



ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ РЕКЛАМИ

Ваксман Регіна Володимирівна,

канд. юрид. наук,

асистентка кафедри господарського права,

Національний юридичний університет

імені Ярослава Мудрого,

Україна, м. Харків

e-mail: reginavivatlex@gmail.com

ORCID 0000-0003-4747-2518

У статті досліджено такий феномен, як політична реклама. Розглянуто різні підходи до визначення «політичної реклами», її сутності, питання розмежування категорій «політична реклама» та «передвиборча агітація», а також проаналізовано сучасний стан механізму правового регулювання такого виду реклами.

Ключові слова: реклама; рекламна діяльність; політична реклама; передвиборча агітація; правове регулювання; конкуренція.

Постановка проблеми. В умовах небайдужості та більш того – підвищення інтересу громадськості до політичних процесів в останні роки, а також зростання ролі громадянського суспільства та його впливу на політичне життя країни, особливої уваги заслуговує політичне інформування населення. Все частіше у друкованих ЗМІ, соціальних мережах, на телебаченні, на білбордах та в інших засобах поширення інформації ми спостерігаємо виступи та звернення осіб, публікації, що так чи інакше пов'язані з політикою. За таких умов політична реклама набуває істотного значення, оскільки виступає інструментом поширення інформації замовником і при цьому є засобом політичного впливу на населення як на свідомому, так і підсвідомому рівні. Тому аналіз правового регулювання політичної реклами набуває все більшої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремими питаннями проблематики політичної реклами у різний час присвячували свої дослідження такі науковці, як Л. І. Адашис (L. I. Adashys), О. М. Ануфрієнко (O. M.

Anufriienko), Н. О. Войтович (N. O. Voitovych), Н. А. Скрицька (N. A. Skrytska), М. С. Сус (M. S. Sus), Т. С. Шевченко (T. S. Shevchenko) та ін. Проте вони не приділили достатньо уваги питанням правового регулювання в умовах розвитку цифрових та інформаційних технологій і розмежуванню категорій «політична реклама» та «передвиборча агітація».

Метою статті є дослідження правового регулювання політичної реклами в умовах розвитку цифрових технологій, а також політичної активності різних верств населення як потенційних реципієнтів такої реклами.

Виклад основного матеріалу. На нашу думку, поняття «політичної реклами» доцільно розглядати у взаємозв'язку з такими суміжними поняттями, як «реклама», «комерційна реклама» та «передвиборча агітація», при цьому наголошуючи на їх ознаках та особливостях. Так, легітимне визначення поняття реклами міститься у Законі України «Про рекламу» від 03.07.1996 р. № 271/96-ВР [1]. У ньому, зокрема, визначено, що рекламою є інформація про особу чи товар, яка розповсюджена у будь-якій формі та в будь-який спосіб і призначена сформувати або підтримати обізнаність споживачів реклами та їх інтерес щодо такої особи чи товару. Розмежовуючи поняття маркетингу та реклами, нами визначено рекламу як дію, що спрямована на повідомлення потенційним покупцям про конкретний товар або послугу. Її завдання – пояснити споживачам, чому той чи інший продукт їм необхідний, у чому його переваги і як його отримати [2]. У свою чергу Т. Примак (Т. Ругак) визначає рекламу як платну неперсоніфіковану форму інформаційного впливу на споживача, метою якої є формування мотивів купівлі товарів [3, с. 44].

Слід зазначити, що сьогодні можна спостерігати різноманітні позиції вчених, які наголошують на різних аспектах реклами, при цьому в цілому погоджуючись щодо самої її суті та законодавчої дефініції.

