

ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ ЯК МЕХАНІЗМ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ ПОЛІТИЧНІЙ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

DEMOCRATIZATION OF THE ELECTORAL PROCESS AS A MECHANISM FOR PREVENTING AND COUNTERING POLITICAL CORRUPTION IN UKRAINE

Мисинин О.С.,

аспірант кафедри парламентаризму

*Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Стаття присвячена дослідженню проблем функціонування політичного інституту виборів у контексті запобігання і протидії політичній корупції в Україні. Автором обґрунтовано, що у нинішніх складних умовах боротьби України за незалежність проти російської агресії дана проблематика зберігає надзвичайно високу актуальність і практичну затребуваність. Метою написання статті стало визначення перспективних напрямків демократизації виборчого процесу як механізму запобігання і протидії політичній корупції в Україні. Проаналізовано нову модель виборчої системи, запроваджену прийняттям Виборчого кодексу України. Окрема увагу автором присвячено аналізу тих її компонентів, що негативно впливають на дотримання принципів рівного і вільного доступу кандидатів і політичних партій до участі у місцевих виборах. Розглянуто актуальні нормотворчі ініціативи з вдосконалення виборчого права та запропоновані конкретні кроки, спрямовані на розв'язання: проблеми дочасної і прихованої передвиборної агітації; усунення несправедливого виборчого бар'єру для самовисуванців на місцевих виборах; мінімізації нерівного доступу кандидатів у депутати місцевих рад до зовнішніх рекламоносіїв під час виборчого процесу. Зроблено висновок, що модифікація виборчої системи і демократизація електорального процесу у напрямі підвищення прозорості електоральних процедур, їх фінансового та матеріального забезпечення, формування виборчих фондів і звітності, інших інструментів добросесні учасників виборів може стати ефективним засобом для вироблення політичної волі у державного керівництва стосовно запобігання і протидії політичній корупції в суспільстві. Обґрунтовано, що вибори як механізм боротьби з цим негативним соціально-політичним явищем є релевантним тільки у синергії із іншими правовими й політичними компонентами системи запобігання і протидії політичній корупції.

Ключові слова: політична корупція, система запобігання і протидії політичній корупції, виборчий процес, виборча система, місцеві вибори, добросесність учасників виборів.

The article is devoted to the research of the functioning the political institution of elections in the context of preventing and countering political corruption in Ukraine. The author proves that in the current difficult conditions of Ukraine's struggle for independence against Russian aggression, this area is extremely relevant and practical. The article emphasizes that Ukrainian political studies pay very little attention to such aspects of improving the efficiency of preventing and countering political corruption system as democratization of electoral system and increasing the transparency of the electoral process. The goal of the article was to identify promising directions of democratization the electoral process as a mechanism for preventing and countering political corruption in Ukraine. The new model of the electoral system introduced by the adoption of the Electoral Code of Ukraine is analyzed. Special attention is paid to the analysis of its components that negatively affect the observance of the principles of equal and inclusive access of candidates and political parties to participate in local elections. The author considers the current rule-making initiatives to improve the electoral law and proposes specific measures aimed at solving: the problem of early and hidden election campaigning; elimination of unfair electoral barriers for self-nominated candidates in local elections; minimization of unequal access of candidates for deputies of local councils to outdoor advertising space during the electoral process. It is concluded that the democratization of the electoral process in the direction of increasing the transparency of electoral procedures, their financial and material support, the formation of electoral funds and reporting, and other instruments of fairness of election participants can be an effective instrument for developing the political will of the state leadership to prevent and combat political corruption in society. It is proved that elections in themselves as a channel for selecting the political elite do not guarantee that a critical mass of highly moral and professional politicians with the appropriate will to fight political corruption will gather in the legislative and executive bodies. It is substantiated that elections as a mechanism to counter this negative socio-political phenomenon is relevant only in synergy with other legal and political components of the system of preventing and countering political corruption. The development of moral and ethical standards of behavior Ukrainian parliamentarians and senior officials is considered as a perspective direction for further research.

Key words: political corruption, preventing and countering political corruption system, electoral process, electoral system, local elections, fairness of election participants.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Корупція й особливо такий її різновид як політична в сучасному світі становить серйозну загрозу державі, демократії, правам людини та соціальній справедливості. За умов слаб-

кості формальних інститутів суспільства політична корупція, яка за своєю природою є неправомірним використанням суб'єктами політичного процесу у своїх корисливих і позасуспільних інтересах політичну владу та інших публічних ресурсів, має руйнівний вплив на політичну систему України.

