

УДК: 342.8

ПРОЗОРІСТЬ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ: НЕОБХІДНІСТЬ ТА НАСЛІДКИ ВТІЛЕННЯ В УКРАЇНІ

Рум'янцева С. В.

аспірантка кафедри політології,

Харківський національний університет ім. В.Н.Каразіна

Аналізується поняття прозорості у сфері проведення виборів. Прозорість розглядається з точки зору доступності, достовірності і законності інформації про електоральний процес в Україні. Виокремлюються складові частини категорії прозорості. Робляться висновки щодо появи позитивних наслідків у випадку дотримання умови прозорості виборів в Україні.

Анализируется понятие прозрачности в сфере проведения выборов. Прозрачность рассматривается с точки зрения доступности, достоверности и законности информации об электоральном процессе в Украине. Выделяются составные части категории прозрачности. Делаются выводы относительно появления положительных результатов в случае соблюдения условия прозрачности выборов в Украине.

The concept of transparency in the election is analyzed in this article. The transparency is viewed in terms of approachability, authenticity and legality of the information about electoral process in Ukraine. The category of transparency is conventionally divided on few components. Conclusions are made regarding possible positive outcomes due to compliance of transparency in the election in Ukraine.

Ключові слова: прозорість, вибори, виборча система, інформація, відкритість, доступність, законність.

Під тягарем проведення воєнних дій, існування корупційних схем та повільного, але впевненого розвитку громадянського суспільства Україна рухається вперед до європейських цінностей, намагаючись втілювати на практиці те, що близько двадцяти років було лише задекларовано в Основному Законі країни. Йдеться про створення демократичної, соціальної, правової держави, де будуть дотримуватися права людини і громадянина.

Однією із умов становлення демократичної держави є прозорість і відкритість доступу до публічної інформації, у тому числі і під час проведення виборчих кампаній та виборів у цілому. Відсутність у громадян реальної можливості отримати таку інформацію тягне за собою небажані наслідки як для певних учасників передвиборчих змагань (деяким з учасників закритість доступу до інформації йде на користь, відводячи у тінь результати незаконних отримання доходів, реальні мотиви боротьби за мандат або ін.), так і для самого громадянського суспільства, яке в результаті отримує "кота у мішку". Саме тому потрібно приділити особливу увагу питанню прозорості інформації під час виборчого процесу, та її доступності суспільству.

Питання виборів почало цікавити філософів та науковців з появою перших полісів-держав, але і сучасні дослідники приділяють йому не менше уваги. Так, інститут виборів вивчали В.Бебик, Л.Гарліцкі, А.Георгідзе, І.Кресіна, В.Лісничий, В.Маклаков, А.Пойченко, А.Романюк, С.Рябов, М.Ставніччук, О.Тодика, В.Шахов, Ю.Шведа. До правової регламентації виборів зверталися М.Баймуратов, О.Батанов, Р.Давидов, Ю.Ключковський, Д.Ковриженко, О.Лавринович, В.Федоренко, В.Шаповал та інші.

Публічність інформації досліджували як зарубіжні, так і вітчизняні науковці: С.Алексеев, І.Арістова, О.Баранов, І.Бачило, К.Беляков, В.Брижка, О.Городов, В.Копилов, Б.Кормич, О.Кохановська, А.Марущак, А.Новицький, В.Цимбалюк та ін. Питання доступу до інформації розглядали: І.Бачило, І.Арістова, Р.Калужний, Б.Кормич, В.Лопатин, І.Чиж, М.Федотов, Ю.Шемшученко, а її прозорість саме у сфері виборчого процесу вивчали О. Винников, Л. Чорній та ін.

Мета статті – виділити окремі сторони виборчого процесу, які обов'язково повинні ґрунтуватися на принципах прозорості та відкритому доступі до публічної інформації, а також сформулювати наслідки їх реалізації на практиці.

Право на отримання достовірної та повної інформації вважається одним із основних. Це стосується не лише виборчого процесу, а і суспільного життя в цілому. Але якщо на етапі декларації, реалізація права завершується, ми не можемо говорити про його життєздатність. Так, в українському законодавстві час від часу (як правило, перед кожними виборами) з'являються укази президента або закони ВРУ, які визначають шляхи дії органів державної влади, задля гарантування забезпечення конституційних прав громадянам у період виборів: Указ Президента "Про забезпечення проведення демократичних, чесних і прозорих виборів

2006 року", "Про забезпечення реалізації конституційних виборчих прав громадян України, прозорості та відкритості виборчого процесу на чергових виборах Президента України" (стосувалося виборів 2010 року), Закон України "Про особливості забезпечення відкритості, прозорості та демократичності виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 року".