Будучи різновидом реклами, політична реклама привертає чи не найбільшу увагу науковців з огляду на те, що вона є одним із засобів, за допомогою якого суб'єкти виборчого процесу доводять свої програми до відома громадськості, а також через недостатню досконалість і фрагментарність

правового регулювання. Правову основу політичної реклами складають закони України «Про рекламу», «Про місцеві вибори», Виборчий кодекс України, а також певною мірою нормативно-правові акти, що регламентують діяльність ЗМІ, зокрема Закон України «Про телебачення і радіомовлення». Дещо оновлене законодавче визначення запропонував Виборчий кодекс України, змінивши положення, зокрема Закону України «Про рекламу», згідно з яким під політичною рекламою слід розуміти інформацію у будь-якому вигляді, поширену 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. До політичної реклами належать також використання символіки або логотипів політичних партій (організацій партій), повідомлення про підтримку політичною партією (організацією партії) видовищних чи інших публічних заходів або привернення уваги до участі в таких заходах політичної партії (організації партії) [4]. Для порівняння: нещодавно, до часткової втрати своєї чинності, Закон України «Про місцеві вибори» оперував іншим поняттям політичної реклами та визначав її як одну із форм передвиборчої агітації, розміщену за допомогою рекламних засобів, яка спонукає виборців голосувати за або не голосувати за певного суб'єкта виборчого процесу [5].

Слід зазначити, що до прийняття Виборчого кодексу України поняття та окремі аспекти політичної реклами дублювались у численних нормативно-правових актах, таких як закони України «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори Президента України», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» і при цьому не завжди однаково. Наприклад, норми щодо порядку поширення, нормування та фінансування політичної реклами у ЗМІ мали змістовні розбіжності. Тому прийняття Виборчого кодексу України позитивно вплинуло хоча б на уніфікацію термінології, водночас досі не врегульованими залишаються питання, зокрема щодо ідентифікації політичної реклами.

Таким чином, сьогодні у Виборчому кодексі України закріплено таке законодавче визначення політичної реклами: це інформація, що поширена у будь-якій формі й має на меті популяризацію партії (особи).

Водночас у переважній більшості держав-членів Європейського Союзу відсутнє законодавче визначення політичної реклами. Винятками є Румунія, де під політичною рекламою розуміють рекламу, спрямовану на популяризацію партії, політика або політичного заклику, та Угорщина, де політична реклама вважається програмою, що містить заклики або іншим чином впливає на виборців з метою спонукання їх до участі у виборах та підтримки певної партії, популяризує назву, діяльність, символіку, цілі партії чи політичного руху. За такого підходу простежується схожість комерційної та політичної реклами: перша – викликає у споживачів бажання придбати товар або утриматися від придбання аналогічних товарів, друга – проголосувати за відповідну партію чи кандидата або утриматися від голосування за інших [6].

Численні дискусії викликає питання співвідношення політичної реклами і передвиборчої агітації. Відповідно до ст. 51 Виборчого кодексу України передвиборча агітація – це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати або не голосувати за певного кандидата, партію (організацію партії) – суб'єктів виборчого процесу. Передвиборча агітація може здійснюватись у будь-якій формі та будь-якими засобами, що не суперечать Конституції та законам України. Такими формами, зокрема, є проведення зборів громадян, інших зустрічей з виборцями, організація мітингів, походів, демонстрацій, проведення публічних дебатів, дискусій, «круглих столів», прес-конференцій щодо положень передвиборчих програм та політичної діяльності кандидатів, партій (організацій партій) – суб'єктів виборчого процесу, розповсюдження виборчих листівок, плакатів та інших друкованих агітаційних матеріалів чи друкованих видань, в яких розміщено матеріали передвиборчої агітації, розміщення друкованих агітаційних матеріалів чи політичної реклами на носіях зовнішньої реклами тощо.

