальності за виборчі правопорушення, а також для судів, уповноважених розглядати виборчі спори. Наголосимо відсутність вказівки на заборону передвиборної агітації для Верховної Ради України як органу законодавчої влади; враховуючи політичний характер складу парламенту, а також депутатський індемнітет, який означає, що народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за висловлювання в парламенті (стаття 80 Конституції), така заборона не може бути реалізована.

Заборона участі органів влади в передвиборній агітації доповнюється приписом абзацу другого частини першої коментованої статті,

який деталізує і навіть дещо розширює відповідну заборону. Зокрема, унеможлиблюється проведення передвиборної агітації фактично в будь-яких формах і з використанням будь-яких засобів під час проведення заходів, організованих органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, державними чи комунальними підприємствами, закладами, установами, організаціями. Слід звернути увагу, що, по-перше, проведення агітаційних дій під час заходів, організованих органами влади, забороняється будь-кому, у тому числі виборцям; по-друге, перелік організаторів заходів, під час яких заборонена будь-яка агітація, доповнено державними та комунальними підприємствами, закладами, установами та організаціями. Таким способом законодавець намагається охопити не тільки суб'єктів владних повноважень, але й суб'єктів, які безпосередньо перебувають під адміністративним впливом публічної влади і через яких опосередковано може відбуватися зловживання адміністративним ресурсом.

Коментоване положення стосовно органів публічної влади не викликає сумнівів, однак щодо посадових і службових осіб воно досить неоднозначне в частині заборони участі в передвиборній агітації лише в робочий час.

Зауважимо, що приписи пункту 2 частини першої коментованої статті не є новелою Виборчого кодексу, адже подібна норма існувала у виборчому законодавстві до його прийняття. Словосполученням «у робочий час» відповідне положення доповнено у 2011 році, а попередні редакції виборчих законів встановлювали повну заборону участі посадових і службових осіб державних органів у передвиборній агітації. Така норма була предметом тлумачення в Конституційному Суді України, який вказав у своєму рішенні, що зазначена заборона спрямована, по-перше, на недопущення використання ресурсу цих органів та службового становища відповідними посадовими і службовими особами під час проведення агітації за того чи іншого кандидата і, по-друге, на унеможливлення тиску на виборців з боку суб'єктів владних повноважень. Загалом така заборона викликана необхідністю створити умови для вільного волевиявлення виборців під час виборів. У підсумку Суд дійшов висновку, що «посадовим і службовим особам органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування забороняється брати участь у передвиборній агітації у будь-який час (робочий чи позаробочий)»<sup>364</sup>.

<sup>364</sup> Рішення Конституційного Суду України від 24 березня 2005 року № 3-рп/2005 (справа про вибори Президента України); пункт 4.1 мотивувальної частини, пункт 1.1 резолютивної частини. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v003p710-05>.

Як стверджує Венеційська комісія, дозвіл посадовим особам брати участь у передвиборній агітації в позаробочий час, крім України, надають лише три держави — Албанія, Вірменія та Киргизька Республіка<sup>365</sup>; таке регулювання є радше винятком у Європі, де посадові особи та державні службовці строго дотримуються не лише норм закону, але й етичних засад публічної поведінки, що повністю унеможливує їх участь у передвиборній агітації.

Слід зазначити, що переважна більшість посадових і службових осіб органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, правоохоронних органів і судів є державними службовцями. Стосовно цієї категорії посадових і службових осіб коментоване положення не узгоджується із Законом «Про державну службу», частини друга та п'ята статті 10 якого забороняють державному службовцеві публічно демонструвати свої політичні погляди, організувати і брати участь в агітації в будь-який, а не тільки робочий, час. Єдиним винятком зазначений Закон розглядає випадок, коли державний службовець зареєстрований кандидатом на виборах; однак у такому разі йому надається відпустка без збереження заробітної плати на час участі у виборчому процесі (частина четверта статті 10 зазначеного Закону). Проте ця норма передбачає право державного службовця, а не його обов'язок, піти у відпустку. Конституційний Суд України наголосив, зокрема, що звільнення кандидата в народні депутати України на період виборчої кампанії від виконання обов'язків за місцем роботи є його правом, а не обов'язком<sup>366</sup>. На практиці є чимало випадків, коли посадові особи органів публічної влади, які також є кандидатами — суб'єктами виборчого процесу, порушують вимоги щодо політичної нейтральності.

Коментоване положення (в частині дозволу брати участь в агітації в позаробочий час) суперечить одному з важливих принципів інституту державної служби — принципів політичної неупередженості, який передбачає недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого

<sup>365</sup> Venice Commission. Report on the misuse of administrative resources during electoral processes (CDL-AD(2013)033), para 76. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)033-e). Укр. переклад див.: Доповідь щодо зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів (CDL-AD(2013)033). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеційської Комісії* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. В 2-х част. Київ: Логос, 2016. Ч. 1. С. 442.

<sup>366</sup> Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 р. № 1-рп/98 (справа про вибори народних депутатів України), пункт 8 мотивувальної частини. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-98>.

ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків (пункт 8 частини першої статті 4, частина друга статті 10 Закону «Про державну службу»).

Колізія між коментованим положенням і приписами Закону «Про державну службу» має вирішуватися на користь останнього, який у частині регулювання статусу державних службовців є спеціальним законом. Однак слід мати на увазі, що низка посад, зазначених у частині третій статті 3 Закону «Про державну службу», не віднесена до державної служби; це стосується не лише так званих «політичних» посад (Президента України, членів Кабінету Міністрів України, народних депутатів України), але й інших посад — перших заступників та заступників міністрів, голів та членів державних колегіальних органів, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, працівників патронатних служб і деяких інших посад, на яких вимога політичної неупередженості, встановлена Законом «Про Державну службу», не поширюється. Тут додатково мають діяти положення Закону «Про запобігання корупції», стаття 40 якого встановлює вимогу дотримання політичної нейтральності до децю ширшого кола посадових осіб.

Це обумовлено тим, що суспільний вплив відомих посадових осіб, які можуть виступати на передвиборних мітингах у вихідні дні чи брати участь у передвиборних агітаційних передачах (дискусіях чи ток-шоу), висловлюючись на підтримку чи проти певних кандидатів чи партій, значний, а їхню позицію, без сумніву, виборці сприймають з усвідомленням значущості посади, яку така особа займає.

З огляду на зазначене, чинне виборче законодавство потребує суттєвого уточнення для недопущення використання адміністративного ресурсу на виборах посадовими особами органів публічної влади. Зокрема, доцільно було б передбачити у Виборчому кодексі положення про повну заборону агітації посадовим і службовим особам, а якщо вони є кандидатами і не взяли відпустку — в робочий час. Потрібно також запровадити європейську практику етичної вимоги обов'язкового виходу посадових і службових осіб, які зареєстровані кандидатами, у відпустку на період передвиборної кампанії, що дасть можливість розмежувати виконання службових (посадових) обов'язків особою як посадовцем і ведення передвиборної агітації як кандидатом. Очевидно, крім формального нормативного регулювання, зазначені моменти повинні також стати елементом політичної та виборчої культури з відповідною реакцією суспільства (виборців) на їх порушення.

4. Пунктом 3 частини першої коментованої статті також заборонено участь у передвиборній агітації членам виборчих комісій під час виконання обов'язків членів виборчих комісій на строк здійснення повноважень. Цей припис доволі жорсткий, оскільки не встановлює ніяких винятків для членів виборчих комісій будь-якого рівня та щодо часу, на який поширюється відповідна заборона. Тут є декілька суттєвих моментів.

Коментоване положення слід розглядати у поєднанні з приписом частини шостої статті 38 цього Кодексу, який забороняє членові виборчої комісії агітувати за чи проти кандидатів на відповідних виборах, а також публічно оцінювати діяльність кандидатів, партій (місцевих організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу; така заборона узгоджується із змістом присяги члена виборчої комісії, яка зобов'язує його виконувати свої обов'язки, виходячи, зокрема, з принципів об'єктивності та неупередженості (див. коментар до статті 38 цього Кодексу). Тому, хоча положення пункту 3 частини першої не містить вказівки, що встановлене обмеження поширюється на відповідні вибори, такий висновок впливає зі змісту частини шостої статті 38. Водночас необхідно уточнити, які вибори слід вважати «відповідними». Оскільки член виборчої комісії зобов'язаний об'єктивно і неупереджено виконувати свої обов'язки, відповідними насамперед слід вважати вибори, в організації підготовки і проведення яких він бере участь як член виборчої комісії. Однак сумнівною слід визнати можливість члена виборчої комісії брати участь у передвиборній агітації в рамках виборів, до яких виборча комісія, до складу якої він входить, не має стосунку, особливо враховуючи переважно партійний характер більшості місцевих виборів. Наприклад, наряд чи припустимою була б агітація члена обласної виборчої комісії за партійний список кандидатів на виборах міської ради міста в тій же області. З огляду на вимогу юридичної визначеності, законодавець повинен надати належної чіткості цим приписам.