Цікаво, що перед останніми позачерговими виборами як парламенту, так і Президента подібного акту видано не було. Більш того, не діяв і вищезгаданий закон від 2012 року, який передбачав порядок застосування відеоспостереження, відеозапису і трансляції зображення для спостереження за організацією проведення голосування та підрахунку голосів на звичайних виборчих дільницях у день голосування, а також зберігання та використання створеної в процесі відеоспостереження інформації. Глава ж Центральної виборчої комісії М.Охендовський на прес-конференції висловив думку, що взагалі не слід продовжувати практику спостереження за виборчим процесом в окружних та дільничних виборчих комісіях. На його думку, це недоцільно, адже в 2012 році, коли діяв закон і громадяни мали змогу протягом року переглядати матеріали, відзняті на виборчих дільницях, до ЦВК було направлено всього 35 запитів на інформацію, записану камерами спостережень, у тому числі і правоохоронними органами.

Втім, на позачергових виборах 2014 року системи відео спостереження не були задіяні не тому, що М.Охендовський не бачив в цьому сенсу, а тому, що для цього не існувало правових підстав, тобто відповідного нормативного акту. Дивлячись на створену ситуацію через призму принципу прозорості, можна стверджувати, що практика 2012 року мала на меті покращити умови для формування прозорих, чесних та демократичних виборів.

О. Винников і Л.Чорній у своїй праці "Прозорі вибори та ЗМІ в Україні: правове регулювання" дослідили та дали визначення стандартам прозорості виборів, які повинні вводитися в виборче поле задля отримання кращих, демократичних, достовірних результатів, а також задля дотримання прав людини у період виборів. Зокрема Л.Чорній розуміє стандарті прозорості виборів як сукупність законодавчо встановлених правових норм та процедур, дотримання яких гарантує усім суб'єктам і учасникам виборчого процесу проведення виборів на рівні достатньої реалізації ними своїх прав на створення, своєчасне отримання, використання та поширення інформації, що стосується виборів.

Самі ж прозорі вибори дослідник розглядає як прийнятний з політико-правової точки зору рівень реалізації усіма суб'єктами й учасниками виборчого процесу своїх прав на створення, поширення, своєчасне отримання та використання інформації, яка стосується виборів, а також можливість їх оперативного захисту та відновлення у разі порушення [1, с.7].

Отже однією з основних ознак прозорих виборів є саме доступність інформації про них, тобто можливість кожного зацікавленого громадянина перевірити виголошені данні, самостійно знаходити інформацію на комунікаційних каналах (які, безумовно, також повинні бути відкритими і доступними), а також безперешкодно її отримувати. Останнє стосується як відкритого доступу до теле-, радіомереж, так і відсутності явних конфліктів між кандидатами, що може тягнути за собою навмисне викривлення важливої інформації або, наприклад, перешкоджання проведення агітаційної кампанії.

Поряд із доступністю інформації завжди знаходиться її достовірність. За словником А.Анцупова та А.Шипілова достовірність це показник обґрунтованого, доведеного, безперечного знання, яке може використовуватися як синонім істини [2]. Тобто, достовірність це здатність конкретної інформації відображати об'єктивну дійсність, а так жох відсутність перекручувань, умисних/неумисних помилок.

Зважаючи на вищезазначене можна виділити ще одну ознаку прозорості виборів – вся інформація повинна бути поширена лише на законних підставах. На практиці це означає, що більшість питань, стосовно проведення виборчої кампанії, мають чітко регулюватися законами та іншими нормативними актами:

- порядок надання газетних площ, ефірного часу та ін. для проведення передвиборної агітації;
- визначення понять агітації, реклами, інформування, супроводження;
- порядок та способи фінансування агітаційних, рекламних заходів, організаційних потреб тощо;
- порядок врегулювання конфліктів;
- визначення принципів на основі яких повинні проводитися вибори, а також гарантій їх забезпечення тощо.

Прозорість – є однією з основних умов проведення демократичних виборів. Втілення її в життя та перенесення на мапу реальності – завдання не лише державних органів (які, як вже було зазначено, не завжди зацікавлені у висвітленні всіх даних про свою кампанію), а і громадянського суспільства, зокрема засобів масової інформації. Саме вони, з огляду на минулі вибори, мають найбільший вплив на розвиток виборчого процесу в Україні. Але, не

зважаючи на це, ЗМІ все ще залишається одним з найбільш актуальних питань у сфері удосконалення виборчого законодавства.

