

УДК 342.843.22

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Яроменко О.В.

Національний університет «Одеська юридична академія»

У статті розглядаються теоретичні аспекти інформаційного забезпечення виборчого процесу. Здійснено аналіз норм законодавства про вибори та його складової- підінституту інформаційного забезпечення. Розкривається роль зазначення інформаційного забезпечення, як окремого аспекту виборчого процесу. Визначені основні цілі та види інформування виборців. Відкриті окремі проблемні питання регулювання ролі та функцій ЗМІ у процесі інформаційного забезпечення.

Ключові слова: вибори, інформаційне забезпечення, виборчий процес, ЗМІ, інформування виборців.

Постановка проблеми. Серед всіх категорій прав людини і громадянина виборчі права та свободи громадян, які дають їм можливість реалізувати весь потенціал прямого народовладдя, є однією з найбільш вразливих. Правове регулювання інформаційного забезпечення має бути спрямоване на доведення до відома виборців якісної, достовірної та повної інформації, яка здатна забезпечити свободу вибору та достовірність результатів волевиявлення виборців, з обов'язковою умовою розмежування інформації та агітації. Питання взаємодії норм виборчого законодавства та норм інформаційного права тісно переплітається та взаємодіє в межах норм інформаційного забезпечення виборчого процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти інформаційного забезпечення виборчого процесу досліджували науковці та дослідники: В. Алексєєв, М. Афанасьєва, О. Барабаш, Ю. Друк, І. Зайця, В. Кампо, Р. Князевич, М. Козюбри, І. Коліушка, В. Кравченка, О. Майданник, М. Орзіха, В. Погорілка, О. Пушкіної, М. Ставнійчук, П. Стецюка та інших учених. Думки науковців з питань інформаційного забезпечення виборчого процесу в Україні різняться, оскільки бачення кожного ґрунтується на власному науковому та практичному досвіді.

Метою даної статті є дослідження взаємодії та взаємодії норм виборчого законодавства та норм інформаційного права. Визначення оптимального співвідношення правового регулювання розповсюдження інформації в цілому та спеціального правового регулювання розповсюдження інформації про виборчий процес, який має відповідати потребам забезпечення та захисту виборчих прав громадян.

Виклад основних положень. Встановлення певних особливостей правового регулювання поширення інформації, пов'язаної з виборчим процесом обумовлено об'єктивними причинами.

Це перш за все зв'язок поширення такої інформації з функціонуванням інститутів безпосереднього народовладдя. До того ж інформаційне забезпечення виборів є (особливо в частині агітаційної діяльності) самою політизованою і експресивною складовою виборчого процесу. Воно являє собою широке поле для застосування різного роду негативних технологій, в тому числі здійснюваних з метою маніпулятивного впливу на виборців. Найчастіше маніпуляцію розуміють як негативне явище, маючи на увазі певний вид психологічного або іншого впливу на людину,

мистецьке використання якого веде до прихованого спонування в людині намірів, які не збігаються з її актуально існуючими бажаннями або визначають як програмування думок і прагнень людей, їхніх настроїв з метою забезпечення поведінки, яка необхідна суб'єктам маніпуляції [1].

У зв'язку з цим перед законодавцем стоїть відповідальне завдання пошуку золотої середини в правовому регулюванні інформаційного забезпечення виборчого процесу, підтримки раціонального балансу між імперативним законодавчим регулюванням відносин в цій сфері і етичним, фаховим саморегулюванням діяльності виробників і розповсюджувачів спеціальної інформації про вибори.

В міжнародно-правових актах питанню виборів та вільного інформаційного обміну в виборчому процесі приділяється доволі багато уваги. Декларація прав людини і громадянина у своїх статтях наголошує що кожна людина має право на свободу своїх переконань та на вільне вираження їх. Це право включає свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів (стаття 19). У статті 21 Декларації закріплено, що воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні провадитись при загальному і рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування [2].

Аналізуючи положення статті 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [3] та статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [4] в контексті виборчого процесу, можна прийти до висновку про те, що ці положення закріплюють, по-перше, право виборців робити свій вибір не наосліп, а на підставі повної і достовірної інформації про вибори; по-друге, право кандидатів на доведення до відома виборців своїх передвиборчих програм; по-третє, право організацій, що здійснюють випуск ЗМІ, доводити до виборців повідомлення з питань, що мають суспільний інтерес, а також викладати свою точку зору на виборчу кампанію.