Як слушно наголошував Ю. О. Ясочко (Yu. O. Yasochko), наразі досить

важко провести паралелі розмежування термінів «політична реклама» та «передвиборча агітація», з чим, зокрема, погоджується більшість науковців і практиків [7]. З ним погоджується й О. М. Ануфрієнко, на думку якого чітко визначити, який матеріал є політичною рекламою, передвиборчою агітацією чи політичною рекламою – неможливо. Однак законодавцем встановлені певні обмеження виключно для політичної реклами. Зокрема, обмеження, що стосуються часу та площі, відведеної на політичну рекламу. Проте такі положення досить легко обійти на практиці, попередньо зазначивши у договорі, що розміщуватися буде передвиборча агітація, а не політична реклама. До схожих висновків доходить і Т. С. Шевченко (T. S. Shevchenko): ідентифікація політичної реклами в основному залежить від договірних відносин замовників і ЗМІ, а саме предмета їх договору [7].

Підсумовуючи, варто зазначити, що така юридична неузгодженість термінології призводить до того, що законодавець фактично надає можливість замовникам політичної реклами уникати обмежень щодо кількості розміщення такої реклами. Розв'язання цієї проблеми можливе у випадку диференціації на законодавчому рівні таких понять, як «політична реклама» та «передвиборча агітація» шляхом встановлення відповідних критеріїв поділу. На думку Ю. О. Ясочко, яку ми також поділяємо, політичну рекламу можуть замовляти лише кандидати на виборні посади чи певні політичні партії з огляду на те, що чинним законодавством закріплено вимогу щодо оплати такої реклами за рахунок коштів виборчих фондів кандидатів, партій (організацій партій) – суб'єктів виборчого процесу. Натомість передвиборчу агітацію вправі здійснювати не лише кандидати чи політичні партії, а й усі громадяни України [7].

Ще одним проблематичним питанням, що стосується політичної реклами та її правового регулювання, є розміщення політичної реклами поза виборчим процесом. Як зазначає А. П. Савков (A. P. Savkov), «політична реклама» пов'язана з суб'єктами виборчого процесу лише під час безпосередньо виборчого процесу, оголошеного ЦВК. В інший час політична реклама законодавцем не регулюється і розміщується, зокрема, в теле- чи радіоефірі як

комерційної реклами. Водночас Н. О. Войтович вважає, що відсутність законодавчого розмежування понять «політична реклама» та «політична агітація» фактично уможливило здійснювати політичне рекламування у будь-який час. Також у науковій літературі існує думка, що рекламування кандидатів чи партій до початку виборчого процесу з формально-юридичної точки зору не є передвиборчою агітацією. І, відповідно, розміщення такої реклами не регулюється виборчим законодавством, а підпадає під дію Закону України «Про рекламу» [8].

Таким чином, критерієм розмежування політичної реклами і передвиборчої агітації можна вважати час (період) поширення такої реклами. Даний критерій дозволяє визначити нормативно-правове регулювання матеріалів, що поширюються партіями чи кандидатами. Якщо такі матеріали поширюються до офіційного початку виборчого процесу, то політична реклама регулюється за правилами, що застосовуються до комерційної реклами; коли ж рекламні матеріали поширюються в часових рамках виборчого процесу, така політична реклама є по суті політичною передвиборчою агітацією, на яку розповсюджується профільне виборче законодавство.

Існують різні позиції науковців щодо способів вирішення неоднозначності правового регулювання політичної реклами, в тому числі навіть радикальні. Так, Т. С. Шевченко вважає за необхідне уніфікувати терміни «передвиборча агітація» та «політична реклама» шляхом відмови від використання останньої, залишивши у виборчому законодавстві лише загальне визначення агітації. Протилежної думки доходить М. Смокович (M. Smokovych), який пропонує навпаки вилучити поняття «передвиборча агітація». Питання доцільності нормативного закріплення передвиборчої агітації, на думку дослідника, є одним із найбільш дискусійних серед фахівців у сфері виборчого законодавства. М. Смокович вважає, що в судовій практиці сформувалися ґрунтовні підходи до суті та ознак цього етапу виборчого процесу. Зайва «зарегламентованість» лише ускладнює механізм боротьби із зловживаннями під час здійснення передвиборчої агітації. У свою чергу