Говорячи про прозорість виборів загалом, потрібно розуміти, що саме мається на увазі. Для цього пропонуємо умовно виокремити такі підкатегорії прозорості:

1. Прозорість інформації про конкретного кандидата, політичну партію/блок. Виборці мають право знати про: освіту кандидатів, що балотуються, їх біографію, наукові, професійні чи громадські досягнення, моральні якості; проведення чи підтримання ініціатив; сімейний стан; наявність чи відсутність бізнесу; політичні погляди, ідеологію; політичне та правове минуле та інше. При пропорційній виборчій системі електорат повинен мати змогу дізнатися про чисельність кожної партії, її представників, про кожного з них та їх досягнення; про ідеологічне обґрунтування програми; про те, які верстви населення представляє партія; про наявність спеціалістів, експертів, осіб з вищою освітою тощо.

Як правило, напередодні виборів на сайті Центральної виборчої комісії опубліковується перелік кандидатів, які збираються приймати участь у виборчих перегонях [3]. Але це дуже незначні та "сухі" дані, які далеко не завжди можуть вплинути на вибір громадян (вік, місце проживання, освіта та останнє місце роботи). Інформації про партії можна знайти дещо більше, але дивлячись на "переміщення" деяких депутатів між партіями можна сказати, що вона не завжди відповідає дійсності. Не кажучи вже про те, що більшість програм партій дуже схожі між собою (особливо стосується центристів).

2. Прозорість інформації про доступ громадян до виборів. На останніх парламентських виборах в Україні була зафіксована явка в 52.42% (дані ЦВК), що на 7% менше ніж на президентських виборах. Власно кажучи, результати майже всіх минулих виборів коливалися біля 50% (вибори 2012 – 57.98% виборців, 2006 – 41.46%, а позачергові 2007 – 43.11%). Лише президентські перегони 2010 року відзначаються 69.15% (втім, багато хто сперечається з приводу юридичної відповідності підрахованих голосів).

Така явка може свідчити про розчарування громадян як у конкретних політиках, урядовцях, так і в політичній системі загалом. Великий відсоток громадян не бачать можливості хоч якось впливати на суспільне становище (а іноді і навіть своє власне) та "закривають очі" на все, що відбувається у державі, віддаючи перевагу рутинному життю "по течії". Це значно впливає на стан усієї держави, адже контроль з боку громадськості – це одна із умов сучасної демократичної, правової держави, з розвинутим громадянським суспільством.

Саме тому існує необхідність в проведенні широкої інформаційної кампанії з приводу самого виборчого процесу, його проведення та прийняття участі. Підвищення електоральної культури значним чином вплине на якість виборів, на явку громадян, а також на підняття рівня громадської свідомості. Для цього необхідно проводити роз'яснювальні роботи з електоратом, окремо зупиняючись не лише на питаннях важливості виборів як елемента демократії, а і на важливості голосу кожного виборця.

Крім того, багато громадян навіть не здогадуються про наявність у них широкого кола виборчих прав (окрім права обирати і бути обраним, де до останнього відносяться зі скепсисом). Наприклад, відповідно до Закону України "Про вибори народних депутатів України" від 17.11.2011 року, виборець може звернутися до дільничної виборчої комісії або безпосередньо до органу ведення Державного реєстру виборців із заявою про уточнення попереднього списку виборців, у тому числі про включення або виключення зі списку себе особисто або інших осіб, а також щодо наявності або відсутності відміток про постійну нездатність виборця самостійно пересуватися. А при порушенні своїх виборчих прав виборець має право звернутися із заявою до дільничної виборчої комісії спеціальної виборчої дільниці або безпосередньо до суду [4]. Роз'яснення громадянам цих та інших невід'ємних прав може значно підвищити їх рівень участі у виборах.

Що стосується минулих парламентських виборів, то керівник Українського незалежного центру політичних досліджень Ю.Тищенко вважає: "Низька явка підтверджує прозорість виборів - люди розчаровані, тому що під час президентських виборів були величезні очікування. Явка не була набагато меншою, ніж ми спостерігали це, наприклад, під час виборів у 2012 році. Можливо, ми сьогодні бачимо дійсно нашу реальну явку, яка була всі ці роки. Тому що варіації з більшою явкою, коли на деяких дільницях проголосували 103% виборців – це технології та «каруселі»." [5].

