

Тетяна Василевська

**ВИБОРЧА КАМПАНІЯ ТА ЦІННОСТІ
Й НАСТАНОВИ ДЕПУТАТСЬКОЇ ЕТИКИ:
ДОСВІД ЗАХІДНИХ ДЕМОКРАТІЙ**

*У статті виявляються гострі етичні проблеми виборчого процесу та узагальнюється досвід демократичних країн щодо їхнього вирішення в площині депутатської етики. **Ключові слова:** депутатська етика, виборча кампанія, фінансування політичних партій, проведення передвиборчої боротьби.*

Vasylevska T. Electoral campaign and values and directions of deputy ethics: experience of western democracies. The article is

devoted to the sharp electoral ethic problems and generalization of experience as to their solving in democratic countries in the aspect of deputy ethics. Keywords: deputy ethics, electoral campaign, financing of political parties, realization of pre-election fight.

Вияв цінностей й настанов депутатської етики розпочинається вже з самого процесу проведення виборчої кампанії. Вільні вибори є однією з необхідних умов для утвердження демократії. Вони несуть для суспільства певне морально позитивне навантаження: через вибори відбувається суспільне визнання влади; суспільство таким чином впливає, задає тон демократичному уряду. Вільні вибори змушують уряд поважати як окремих громадян, так і колективне рішення всього електорату, перетворюють посадовців і бюрократів зі слуг держави на слуг суспільства. При цьому «можливості виявлення свободи, поваги й турботи про громадян, які зазвичай пов'язують з вільними виборами разом з гарантією того, що конкурентні вибори матимуть хоча б слабкий вплив на державну політику, і роблять демократію такою привабливою» [4, с. 3–4]. В цьому контексті важливим стає формування етичних орієнтацій та обмежень під час самого виборчого процесу.

Порушення процедури фінансування партій, несправедливий та нерівний доступ політичних акторів до своїх виборців, до ЗМІ, застосування недопустимих з етичної точки зору методів ведення виборчої кампанії, передвиборчої агітації тощо — проблеми, які постають під час виборчого процесу і мають артикульований етичний вимір.

Значний потенціал для розвитку депутатської етики мають розробки з політичної та парламентської етики К.-О. Апеля, Х. Арендт, П. Бурдье, Ч. Вайза, М. Вебера, Дж. Глейзнер, Н. Грушанської, В. Гура, Є. Дубко, А. Єрмоленка, Б. Капустіна, П. Кислого, Н. Лумана, А. Любимова, В. Малахова, М. Поповича, А. Прокоф'єва, П. Рікера, Дж. Ролза, С. Рябова, Б. Сугора, Ю. Хабермаса, Я. Яскевич та ін. Нами зроблена спроба проаналізувати роль і значимість таких регуляторів депутатської етики, як професійно-етичні кодекси [1]. Однак існує ціла низка гострих дискусійних питань, які потребують свого теоретичного осмислення. Зокрема, це проблеми, пов'язані з визначенням змісту етичних орієнтирів та обмежень виборчої кампанії, а також із пошуком засобів забезпечення «етичного режиму» проходження цієї кампанії.

Метою цієї статті є виявлення гострих етичних проблем виборчого процесу та узагальнення досвіду демократичних країн їхнього вирішення в площині депутатської етики.

У виборах є два зрізи: вони виступають як голосування-право (таким чином забезпечується рівність громадян) та голосування-функція (через яку здійснюється відбір політичних лідерів, правителів). Голосування-функція до кінця ХІХ ст. розумілося як виявлення найбільш здатних для виконання представницьких функцій народу людей з певними особистими (інтелектуальними, вольовими, моральними) якостями. Щодо володіння моральними якостями, то ще Медісон вважав, що депутати — це «відібраний корпус громадян, мудрість яких здатна краще розгледіти справжній інтерес країни, а в своєму патріотизмі й любові до справедливості вони найменше спроможні пожертвувати цим інтересом заради ефемерних і упереджених міркувань» [див.: 7, с. 76].

М. Вебер звертав увагу, що питання щодо якостей політика, які надають йому надію на те, щоб справитися з владою, належать до етичних питань. Політик за покликанням — це людина, яка володіє пристрастю, почуттям відповідальності, окоміром. Пристрасть у цьому контексті розуміється німецьким соціологом як пристрасна самовіддача справі; окомір як дистанція стосовно людей та речей [2, с. 689]. Особливо важливою для політичного вождя є виняткова особиста відповідальність за те, що він робить, відповідальність, яка є його честю, й відхилити або скинути її з себе він не може та немає права [2, с. 666].

