

УДК 35.074.13

В. М. Козаков,
доктор державного управління, доцент, професор кафедри державної політики та управління політичними процесами, Національна академія державного управління при Президентові України

В. В. Генералюк,
магістр державного управління, аспірант кафедри державної політики та управління політичними процесами, Національна академія державного управління при Президентові України

ІНФОРМАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ЯК СКЛАДОВА РЕФОРМУВАННЯ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

У статті проаналізовані причини, які впливають на виникнення проблем у виборчій системі України. Розглянуто та проаналізовано інформаційний механізм, за допомогою якого можливе їх подолання.

In the article the reasons which affect the origin of problems in the electoral system of Ukraine are analysed. It is considered and an informative mechanism by means which possible their overcoming is analysed.

Ключові слова: виборча система, виборчий процес, діяльність ЗМІ, інформаційний механізм.
Key words: electoral system, electoral process, activity of MASS-MEDIA, informative mechanism.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Реалізація громадянами своїх виборчих прав потребує вирішення проблем, пов'язаних з недосконалістю системи політико-управлінських відносин. Внаслідок цього виникає потреба в формуванні нових засад організації виборчої системи та створення виборчого законодавства, яке відповідало б сучасним політичним реаліям.

Вказані проблеми зумовлюють необхідність розробки та застосування інформаційного механізму, який сприяв би нівелюванню негативних впливів на виборчу систему України та призвів би до її удосконалення.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання дослідження механізмів управління протягом останніх десятиліть знаходяться у сфері наукових інтересів багатьох вчених, таких як В. Авер'янов, Г. Атамчук, В. Афанасьєв, В. Бакуменко, І. Булеєв, Є. Григоніс, Л. Григорян, Н. Єсипчук, В. Князєв, М. Корецький, О. Коротич, М. Круглов, П. Надолішній, Н. Нижник, О. Оболенський, Г. Одінцова, Ю. Тихомиров, Л. Юзьков та ряду інших науковців. У наукових працях А. Дуди, С. Конанчук, А. Магери, В. Чорного ретельно досліджено проблематику використання адміністративного ресурсу.

Обґрунтування впливу держави на засоби масової інформації під час виборчого процесу досліджували науковці А. Магера, О. Нельга, О. Радченко.

НЕВИРШЕНІ РАНІШЕ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Це дослідження дозволяє звернути увагу на інформаційні особливості проведення виборчого процесу, на дискусійні питання, які виникають у процесі визначення конкретних шляхів розвитку виборчої системи України. Потребують вирішення питання чіткої регламентації участі ЗМІ у виборчому процесі, ролі церкви, удосконалення виборчого законодавства. Застосування інформаційного механізму як однієї зі складових реформування виборчої системи України сприятиме усуненню проблем в її функціонуванні.

Метою статті є дослідження інформаційного механізму реформування виборчої системи, аналіз основних правових документів, що функціонують у цій ділянці державного управління.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Одним з головних елементів діяльності виборчої системи будь-якої країни є діяльність засобів масової інформації. Їхню важливість складно переоцінити. Вони є необхідним елементом легітимації державної влади.

Інформаційний механізм легітимації є системою засобів інформаційного впливу на головних, другорядних і потенційних суб'єктів визнання політики, що забезпечують досягнення нових можливостей за рахунок зміни акцентів, контексту і значень подій, що відбуваються [5].

В умовах інформаційного суспільства засоби масової інформації здатні значно впливати на поведін-

ку виборця. Особливого значення цей інструмент має під час виборчого процесу, виконуючи такі важливі для суспільства функції, як інформування, забезпечення форуму для публічних дискусій і дебатів, забезпечення засобу для реалізації права на свободу слова [9].

Законодавство України по-різному регулює діяльність ЗМІ залежно від їхніх форм комунікативної діяльності — друковані, ефірні та електронні. Причому деякі з них, наприклад, радіо та телебачення, можуть належати одночасно до двох форм — ефірної та електронної (кабельної).