Незважаючи на суттєвий прогрес України у розбудові сучасної системи запобігання і протидії корупції, передусім модернізації антикорупційного законодавства та створення відповідної інституціональної інфраструктури за європейським зразком, зусилля з мінімізації рівня політичної корупції в Україні наразі не призвели до очікуваного результату. На заваді цьому стоїть як прогалини в інституційно-правовому забезпеченні боротьби з причинами і проявами політичної корупції, так і традиційно слабка політична воля самих законодавців боротися з корупційними проявами в державі, обумовлена банальним небажанням частини політичної еліти втратити важелі впливу на засоби обслуговування власних корисливих інтересів, якими для багатьох із них є інституції публічної влади. Тож у нинішніх складних умовах боротьби України за незалежність проти російської агресії проблематика запобігання і протидії політичній корупції зберігає надзвичайно високу актуальність і практичну потребу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема виникнення, протидії та запобігання політичній корупції у різних сферах політичної системи України має міждисциплінарний характер дослідження. Серед досліджень політологічного та іншого спрямування, присвячених висвітленню різних аспектів відповідної діяльності, зокрема у контексті демократизації політичних інститутів держави, варто відзначити роботи таких науковців як О. Науменко [6], А. Тиньков [15], В. Трепак [17], Ю. Якименка [16] та ін.

Поряд із цим у вітчизняній фаховій літературі дуже мало розкривається проблематика підвищення ефективності системи запобігання і протидії політичній корупції через призму демократизації виборчої системи, підвищення прозорості виборчого процесу та інших аспектів функціонування виборів як політичного інституту, який нажалі є одним із засобів укорінення корупційних практик в державі. Серед останніх поодиноких досліджень у цьому напрямі, наприклад, можна відзначити дисертаційну роботу В. Трепака «Теоретико-прикладні проблеми запобігання та протидії корупції в Україні» (2020 р.), в якій вибори розглядаються чи не як «єдиний юридичний варіант вироблення політичної волі у вищого державного керівництва на системну протидію корупції» шляхом формування «...антикорупційної за своєю сутністю і спрямованістю публічної влади» [17, с. 204]. Незважаючи на дискусійність висновків дослідника, є очевидним, що допоки легітимні канали рекрутування у владу уможливають потрапляння на політичні та публічно-управлінські посади носіїв корупційних практик жодні зусилля у запобіганні і протидії політичній корупції не матимуть очікуваного результату. Вище вказане обумовлює мету даного дослідження.

Метою статті є визначення перспективних напрямків демократизації виборчого процесу як механізму запобігання і протидії політичній корупції в Україні.

Виклад основного матеріалу. Самі по собі вибори можуть виступати і як засобом укорінення певних корупційних практик, так і способом запобігання і протидії політичній корупції. Як справедливо підкреслює В. Трепак, вибори як демократична форма формування публічної влади можуть мати абсолютно різні результати: або ж бути потужним засобом протидії корупції, або ж (у разі маніпулятивного використання і корупційного способу проведення) призводити до укорінення корупції [17, с. 204].

Виборча система України створює низку механізмів потрапляння у законодавчі органи влади потенційних корупціонерів. Це відбувається шляхом домовленостей щодо ціни номера в «прохідній» частині списку для лобістів інтересів спонсорів політичної партії або навіть для самих представників т.з. «олігархічного капіталу» [6, с. 144-145]. Іншим способом є перемога на виборах в мажоритарних округах, що стає можливою завдяки не дуже прозорим джерелам самофінансування своєї виборчої кампанії т.з. «мажоритарщиками». Поряд із цим роль традиційних представницьких органів партій при формуванні партійних списків на вибори, таких як з'їзди, поступається волюнтаристським рішенням керівництва партій та їх фінансових спонсорів, що робить весь процес селекції кандидатів у народні депутати підпорядкованим саме цим суб'єктам, котрі фактично стимулюють формування у партіях, а після виборів – і серед депутатського корпусу представницьких органів влади клієнтелістських і лобістських угруповань [16, с. 124-125]. Все це закономірно призводить до використання політичними силами та пов'язаними з ними центрами впливу законодавчого органу держави як інструмента, спрямованого на задоволення власних політичних та економічних інтересів [15, с. 129-130], а отже і до підміни у значній частині народних обранців суспільних інтересів волею осіб, яким вони зобов'язані своєю присутністю в парламенті чи представницькому органі місцевого самоврядування.