Згодом вибори почали розумітися як змагання між партійними програмами та зіткнення, дебати між конкурентами. Кінець 70-х років ХХ ст. привніс у розуміння виборів нові акценти. Швидкий перебіг суспільних процесів, існування в менш стабільному та передбаченому світі призвели до релятивізації та десакралізації функції виборів. Втрачають свою значимість політичні програми як такі, стає проблематичною «можливість конкретизації спрямування майбутнього». Вибори вже більше не означають апріорної легітимації політики, яка потім здійснюватиметься, вони лише затверджують спосіб призначення правителів, є конкурентним призначенням особистостей [7, с. 15, 91].

У сучасному світі етичні засади виборчих кампаній обговорюються в рамках політичної етики, фіксуються в законодавстві та настановах депутатської етики. Політика демократичної держави завжди орієнтована на забезпечення відкритості, принциповості,

справедливості, рівності можливостей, підзвітності, свободи, в тому числі й у виборчому процесі.

Одним із основних питань виборчої кампанії, яке потребує етичного врегулювання, є питання її фінансування. Дотримання лімітів передвиборчих фондів, невикористання заборонених джерел фінансування, недопущення практики тиску кандидатів на жертводавців, збереження в подальшому незалежності депутата від джерел фінансування кампанії, забезпечення відкритості інформації щодо цих джерел для виборців до моменту виборів — проблеми, які мають етичний вимір.

Так, у багатьох країнах нормативно врегульовується питання фінансування виборчої кампанії.

Кандидати до Конгресу США не мають жодних обмежень щодо витрат на свої виборчі кампанії. Однак особи та установи, які бажають зробити внески, мають дотримуватися визначених правил. Закон про федеральну виборчу кампанію встановлює, що одна особа має право робити внесок у виборчу кампанію окремого кандидата у розмірі не більше 1000 доларів США. Комітети, які роблять внески у виборчі кампанії декількох кандидатів і які складаються не менш як з 50 вкладників, можуть робити внески у розмірі не більше 5000 доларів США. Інші політичні комітети — у розмірі не більше 1000 доларів США. Всі внески кандидат повинен зареєструвати у Федеральній виборчій комісії за формою і у терміни, що визначені у Законі про федеральну виборчу кампанію [8].

На відміну від американських колег, французькі законодавці мають менше труднощів у зборі коштів для фінансування своїх виборчих кампаній. Політичні кампанії проводяться зі встановленням граничних сум витрат. Підприємницькі кола та впливові групи суспільства прагнуть зосередити свої зусилля на партійних зборах, а не на окремих депутатах, що зменшує привабливість практики системи миттєвого працевлаштування.

Члени парламенту Італії зобов'язані надіслати до канцелярії голови палати, до якої вони належать, список понесених витрат на політичну кампанію або заяву про те, що використано лише ресурси й матеріали, виділені їхньою політичною партією.

У Великобританії члени Палати громад повинні обов'язково зафіксувати в Журналі реєстрації матеріальних інтересів, який було вперше запроваджено у 1975 р., фінансування або фінансову чи матеріальну підтримку члена Палати як кандидата до Палати

під час попередніх виборів, якщо така підтримка перевищувала 25% від загальних витрат [3].

У «Правилах поведінки членів німецького Бундестагу» йдеться про те, що член Бундестагу зобов'язаний проводити окремий облік усіх пожертвувань та інших видів безвідплатної допомоги, які надаються йому для його політичної діяльності. Про пожертвування, розмір яких перевищує певні ліміти протягом одного календарного року, слід повідомляти президента з зазначенням прізвища та адреси спонсора, а також загального розміру пожертвування. Сама процедура пожертвувань регламентується Законом про політичні партії.

Нині тривають дискусії щодо механізмів, які б сприяли як збереженню незалежності, так і підвищенню відповідальності політичних партій. До кола проблемних питань потрапляє питання забезпечення чистоти фінансування політичних партій, зокрема — доцільності їхнього державного фінансування.

Вважається, що державне фінансування політичних партій:

- позбавить партії залежності від великих донорів — від можливої спонуки віддячувати їм через надання привілеїв у доступі до державних ресурсів;
- надасть можливість політичним партіям більш повно та ефективно виконувати свої функції;
- дозволить більш широко залучити приватних осіб до фінансування партій через механізм «рівноважного фінансування», який ставить масштаби фінансування партій у залежність від розмірів внесків громадян.