Заборона участі в передвиборній агітації члена виборчої комісії, який є суб'єктом владних повноважень (див. коментар до статті 38 цього Кодексу), є настільки ж логічна, як і заборона такої ж участі для державних службовців. Така заборона обмежує не право виборця на участь у передвиборній агітації чи, більш загально, свободу вираження поглядів, а право бути членом виборчої комісії, який зобов'язаний діяти на основі принципів об'єктивності та неупередженості й не ставити під сумнів об'єктивність і законність дій виборчої комісії, до складу якої він входить. Тому загальноновизнаною є практика, яка оцінює участь члена виборчої комісії в передвиборній агітації як одноразове грубе порушення вимог закону, що тягне за собою дострокове припи-

нення його повноважень (див. коментарі до статей 89, 146, 208 цього Кодексу). З іншого боку, це не перешкоджає членові виборчої комісії мати власні політичні переконання та формувати власну політичну волю, яку він виражатиме при голосуванні як виборець; однак такі політичні преференції члена комісії не можуть бути виражені публічно.

Досить неясне формулювання «під час виконання обов'язків членів виборчих комісій», яке допускає два різні тлумачення. Вузьке його розуміння має передбачати його поширення лише на час участі в засіданнях виборчої комісії та під час виконання певних функцій (завдань) визначених законодавством та рішеннями виборчої комісії, зокрема, під час проведення голосування виборців. Широке тлумачення поширює зазначену заборону на весь строк повноважень члена виборчої комісії. У такому разі, наприклад, члени територіальних виборчих комісій, які діють на постійній основі, фактично будуть постійно позбавлені права на участь у веденні передвиборної агітації на будь-якому типі виборів протягом строку своїх повноважень. Ці обмеження слід сприймати комплексно та в межах логіки правозастосування, яка, очевидно не має створювати надмірних і непропорційних обмежень, але водночас не повинна порушувати основних принципів виборчого права, таких як принципи вільних і чесних виборів, та засад діяльності виборчої адміністрації, насамперед вимог об'єктивності та неупередженості. Зокрема, вимогу безсторонності органів, на які покладено повноваження організації виборів, Венеційська комісія відносить до основних процедурних гарантій дотримання основних принципів виборчого права<sup>367</sup>, а отже загального принципу чесних (справедливих) виборів. Порушення цієї вимоги підриває довіру до об'єктивності виборчого процесу та ставить під сумнів легітимність результатів виборів.

Звідси випливає необхідність прийняття широкого тлумачення коментованого положення, яке має забороняти участь *члена комісії* (але не *виборця*) в передвиборній агітації. У світлі статті 23 Конституції, для того щоб не були порушені основні принципи виборчого права, прав багатьох суб'єктів виборчого процесу, між реалізацією двох похідних виборчих прав — права на участь у передвиборній агітації та права на участь у роботі виборчої комісії — громадянин має зробити вибір.

5. Частина друга коментованої статті передбачає обмеження для ведення передвиборної агітації у військових частинах (формуваннях),

<sup>367</sup> Венеційська комісія. Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD (2002) 023rev2-cor), пункт II.3.1.a; пункт 71 Пояснювальної доповіді. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr).

в установах виконання покарань і слідчих ізоляторів. Це обумовлено, з одного боку, спеціальним режимом функціонування таких установ і особливостями пропускнуго режиму в них. З іншого — це суттєвий запобіжник використання адміністративного ресурсу командирами військових частин (формувань) або керівниками установ виконання покарань і слідчих ізоляторів чи іншими суб'єктами владних повноважень. Зазначимо, що внаслідок специфіки суб'єкта права голосу на місцевих виборах (див. коментар до статті 7 цього Кодексу) передвиборна агітація у військових частинах (формуваннях), в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах може проводитися лише під час загальнодержавних виборів.

Стаття 3 Закону «Про Збройні Сили України» відносить військові частини до структурних одиниць Збройних Сил. Відповідно до статті 1 Закону України «Про оборону», військове формування — це створена відповідно до законодавства України сукупність військових з'єднань і частин та органів управління ними, які комплектуються військовослужбовцями і призначені для оборони України, захисту її суверенітету, державної незалежності та національних інтересів, територіальної цілісності та недоторканності в разі збройної агресії, збройного конфлікту чи загрози нападу шляхом безпосереднього ведення воєнних (бойових) дій. Частина друга статті 11 Кримінально-виконавчого кодексу України визначає, що до установ виконання покарань належать: арештні доми, кримінально-виконавчі установи, спеціальні виховні установи (виховні колонії), слідчі ізолятори (тільки в окремих випадках). Відповідно до частини першої статті 4 Закону України «Про попереднє ув'язнення» слідчі ізолятори — установи для тримання осіб, щодо яких як запобіжний захід обрано тримання під вартою або до яких застосовано тимчасовий чи екстрадиційний арешт.

Приписами частини другої коментованої статті встановлено особливу форму проведення зустрічей з виборцями. Відвідування таких установ окремими кандидатами чи їх довіреними особами, представниками або уповноваженими особами партій (організацій партій) забороняється. Отже, проведення публічних заходів у звичному форматі не допускається. Дозволені колективні зустрічі виборців в таких установах одразу з кількома кандидатами, їх довіреними особами, представниками або уповноваженими особами партій (організацій партій).

Організаторами таких зустрічей не можуть бути конкурентні суб'єкти виборчого процесу — кандидати і партії; повноваження ініціювати та організувати такі зустрічі надано виключно окружним виборчим комісіям у співпраці з командирами військових частин (формувань), керівниками установ виконання покарань і слідчих ізоляторів;

про такі зустрічі виборча комісія повинна повідомити всіх довірених осіб кандидатів, уповноважених осіб усіх партій — суб'єктів виборчого процесу у відповідному територіальному окрузі. Слід, проте, зауважити, що повноваження організовувати агітаційні заходи погано узгоджується з правовим статусом виборчої комісії та її членів, які повинні діяти об'єктивно й неупереджено; неясно також, за рахунок яких коштів мають фінансуватися такі зустрічі. Суб'єктами ведення агітації, а значить організаторами агітаційних заходів, мають бути виключно кандидати і партії — суб'єкти виборчого процесу, а фінансуватися такі заходи можуть тільки за рахунок коштів їхніх виборчих фондів (див. коментар до статті 51 цього Кодексу). Зазначену суперечність має розв'язати законодавець.

6. Частина третя коментованої статті встановлює низку заборон щодо змісту матеріалів, які поширюються під час проведення передвиборної агітації. Зазначені заборони мають конституційну природу; відповідно до статті 37 Конституції, вони обмежують програми і діяльність політичних партій і, як наслідок, природно переносяться на передвиборну агітаційну діяльність. Слід наголосити, що йдеться не тільки і не стільки про самі матеріали передвиборної агітації (хоч вони, очевидно, тут є основним об'єктом регуляторного впливу), а також про будь-які матеріали, які можуть поширюватися одночасно з агітаційними під час проведення публічних заходів, надсилання агітаційної продукції тощо. Отже, цей вкрай важливий аспект поширюється не тільки на друковані матеріали, але й на будь-які інші форми та засоби передвиборної агітації.

Щодо змісту відповідних обмежень, вони кореспондують з приписами статті 37 Конституції та частини першої статті 8 Закону України «Про рекламу». Разом з тим в зазначеному Законі та в законодавстві про рекламу загалом перелік обмежень істотно ширший.

В експертному середовищі вже тривалий час дискутується потреба значного розширення переліку заборон щодо змісту матеріалів передвиборної агітації, передбачених коментованою частиною, насамперед у частині встановлення додаткових обмежень до змісту та форми матеріалів передвиборної агітації за прикладом законодавства про рекламу. Зокрема, законопроектом про медіа<sup>368</sup> передбачено викладення частини третьої статті 57 Виборчого кодексу з додаванням переліку додаткових пунктів, що містять нові заборони щодо змісту передвиборної агітації.