3. Прозорість інформації про фінансування кандидата/партії. До цих даних обов'язково необхідно віднести джерела фінансування, розмір надходжень до виборчих фондів, цільове використання коштів.

Фінансування виборчої кампанії – це невід'ємна її частина, а в країнах, де передбачені законодавчі обмеження щодо розмірів виборчих фондів партій чи кандидатів, моніторинг та контроль за надходженням та використанням цих коштів є надзвичайно актуальним.

Прикладом може слугувати і Україна - вона входить до ряду таких держав, щонайменш у частині парламентських виборів, до законодавчо визначено, що розмір виборчого фонду партії, кандидати у депутати від якої зареєстровані в загальнодержавному окрузі, не може перевищувати дев'яноста тисяч розмірів мінімальної заробітної плати, а виборчий фонд кандидата у одномандатному окрузі - чотирьох тисяч розмірів мінімальної заробітної плати [4]. Що стосується президентських виборів в Україні, то там не встановлені жорсткі рамки виборчого фонду, але існують обмеження щодо грошових переведень у якості добровільних внесків (до 400 мінімальних розмірів заробітної плати) від однієї фізичної особи [6].

Прозорість фінансової сторони виборчої кампанії повинна ґрунтуватися на звітах політичної партії, кандидатів, які б відображали не тільки джерела надходження коштів (включаючи дані про конкретних жертводавців), але і етапи їх використання. На сьогоднішній день передбачається, що розпорядники поточних та накопичувальних рахунків виборчого фонду повинні у встановлений законом строк передати до окружних комісій та ЦВК фінансові звіти про надходження та використання коштів: проміжний (до початку голосування) та остаточний звіти (протягом 10 та 15 днів). У свою чергу Центральна виборча комісія зобов'язується терміново викласти всі дані цих звітів на своєму офіційному веб-сайті.

На наш погляд, дворівнева звітність не сприяє прозорості витрачених коштів на виборчу кампанію. Задля підвищення рівня прозорості та довіри виборців до кандидатів, неодмінною умовою є підвищення кількості проміжних звітів. Вони мають публікуватися на сайті ЦВК та відповідних ОВК під час місцевих виборів завчасно до дня голосування. До відображеної інформації необхідно включити: джерело надходжень, перелік видатків із вказаними сумами та статті витрат. Такі дані допоможуть виборцям зробити більш зважений вибір.

Найбільше запитань викликає питання про реальне забезпечення прозорості та достовірності поданих звітів. Це не випадково, адже до сьогоднішнього дня ще не встановлено більш-менш суттєвої міри юридичної відповідальності за порушення в частині використання коштів виборчого фонду. Відповідно до діючого виборчого законодавства, у разі виявлення порушень, допущених під час надходження, обліку та використання коштів виборчих фондів: Центральна виборча комісія (або окружна виборча комісія) письмово повідомляє про це партію або кандидата для вжиття необхідних заходів щодо їх усунення [7]. Інші види відповідальності встановлюються за порушення порядків надання фінансової підтримки тощо. Таким чином, задля підвищення рівня прозорості виборів у частині їх фінансування, необхідно звернути увагу і на питання юридичної відповідальності за надання недостовірної інформації щодо використання коштів виборчого фонду.

З іншої сторони, існують думки з приводу необхідності скасування граничного розміру витрат на передвиборчу кампанію і введення іншого обмеження (на прикладі законодавства, яке регулює президентські вибори) – максимальні розміри внесків до виборчого фонду від партії. Така позиція обґрунтовується тим, що за діючих умов кандидати майже повністю залежать від фінансово-промислових груп, які стоять за політичними організаціями, а на кандидата завжди буде відбуватися вплив "зверху". Втім, будь-яка система фінансування не скасовує необхідності висвітлення звітів про надходження і використання коштів.

4. Прозорість інформації про процесуальну сторону проведення виборів. До неї можна віднести інформування населення про: початок виборчого процесу; утворення виборчих округів та їх межі; місце розташування виборчих дільниць; створення та місцезнаходження виборчих комісій; всі інші рішення органів влади щодо виборів.

Мова йде про інформаційне забезпечення виборчого процесу та відкритий доступ громадськості до всієї інформації про: адресу місцезнаходження окружної та дільничної виборчих комісій виборчої дільниці, до яких належить виборча адреса виборця; адресу приміщення для голосування, дату та час голосування; підстави та процедури отримання можливості голосувати за місцем перебування; процедуру голосування та спосіб заповнення виборчого бюлетеня; право на оскарження порушень своїх виборчих прав та способи здійснення цього права; відповідальність за порушення законодавства про вибори; зареєстрованих кандидатів та суб'єктів їх висування; скасування реєстрації (вибуття) кандидата у депутати; факти та події, пов'язані з виборчим процесом [4].