В основі діяльності усіх ЗМІ лежить право на таку загальнолюдську цінність, як свобода слова. Вона передбачає свободу від будь-яких форм втручання і контролю з боку владних структур, що містять елементи цензури та обмеження свободи змісту публікацій. Свободу слова зазвичай гарантують Конституції держав або міжнародні документи, наприклад, Європейська Конвенція з прав людини.

Обмеження ЗМІ як втілення свободи слова можуть здійснюватися за допомогою законів про наклеп та дезінформацію, про нерозповсюдження забороненої літератури. Підтримку ЗМІ як втілення свободи слова можуть здійснювати у формі конституційного захисту свободи слова і преси, відсутності цензури, законодавчого закріплення права журналіста не розкривати джерел своєї інформації в судових процесах та права громадян на доступ до інформації.

Зрозуміло, існує небезпека маніпулювання громадською думкою. Особливо ця небезпека зростає, коли ЗМІ перебувають у руках приватних структур, які належать до конкретних політичних сил або ж перебувають у прямій залежності чи підпорядкуванні владних структур. Таким чином, ці структури можуть визначати інформаційні приводи [7], на які реагує громадськість, та замовчувати або неповно висвітлювати ті факти, які мають надзвичайно важливе значення для суспільного життя. Останньою тенденцією у діяльності ЗМІ є розміщення замовної інформації, в якій переплутуються факти та їх інтерпретація, тенденційно висвітлюються суспільні процеси.

Основою для моделі вільного поширення інформації за допомогою електронних мереж є ідея рівного права на доступ до інформації без жодної дискримінації. Однак, постійно робляться спроби з боку законодавців обмежити свободу діяльності електронних ЗМІ шляхом впровадження дозволів на їхню реєстрацію, регламентування їхньої діяльності, перешкод у доступі до мереж трансляції.

Закон України "Про інформацію" встановлює загальні правові основи одержання, використання, поширення та зберігання інформації, закріплює право особи на інформацію в усіх сферах суспільного і державного життя України, а також систему інформації, її джерела, визначає статус учасників інформаційних відносин, регулює доступ до інформації та забезпечує її охорону, захищає особу та суспільство від неправдивої інформації [9].

Щоразу напередодні виборів Верховна Рада України приймає постанови, якими встановлюється мораторій на проведення перевірок ЗМІ під час чергового вибор-

чого процесу. Враховуючи, що в більшості випадків такі постанови приймаються, коли період виборчої агітації підходить до завершення цілком логічним є закріплення положень щодо заборони перевірок ЗМІ під час виборчого процесу на рівні закону, без прив'язки до постанов Верховної Ради. Така ситуація захистить ЗМІ від ситуації, у якій ЗМІ виступатимуть знаряддям в руках окремих політичних сил. Як правило, наслідки завершення кожних виборів для країни є важливим та вирішальним процесом для остаточного подолання кризових явищ в економіці, політиці країни та соціальній сфері. Також не слід забувати про важливу роль ЗМІ під час виборчого процесу, оскільки саме вони виконують важливу місію — доносять інформацію до суспільства, є джерелом інформації, яке допомагає населенню сформувати свої позиції, утвердити наміри та здійснити поінформований свідомий вибір.

Таким чином, необхідно внести до Закону України "Про вибори народних депутатів України", Закону України "Про вибори Президента України" та Закону України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" положення про те, що засоби масової інформації не можуть бути об'єктом планових перевірок органами влади або інших зовнішніх перевірок, крім тих, що проводяться за рішенням суду, у період з дня оголошення початку виборчого процесу до офіційного оголошення Центральною виборчою комісією результатів виборів.

Значним недоліком Закону "Про вибори народних депутатів" [2] є невідповідність його положень загальним нормам Конституції України та її міжнародних договорів, зокрема, Європейській Конвенції про права людини та основні свободи, Угоді про співпрацю з ЄС, Європейській конвенції про транскордонне телебачення. Такі положення часто є декларативними.