<sup>368</sup> Проект Закону про медіа; реєстр. № 2693-д від 02.07.2020. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=69353](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69353).

Зокрема, пропонується встановити, що до передвиборної агітації забороняється: включати твердження дискримінаційного характеру; використовувати засоби і технології, які діють на підсвідомість виборців; вміщувати елементи жорстокості, насильства, порнографії, цинізму, приниження людської честі та гідності; використовувати матеріали, які можуть завдавати дітям моральної чи фізичної шкоди, викликати в них відчуття неповноцінності; передбачається також низка інших, загалом слушних обмежень.

7. Незалежність, об'єктивність і неупередженість функціонування засобів масової інформації під час виборчого процесу є невід'ємною ознакою демократичних і вільних виборів. Такий високий стандарт ставить низку спеціальних вимог як до засобів масової інформації загалом, так і до їх працівників (співробітників).

Частина четверта коментованої статті встановлює загальну вимогу здійснення агітації засобами масової інформації тільки на договірній основі (див. коментарі до статей 55 і 56 цього Кодексу). Водночас засобам масової інформації заборонено вести «позадовірну» передвиборну агітацію (як відкрити, так і приховану); оцінювати передвиборні програми суб'єктів виборчого процесу та надавати перевагу окремим кандидатам, партіям (організаціям партій) — суб'єктам виборчого процесу в будь-якій формі. Такий підхід узгоджується з вимогами міжнародних стандартів щодо діяльності засобів масової інформації загалом у період виборчого процесу. Однак при застосуванні цих стандартів слід відрізнити передвиборну агітацію від інформаційного забезпечення виборів (див. коментарі до статей 47, 51 цього Кодексу).

Європейські стандарти в цій сфері адресують відповідні обмежувальні заходи в основному телерадіомовникам як найбільш впливовому сектору засобів масової інформації. Рекомендація № R(99)15 Комітету Міністрів Ради Європи «Про висвітлення в засобах масової інформації виборчих кампаній» визначає, зокрема, що «Поряд із повагою редакційної незалежності телерадіомовників нормативні рамки мають також закріпити обов'язок мовників висвітлювати виборчі кампанії в усіх програмах правдиво, зважено й неупереджено»<sup>369</sup>. У пізнішій Рекомендації СМ/Rec(2007)15 Комітет Міністрів підкреслив зобов'язан-

<sup>369</sup> Рекомендація R(99)15 Комітету міністрів Ради Європи «Про висвітлення в ЗМІ виборчих кампаній». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_726](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_726).

ня засобів масової інформації — телерадіомовників діяти чесно, збалансовано і безсторонньо<sup>370</sup>.

Водночас заборона «оцінювати передвиборні програми суб'єктів виборчого процесу» доволі делікатна та не може сприйматися як абсолютна. Міжнародні стандарти також передбачають, що «одною з функцій засобів масової інформації є висвітлення політичних питань найбільш безстороннім способом... Засоби масової інформації повинні мати свободу критикувати політиків за їхні платформи (передвиборні програми) чи їхню публічну позицію. Низка факторів визначає, наскільки засобам масової інформації вдається коректно, точно, прозора та збалансовано інформувати громадськість. Менеджери та власники засобів масової інформації повинні дотримуватися принципів журналістської етики та незалежності, і вони не повинні чинити тиск на своїх співробітників, щоб останні діяли всупереч цим принципам»<sup>371</sup>. Тут ідеться про пошук розумного балансу між веденням професійної журналістської діяльності та передвиборною агітацією (відкритою чи прихованою). Відповідно, оцінювання передвиборних програм суб'єктів виборчого процесу не може здійснюватися, якщо воно однозначно має ознаки агітаційної діяльності. Разом з тим аналітичне опрацювання передвиборних програм і представлення такого аналізу (за умови дотримання вимог об'єктивності, неупередженості та збалансованості) не повинне підпадати під заборону, передбачену частиною четвертою коментованої статті.

Загалом слід відзначити, що міжнародні (зокрема європейські) стандарти діяльності засобів масової інформації під час виборів вимагають дотримуватися вимог інформаційного забезпечення виборів — об'єктивності, неупередженості, достовірності, точності, збалансованості, що по суті унеможлиблює активну участь засобів масової інформації у веденні передвиборної агітації з власної ініціативи.

У цьому сенсі важливим є розуміння обсягу поширення і контексту частини четвертої коментованої статті. Цей припис спрямований на «свої матеріали і передачі»; очевидно, йдеться не тільки про безпосередній інформаційний продукт (одну передачу чи програму) конкретного засобу масової інформації, але й про системний аналіз усієї діяльності та загальне позиціонування відповідного засобу масової

<sup>370</sup> Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns. URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805d4a3d](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d4a3d).

<sup>371</sup> OSCE/ODIHR and the Venice Commission. Guidelines on Media Analysis during Election Observation Mission (CDL-AD(2009)031), para. 17. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)031-e).

інформації загалом і кожного з його працівників. Наприклад, демонстрація фільму чи передачі з певним контекстом (яскраво вираженою негативною чи позитивною спрямованістю), що формує певні емоційні настрої виборців, безпосередньо до або після демонстрації передвиборної агітації може вплинути на її сприйняття виборцями; більш глобально, систематичне формування новинних (інформаційних, інформаційно-аналітичних) передач у негативному контексті щодо подій у державі (в громаді) так чи інакше впливатиме на сприйняття дій «провладних» кандидата/кандидатів, які займають посади в органах публічної влади або ж висунуті політичною партією, представники якої відповідають за реалізацію певного блоку публічної влади.

З огляду на зазначене, нейтральність та об'єктивність мають проявлятися не тільки в окремих передачах, але й у формуванні сітки мовлення для телерадіоорганізацій, структуруванні друкованих площ відповідно до пріоритетності матеріалів, недопущенні тенденційного розміщення і цілеспрямованої (на користь або ж проти певного кандидата, партії чи організації партії) послідовності інформаційних матеріалів тощо.

8. Частина п'ята коментованої статті регулює питання протидії недобросовісній діяльності засобів масової інформації в частині забезпечення можливості спростувати недостовірну інформацію, що була поширена засобом масової інформації, або відповісти на поширену інформацію, яка, на думку кандидата, партії (місцевої організації партії) — суб'єкта виборчого процесу, є недостовірною. Юридична конструкція цієї частини невдала, оскільки поєднує в собі (змішує) два різні правові явища — спростування недостовірної інформації та право на відповідь. Тому вона потребує узгодження з приписами статті 277 Цивільного кодексу України, частина перша якої розрізняє право на відповідь та право на спростування недостовірної інформації, а також приведення у відповідність до вимог міжнародних стандартів.

У контексті коментованого положення *поширеною недостовірною інформацією* слід розуміти будь-які опубліковані засобами масової інформації матеріали, повідомлення, відомості, що безпосередньо стосуються кандидата чи партії (місцевої організації партії) — суб'єкта виборчого процесу, мають негативний щодо них характер і є такими, що не відповідають дійсності або містять неточності, двозначності, перебільшення, замовчування тощо, викривляють дійсну інформацію про відповідного суб'єкта, спотворюють повністю або частково політичну позицію чи погляди такого суб'єкта, дискредитують його, сприяють поширенню неперевіреної, вигаданої інформації, тобто можуть впли-

нути на формування волі виборців у негативному для цього суб'єкта плані.

Поширена інформація вважається *завідомо недостовірною*, якщо для поширювача цієї інформації факт її недостовірності (невідповідності до дійсності) очевидний; отже, суб'єкт поширення такої інформації усвідомлює, що відомості, які він поширює, не відповідають дійсності.

Спростування недостовірної інформації — наслідок визнання факту її недостовірності, що здійснюється суб'єктом поширення добровільно або встановлюється рішенням суду в цивільному судовому процесі за позовом суб'єкта, якого стосувалася інформація. Однак слід звернути увагу, що презумпція недостовірності оскарженої інформації сьогодні чинним законодавством не передбачена, а тому тягар доведення недостовірності значною частиною лежить на позивачі.