Крім того, усі спостерігачі, довірені особи кандидатів, представники ЗМІ та члени виборчих комісій мають право отримати копії протоколів з результатами голосування. Виборчі комісії не повинні затягувати з оголошенням результатів волевиявлення, які повинні обов'язково публікуватися, а дані про кандидатів мають подаватися не у відсотковому співвідношенні, а деталізовано у показниках кількості отриманих голосів, як у загальнонаціональному масштабі, так і у регіональному вимірі, із розбивкою по виборчих дільницях. Це дасть можливість звірити офіційні результати голосування із протоколами, зменшуючи можливість фальсифікації результатів голосування [8].

5. Прозорість діяльності виборчих комісій. На цьому рівні необхідна умова демократичних виборів досягається шляхом відкритого доступу всіх представників політичних партій та кандидатів та ЗМІ до засідань виборчих комісій. Для цього комісії повинні завчасно інформувати громадян та представників ЗМІ, партій про проведення таких засідань, режим та місцезнаходження. Всі рішення комісій, які пов'язуються з проведеннями чи результатами виборів мають бути оприлюднені.

Таким чином, доступ громадськості і ЗМІ до такої інформації про вибори, яка належить державним органам та органам місцевого самоврядування без законно встановлених обмежень доступу є однією з основних гарантій прозорості виборів. Йдеться, звичайно, не про офіційні тексти законів і міжнародних угод, а про рішення виборчих комісій та інші адміністративні акти, що стосуються виборів та окремих суб'єктів виборчого процесу [9].

Підводячи підсумки можна сказати, що прозорість об'єднує такі якості інформації про вибори як доступність, достовірність та законність, а також передбачає не лише інформаційну відкритість, але і процесуальну (можливість бути присутнім на засіданнях ДВК і т.д.). Категорія прозорості передбачає: прозорість інформації про конкретного кандидата, політичну партію/блок, про доступ громадян до виборів, про фінансування кандидата/партії, про процесуальну сторону проведення виборів; прозорість діяльності виборчих комісій.

Підвищення рівня прозорості виборів має свої позитивні наслідки:

- підвищення довіри виборців до своїх кандидатів та держави, в обличчі органів влади, в цілому;
- наближення до загальновизнаних міжнародних стандартів проведення виборів;
- підвищення правової та політичної культури громадян;
- підвищення рівня участі громадян у виборах (збільшення відсотку явки);
- партії та кандидати повинні будуть реально опікуватися своїми виборцями, задля отримання перемоги;
- врешті-решт, встановлення реальної демократичної, правової держави.

З огляду на вищезазначене можна говорити про надзвичайну актуальність питання прозорості виборчого процесу. Втім, сучасна ситуація в Україні ще потребує подальших його досліджень та пропозицій щодо проведення виборчих реформ.

Література

1. Прозорі вибори та ЗМІ в Україні: правове регулювання / О. Винников, Л. Чорній. - К. : Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2003. - 168 с. - Бібліогр.: с. 165-167
2. Анцупов А.Я., Шипилов А.И. Словарь конфликтолога, 2009 г. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://vocabulary.ru/dictionary/887/word/dostovernost>
3. Центральна виборча комісія. Офіційний веб-сервер [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.cvk.gov.ua/vnd_2014/
4. Закон України "Про вибори народних депутатів України" від 17.11.2011 № 4061-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4061-17/page3>
5. Тищенко Ю. Низька явка підтверджує прозорість виборів [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://newsradio.com.ua/2014_10_27/Nizka-javka-p-dtverdzhu-prozor-st-vibor-v-pol-tolog-5178/
6. Закон України "Про вибори Президента України" від 05.03.1999 № 474-XIV [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/474-14/page4>
7. Постанова ЦВК "Про порядок контролю за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів політичних партій, кандидати у народні депутати України від яких зареєстровані в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, та кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах" від 16 травня 2014 року № 618 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0618359-14#n12>
8. Бучин М. Доступність інформації як умова гласності виборчого процесу [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/24751/1/49-112-113.pdf>
9. Стешенко Т.В., Стешенко Л.С. Питання прозорості виборчого процесу в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/6_SWMN_2015/Pravo/8_187644.doc.htm