У ст.38 п.2 Закону України "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" [3] забороняється проводити передвиборчу агітацію особам, які не є громадянами України. Проте нічого не сказано про заборону використовувати ЗМІ, які належать цій особі на правах власності.

У вказаному законі із переліку підстав визнання голосування на виборчій дільниці не дійсним визнано "недопущення до приміщення, де проходить голосування (підрахунок голосів) осіб, які мають право бути присутні на дільниці — офіційні спостерігачі, журналісти, кандидати тощо" [3].

Рішення про позбавлення права участі зазначених осіб у засіданні виборчої комісії може бути прийняте простою більшістю голосів від кількості осіб, що беруть участь у засіданні комісії.

Також закритість процесу виборів у певних регіонах України посилюватиме норма про те, що офіційними спостерігачами від партій у відповідному окрузі можуть бути лише мешканці відповідної територіальної громади.

Значна концентрація фінансових і людських ресурсів серед політичних партій призводить до виникнення своєрідної поведінки серед політичних діячів, які нехтують суспільними інтересами, обмежуючись корпоративними інтересами лише конкретної партії.

Відсутність зворотних зв'язків через мережу незалежних ЗМІ не дозволяє державі визначати стан громадської думки щодо певних суспільних проблем та не забезпечує нормальний обмін думками з приводу можливих шляхів їхнього подолання, зокрема у виборчій системі. Таким чином, неможливо оперативно відреагувати на виниклі проблеми.

З точки зору представницької демократії у ході формування народного представництва, якому доручається сформувати уряд, повинен бути гарантований вільний дискурс щодо переваг та недоліків тих чи інших політичних цілей. Вільна демократична дискусія базується на незалежності ЗМІ.

Для гармонізації виборчого процесу слід внести зміни до чинного законодавства, які гарантували б доступ журналістів до виборчих дільниць, передбачити обов'язкове оприлюднення замовника агітації, конкретизувати відповідальність за порушення при веденні агітації тощо [8].

Оскільки Закон України "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" був схвалений пізно і потребував додаткових змін, час на достатню підготовку до виборів було значно скорочено, що мало прямий вплив на якість проведення виборів. Це теж можна вважати своєрідним інформаційним механізмом, який застосувала влада під час реформування виборчої системи в Україні.

Запропонований законом про вибори розподіл номерів партіям у списках для голосування відповідно до черговості подачі документів фактично привів до того, що правляча партія одержала перші номери у списках у 85% виборчих округів.

Законодавці не встановили законодавчого запровадження обмежень з правовою відповідальністю за їх порушення. Так, наприклад, заборонено:

- вести передвиборчу агітацію на громадському транспорті, на вокзалах, станціях тощо;
- випускати анонімні друковані агітаційні матеріали;
- розміщувати агітаційні матеріали в місцях, не передбачених для цього органами місцевого самоврядування;
- вести передвиборчу агітацію з наданням товарів та послуг [3].

Усі ці пункти регулярно порушуються під час виборів. Проте подібного не спостерігається зі ЗМІ, де відповідальність за порушення чітко прописана.

У ст.38 п.3 Закону України "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" говориться про те, що агітація в день виборів — розповсюдження виборчих листівок, плакатів, заклики до виборців голосувати за чи проти кандидатів або бойкотувати вибори в будь-який спосіб — забороняється [3]. Проте не встановлюється механізм покарання порушника.

В українському виборчому законодавстві практично відсутні положення, які стосуються етики професійної діяльності журналістів (представників ЗМІ) під час виборчих кампаній. Частина 4 статті 12 Закону України "Про вибори народних депутатів України" і частина 4 статті 7 Закону України "Про вибори Президента України" передбачають, що ЗМІ зобов'язані об'єктивно висвітлювати хід підготовки і проведення виборів [2].

У спеціальному законодавстві щодо ЗМІ питання професійної етики журналістів чи етики діяльності ЗМІ в Україні не врегульовуються, за винятком окремих декларативних норм.

Великий вплив на самовизначення виборців має використання церкви як інформаційного механізму впливу на електорат.