Важливим чинником впливу на нормативно-правову базу, що регулює проведення виборів в Україні та суміжне з нею законодавство, була і є кон'юнктура політичного протистояння у владних інституціях. Кожне оновлення виборчої системи здебільшого залежало або від поточної, як правило кризової, політичної ситуації, або відбувалося на угоду тих хто, мав можливість «переписати» законодавство під себе, при цьому як раз напередодні виборів. Хоча, відповідно до міжнародних норм, виборче законодавство не повинно

змінюватися менше ніж за рік до виборів, оскільки це ставить великі (як привило парламентські партії) і новоутворені (а також дрібні) партії в нерівні умови для підготовки до виборів (останнім партіям, до-речі, потрібно значно більше часу для розгортання агітаційної діяльності). Тим не менш за весь період незалежності України її виборче законодавство зазнавало суттєвих змін щонайменше п'ять разів:

- у 1990 р. та 1994 р. вони проходили за мажоритарною виборчою системою;
- у 1998 р. – за мажоритарно-пропорційною системою;
- у 2006 р. і 2007 р. (позачергово) – за пропорційною системою;
- у 2002 р., у 2012 р., позачергові у 2014 р. і 2019 р. – за пропорційно-мажоритарною системою;
- 25 жовтня 2020 р. (місцеві вибори) – за пропорційною системою, хоча і модифікованою – із відкритими списками (згідно нового Виборчого Кодексу України від 19.12.2019 р. № 396-IX [3]). Наразі передбачається, що всі наступні парламентські, президентські та місцеві вибори мають проходити за цією моделлю.

Виборчий Кодекс передбачає, що вибори Президента та міських голів у містах із кількістю виборців 75 тис. і більше відбуваються за мажоритарною системою абсолютної більшості; вибори народних депутатів, а також у сільські, селищні та міські ради, якщо кількість виборців у відповідній громаді становить 10 тис. і більше, районні та обласні ради та Верховну Раду АРК – за пропорційною виборчою системою із відкритими списками; вибори сільського, селищного та міського голови в містах із кількістю виборців до 75 тис. мають проходити за мажоритарною виборчою системою відносної більшості в єдиному одномандатному окрузі. Для участі у парламентських виборах політична партія має сформувати відкритий загальнонаціональний список своїх кандидатів, потім із цих кандидатів формуються регіональні списки по кожному з 27 округів [3]. За задумом законодавців, виборець буде голосувати не лише за партію, але і за конкретного кандидата у її списку. Крім того, Кодекс лімітує виборчі фонди, а також фінансові звітність кандидатів у президентських та парламентських виборах (останню аналізують Центральна виборча комісія та НАЗК, котра також уповноважена складати протоколи за порушення порядку подачі звітності).

Варто визнати, що нова виборча система є більш гнучкою, ніж попередні і значно більшою мірою відповідає реаліям децентралізації системи політичного управління суспільства. Інша річ, що у Верховній Раді вже зареєстровані законодавчі ініціативи, котрі фактично скасовують модель виборів народних депутатів за пропорційною сис-

теми із відкритими списками. У законопроекті за номером 6444 від 17.12.2021 пропонується відтермінувати до 2027 р. введення відповідної системи парламентських виборів. Натомість до цього встановити т.з. «перехідний період» - буцімто для «якісної підготовки до впровадження нової пропорційної виборчої системи через активне партійне будівництво в регіонах України» [11]. А, отже, наступні вибори до Верховної Ради ініціатори законопроекту пропонують знову провести за пропорційно-мажоритарною системою.

Хоча розгляд Парламентом і тим більше прийняття подібних «корегувань» є поки що під великим сумнівом, як показує практика, не варто недооцінювати політичну волю депутатів змінювати «правила гри», керуючись політичною кон'юнктурою. Свіжим прикладом цього є те, що деякі ключові зміни у чинне виборче законодавство (Кодекс) стосовно електорального процесу на місцевих виборах вносилися у Парламенті за характерною звичкою: під чергові вибори, що пройшли 25 жовтня 2020 р. Недаремно, багатьма дослідниками і особисто автором, котрий має власний досвід суб'єкта виборчого процесу, основні проблеми із законодавчим забезпеченням виборчого процесу (частина з яких має корупційно-огенну природу) наразі фіксуються не стільки в системі парламентських і президентських виборів, скільки в місцевих.