Часові рамки швидкоплинної і відносно короткотривалого виборчого процесу не дають можливості встановити в його межах недостовірність поширеної інформації у судовому порядку. Тому частина п'ята коментованої статті по суті передбачає два різні механізми дій у випадку поширення недостовірної інформації про суб'єкта виборчого процесу — *спростування* завідомо недостовірної інформації та надання *права на відповідь* на поширену інформацію, яку суб'єкт виборчого процесу *вважає недостовірною*.

У цих умовах завідомо недостовірною слід вважати поширену під час виборчого процесу інформацію, яка, зокрема, вже була раніше визнана недостовірною судовим рішенням, що набуло законної сили, тобто факт її недостовірності вже було встановлено і не підлягає сумніву. Така інформація підлягає обов'язковому спростуванню поширювачем на вимогу суб'єкта, якого вона стосується, у порядку, встановленому в загальних рисах статтею 277 Цивільного кодексу і деталізованому коментованим положенням.

Якщо поширена негативна інформація не є завідомо недостовірною, однак кандидат чи партія (місцева організація партії) суб'єктивно вважає її недостовірною, такий суб'єкт може скористатися правом на відповідь. Таке право у загальному випадку встановлене статтею 277 Цивільного кодексу; можливість його оперативного використання під час виборчого процесу передбачене коментованим положенням, яке відповідає в цьому міжнародним виборчим стандартам. Зокрема, пункт III.3 згаданої вище Рекомендації № R(99)15 Комітету Міністрів Ради Європи стверджує: «Зважаючи на те, що виборча кампанія триває короткий час, будь-який кандидат чи політична партія, які за національним законодавством чи устроєм мають право на відповідь, повинні мати змогу здійснити це право під час проведення кам-

панії»<sup>372</sup>. Аналогічне положення містить пункт I.7 Рекомендації СМ/Rec(2007)15 Комітету Міністрів Ради Європи<sup>373</sup>.

Відмінність між поняттями «спростування» та «відповідь» знаходить свій вияв у двох основних ознаках зазначених понять. По-перше, «відповідь» передбачає можливість суб'єкта (кандидата чи партії), щодо якого поширено інформацію, яку він вважає недостовірною, належно відреагувати та представити власну позицію, надати власну інформацію, тоді як «спростування» — це безпосередньо тільки заперечення достовірності оприлюдненої (опублікованої) інформації, але не повноцінне представлення іншого бачення. По-друге, право на відповідь виникає в суб'єкта, особисті (зокрема, виборчі) права якого порушено оприлюдненням інформації, яку він вважає недостовірною, тоді як, відповідно до цивільного законодавства, спростування недостовірної інформації здійснює суб'єкт, який поширив інформацію (поширювач).

Важливо наголосити, що хоча відповідь матиме вплив на формування волі виборців (у цьому й полягає її природа та мета), проте вона не може розцінюватися як форма чи засіб передвиборної агітації. З одного боку, це означає, що відповідь не повинна містити прямих закликів до голосування за (або проти) певного кандидата, партію (місцеву організацію партії) — суб'єкта виборчого процесу. З іншого боку, на надання відповіді не можуть поширюватися всі обмеження, що передбачені для матеріалів передвиборної агітації. Зокрема, відповідь може бути опублікована (і повинна бути опублікована, якщо спірна інформація була оприлюднена в останній день проведення передвиборної агітації, тобто в п'ятницю) в останню суботу перед днем голосування, тобто в «час тиші» (див. коментар до статті 52 цього Кодексу).

9. Підкуп виборців — це вкрай недоброчесна та протиправна поведінка, яка не тільки має спричиняти настання юридичної відповідальності винних осіб, але й безпосередньо впливати на формування суспільної думки (позицій виборців на конкретних виборах). З огляду на це важливими є два аспекти: юридичний — створення механізмів запобігання підкупу виборців та гарантування реального настання юридичної відповідальності за підкуп виборців; суспільний — формування політичної та виборчої культури громадян України, що не толерувати-

<sup>372</sup> Рекомендація № R (99) 15 Комітету міністрів Ради Європи «Про висвітлення в ЗМІ виборчих кампаній». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_726](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_726).

<sup>373</sup> Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns. URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805d4a3d](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d4a3d).

ме в будь-якій формі підкуп виборців чи інші форми свідомого маніпулювання волевиявленням виборців. Щодо останнього, то юридичні механізми протидії підкупу — лише частина необхідних державних заходів. Проте в межах швидкоплинного виборчого процесу важлива ефективність і дієвість превентивних заходів, а також відносно високий рівень відкритості та публічності й належного інформування виборців про такі превентивні заходи та наслідки їх порушення.

Частина шоста коментованої статті спрямована саме на реалізацію означеного вище юридичного аспекту протидії підкупу виборців.

Абзац перший частини шостої встановлює заборону надання виборцям (прямо чи опосередковано — через інших фізичних чи юридичних осіб) грошей, речей, майнових прав, іншого майна чи в будь-якій формі певних переваг (майнових чи організаційних). Абзацом другим цієї ж частини статті 57 Виборчого кодексу України відповідну діяльність визнано підкупом виборців, що, очевидно служить підставою для настання юридичної — адміністративної (стаття 212<sup>10</sup> Кодексу про адміністративні правопорушення), а в окремих випадках і кримінальної (стаття 160 Кримінального кодексу) відповідальності (див. коментар до статті 19 цього Кодексу). Разом з тим тут важливо наголосити на кількох суттєвих юридичних моментах.

Насамперед зауважимо, що зазначеним приписом не визначено суб'єкта здійснення підкупу виборців. Надано тільки певне уточнення, що така заборонена діяльність не може вестися «у тому числі від імені благодійних організацій, засновниками або членами яких є кандидат (кандидати), партія (місцева організація партії), та інших благодійних організацій». Проте це уточнення та інші положення коментованої частини статті 57 не повинні сприйматися як звуження переліку потенційних порушників тільки до кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів, їхніх уповноважених, довірених осіб чи інших представників. Зазначене обмеження поширюється на будь-яких осіб, у тому числі й на тих, які не належать до суб'єктів виборчого процесу і навіть не є учасниками (сторонами правовідносин, пов'язаних з виборчими). Порушниками зазначених вимог можуть бути й особи, яким прямо заборонено вести агітацію (іноземці, особи без громадянства, посадові особи органів публічної влади, члени виборчих комісій, журналісти).

Крім того, коментоване положення встановлює виняток для матеріалів передвиборної агітації (речей), які все ж дозволено поширювати під час проведення агітації — брендованої сувенірної продукції порівняно невеликої вартості. Проте такі матеріали повинні відповідати кільком критеріям.

По-перше, такі матеріали чи речі (плакати, листівки, календарі, блокноти, ручки, значки, вимпели, прапори, книги, пакети, футболки, кепки, парасолі та інші подібні сувеніри, зазначені в абзаці другому частини шостої коментованої статті), мають бути виготовлені за рахунок коштів відповідного виборчого фонду. Таким чином, розповсюдження партійної сувенірної продукції, що була виготовлена до початку виборчого процесу в межах статутної діяльності політичної партії (організації партії), не може вважатися таким, що відповідає зазначеному винятковому дозволу. Цей виняток не може поширюватися також на матеріали передвиборної агітації, виготовленої для інших виборів.

По-друге, такі матеріали чи речі повинні містити візуальні зображення партійної символіки та брендування виборчої кампанії, згадування імені або зображення кандидата, який балотується на виборах. Зазначена вимога необхідна для ідентифікації цих матеріалів саме як передвиборної агітації. При цьому до друкованих матеріалів передвиборної агітації (плакати, листівки, календарі тощо) додатково застосовуються й інші вимоги (див. коментар до статті 53 цього Кодексу).