У ході передвиборчої агітації кандидати часто намагаються проводити публічні акції спільно зі священнослужителями. Такі дії межують зі спробою використати церкву у власних цілях.

Кандидати шукають собі виборців серед церковних людей, оскільки свідомі того, що з-посеред усіх суспільних установ саме церква користується найбільшою довірою. Вони також часто звертаються до священників, представляючи себе віруючими людьми, навіть якщо їх ніхто не бачив у церкві на богослужіннях. При тому кандидати намагаються схилити священнослужителів до участі у передвиборній агітації.

Знаючи, якою авторитетною для людей є позиція священника, кандидати просять його замовити за них добре слово перед парафіянами, а ще краще — з проповідальниці закликати їх молитися за того чи іншого кандидата як за надійну людину. Високо цінуються фотографії з групою мирян, ще більше — зі священником, і найбільше — з якимсь єпископом.

Такі дії не можуть викликати схвалення. На жаль, усе це межує з використанням церкви у своїх політичних цілях. Можна допустити, щоб підтримку в такій формі мав кандидат, який є справді віруючим, послідовно активним у церковній громаді членом, але і це не завжди є доречним [6].

Попри те, що передвиборча кампанія в Україні відповідає більше католицькій парадигмі, де кандидата, немов благословляють на "королівство", в середовищі двох найбільших православних церков не останнє місце займають ідеї православної парадигми. І в Московському, і в Київському Патріархатах є прагнення зайняти панівне, привілейоване місце в конфесійній палітрі України, тим самим сформувати симбіоз держави і церкви, як, наприклад, в Росії. Де Патріарх РПЦ доповідає президенту про реформи у внутрішньому житті церкви, а влада спокійно відсуває на маргінес всіх конкурентів державної церкви. Кожна з православних церков України бачить відповідно свого "православного царя".

Паралельно з цим в Україні стрімко починає розвиватись протестантська парадигма. У цьому середовищі все гучнішими стають голоси йти в політику і будувати державу на християнських засадах.

Загалом за останні 5 років традиційні церкви України дедалі обережніше ставляться до політичних процесів в державі та на офіційному рівні намагаються якомога більше дистанціюватись від політиків і наголосити на невтручанні своєї конфесії в політичні ігрища. А в багатьох, хто був охочий до співпраці, наступило неабияке розчарування [4].

Не видається можливим законодавчим шляхом регламентувати дотичність / недотичність Церкви до виборчого процесу, оскільки церква відділена від держави, а держава від церкви.

Безпосереднє застосування санкцій до іноземних мовників, що порушують національні правила щодо вис-

вітлення виборів можливе проти того, щоб іноземні ЗМІ володіли приміщенням чи майном в країні прийому (наприклад, шляхом стягнення штрафів з редакторів або припинення їх сигналу). Санкціонування може бути більш проблематичним у випадку, коли телебачення та радіо, чиї офіси знаходяться поза межами тієї країни, на яку транслюють, і тих, чий сигнал знаходиться поза межами технічного досягнення країни прийому. Коли необхідне спеціальне розшифровуюче обладнання для прийому програм в заданій країні, можна припинити чи блокувати прийом іноземних каналів. Знову ж таки для таких обмежень необхідне надійне юридичне обґрунтування.

Багато міркувань, що були викладені стосовно цифрових ЗМІ, а саме: проблеми юрисдикції, конфлікт законів, обґрунтування та приведення законів в дію — також стосуються і Інтернету.

Деякі сфери регулювання Інтернету є менш спірними, ніж інші, щодо пояснення регулювання. Багато країн включили до свого законодавства конкретні юридичні положення щодо реклами, періоду мовчання та соціологічних досліджень. Інші країни просують кодекси про саморегуляцію для Інтернет-провайдерів стосовно зазначених питань. Однак вимоги стосовно забезпечення вільного доступу зазвичай не вводяться в дію. Інші сфери регулювання часто є ще більш суперечливими, особливо у відношенні до редакторської політики висвітлення. Законодавство зазвичай віддає редакторське висвітлення подій на професійний розсуд самих електронних ЗМІ. Етичні журналістські цінності часто використовуються в якості посилання для інформування виборчого висвітлення, а не в якості нав'язаного ззовні регулювання.