Варто відзначити наступні обмеження, що негативно впливають на дотримання принципу рівних можливостей у суб'єктів виборчого процесу:

- право балотуватися на виборах до обласних, районних, районних в містах, міських, сільських та селищних рад з кількістю виборців 10 тис. і більше наразі передбачено виключно для кандидатів від партій. Щодо самовисуванців, то Виборчий кодекс такого права не надає;
- встановлення Виборчим кодексом однакового 5% бар'єру для партій, які беруть участь як у парламентських, так і місцевих виборах, тобто вимоги набрати загальну кількість голосів виборців, щоб взяти участь у розподілі депутатських мандатів. Це також впливає і шанси претендувати на державне фінансування статутної діяльності. Такий високий бар'єр стає серйозною перепорою для малих, зокрема, нових партій місцевого значення і навпаки є вигідним для великих, передусім «парламентських» партій, що в у цілому веде до обмеження можливостей політичної меншості бути репрезентованою в органах місцевого самоврядування;
- відсутність меж для виборчих фондів партій та кандидатів, що призводить до створення нерівних умов для кандидатів, особливо для тих, хто не має значної фінансової підтримки для того, щоб оплачувати політичну рекламу та забезпечувати належний рівень медіаприсутності;

- відсутність незалежного контролю фінансових звітів кандидатів і партій, тобто за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів. Аналіз відповідної звітності наразі здійснюються територіальними виборчими комісіями (ТБК). Однак, як справедливо зазначається деякими фахівцями, дані інституції жодним чином не можна вважати ні незалежними, адже вони формуються за політичним принципом (на відміну від НАЗК, що уповноважена аналізувати фінансові звіти на парламентських і президентських виборах), ні здатними здійснювати повний контроль за відповідною звітністю (як у силу рівня кваліфікації членів ТБК, так і внаслідок самої технічної і фізичної спроможності охопити значний масив даних для аналізу). Процес аналізу робить складнішим і відсутність єдиної уніфікованої бази, де розміщувалось би така фінансова звітність [2];

- неврегульованість деяких питань щодо передвиборної агітації. Зокрема, має місце відсутність у чинному законодавстві адекватного вирішення проблеми дочасної агітації, коли агітаційні матеріали ще до офіційного старту електорального процесу починають розміщуватися під виглядом політичної реклами (зазвичай, це розміщення на т.з. «носіях зовнішньої реклами» (білбордах, транспортних засобах та інших рекламоносіях) обличчя, упізнаної символіки або гасел потенційного кандидата чи партії, але без закликів голосувати, прізвища, ініціалів і офіційної назви політичної партії). Поряд із цим, має місце і регулярне порушення статті 51 Виборчого кодексу щодо забезпечення рівного доступу та рівних умов для суб'єктів виборчого процесу щодо розміщення агітаційних матеріалів, коли одні кандидати в тих чи інших округах в супереч цих положень отримують значну перевагу у доступі до вільних рекламних площ, у той час як інші не мають змоги належним чином прорекламувати себе за допомогою відповідних засобів навіть, якщо мають для цього усі фінансові можливості. Законодавчо неврегульованою також залишається агітація в мережі Інтернет, передусім у соціальних мережах, чималі витрати на яку проходять фактично повз фінансовий моніторинг витрат на вибори; та інші недоліки.

Таким чином, чинне виборче законодавство, незважаючи на його суттєву модифікацію, все ще має низку проблем, що ведуть до порушення принципів рівного і вільного доступу суб'єктів виборчого процесу до участі у місцевих виборах і, як наслідок, права приймати участь в управлінні місцевими справами через службу в органах місцевого самоврядування.

Слід віддати належне окремим народним депутатам, експертно-науковій і громадській спільноті, активна робота із вдосконалення виборчого права триває, і названі проблеми не залишаються повз уваги законодавців.

Передусім варто відзначити факт розробки Комітетом з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування законопроекту № 3453 [12], спрямованого на зменшення прохідного бар'єру з 5% до 3% для партій-учасників виборчого процесу на місцевих виборах з метою, як зазначається в пояснювальній записці, «забезпечення партійного плюралізму при формуванні складу представницьких органів і обранні виборчих осіб на місцевому рівні». Крім того, аналогічний за змістом проект закону запропонований і щодо парламентських виборів (див. проект під № 3452 [13]). В останньому також пропонують надати право на державне фінансування партіям, які змогли подолати 3% бар'єр.

На нашу думку, подібні законопроекти повинні йти далі у прагненні забезпечити рівний доступ до державних і місцевих органів влади та формування нетолерантної до корупційних практик місцевої та національної політичної еліти через механізм виборів.