По-третє, вартість кожної одиниці таких матеріалів чи речей не може перевищувати 6 відсотків неоподаткованого мінімуму доходів громадян. Остання вимога потребує уточнення. Пункт 5 підрозділу 1 Розділу XX «Перехідні положення», Податкового кодексу України встановлює: якщо норми інших законів містять посилання на неоподатковуваний мінімум доходів громадян, то для цілей їх застосування використовується сума в розмірі 17 гривень, *крім норм адміністративного та кримінального законодавства в частині кваліфікації адміністративних або кримінальних порушень, для яких сума неоподаткованого мінімуму доходів громадян встановлюється на рівні соціальної податкової пільги*. На перший погляд, у рамках регулювання Виборчого кодексу зазначений показник мав би становити 17 гривень. Очевидно, що гранична вартість розповсюджуваних з агітаційною метою матеріалів та речей у розмірі 1,02 грн навряд чи можна вважати коректною. Однак слід враховувати, що підкуп виборців, пов'язаний з розповсюдженням під час передвиборної агітації матеріальних цінностей, кваліфікується як кримінальне правопорушення (стаття 160 Кримінального кодексу) або адміністративне правопорушення (стаття 212<sup>10</sup> Кодексу про адміністративні правопорушення); тому розмір неоподаткованого мінімуму доходів громадян слід визначати з урахуванням можливо-го настання юридичної відповідальності за відповідні правопорушення (див. коментар до статті 19 цього Кодексу). Саме цю обставину мала

на увазі Центральна виборча комісія<sup>374</sup>, роз'яснюючи застосовність до зазначеного обмеження граничної вартості матеріалів і речей, що розповсюджуються під час проведення передвиборної агітації, неоподатковуваного мінімуму доходів громадян у розмірі податкової соціальної пільги (50 відсоткам розміру прожиткового мінімуму для працездатної особи у розрахунку на місяць, установленому законом на 1 січня звітного податкового року). Очевидно, відповідного уточнення має зазнати і коментований припис.

Нарешті, надання (надсилання, поширення) грошей, речей, майнових прав, іншого майна чи у будь-якій формі певних переваг вважається підкупом тільки в разі, якщо це супроводжується закликами або пропозиціями (відвертими або непрямими) голосувати чи не голосувати за певного кандидата (кандидатів), партію (місцеву організацію партії) або згадуванням імені кандидата, назви партії (місцевої організації партії), символіки партії. Тут слід наголосити, що йдеться не тільки про пряму агітацію голосувати за або проти певного суб'єкта, але й про приховану агітацію. Доведення наявності підкупу виборців в разі застосування комплексних форм прихованої агітації може бути досить складним; однак такі діяння заборонені законом і повинні мати наслідком притягнення винних до юридичної відповідальності.

10. Частина сьома коментованої статті зобов'язує Центральну виборчу комісію своєчасно, задовго до початку етапу передвиборної агітації затвердити та розмістити на своєму офіційному веб-сайті роз'яснення щодо заборони надання під час проведення агітації коштів чи товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів та інших матеріальних цінностей безоплатно або на пільгових умовах. Це положення змістовно пов'язане з частиною шостою коментованої статті та є елементом механізму протидії поширенню випадків підкупу виборців. Прикладом виконання цього повноваження служить цитована вище постанова Центральної виборчої комісії від 14 вересня 2020 року № 258. Таке опублікування роз'яснення слід розглядати як складову загального інформаційного забезпечення виборів (див. коментар до статті 48 цього Кодексу).

Слід зауважити, однак, що за обсягом заборонених дій коментоване положення істотно розширює обмеження, визначене частиною

<sup>374</sup> Див.: Постанова Центральної виборчої комісії «Про Роз'яснення щодо заборони надання грошових коштів чи безоплатно або на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерей, інших матеріальних цінностей (непрямого підкупу) під час місцевих виборів 25 жовтня 2020 року» від 14 вересня 2020 року № 258. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0258359-20>.

постою коментованої статті. Насамперед слід відзначити значно ширший перелік об'єктів, заборонених для надання у зв'язку з передвиборною агітацією: йдеться про кошти, кредити, товари, роботи, послуги, інші матеріальні цінності.

Крім того, привертає до себе увагу невизначеність (тобто загальний характер) реципієнта коштів, товарів, робіт, послуг, кредитів тощо: таким реципієнтом може бути не лише виборець (виборці), але й заклад освіти чи охорони здоров'я, релігійна громада, комунальна служба чи інший суб'єкт, поліпшення матеріального становища чи можливостей діяльності якого може викликати позитивну реакцію виборців.

Прикладами таких протиправних агітаційних дій можуть бути подарунок школі від імені кандидата чи партії — суб'єкта виборчого процесу комплекту комп'ютерів, закладу охорони здоров'я — лікувальної апаратури чи обладнання, ремонт дороги в населеному пункті чи будівництво церкви коштом кандидата чи партії. На жаль, подібна практика все ще поширена під час виборів.

Коментоване положення робить спробу, хоч і не зовсім вдало, проте також опосередковано кваліфікувати подібні дії з використанням ще одного поняття — «непрямий підкуп». Однак нормативне визначення непрямого підкупу відсутнє, а запропоновані приклади не супроводжуються якимось додатковими ознаками, що відрізняли б їх від звичайного (прямого) підкупу.

11. Обмеження, передбачене частиною восьмою коментованої статті, щодо змісту інформаційних (новин) теле-, радіопрограм пов'язане з вимогами чіткого розмежування інформаційного забезпечення виборів і передвиборної агітації (див. коментарі до статей 49, 57 цього Кодексу).

Така вимога безпосередньо кореспондує з міжнародним стандартом щодо об'єктивності та неупередженості інформаційних передач. Згадувана вище Рекомендація R(99)15 Комітету Міністрів Ради Європи в пункті II.2 визначає, що «у разі якщо це не обумовлено правилами саморегулювання, держави-члени мають вжити заходів, за якими державні й приватні мовники під час виборчих кампаній повинні бути особливо правдивими, зваженими й неупередженими в програмах новин і поточних подій, зокрема в дискусійних програмах, таких як інтерв'ю або дебати»<sup>375</sup>; подібне положення повторене в пункті II.2 Ре-

<sup>375</sup> Рекомендація R(99)15 Комітету Міністрів Ради Європи «Про висвітлення в ЗМІ виборчих кампаній» URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_726](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_726).

комендації CM/Rec(2007)15 Комітету Міністрів<sup>376</sup>. Слід звернути увагу на два компоненти цього стандарту — забезпечення його реалізації на рівні саморегулювання або, якщо цього немає, забезпечення державними інструментами. Важливо, що пріоритет надається саморегулюванню, самоорганізації засобів масової інформації та інших суб'єктів медіа-спільноти. У демократичних країнах працюють інструменти самообмеження, редакційної (журналістської) професійної етики тощо. І тільки якщо відповідні інструменти не розроблені або не працюють, повинна долучитися держава з чіткими правилами регулювання, контролю та відповідальності.

Регуляторний вплив коментованого положення виходить за межі виборчих праввідносин, адже заборона включення до інформаційних теле-, радіопрограм стосується не тільки передвиборної агітації, але й політичної реклами, яка охоплює й звичайну статутну діяльність політичних партій (організацій партій) у позавиборчий період, а також у виборчий період щодо партій, які не є суб'єктами виборчого процесу. Відповідно, «чистота» інформаційних передач має бути забезпечена не тільки в аспекті передвиборної агітації, але й щодо інших політичних факторів. Важливим тут є акцент не тільки на «деполітизації» інформаційних передач; не менш істотним є унеможливлення тенденційного, упередженого поширення матеріалу (прямої чи непрямої реклами) в інформаційних передачах, які за своєю природою повинні бути об'єктивними та відображати реальну ситуацію. Аналогічний підхід застосовується й до комерційної реклами. Зокрема, стаття 13 Закону «Про рекламу» встановлює заборону ведучим, дикторам та іншим учасникам інформаційних та інформаційно-аналітичних програм чи передач наводити споживчі властивості товару та/або вказувати банківські рахунки, контактні телефони, місце знаходження виробника товару, ціну товару.

Зазначені обмеження спрямовані на те, щоб не допускати зловживання увагою споживачів інформаційного продукту телерадіоорганізацій (глядачів чи слухачів) та використання інструментів непрямого впливу на формування думки споживачів через згадування, опис, характеристику рекламованого об'єкта чи інші форми непрямого впливу та прихованої реклами, відомі під назвою «джинси». «Джинса» може реалізуватись у рамках як політичної, так і комерційної чи навіть соціальної реклами. Її основна ознака — намагання приховати від споживача відповідний вплив та створити враження подання об'єктив-

<sup>376</sup> Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns. URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805d4a3d](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d4a3d).

ного журналістського матеріалу. Щодо передвиборної агітації, то «джинса» — форма прихованої (а значить протиправної) агітації (див. коментар до статті 51 цього Кодексу).