М. С. Сус зазначає, що способом виходу з наявної проблемної ситуації є встановлення таких критеріїв для розмежування понять «передвиборчої агітації» та «політичної реклами», як мета та період поширення, які при цьому мають застосовуватися комплексно. Від встановлення зазначених критеріїв залежить база нормативно-правового регулювання, а також механізми притягнення до відповідальності за порушення правил розміщення реклами. Крім того, дослідник не погоджується з трактуванням законодавцем поняття політичної реклами як форми передвиборчої агітації, з чим погоджуємося і ми, адже за таких обставин політична реклама заганяється у рамки конкретного виборчого процесу та спрямована на виконання чітко визначеної мети передвиборчої агітації – спонукати виборця голосувати «за» або «проти» того чи іншого кандидата чи політичну партію [9].

Натомість політична реклама, маючи всі характерні ознаки реклами як такої, є інформацією про політичну партію чи кандидата на виборну посаду, що поширюється у будь-якій формі та за допомогою будь-яких засобів з метою привернення уваги та формування обізнаності стосовно такої партії чи кандидата. Якщо передвиборча агітація має часову прив'язку до виборчого процесу та дати голосування загалом, то політична реклама, виступаючи як інформування населення про певні позиції політичної сили стосовно тих чи інших питань, здійснюється на всіх етапах діяльності такої політичної сили чи суб'єкта, що претендує на виборну посаду. При цьому політична реклама може не мати на меті голосування «за» чи «проти», а спрямовуватися лише на окремі аспекти політичної діяльності замовника реклами та підтримки простої обізнаності щодо нього. Так, поняття політичної реклами є ширшим за передвиборчу агітацію. Однак під час виборчого процесу, на нашу думку, мета політичної реклами та передвиборчої агітації збігаються й трансформуються у спонукання електорату до активних дій – голосування «за» або «проти».

Таким чином, законодавче встановлення чітких критеріїв і підходів для розмежування «політичної реклами» та «передвиборчої агітації» є безумовно необхідним для забезпечення принципу рівних умов для ведення передвиборчої

агітації. Політична реклама, будучи одним із різновидів реклами, поряд із соціальною чи комерційною рекламою, повинна повністю, а не фрагментарно регулюватися Законом України «Про рекламу», з усіма правилами та обмеженнями. Це дозволить повноцінно унормувати зміст такої реклами, поширивши насамперед на неї загальні вимоги ст. 8 Закону України «Про рекламу», а також найголовніше – вимоги щодо ідентифікації такої реклами, а саме в аспекті протидії прихованій рекламі, якою досить часто зловживають політики при здійсненні своєї діяльності, а також для забезпечення добросовісності рекламних кампаній.

Поширення Закону України «Про рекламу» на політичну рекламу матиме важливе значення і в аспекті виокремлення загальних допустимих меж рекламування замовниками своєї політичної діяльності та встановлення механізмів реагування уповноваженими контролюючими органами на порушення нормативних вимог цього Закону. Рекламне законодавство є достатньо розробленим у частині встановлення механізмів притягнення до відповідальності та підкріплено значною судовою практикою. Якщо наразі наслідки порушення вимог розміщення політичної реклами є доволі розмитими, що дозволяє правопорушникам фактично уникати відповідальності, то запровадження чітких нормативних положень під час проведення політичної реклами дозволить забезпечити прозорість і передбачуваність правозастосування, як це відбувається при рекламуванні товарів чи послуг.

Поширення задекларованих принципів відповідальності, закріплених у Законі України «Про рекламу», як прив'язка суми штрафу за порушення правил здійснення реклами до вартості розповсюдженої реклами, стало б надзвичайно дієвим інструментом зменшення кількості правопорушень і зловживань при розміщенні політичної реклами, адже загрожувало б її замовникам не лише репутаційними ризиками, які в політичній діяльності є досить важливими, а й перспективами значних матеріальних ризиків. Такі законодавчі зміни змусили б політичні партії чи кандидатів на виборні посади уважніше ставитися до інформації, яку вони пропонують потенційним виборцям. На нашу думку,

необхідно вилучити положення про політичну рекламу з виборчого законодавства та перенести й розширити їх у профільному законі про рекламу.