Так, прив'язка кандидатів до організацій партій при балотуванні на виборах до місцевих представницьких органів у громадах, що перевищує певний поріг чисельності виборців, є дискримінаційною по відношенню до тих громадян, хто в силу різних причин не поділяє політичну платформу тієї чи іншої партійної організації, або має власну, відмінну від партійної, передвиборчу програму. Зокрема, це суперечить і деяким міжнародним принципам, зокрема рекомендаціям документа Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру Наради з безпеки та співробітництва в Європі (1990 р.) щодо необхідності держав поважати право громадян домагатися політичних чи державних посад, тільки як представників політичних партій чи організацій, а в особистій якості без дискримінації [4]. Також ми не можемо не погодитись із поширеною в наукових і експертних колах думкою, що таке правило не тільки порушує принцип рівного виборчого права, але і суперечить статті 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» щодо «рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки» [10].

Крім цього, вкрай сумнівним і політично мотивованим рішенням законодавців є встановлення порогу від 10 тис. і більше виборців в громаді, що уможливлює застосування пропорційної моделі місцевих виборів. Така модель була би більш релевантною для обрання депутатів обласних, районних, а також рад в містах і селищах районного та обласного значення, у тому числі Києва і Севастополя, тобто адміністративних центрів дійсно великих за чисельністю і економічно розвинених територіальних громад. До-речі, у старшій редак-

ції Виборчого кодексу даний поріг становив від 90 тис. осіб, що очевидно було навіть забагато. Адже, наприклад, з усіх громад Київщини тільки 8 є по-справжньому «великими» і всі вони міські: Бориспільська з 80765 жителів, Боярська (53620), Броварська (119573), Бучанська (57163), Васильківська (45406), Вишнева (48357) Обухівська (42639) і Фастівська (62720) [5]. Хоча тільки Броварська територіальна міська громада «вписувалась» у відповідні рамки.

Після внесення відповідних змін у Кодекс у 2020 році, за декілька місяців до самих виборів, що відбулися 25 жовтня, ми прийшли до того стану, що маємо зараз: відповідна норма законодавства створила умови для того, щоб до переважної більшості селищних, а в окремих випадках і сільських рад депутати обиралися за пропорційною системою, тобто через партійні списки. У тій же Київській області з 73 територіальних громад без партійних списків вибори пройшли тільки у 18 громадах. При цьому, майже у половині сільських громад Київщини депутати обирались до місцевих рад за пропорційною системою, а саме у 9 із 22 [5].

Така виборча модель в кінцевому рахунку веде до порушення принципу субсидіарності, дестабілізуючи саму роботу місцевих рад. Адже для вирішення питань розвитку своєї, наприклад, сільської громади депутатам, обраним за партійними списками, доводиться не тільки шукати консенсус із колегами у самій раді, домовлятися про створення коаліції, але й ще узгоджувати свої ініціативи з партійним керівництвом. З усією очевидністю це все є зайвим та корупційно небезпечним у невеликих громадах, де депутати та старости у першу чергу мають бути добре знаними виборцями та ознайомленими із колом проблем, що їх турбують [1].

Отож, вирішенням цієї проблеми може, зокрема, стати зміна порогу чисельності виборців у територіальних громадах із 10 тис. у бік його збільшення (до 30–35 тис. виборців), так, щоб хоча б сільські і більшість селищних рад обиралися за мажоритарною системою, тобто без партійних списків.

Ще одним важливим кроком у цьому напрямі, а саме у частині інформаційного забезпечення виборів та перевибірчої агітації, стало прийняття 13 грудня 2022 р. Закону України «Про медіа» [8] (далі – Закон), що має набрати чинності 31 березня 2023 р.

Так, цим законом, що вносить доволі суттєві вдосконалення також і Виборчий кодекс, запроваджуються вимоги до користувачів Інтернет медіаресурсів, у тому числі, соціальних мереж (т.з. «платформи спільного доступу до інформації») дотримуватись виборчого законодавства щодо змісту, форми, маркування, обмежень та джерел