Друге речення частини восьмої коментованої статті передбачає додаткову вимогу, яка стосується демонстрації політичної реклами загалом, а не тільки в аспекті інформаційних передач. Зазначимо, що термін «політична реклама» тут слід розуміти в розширеному сенсі, як будь-який матеріал передвиборної агітації (див. коментар до статті 55 цього Кодексу). Цим приписом встановлено вимогу відокремлення політичної реклами (а отже матеріалів передвиборної агітації) від інших інформаційних матеріалів та її належного позначення. Таке відокремлення має бути чітким та достатньо тривалим, щоб не тільки технічно відмежувати політичну рекламу від інших інформаційних матеріалів, але й змістовно відокремити для споживачів ці різні види інформації. Таке відокремлення необхідне для зміни уваги та усвідомленого сприйняття глядачами чи слухачами різного за своєю природою і спрямуванням інформаційного матеріалу.

12. Частина дев'ята коментованої статті по суті розвиває обмеження, встановлене частиною восьмою цієї статті, передбачаючи заборону переривати передачі передвиборних програм кандидатів, партій (місцевих організацій партій) рекламою товарів, робіт, послуг та іншими повідомленнями. Забороняється розміщення політичної реклами в одному блоці з комерційною чи соціальною рекламою або використання комерційної чи соціальної реклами для цілей передвиборної агітації в будь-якій формі.

Таке обмеження обґрунтоване самою природою передвиборної агітації. Агітаційні матеріали не повинні змішуватися з іншими інформаційними матеріалами, що можуть надати іншого інформаційного, емоційного чи змістовного забарвлення агітації. Такі обмеження мають стосуватися не тільки місця розміщення поруч з іншими видами реклами. Не менш важливе недопущення розміщення матеріалів передвиборної агітації поруч (до або ж одразу після) фільмів, телевізійних шоу, передач, програм чи інших аудіовізуальних матеріалів, які можуть істотно вплинути на сприйняття (створити спеціальний надмірно негативний чи перебільшено позитивний контекст) глядачами чи слухачами матеріалів передвиборної агітації. Відповідно, заборона використання комерційної чи соціальної реклами для цілей передвиборної агітації має бути розширена й щодо інших інформаційних матеріалів, які можуть прямо чи опосередковано використовуватися для прихованої передвиборної агітації.

Щодо практичної імплементації припису частини дев'ятої коментованої статті, найбільше проблем виникає з політичною рекламою, яка не оформлена як передвиборна агітація, тобто демонструється поза дозволеними строками агітації. За результатами контролю за дотриманням телерадіоорганізаціями виборчого законодавства під час місцевих виборів 2020 року Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення зафіксувала масові порушення відповідних вимог під час виборчого процесу. Зокрема, щодо 14 ліцензіатів (телерадіоорганізацій) у вересні 2020 року, до моменту реєстрації кандидатів на цих виборах, було зафіксовано системне розміщення політичної реклами в одному блоці з комерційною рекламою<sup>377</sup>. У відповідь на звернення Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення щодо порушень відповідні засоби масової інформації позиціонують таку рекламу як комерційну (тобто, хоча вона політична за змістом, але розміщується на загальних підставах реклами, тобто як комерційна)<sup>378</sup>. Такий підхід є хибним тлумаченням як виборчого законодавства, так і законодавства про рекламу. З огляду на це важливо уточнити нормативне регулювання та коригувати практику суб'єктів виборчих процесів щодо сприйняття строків передвиборної агітації не тільки як ознаки законної передвиборної агітації, але й як характеристики протиправної (в разі порушення встановлених строків) агітації, що має наслідком настання юридичної відповідальності (див. коментар до статті 52 цього Кодексу).

13. Частина десята коментованої статті забороняє проведення передвиборної агітації в іноземних засобах масової інформації, що діють на території України. Така заборона мотивована браком державного та ефективного суспільного контролю за діяльністю іноземних медіа навіть у разі, якщо вони поширюють свій інформаційний продукт на території України. Зазначена заборона набуває останнім часом особливої актуальності у зв'язку з поширенням в багатьох країнах, у тому числі в Україні, фактів іноземного втручання в проведення виборів шляхом інформаційного впливу на формування волі виборців. Враховуючи те, що під час виборів безпосередньо реалізується суверенітет народу, захист від такого втручання стає питанням державної безпеки.

<sup>377</sup> Звіт Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення про дотримання телерадіоорганізаціями визначеного законодавством порядку мовлення під час виборчої кампанії з виборів депутатів сільських, селищних, міських рад і сільських, селищних, міських голів відповідних територіальних громад у 2020 році. URL: [https://www.nrada.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/Zvit\\_vybory\\_2020.7z](https://www.nrada.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/Zvit_vybory_2020.7z).

<sup>378</sup> Там же.

Регулювання питань діяльності іноземних засобів масової інформації на території України досить обмежене. Поняття «зарубіжний друкований засіб масової інформації» використовується в Законі «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні». Частина перша статті 39 цього Закону встановлює, що для розповсюдження зарубіжного друкованого засобу масової інформації в Україні необхідно одержати дозвіл відповідного державного органу, якщо порядок розповсюдження не встановлено міжнародним договором. Проте належного правового регулювання та адміністративно-організаційних умов механізму реалізації цього припису немає; відповідно, зазначене законодавче положення фактично не діє.

Частина друга статті 47 Закону «Про телебачення і радіомовлення» передбачає, що при розповсюдженні програм іноземних телерадіокомпаній у багатоканальних телемережах забороняється вносити будь-які зміни в програму, крім випадків, визначених угодами з правовласниками аудіовізуальної продукції або передбачених законодавством України. Частина друга статті 23 цього ж Закону передбачає, що ліцензування мовлення іноземних телерадіоорганізацій забороняється. Відповідно, регулятивний вплив Національної ради з питань телебачення і радіомовлення та держави загалом тут істотно обмежений. Слід також мати на увазі, що Україна у 2008 році ратифікувала Європейську конвенцію про транскордонне телебачення<sup>379</sup>, стаття 4 якої, з посиланням на Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод, зобов'язує держави-сторони гарантувати свободу приймання та не обмежувати ретрансляцію на своїй території програмних послуг, які відповідають умовам цієї Конвенції.

Щодо розуміння поняття «іноземний засіб масової інформації», то вітчизняне законодавство не надає чіткого та однозначного його визначення. Загальне регулювання статусу юридичних осіб та інших суб'єктів господарювання дає підстави виокремити основну ознаку для іноземного засобу масової інформації — це постійне місце знаходження за межами України та ведення діяльності за законодавством іншої юрисдикції (держави). Подібним чином стаття 5 Європейської конвенції про транскордонне телебачення визначає віднесення телемовників до юрисдикції певної держави.

Водночас слід мати на увазі, що засоби масової інформації, які діють на території України, проходять належні процедури державної ре-

<sup>379</sup> Європейська конвенція про транскордонне телебачення. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_444](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_444).

естрації<sup>380</sup> та, відповідно, підпадають під регулятивний вплив (контроль) органів державної влади України. Структура власності засобу масової інформації, визначення кінцевих бенефіціарів відповідних юридичних осіб та факторів вирішального впливу на їхню діяльність також повинні братися до уваги. Очевидно, зокрема, що іноземним має вважатися засіб масової інформації, заснований органом влади іноземної держави або фінансований з бюджету такої держави. Складніше з кваліфікацією приватних засобів масової інформації, де потрібна воля законодавця. У попередніх редакціях виборчих законів зазначена заборона прямо поширювалася на зареєстровані в Україні засоби масової інформації, в яких частка зарубіжної власності перевищувала 50 відсотків<sup>381</sup>. Виключення цього положення з Виборчого кодексу не сприяє більшій визначеності в цьому аспекті.

Більш складним є застосування заборони, встановленої коментованим положенням, до засобів масової інформації в розширеному розуміння поняття медіа відповідно до Рекомендації СМ/Rec(2011)7 Комітету Міністрів Ради Європи (див. коментар до статті 54 цього Кодексу). У цьому випадку поряд з регулюванням діяльності медіа та інтернет-провайдерів дуже важливим стає стимулювання відповідальної та законної поведінки суб'єктів виборчого процесу, які ведуть передвиборну агітацію.

14. Частина одинадцята коментованої статті передбачає заборону розміщення друкованих передвиборних агітаційних матеріалів, політичної реклами та повідомлень про перебіг виборчого процесу на пам'ятках архітектури, а також у місцях, де такі матеріали можуть перешкоджати безпеці дорожнього руху. Таке формулювання поширює регулятивний зміст цієї статті не тільки на передвиборну агітацію, але й на поширення будь-якої політичної реклами (в тому числі й відмінної від передвиборної агітації), а також на інформаційне забезпечення виборів.