Висновки. Отже, цілком очевидно, що правове регулювання політичної реклами в Україні є недосконалим, що відповідно призводить до збільшення кількості зловживань замовниками такої реклами – суб'єктами виборчого процесу своїми правами щодо її поширення, тим самим ставлячи під загрозу законодавчо визнані принципи здійснення рекламної діяльності та умови ведення політичної агітації. Виходом з даної ситуації автор вважає чітке розмежування таких понять, як «політична реклама» та «передвиборча агітація» шляхом вдосконалення законодавства, зокрема щодо: встановлення строків поширення політичної реклами та визначення режиму її правового регулювання в контексті поширення на неї норм спеціалізованого законодавства про рекламу поряд із соціальною та комерційною рекламою.

Список літератури

1. Про рекламу : Закон України від 03.07.1996 р. № 270. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 39. Ст. 381.
2. Ваксман Р. В. Відмежування рекламної діяльності від суміжних понять: проблема правової кваліфікації. *Юрист України*. 2012. № 4. С. 61–68.
3. Примак Т. О. Маркетингові комунікації на сучасному ринку : навч. посіб. Київ : МАУП, 2003. 200 с.
4. Виборчий кодекс України в редакції від 24.10.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення: 15.01.2021).
5. Про місцеві вибори : Закон України в редакції від 19.04.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19#Text> (дата звернення: 15.01.2021).
6. Адашис Л. І. Тлумачення передвиборчої агітації та форми її здійснення політичними партіями на виборах народних депутатів України. *Право і суспільство*. 2011 № 6. С. 19–25.
7. Ясочко Ю. О. Передвиборча агітація та політична реклама: поняття, співвідношення, порівняльно-правовий аналіз. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право*. 2014 Вип. 197 (1). С. 27–32.
8. Сус М. С. Актуальні проблеми правового регулювання політичної реклами як форми передвиборчої агітації. 2018. URL: http://lsej.org.ua/2_2018/11.pdf (дата звернення: 15.01.2021).
9. Опора. Обіцянки за межами повноважень та «гра слів». Моніторинг політичної реклами у Facebook за 16–30 вересня 2020 року. URL: https://www.oporaua.org/news/vybory/polit_ad/21359-monitoring-politichnoyi-reklami-u-facebook-za-16-30-veresnia-2020-roku (дата звернення: 15.01.2021).
10. Довідка Центру політики Google ads. URL: <https://support.google.com/adspolicy/answer/6014595?hl=uk> (дата звернення: 15.01.2021).
11. Звіт про доступність сервісів і даних компанії Google. Політична реклама в Google. URL: <https://transparencyreport.google.com/political-ads/home?hl=uk> (дата звернення: 15.01.2021).

Ваксман Р. В., канд. юрид. наук, ассистент кафедры хозяйственного права, Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Украина, г. Харьков.
e-mail: reginavivatlex@gmail.com ; ORCID 0000-0003-4747-2518

Отдельные вопросы правового регулирования политической рекламы

В статье исследован такой феномен, как политическая реклама. Рассмотрены различные подходы к определению «политической рекламы», ее сущности, вопросы разграничения категорий «политическая реклама» и «предвыборная агитация», а также проанализировано нынешнее состояние механизма правового регулирования такого вида рекламы.

Ключевые слова: реклама; рекламная деятельность; политическая реклама; агитация; правовое регулирование; конкуренция.