фінансування при розміщенні на відповідних майданчиках матеріалів передвиборної агітації. Вимога є обов'язковою і в разі порушення Національна рада з питань телебачення і радіомовлення, яка, задумом авторів законопроекту, одержить повноваження нагляду і контролю за дотриманням вимог Виборчого кодексу при проведенні передвиборної агітації, а також щодо участі суб'єктів у сфері медіа в інформаційному забезпеченні виборів, має право звертатися до власника такої платформи вжити заходів для припинення порушення, у тому числі, аж до повного обмеження доступу до передвиборчої агітації до кінця електорального процесу. Такими порушеннями можуть бути: розміщення завідома недостовірного або компрометуючого контенту, який може зашкодити репутації суб'єктів виборчого процесу чи завдати іншої шкоди, як кандидатам, так і виборцям; поширення матеріалів передвиборної агітації, не оплаченої з офіційних джерел, визначених законодавством України, тобто виборчих фондів; та інше. Для цього адміністрація відповідних медіа платформ у порядку, визначеному угодами та меморандумами про співпрацю з Нацрадою, буде забезпечуватись всією необхідною інформацією щодо суб'єктів виборчого процесу, а також рахунків їх виборчих фондів, з яких оплачується передвиборна агітація [8].

Отож, не можна не погодитись із думкою окремих фахівців, що дані новації – це без перебільшення значний крок до виведення із т.з. «сірої зони» агітації в мережі Інтернет [14].

Ще одним важливим моментом відповідного закону, що має посприяти покращенню ситуації із забезпеченням рівного і безперешкодного доступу всіх суб'єктів виборчого процесу, особливо на місцевому рівні, до медійного ресурсу, є положення про уніфікацію т.з. «лінійними аудіовізуальними медіа», тобто радіоканалами та телеканалами формату програм, де у прямому ефірі відбуваються передвиборні дебати чи дискусії за участі кандидатів або їх представників під час електорального процесу «з метою дотримання принципу рівних можливостей» [8]. Хоча практика проведення трансляцій подібного роду є усталеною практикою у медіа, українське законодавство тим не менш до сьогодні так і не змогло належним чином забезпечити рівний доступ до медіаресурсу всім учасникам виборчого процесу.

В Україні надзвичайно поширеною практикою є перетворення програм, де учасниками мають обговорюватися передвиборні програми та підходи кандидатів чи партійних організацій щодо вирішення актуальних питань державної чи місцевої політики, фактично на майданчики для передвиборної агітації тих суб'єктів виборчого процесу, котрих прямо чи опосередковано підтримують власники (менеджмент) телеканалів та

інших медіаресурсів, що транслюють в ефір подібні шоу. Як наслідок, інші суб'єкти виборчого процесу часто зазнають суттєвих труднощів бути представленими у медіапросторі (або ж зовсім не потрапляють, особливо на місцевих виборах).

Щоб принаймні частково запобігти цьому Закон передбачає заборону в таких програмах будь-якої передвиборної агітації, у тому числі символіки (гімну, прапору, розпізнавальних знаків, девізів), логотипів партій та передвиборних слоганів, гасел кандидатів і партій, закликів голосувати за або проти того чи іншого суб'єкта виборчого процесу.

Ще одним способом забезпечення рівного доступу учасників виборчого процесу до медіаресурсу новий закон розглядає встановлення обов'язку суб'єкту медіа завчасно інформувати останніх, що виявляють намір прийняти участь у подібних програмах, щодо: формату програми; порядку визначення учасників (за згодою, жеребкуванням чи в інший спосіб); строку подачі згоди на участь; вартості участі, що має визначатися за однаковими правилами (і залежатиме від обсягу ефірного часу, що надається кожному з учасників); обсягу ефірного часу для кожного учасника, що також повинен визначатися за однаковими критеріями [8].

Отож, в цілому Закон про медіа пропонує вирішення цілої низки актуальних проблем виборчого процесу: підвищує контроль за використанням коштів виборчих фондів кандидатів і партій на передвиборчу агітацію у засобах масової інформації, у тому числі й Інтернеті; значно спрощує можливості учасників виборчого процесу для представлення своїх політичних програм та поглядів на медіаресурсах зі значним охопленням користувачів (передусім телебачення) на засадах рівного доступу (що особливо актуальним є саме у реаліях місцевих виборів); значно розширює заборони щодо передвиборної агітації у медіа.

Однак для того, що відповідні зміни належним чином запрацювали у контексті місцевих виборів, то очевидним кроком у цьому напрямі мають стати довгоочікувані зміни у Виборчий кодекс України стосовно встановлення фінансових лімітів для виборчих фондів партій та кандидатів аналогічно парламентським та президентським виборам.