Становлення демократичних інститутів супроводжується, зокрема, постійною модернізацією виборчого законодавства, застосуванням новітніх технологій та електоральних процедур. При цьому вихідним і визначальним критерієм

розробки й використання технологій у виборчій практиці повинні бути їхня відповідність демократичним принципам, морально-етичним нормам, спрямованість на забезпечення реалізації основних політичних прав і свобод громадян, суворе дотримання правових приписів, оскільки використання технологій, які не відповідають зазначеним критеріям, веде до руйнування демократичного правопорядку [5].

Інформаційне забезпечення виборчого процесу слід розглядати в трьох аспектах:

- по-перше, як комплексний правовий інститут, який представляє собою сукупність взаємопов'язаних правових норм, предметом регулювання яких виступають відносини, що складаються в сфері виробництва і поширення спеціальної інформації про вибори в період виборчої кампанії;

- по-друге, що вже відзначено, як складову частину системи гарантій виборчих прав громадян України;

- по третє, як складову частину виборчого процесу.

У складі інституту інформаційного забезпечення виборчого процесу логічним є виділити два підінститути – інформування виборців, та передвиборну агітацію.

Інформування виборців, слід розглядати в двох аспектах – як сукупність норм законодавства про вибори та складову підінституту інформаційного забезпечення, і як певну інформаційну діяльність в ході виборчої кампанії. Чинне законодавство України про вибори не містить визначення інформаційного забезпечення виборців та учасників виборчого процесу, тому виокремило спеціальну групу норм, встановлює цільове призначення інформаційного забезпечення виборів – забезпечення виборцям можливості доступу до різнобічної, об'єктивної та неупередженої інформації, потрібної для здійснення усвідомленого, поінформованого, вільного вибору (ст. 63 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 р. з подальшими змінами) [6]. Новітнє законодавство про місцеві вибори 2015 р. також закріплює подібні положення як основні засади інформаційного забезпечення виборів (ст. 49 Закону України «Про місцеві вибори») [7].

Тому у другому з названих аспектів інформування виборців, яке здійснюється в період виборчої кампанії, виражається в систематичній діяльності по доведенню до відома виборців, об'єктивної і достовірної інформації, пов'язаної з виборами, що не носить агітаційного характеру.

Передвиборну агітацію слід розглядати в двох аспектах. По-перше, передвиборна агітація, є підінститутом (субінститутом) інституту інформаційного забезпечення виборчого процесу, що представляє собою сукупність правових норм, що регламентують порядок агітаційної діяльності в період виборчої кампанії [8]. Названі норми містяться в виборчому законодавстві України, а також в деяких підзаконних актах. Більш широко передвиборна агітація, як підінститут (субінститут) інформаційного забезпечення виборів, може бути охарактеризована як сукупність матеріальних і процесуальних норм виборчого права, які регулюють відносини, що виникають між суб'єктами виборчого процесу під час здійснення ними діяльності, з метою спонукання виборців

голосувати за або не голосувати за певного кандидата або партію-суб'єкта виборчого процесу.

По-друге, на відміну від інформаційного забезпечення виборів в цілому і інформування виборців, передвиборну агітацію слід розглядати також як окрему стадію виборчого процесу, лімітовану визначеними тимчасовими рамками, які детерміновані іншими стадіями.

Вже згадана в якості стадії виборчого процесу, передвиборна агітація є строго обмежена строками агітаційного періоду, врегульована матеріальними і процесуальними нормами виборчого права інформаційна діяльність уповноважених суб'єктів виборчого процесу, метою якої є спонукання виборців до голосування за або проти кандидатів, списків кандидатів, яка взаємопов'язана з іншими стадіями виборчого процесу.

Чинне виборче законодавство закріплює перелік інформації, яка повинна доводитись до електорату. Крім того, варто відзначити позитивний момент, який є уніфікований у виборчих законах та дає змогу підняти проблему гласності виборів на якісно новий рівень. Чинні нормативно правові акти містять окремий розділ під назвою «Інформаційне забезпечення виборів» яке законодавець поділяє на загальне та спеціальне (ст.ст. 64-65 Закону України «Про вибори народних депутатів України» та ст.ст. 50, 51 Закону України «Про місцеві вибори») [6; 7]. До загального інформаційного забезпечення виборів законодавство відносить: виборчі права громадян та способи їх здійснення і захисту; можливість та процедури перевірки наявності громадян у Державному реєстрі виборців та списках; можливість та порядок зміни місця голосування без зміни виборчої адреси; адресу місцезаходження комісій; адреси приміщень для голосування, дату та час волевиявлення; підстави та процедури отримання можливості голосувати за місцем перебування; процедуру голосування та спосіб заповнення бюлетеня; право на оскарження порушень своїх виборчих прав та способи здійснення цього права; відповідальність за порушення законодавства. Опублікування вищезгаданої інформації законодавець поклав на Центральну виборчу комісію, яка повинна розміщувати її на своєму офіційному веб-сайті.