ВИСНОВКИ

Беручи до уваги надзвичайну важливість інформаційного механізму як невід'ємної складової реформування виборчої системи України, ми дійшли висновку, що необхідно здійснити певні законодавчі дії, спрямовані на її удосконалення.

Так, необхідно застосувати дворівневий підхід до впорядкування законодавства в ділянці діяльності ЗМІ. Крім закону, що регламентує діяльність ЗМІ, необхідні також спеціальні правила на період виборчої кампанії, які б встановлювали спеціальні інструкції щодо діяльності ЗМІ у цей період.

Необхідно визначити рівні регульованості різних ЗМІ, залежно від їхнього статусу — державні ЗМІ, громадські, приватні, партійні.

Важливе значення має регламентування права вільного доступу до ЗМІ, що фінансується з громадських внесків — партійне мовлення та спеціальні виборчі програми.

Необхідно законодавчо визначити механізм регулювання принципу рівності у висвітленні новин.

Потребують приведення в дію відповідні положення, які регламентували б отримання оплати за рекламу. Таке визначення охоплює як традиційну площу для реклами, так і інші форми, як, наприклад, спонсорство. Необхідно здійснити інші регулятивні заходи, що спрямовані проти прихованої реклами.

Важливо детальніше розглянути специфічні питання,

що стосуються місцевих виборів та референдумів.

Аналіз іноземного досвіду у цьому питанні дозволяє зробити висновок про необхідність формування в Україні діяльності професійних спілок журналістів, які впроваджували б професійну етику та здійснювали контроль за її дотриманням, захищали право журналістів на об'єктивне та незалежне викладення своєї позиції.

Потребує внесення до законодавства також питання оприлюднення політичними партіями своїх виборчих програм, кандидатами в депутати декларацій про доходи, обов'язкове знання державної мови, відсутності судимостей, наявність вищої освіти.

Необхідно доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення статтями про відповідальність за дрібні порушення виборчого законодавства.

Перспективи подальших досліджень правових механізмів державного управління у виборчій системі України полягають у з'ясуванні специфіки реалізації цих механізмів з урахуванням політичної ситуації та особливостей українського суспільства, вивчення європейського досвіду та їхнього системного використання.

Література:

1. Конституція України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>
 2. Закон України "Про вибори народних депутатів України". — К.: Атіка, 2004. — 128 с.
 3. Закон України "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=14%-2F98-%E2%F0>
 4. Бабинський А. Церква на тлі виборів [Електронний ресурс] / А.Бабинський // Zaxid.net: електронне видання — Вип. 09.01.2009. — Режим доступу: <http://www.zaxid.net/article/56207/>
 5. Висоцький О.Ю. Сутність легітимації політики // Політичний менеджмент. — К., 2004. — № 4 (7). — С. 24—34.
 6. Дзеркало тижня [Електронний ресурс]. — Вип. 07.10.2010. — Режим доступу: <http://news.dt.ua/news/41814>
 7. Іванеско Д.С. Тематика та зміст програм новин загальнонаціональних телеканалів України під час парламентських виборів 2006 р. [Електронний ресурс] / Іванеско Д.С. // Електронна бібліотека Інституту журналістики. — Режим доступу: <http://journalib.univ.kiev.ua/index.php?act=article&article=2112>
 8. Напрями вдосконалення виборчої системи України [Електронний ресурс] / Правовий тиждень: щотижнева інформаційно-правова газета. — Вип. 16(89). — 15.04.2008. — Режим доступу: <http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=360>
 9. Фетеску І.А. Шляхи вдосконалення механізмів державного управління електоральним процесом в Україні [Електронний ресурс] / Фетеску І.А. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління. — Одеса, 2008. — 187 с. — Режим доступу: <http://www.library.oridu.odessa.ua/>
- Стаття надійшла до редакції 01.12.2010 р.*