Поряд із цим, Закон України «Про медіа» не пропонує жодного вирішення проблеми з дочасною передвиборчою агітацією. Для вирішення цього питання, наприклад, можна розробити законопроект про внесення змін у Виборчий кодекс, в якому необхідно вказати, що до прихованої передвиборної агітації поза законодавчо встановленими строками підпадає політична реклама, що розповсюджується на будь-яких рекламних площах, вигляді та формах і, яка: містить будь-яку символіку, гасла, логотипи політичних партій, а також гасла і зображення кандидатів; має своїм

змістом інформування потенційних виборців про проведення публічних, у тому числі, різного роду масових заходів, в яких передбачається участь політичної партії (її осередку, представників) чи кандидата або ж заявляється про підтримку цими суб'єктами подібних заходів; поширює будь-які наративи, пов'язані з політичною позицією та діяльністю відповідних суб'єктів виборчого процесу. Ці положення необхідно узгодити з Законом України «Про рекламу» [9] (стаття 1), детально перелічивши, що саме відноситься до політичної реклами.

Крім цього, потрібно визначити період, коли така реклама починає вважатися передвиборчою агітацією, тобто є забороненою. Наприклад, за рік до старту виборчого процесу. Адже, зазвичай, партійні організації та кандидати із великими виборчими фондами і джерелами фінансування починають активно готуватися до виборів як раз за рік чи більше до законодавчо встановленого старту електорального процесу. Вважаємо, що такі обмеження будуть стимулювати учасників виборів усіх типів фокусуватися (і витратитися) у передвиборчий період не на розробці дизайну і поширенні рекламних матеріалів, які, будемо відверті, є змістовно порожніми, а зосереджуватися на підготовці якісних, організаційно і фінансово реалістичних, а не популістських передвиборчих програм.

Ще однією важливою проблемою, пов'язаною із виборчою агітацією на місцевих виборах, що потребує вирішення, є нерівний доступ учасників виборчого процесу до рекламоносіїв. Тут, на нашу думку, варто виділити два основних моменти.

Першою причиною, як зазначалося вище, є відсутність лімітів для виборчих фондів учасників виборів, що зумовлює істотні диспропорції в можливостях кандидатів при розміщенні агітаційних матеріалів на засобах зовнішньої реклами. Однак, на наш погляд, є ще і політико-корупційний чинник використання інформаційного ресурсу при розподілі рекламних площ, особливо т.з. «засобів зовнішньої реклами».

Чинне законодавство про рекламу регулює виключно техніко-технічні аспекти встановлення зовнішньої реклами. Її розміщення, варто підкреслити, відбувається на підставі дозволів наданих органами публічної влади розповсюджувачам залежно від типу населеного пункту і місцевості: у населених пунктах територіальних громад вони видаються виконавчими органами місцевого самоврядування, а поза їх межами – обласними держадміністраціями [9]. Поряд із цим, ні антикорупційне законодавство, ні Виборчий Кодекс України наразі не враховують потенційну можливість для виникнення конфлікту інтересів між розповсюджувачем реклами і суб'єктом виборчого процесу як замовником, котрі можуть бути тісно пов'язаними бізнесовими, дружніми чи

родинними зв'язками. Варто враховувати й те, що дозволи на розміщення зовнішньої реклами відповідно до т.з. «типових правил» [7] розглядаються і видаються спеціально утвореним робочим органом місцевої влади, на рішення якого, до речі, прямо чи опосередковано можуть впливати ті ж самі люди, хто згодом буде балотуватися на виборах, розповсюдженець протягом встановленого строку (до п'яти років) має повне право розміщувати на своїх рекламоносцях політичну рекламу, а під час виборчого процесу агітацію, тільки від свого «партнера» чи «патрона».

Враховуючи наведені викладки, для нівеляції конфлікту інтересу в цій сфері необхідно, на нашу думку, шляхом внесення змін у розділ 8 «Передвиборча агітація» Виборчого Кодексу України, встановити максимальний ліміт (квоти) на обсяг розміщених на носіях зовнішньої реклами політичної реклами та агітаційних матеріалів для кожного учасника виборів, що має визначатися за однаковими критеріями. Одним із очевидних варіантів механізму реалізації цієї законодавчої норми, на нашу думку, може стати створення місцевими органами публічної влади офіційних реєстрів рекламних площ та інших місць, спеціально виділених для розміщення матеріалів передвиборної агітації на території територіальних громад. Останні мають розподілятися між суб'єктами виборчого процесу шляхом жеребкування відповідно до встановлених квот.