Vaksman R. V., PhD in Law, Assistant of the Department of Economic Law, Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine, Kharkiv.
e-mail: reginavivatlex@gmail.com ; ORCID 0000-0003-4747-2518

Some issues of legal regulation of political advertising

For the first time in Ukraine, the definition of «political advertising» is reflected in the Law of Ukraine «On Elections of People’s Deputies», so far only on the basis of the definition of «advertising» in the Law of Ukraine «On Advertising» it was possible to qualify political advertising as any information about political actors, political parties, designed to raise awareness of their activities.

The mechanism of legal regulation of political advertising involves the development and adoption of national laws and regulations governing public relations arising in the process of production, placement, distribution of political advertising, because in this case may affect the interests of society and the state as a whole.

Today the issue of political advertising is regulated by several legal acts, in particular in Article 1 of the Law of Ukraine «On Advertising» provides only the definition of such advertising without details, the Law of Ukraine «On Local Elections», the Law of Ukraine «On Elections of Deputies of Ukraine», the Electoral Code Ukraine’s norms stipulate the peculiarities of campaigning in the form of political advertising, some restrictions on campaigning, etc. Therefore, the legislation should be characterized by the dispersion of norms on such advertising and inconsistency in the definition of «campaigning» and «political advertising».

Therefore, it is suggested to get acquainted in detail with such a phenomenon as political advertising. The article focuses on the existence in the literature of different approaches to the definition of «political advertising» of its essence, considers the distinction between «political advertising» and «election campaigning», as well as analyzes current legislation and the current state of the legal regulation of this type of advertising.

Keywords: advertising, advertising activities, political advertising, campaigning, legal regulation, competition.

References

1. Pro reklamu: Zakon Ukrainy vid 03.07.1996 r. № 270. (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 39, art. 381.
2. Vaksman, R.V. (2012). Vidmezhuвання рекламної діяльності від суміжних понять: проблема правової кваліфікації. *Yuryst Ukrainy*, 4, 61–68 [in Ukrainian].
3. Prymak, T.O. (2003). *Marketynhovi komunikatsii na suchasnomu rynku*. Kyiv: MAUP [in Ukrainian].
4. Vyborchyi kodeks Ukrainy v redaktsii vid 24.10.2020 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>.
5. Pro mistsevi vybory: Zakon Ukrainy v redaktsii vid 19.04.2020 r. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19#Text>.

6. Adashys, L.I. (2011). Tlumachennia peredvyborchoi ahitatsii ta formy yii zdiisnennia politychnymy partiiamy na vyborakh narodnykh deputativ Ukrainy. *Pravo i suspilstvo*, 6, 19–25 [in Ukrainian].

7. Iasochko, Yu.O. (2014). Peredvyborna ahitatsiia ta politychna reklama: poniattia, spivvidnoshennia, porivnialno-pravovyi analiz. *Naukovyi visnyk Natsionalnoho universytetu bioresursiv i pryrodokorystuvannia Ukrainy. Serii: Pravo, issue 197(1)*, 27–32 [in Ukrainian].

8. Sus, M.S. (2018). Aktualni problemy pravovoho rehuliuвання politychnoi reklamy yak formy peredvybornoї ahitatsii. URL: http://lsej.org.ua/2_2018/11.pdf [in Ukrainian].

9. Opora. Obitsianky za mezhamy povnovazhen ta «hra sliv». Monitorynh politychnoi reklamy u Facebook za 16–30 veresnia 2020 roku. URL: https://www.oporaua.org/news/vybory/polit_ad/21359-monitoring-politichnoyi-reklami-u-facebook-za-16-30-veresnia-2020-roku [in Ukrainian].

10. Dovidka Tsentru polityky Google ads. URL: <https://support.google.com/adspolicy/answer/6014595?hl=uk> [in Ukrainian].

11. Zvit pro dostupnist servisiv i danykh kompanii Google. Politychna reklama v Google. URL: <https://transparencyreport.google.com/political-ads/home?hl=uk> [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 17.09.2021 р.