Поняття «пам'ятка архітектури» безпосередньо законодавством не визначено. Відповідно до статті 1 Закону «Про охорону культур-

<sup>380</sup> Детальніше див.: Правила ведення Державного реєстру телерадіоорганізацій України, затверджено рішенням Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від 28.11.2007 № 1709; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1709295-07>; Положення «Про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації», затверджено наказом Міністерства юстиції України від 21.02.2006 № 12/5 (з змінами і доповненнями); URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0173-06#n16>.

<sup>381</sup> Див., наприклад, частину дев'янадцяту статті 74 Закону «Про вибори народних депутатів України» (в редакції 2019 року), який застосовується для регулювання проміжних виборів народних депутатів України до кінця поточного (IX) скликання. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>.

ної спадщини», пам'ятка культурної спадщини — об'єкт культурної спадщини, який занесено до Державного реєстру нерухомих пам'яток України, або об'єкт культурної спадщини, який взято на державний облік відповідно до законодавства, що діяло до набрання чинності цим Законом. Водночас, відповідно до статті 2 зазначеного Закону, об'єкти архітектури як частковий випадок пам'ятки культурної спадщини — це окремі будівлі, архітектурні споруди, що повністю або частково збереглися в автентичному стані і характеризуються відзнаками певної культури, епохи, певних стилів, традицій, будівельних технологій або є творами відомих авторів. Отже, заборону, встановлену коментованим положенням у цій частині слід розуміти так, що розміщення зазначених матеріалів не допускається на будівлях та архітектурних спорудах, які віднесені до об'єктів культурної спадщини. Свідченням того, що відповідна будівля чи споруда віднесена до категорії пам'ятників культурної спадщини, є наявність на ній охоронної дошки, охоронного знаку чи іншого інформаційного напису чи позначки, які засвідчують цей факт (стаття 16 зазначеного Закону).

Щодо заборони розміщення передвиборної агітації в місцях, де такі матеріали можуть перешкоджати безпеці дорожнього руху, то йдеться не тільки про дорожню інфраструктуру (облаштування автомобільних доріг, вулиць, мостів, естакад, шляхопроводів, залізничних переїздів тощо) та транспортні засоби, але й безпосередньо про організацію дорожнього руху (дотримання правил дорожнього руху його учасниками). Таким чином, поширення матеріалів передвиборної агітації (та інших матеріалів, на які поширюється дія цієї частини) має обмежуватися комплексно і передбачати врахування низки факторів, що можуть спричинити порушення безпечних умов, передбачених Законом України «Про дорожній рух» та іншими актами законодавства.

Основним засобом поширення такого виду передвиборної агітації будуть носії зовнішньої реклами або ж інші аналогічні засоби, розміщені безпосередньо біля доріг, мостів, шляхопроводів тощо, що можуть використовуватися тільки на договірних засадах розповсюджувачів зовнішньої реклами з кандидатами, партіями (місцевими організаціями партій) — суб'єктами виборчого процесу. З огляду на це, відповідальність за порушення зазначеної заборони поширюватиметься як на виконавців (розповсюджувачів, розміщувачів) агітаційних матеріалів, так і на замовників.

15. Частина дванадцята коментованої статті доповнює вимоги частини першої цієї статті стосовно перешкоджання застосуванню адміністративного ресурсу у виборчому процесі (див. коментар вище).

Протидія використанню адміністративного ресурсу на виборах — традиційний аспект виборчого законодавства, але й водночас й чи не найбільш порушуваний аспект.

Венеційська комісія розуміє «адміністративні ресурси» як людські, фінансові, матеріальні, натуральні й інші нематеріальні ресурси, які використовують під час виборів виборні особи та публічні службовці завдяки своєму контролю над персоналом публічного сектору, фінансами, призначеннями та доступом до публічних об'єктів. Сюди також належать ресурси у формі престижу чи публічної значущості, які походять від статусу виборних осіб чи публічних службовців і які можуть надати політичну підтримку або іншу форму підтримки. Відповідно, зловживання адміністративними ресурсами охоплює використання приміщень та обладнання, а також людських ресурсів у державних органах, спрямоване на сприяння агітаційній діяльності посадових осіб<sup>382</sup>.

Частина дванадцята коментованої статті частково враховує відповідне розуміння адміністративних ресурсів і встановлює заборону на використання таких ресурсів у веденні передвиборної агітації кандидатами, які є посадовими особами органів влади. При цьому виокремлюються такі основні форми забороненого використання адміністративних ресурсів: залучення до агітації підлеглих осіб; використання для агітації матеріальних ресурсів (транспорт, устаткування, приміщення тощо); проведення агітації під час робочих заходів (наради, збори). Особливо слід звернути увагу на заборону залучення до агітації чи використання для іншої роботи, пов'язаної з агітацією, підлеглих їм за місцем служби осіб. Ця спеціальна норма узгоджується з відповідним положенням статті 8 Закону «Про державну службу», яка зобов'язує державного службовця виконувати накази (розпорядження) та доручення своїх керівників лише у випадку, якщо вони надані на підставі та в межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України.

Коментоване положення охоплює чимало можливих форм зловживання, проте далеко не всі. З огляду на це та враховуючи вимоги принципів рівного виборчого права, вільних і чесних виборів, протидія зловживанню адміністративними ресурсами має сприйматися ширше.

<sup>382</sup> Venice Commission. Report on the misuse of administrative resources during electoral processes (CDL-AD(2013)033), para. 12, 13. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)033-e). Укр. переклад див.: Доповідь щодо зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів (CDL-AD(2013)033). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеційської Комісії* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. В 2-х част. Київ: Логос, 2016. Ч. 1. С. 419–420.

По-перше, використання адміністративних ресурсів неприпустиме не тільки під час проведення передвиборної агітації, але й у всіх інших аспектах виборчого процесу (формування та розміщення «виборчого штабу»; підготовка, оформлення та подання документів; формування, адміністрування та витрачання коштів виборчих фондів, здійснення спостереження за перебігом виборчого процесу; отримання додаткової інформації тощо). По-друге, заборона використання адміністративного ресурсу має поширюватися не тільки на кандидатів, але й на будь-яких інших посадових осіб органів публічної влади, які можуть діяти в інтересах певної партії (місцевої організації партії), не будучи членами партії; політичних конкурентів (агітація проти); з корупційною метою тощо. По-третє, до уваги має братися контекст, зміст і обсяг здійснення владно-розпорядчих чи інших повноважень посадовими особами органів публічної влади. Адже в окремих випадках навіть здійснення звичних повноважень, проте скоординовано з передвиборними програмами чи виборчими обіцянками кандидатів, партій (місцевих організацій партій) може демонструвати ознаки зловживання адміністративними (владними) ресурсами та має бути визнане неприпустимим з відповідними юридичними наслідками.

На окрему увагу заслуговує проблема поширення категорії зловживання «адміністративними» (управлінськими) ресурсами не тільки на суб'єктів владних повноважень (органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування) та пов'язаних з ними суб'єктів (державні, комунальні підприємства, заклади, установи, організації, військові частини чи формування), але й на приватний сектор. Сьогодні масштаби діяльності, кількість співробітників і ресурсні можливості бізнесу значні й часто перевищують можливості державного (комунального) сектору. Щораз більше сфер, де раніше переважало функціонування державних і комунальних установ (освіта, охорона здоров'я), наповнюються суб'єктами приватного права, що повноцінно здійснюють відповідні функції (надають послуги). Природа і обсяг їх впливу в багатьох ситуаціях цілком може бути сумірними з аналогічними державними і комунальними підприємствами чи установами, а в окремих випадках навіть більшим. Попри це, обмеження використання управлінського тиску чи невиборчих ресурсів (які не включені і навряд чи можуть бути включеними до виборчих фондів) приватних компаній та корпорацій — досить важливе питання, хоча поки що до його регулювання не знайдено належних підходів як на національному рівні, так і на рівні міжнародних стандартів. Ці питання залишаються в площині етики і корпоративного регулювання, підпадаючи під дію державного регулятивного впливу тільки в

разі наявності підстав настання адміністративної чи кримінальної відповідальності.