Це у комплексі із запровадженням граничних меж на розмір виборчих фондів кандидатів і партій

на місцевих виборах повинно справити позитивний ефект на забезпечення рівної і безперешкодної участі останніх в електоральному процесі.

Висновки і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Таким чином, демократизація виборчого процесу та в цілому виборчої системи у напрямі підвищення прозорості електоральних процедур, їх фінансового та матеріального забезпечення, формування виборчих фондів і звітності, інших інструментів добросовісних учасників виборів може стати ефективним засобом для вироблення політичної волі у державного керівництва стосовно запобігання і протидії політичній корупції в суспільстві. Однак самі по собі вибори не гарантують, що у законодавчих і виконавчих органах влади збереться критична маса високоморальних та професійних політиків, маючих політичну волю жорстко боротися з політичною корупцією.

Як механізм боротьби з цим негативним соціально-політичним явищем вибори можуть бути релевантними тільки у синергії із іншими правовими й політичними компонентами системи запобігання і протидії політичній корупції. Не менш важливе значення має впровадження морально-ціннісних запобіжників поширення корупційних практик у системі політичного управління суспільством. Розвиток в українських парламентарів і високопосадовців морально-етичних стандартів поведінки розглядається автором в якості перспективного напрямку подальших досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Безушко С. Політичні громади: як політика гальмує розвиток громад. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14341> (дата звернення: 19.11.2022)
2. Виборча реформа триває: план на 2021 рік. *Центр демократії та верховенства права*, 20 січня 2021. URL: <https://cedem.org.ua/analytics/vyborcha-reforma-plan-na-2021/> (дата звернення: 16.09.2022)
3. Виборчий Кодекс України від 19 грудня 2019 р. № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#n4128> (дата звернення: 16.09.2022)
4. Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру НБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/0/14305.pdf> (дата звернення: 16.09.2022)
5. Інформація про кількість виборців, які мають право голосу на виборах депутатів міської, сільської, селищної ради, та про виборчу систему, за якою проводяться відповідні місцеві вибори 25 жовтня 2020 року. URL: https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/08/VM2020_kilkist_vybortsiv.pdf (дата звернення: 16.09.2022)
6. Науменко О. М. Механізми рекрутування у політико-управлінську еліту України в умовах незалежності: дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 – політичні інститути та процеси. Київ, 2016. 237 с.
7. Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами: постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2003 р. № 2067. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2067-2003-%D0%BF#n17> (дата звернення: 04.01.2023)
8. Про медіа: Закон України від 13 грудня 2022 р. № 2849-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20> (дата звернення: 04.01.2023)
9. Про рекламу: Закон України від 3 липня 1996 року № 270/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/96-%D0%B2%D1%80#n12> (дата звернення: 04.01.2023)
10. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14/conv#n37> (дата звернення: 16.09.2022)

11. Проект Закону про внесення змін до Виборчого кодексу України щодо відновлення змішаної (пропорційно-мажоритарної) системи виборів народних депутатів України від 17.12.2021, реєстр. № 6444. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73469 (дата звернення: 16.09.2022)
12. Проект Закону про внесення змін до Виборчого кодексу України щодо забезпечення партійного плюралізму при формуванні складу представницьких органів і обранні виборних осіб на місцевому рівні від 08.05.2020 р. № реєстрації 3453. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68783 (дата звернення: 16.09.2022)
13. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення партійного плюралізму при формуванні складу представницьких органів і обранні виборних осіб на парламентському рівні від 08.05.2020 № реєстрації 3452. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68782 (дата звернення: 16.09.2022)
14. Стаднік Є. Законопроект про медіа: до чого готуватись виборчому кодексу? *Центр демократії та верховенства права, 20 вересня 2022*. URL: <https://cedem.org.ua/analytics/media-vybory-yakyh-zmin-chekyat/> (дата звернення: 19.12.2022)
15. Тіньков А. Запобігання і протидія політичній корупції в системі державного управління України : дис... канд. н. держ. упр. : 25.00.02 – механізми державного управління. Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2013. 222 с.
16. Трансформація партійної системи: український досвід у європейському контексті / за ред. Ю. Якименка. Київ: Центр Разумкова, 2017. 428 с.
17. Трепак В. М. Теоретико-прикладні проблеми запобігання та протидії корупції в Україні : дис. ... док. юрид. наук за спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право». Львівський національний університет імені Івана Франка Міністерства освіти і науки України; Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, Київ, 2020. 467 с.