Спеціальне інформаційне забезпечення виборів включає факти та події, пов'язані із виборами. Крім того, воно стосується інформації про суб'єктів (дані про партії, кандидатів та суб'єктів їх висування; передвиборчі програми та інформацію про виборчі фонди і способи здійснення внесків до них; відомості про оголошення суб'єктам попередження чи рішення про скасування їхньої реєстрації тощо). При цьому участь у спеціальному інформаційному забезпеченні законодавець дозволяє засобом масової інформації на замовлення Центральної виборчої комісії або ж із власної ініціативи (у випадку поширення інформації про події та факти щодо виборів).

Цілі інформування виборців визначаються спільною метою інформаційного забезпечення виборів, позначеної в статті 71 Конституції України – «вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голо-

сування. Виборцям гарантується вільне волевиявлення». Аналізуючи названу і інші норми, присвячені інформуванню виборців, можна виділити основні цілі такого інформування:

- доведення до відома виборців інформації про проведення виборів, з тим, щоб забезпечити їх обізнаність про дату голосування, встановлені законом строки та порядок виборчих дій, можливість їх участі в цих виборах;
- доведення до відома виборців, об'єктивної інформації про проведені кандидатами, Центральною виборчою комісією, партіями, іншими суб'єктами виборчого процесу передвиборних заходів;
- ознайомлення виборців з електоральним настроєм певного кола громадян шляхом опублікування результатів опитувань суспільної думки, пов'язаної з виборами;
- забезпечення максимальної інформованості громадян про всі події та заходи, пов'язані з проведеними виборів, що сприяє формуванню цілісної об'єктивної картини поточної виборчої кампанії, у виборців;
- доведення до відома виборців, відомостей про підсумки голосування та про результати виборів, а також відомостей про витрачання коштів відповідного бюджету виділених на підготовку і проведення виборів.

Роз'яснення законодавства про вибори, особливості його застосування в конкретних кампаніях, оперативне інформування учасників виборчого процесу про терміни і порядок здійснення виборчих дій, дій з підготовки та проведення голосування, про явку виборців, опублікування відомостей про підсумки голосування та про результати виборів, є необхідною умовою проведення будь-якої виборчої кампанії. Інформування виборців доволі багатопланова процедура і може бути класифікована за видами.

В основу виділення видів інформування можуть бути покладені різні класифікаційні критерії. Диференціювати інформування виборців на види можливо залежно від характеру інформації і від суб'єктів, які здійснюють інформування. За цим критерієм можна виділити наступні види інформування виборців [9]:

1. Інформування виборців виборчими комісіями (в тому числі через засоби масової інформації) про хід підготовки і проведення виборів, про строки та порядок вчинення виборчих дій, про виборче законодавство, про кандидатів, про політичні партії, про підсумки голосування та про результати виборів.
2. Інформування виборців, про вибори органами державної влади, органами місцевого самоврядування (за винятком інформування про кандидатів та політичні партії).
3. Інформування виборців про проведення виборів засобами масової інформації.
4. Інформування виборців про вибори фізичними та іншими, крім зазначених вище, юридичними особами.
5. Інформування виборців про вибори за допомогою опублікування (оприлюднення) результатів опитувань громадської думки, пов'язаних з виборами.

Є підстави виділити два види інформування виборців відносно суб'єктів від яких виходить

інформація: офіційне інформування і неофіційне інформування, хоча виборче законодавство в Україні не містить таких термінів.

Офіційне інформування виборців здійснюється визначеними законом суб'єктами інформування з боку держави, виборчими комісіями, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, відповідними посадовими особами, в тому числі через засоби масової інформації – на принципах достовірності, неупередженості та юридичної значущості поширюваної інформації.

Серед названих принципів особливо підкреслимо принцип юридичної значущості інформації. Оскільки офіційне інформування виборців здійснюється органами, що представляють інтереси держави та адміністративно територіальних одиниць, тому інформація яка поширюється в його рамках має публічно-правовий зміст, відповідно має офіційний характер. Юридична значимість інформації є основним критерієм, який вирізняє офіційне інформування від неофіційного [10].