16. Частина тринадцята коментованої статті змістовно практично повністю корелює з приписами стосовно поширення друкованих матеріалів передвиборної агітації (див. коментар до статті 53 цього Кодексу). Слід зазначити, що поширення таких вимог тільки на друковані матеріали передвиборної агітації — вкрай вузький підхід. Власне, й перелік інформації, що вимагається для зазначення, потребує коригування для того, щоб вона давала можливість повністю ідентифікувати замовника та джерело фінансування.

17. Частина чотирнадцята коментованої статті доповнює вимоги щодо обмеження строків передвиборної агітації та встановлення «часу тиші» (див. коментар до статті 52 цього Кодексу), вимагаючи припинення поширення матеріалів передвиборної агітації у будь-якій формі з часу закінчення передвиборної агітації.

Друге речення частини чотирнадцятої коментованої статті покладає обов'язок «зняття» агітаційних матеріалів (очевидно, розклеєних у різних місцях, у тому числі на стендах, призначених для розміщення матеріалів передвиборної агітації; див. коментар до статті 53 цього Кодексу) відповідними комунальними службами місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування.

Юридична конструкція відповідного припису не надто вдала та наврод чи може бути реалізована на практиці у повному обсязі з кількох міркувань. По-перше, у тексті коментованого положення йдеться не тільки про друковані матеріали передвиборної агітації. Відповідно, термін «зняття» не може бути застосованим до інших засобів передвиборної агітації (наприклад, до публікацій у друкованих засобах масової інформації, поширення виборчих листівок, здійснення публічних закликів тощо). По-друге, формулювання «матеріали знімаються з 24 години останньої п'ятниці, що передує дню виборів чи дню повторного голосування» означає, що виконання відповідних дій, яке не є одномоментним і повинно тривати певний час, може розпочатися лише з 24 години, тобто *після закінчення* передвиборної агітації, вже в «час тиші», внаслідок чого протягом певного часу агітаційні матеріали будуть розміщені і в «час тиші»; отже, це положення некоректне. По-третє, зобов'язання «відповідних служб» вчиняти такі дії проблемне з огляду на те, що їхні організаційні можливості досить обмежені. Нарешті, значна частина поширених матеріалів передвиборної агітації

розміщена на носіях зовнішньої реклами на договірній основі, і «зняття» таких матеріалів відповідними службами може порушувати право власності або ж бути надмірним втручанням у господарську діяльність.

З огляду на зазначене, коментоване положення слід тлумачити таким чином, що відповідні комунальні служби місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування повинні безпосередньо зняти матеріали передвиборної агітації в місцях (на стендах, дошках оголошень), виділених місцевими органами влади для розміщення матеріалів передвиборної агітації, а також вжити заходів (у межах своїх повноважень) для зняття матеріалів передвиборної агітації, яка була розміщена на території відповідної громади на договірних засадах. Водночас суб'єкти виборчого процесу, які розміщують передвиборну агітацію на носіях зовнішньої реклами та інших засобах, повинні передбачити у відповідних договорах суб'єкта, відповідального за припинення агітаційних активностей у визначений Виборчим кодексом строк.

Інший важливий аспект коментованого положення — реагування органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування на випадки незаконного розміщення матеріалів передвиборної агітації. Ці органи, безумовно, повинні вжити заходів для припинення таких протиправних дій незалежно від суб'єкта їх вчинення. Разом з тим слід враховувати, що до повноважень таких органів та служб не належить надання правової оцінки агітаційних матеріалів, і в разі сумніву щодо належності матеріалів до передвиборної агітації вони мали б звертатися до уповноважених законом органів щодо надання належної правової оцінки. Цими органами можуть бути відповідні виборчі комісії. Таку позицію займають й суди в спорах щодо примусового демонтажу матеріалів передвиборної агітації<sup>383</sup>.

Порушення порядку розміщення агітаційних матеріалів чи політичної реклами або розміщення їх у заборонених законом місцях може мати наслідком притягнення до адміністративної відповідальності (стаття 212<sup>14</sup> Кодексу про адміністративні правопорушення); відповідно до статті 255 Кодексу про адміністративні правопорушення, протокол про таке адміністративне правопорушення уповноважені скласти посадові особи органів Національної поліції. Крім того, в окремих випадках може бути застосована стаття 152 Кодексу про адміністративні

<sup>383</sup> Див., наприклад: Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 24 жовтня 2020 року, справа № 367/6756/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92382509>.

правопорушення, яка встановлює відповідальність за порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів, правил благоустрою територій населених пунктів.

18. Частина п'ятнадцята та шістнадцята коментованої статті також спрямовані на обмеження використання адміністративного (владного) ресурсу під час виборів.

Частина п'ятнадцята встановлює заборону використання приміщень, у яких розташовуються органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування, для проведення заходів передвиборної агітації. Слід зауважити, що йдеться саме про приміщення, а не будівлі загалом. Наприклад, не повинно сприйматися як порушення цієї заборони використання актової зали будинку культури в сільській місцевості у випадку, якщо одне з приміщень у цій же будівлі займає один з виконавчих органів відповідної сільської ради.

Заборона, встановлена частиною шістнадцятою коментованої статті, має дещо ширший зміст. Коментоване положення забороняє розміщення агітаційних матеріалів та політичної реклами як на будинках, так і в приміщеннях, і не лише органів влади, але й підприємств, установ і організацій державної та комунальної власності. Зокрема, не можуть бути розміщені такі матеріали в пенсійних органах, органах соціального захисту, які часто відвідують виборці відповідних категорій, у закладах освіти, культури чи охорони здоров'я. Таким чином, приміщення залу в сільському будинку культури, який перебуває в комунальній власності, може бути використане на договірній основі для зустрічі кандидатів з виборцями, однак у ньому та на відповідному будинку зовні не можуть бути розміщені матеріали передвиборної агітації.

19. Заборона розміщення матеріалів передвиборної агітації на зовнішній поверхні та всередині транспортних засобів громадського користування, на об'єктах транспортної інфраструктури та супутніх об'єктах і предметах та з використанням засобів сповіщення пасажирів та інформаційних табло спрямована принаймні на дві різні цілі.

По-перше, така заборона повинна зменшити інформаційний тиск передвиборної агітації на відвідувачів відповідних транспортних об'єктів і споживачів транспортних послуг. Користування транспортом та транспортними терміналами передбачає відносно тривале перебування людей у таких приміщеннях чи транспортних засобах; відповідно, розміщення в них чи розповсюдження через засоби сповіщен-

ня передвиборної агітації може створити ситуацію безальтернативного сприйняття певної інформації агітаційного змісту. Важливим фактором є також суттєва залежність транспортної інфраструктури від органів державної влади та органів місцевого самоврядування; зазначена заборона запобігає, в тому числі, використанню відповідних форм адміністративного ресурсу чи інших порушень принципу рівного виборчого права.

Інша мета, яку переслідує заборона розміщення агітаційних матеріалів на зовнішній поверхні транспортних засобів громадського користування, пов'язана з тим, що такі агітаційні матеріали неминуче відволікатимуть увагу водіїв транспортних засобів та інших учасників дорожнього руху, що підвищувало б імовірність небезпечних дорожньо-транспортних пригод.

20. Частиною вісімнадцятою коментованої статті передбачено обов'язок Центральної виборчої комісії, окружної або територіальної виборчої комісії надсилати до правоохоронних органів заяви чи інші повідомлення (у тому числі скарги) щодо порушень, що мають ознаки вчинення кримінального чи адміністративного правопорушення. Хоча Центральна та інші виборчі комісії не уповноважені розглядати скарги на порушення абсолютної більшості заборон та обмежень, встановлених коментованою статтею (див. коментар до статті 65 цього Кодексу), звернення до правоохоронних органів є певним, хоча й не надто ефективним, способом реагування на виявлені порушення.

Слід наголосити, що коментоване положення в його актуальному формулюванні стосується не тільки порушень порядку ведення передвиборної агітації чи заборон, встановлених коментованою статтею. Фактично, йдеться про будь-які діяння, які мають ознаки кримінального чи адміністративного правопорушення; буквально прочитання цього припису навіть не обмежує його виборчими праводіносинами. Тому виглядає, що таке повноваження виборчих комісій може поширюватися, наприклад, на порушення антикорупційного, податкового, цивільного законодавства чи законів інших галузей. Зазначене положення необхідно уточнити і конкретизувати. Оскільки воно стосується не обмежень проведення передвиборної агітації, а повноважень виборчих комісій, видається більш доцільним включення відповідного припису до статей, що регулюють загальні питання організації діяльності та повноваження виборчих комісій.