На відміну від офіційного інформування, неофіційне інформування виборців здійснюється іншими визначеними виборчим законодавством суб'єктами інформування (організаціями, що здійснюють випуск засобів масової інформації, журналістами, іншими, крім названих, фізичними і юридичними особами) і має відповідати принципам об'єктивності і достовірності, не повинно порушувати рівність прав і можливостей кандидатів, партій-суб'єктів виборчого процесу. Основними різновидами неофіційного інформування учасників виборчого процесу є висвітлення виборчої кампанії організаціями, які здійснюють випуск ЗМІ, і опублікування (оприлюднення) результатів опитувань громадської думки, пов'язаних з виборами. Неофіційне інформування виборців в формі висвітлення виборчої кампанії в ЗМІ надає організаціям, що здійснюють випуск засобів масової інформації, і журналістам можливості для реалізації права на висловлення власної думки. Звісно ж, що під освітленням виборчої кампанії організаціями, що здійснюють випуск ЗМІ, і журналістами в рамках неофіційного інформування слід розуміти розповсюдження пов'язаних з виборами матеріалів в програмах новин, а також присвячених виборам редакційних та авторських публікацій (нарисів, оглядів поточних подій виборчої кампанії), підготовлених безпосередньо редакціями, журналістами. При цьому інформаційна діяльність організацій, що здійснюють випуск засобів масової інформації, і журналістів не повинна містити елементів (ознак) передвиборної агітації.

Інформаційне забезпечення визначає, яким чином відбувається налагодження системи передачі інформації та включає в себе автоматизовану інформаційно-телекомунікаційну систему «Державний реєстр виборців». Завдяки цій системі здійснюється зберігання, обробка даних, які містять передбачені законом відомості та користування ними з метою забезпечення державного обліку виборців.

Висновок. Норми інформаційного забезпечення виборів мають свої історичні традиції в системі правового регулювання виборчого процесу в Україні. Незважаючи на те, що нормативна дефініція інформаційного забезпечення виборів

відсутня, законодавець визначив коло суб'єктів і принципи інформування. Сьогодні інформаційне забезпечення виборів є важливою гарантією реалізації виборчих прав громадян України. Як правова гарантія інформаційне забезпечення виборів включає в себе норми про умови і обмеження реалізації права на інформацію про вибори, а також про способи їх захисту, встановлює юридичну відповідальність, яка застосовується до порушників. В системі правових гарантій виборчих прав громадян інформаційне забезпечення

відноситься до основних гарантій, оскільки має закріплення в Конституції України.

Волевиявлення виборця на виборах формується на підставі отриманих ним відомостей, які забезпечуються конституційним правом на вільне одержання та поширення інформації. Такі якості інформування виборців, як об'ємність, об'єктивність, достовірність, нейтральність і своєчасність, визначають якість вибору і в кінцевому підсумку – якість народного представництва в обраних органах державної влади.

Список літератури:

1. Афанасьєва М.В. Виборча інженерія як законодавче проектування // Актуальні проблеми політики: зб. наук. праць. – О.: Фенікс, 2010. – Вип. 40. – С. 63-69.
2. Загальна декларація прав людини. Прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_015
3. Міжнародний пакт про громадянські й політичні права. Прийнято 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН. Документ ООН А/RES/2200 А (XXI), Електронний ресурс: <https://uk.wikipedia.org/wiki>
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Конвенцію ратифіковано Законом № 475/97 ВР від 17.07.97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004
5. Афанасьєва М.В. Конституційно-правове забезпечення виборчих технологій в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.В. Афанасьєва. – Одеса, 2003. – С. 1.
6. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4061-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>
7. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595-19>
8. Нечипоренко Т.В. Информационное обеспечение выборов – институт избирательного законодательства Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010.
9. Белоус Ю.С. Конституционно-правовые основы разграничения предвыборной агитации и информационного обеспечения выборов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб, 2011. – С. 8.
10. Уханова А.П. Информирование избирателей как элемент информационного обеспечения выборов // Научный журнал Ученые записки Петрозаводского государственного университета. 2012. № 7. Т. 2. Серия: общественные и гуманитарные науки.

Ярмоленко О.В.

Национальный университет «Одесская юридическая академия»

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Аннотация

В статье рассматриваются теоретические аспекты информационного обеспечения избирательного процесса. Осуществлен анализ норм законодательства о выборах и его составляющей – подинститута информационного обеспечения. Раскрывается роль информационного обеспечения, как отдельного аспекта избирательного процесса. Определены основные цели и виды информирования избирателей. Открыты отдельные проблемные вопросы регулирования роли и функций СМИ в процессе информационного обеспечения.

Ключевые слова: выборы, информационное обеспечение, избирательный процесс, СМИ, информирование избирателей.

Yarmolenko O.V.

National University «Odesa Law Academy»

INFORMATION SUPPORT ELECTORAL PROCESS: THE THEORETICAL ASPECT

Summary

The article deals with theoretical aspects of information support of the electoral process. The analysis of the norms of the legislation on elections and its component – the Information Support Institute. The role of information support as a separate aspect of the electoral process is disclosed. There are defined main goals and types of informing voters. There are opened separate problematic issues of regulating the role and functions of the media in the process of information support.

Keywords: election, information, electoral process, media, voters.