Існують і вагомні докази «проти» державного фінансування партій:

- не слід заставляти платників податків брати участь у допомозі тим політичним партіям, з чиїм світоглядом і політикою вони не згодні;
- система державного фінансування, яка бере за точку відліку рівень підтримки партій під час попередніх виборів, полегшить існування «старим» партіям та стане серйозною перешкодою для розвитку молодих партій;
- таке фінансування може підірвати рівень активності членів місцевих партійних організацій, для яких збір фінансових засобів є одним із поширених видів діяльності; проходження фінансування через партійні комітети може призвести до значного зростання їх впливу в порівнянні з рядовими членами партії та їх організаціями;

– партії можуть стати «заручниками» держави: у них може з'явитися спокуса представляти не інтереси громадян перед державою, а інтереси держави перед лицем громадян [9, с. 41–48].

Виходячи з цих аргументів, держави проводять різну політику щодо державного фінансування партій. Зокрема, в країнах Західної Європи партійне фінансування часто субсидується з державного бюджету. В США здійснюється широке партійне фінансування з боку приватних осіб, що, як свідчить досвід, робить політику більш піддатливою до корупції, зумовлює виникнення суттєвих системних проблем, у тому числі етичного характеру. Так, розподіл престижних посад серед спонсорів партії, що перемогла на виборах, є «частиною традиційного набору правил демократії», «злива регуляторних законів, за допомогою яких Вашингтон намагається зробити цю систему прозорою, лише робить її помітнішою» [5, с. 139–140].

Широко обговорюється й проблема обмеження витрат на виборчі кампанії. Прихильники обмежень вважають, що:

– відсутність таких обмежень призводить до необмеженого попиту на фінансування, до звернення за підтримкою до багатих індивідуальних донорів чи організацій. Політика зводиться до звичайних споживчих переваг, видається сумнівною та безсоромною;

– виникають підозри, що гроші надаються під певні умови і що впливи та доступ до вищих ешелонів влади можливо купити за допомогою великих пожертв;

– порушується «рівність», «однакові правила гри» для різних партій. Не можна допускати, щоб певна політична партія мала переваги в виборчому процесі лише тому, що вона багатша за іншу.

Ці аргументи мають і свої заперечення:

– обмеження витрат на проведення виборчих кампаній є неправомірним обмеженням як свободи слова, так і свободи вибору;

– немає сенсу накладати обмеження, оскільки немає чітких підтверджень того, що витрати на передвиборчу кампанію можуть спричинити вирішальний вплив на результати виборів;

– сенс в обмеженні витрат може втрачатися через заборону на отримання пожертв від іноземних осіб та організацій або через «самообмеження» донорських вливань у партійну казну в ситуації оприлюднення імен донорів, можливого підриву їхньої репутації через фінансову допомогу тим чи іншим партіям;

– обмеження необхідно буде запроваджувати й щодо фінансування не лише політичних партій, але й усіх приватних осіб та

організацій, які захочуть вести пропаганду від тієї чи іншої партії, а для цього державі необхідно буде створювати великий та складний адміністративний апарат;

– складності спостерігаються у визначенні ліміту можливого фінансування [9, с. 41–48].

Неврегульованість питань фінансування політичних партій може призвести до серйозних етичних порушень, публічних скандалів, і, як наслідок, до зниження рівня довіри до обраних представників центральної або місцевої влади, до підриву її легітимності в очах суспільства.

Наприклад, як зазначають дослідники, партійне фінансування було суперечливою темою в німецькій політиці понад сорок років. З 1958 р. Конституційний суд (КС) встановив, що пільги на оподаткування партійних благодійних внесків незаконно сприяють тим партіям, які підтримують фінансово могутні зацікавлені угруповання та корпорації, і політичні партії розпочали пошук нових джерел державного фінансування. Це призвело до прямих субсидій для низки добре розвинених партій, які КС в 1968 р. знову був змушений обмежити, дозволивши лише «відшкодування витрат на громадські цілі». Це спонукало партії до численних творчих винаходів щодо використання державних доходів, як-от чітко встановлена сума в 2.50 німецьких марок за кожен голос на виборах, відшкодування витрат їхніх працівників у парламенті та фінансування політичної освіти фундаціями, заснованими партіями. З 1986 р. будь-яке приватне пожертвування в сумі понад 100 000 німецьким марок має бути оприлюднене. Остання конституційна постанова з'явилася наприкінці гучного «скандалу Фліка», який розсекретив великі пожертвування мільйонів німецьких марок владній ХДС та Партії вільних демократів в обмін на звільнення від податку на продаж державної індустрії [5, с. 146]. Цей скандал був сприйнятий німецькою громадськістю як приголомшливий приклад недостатності демократичної культури й свідчення відсутності порядку у фінансуванні партій.

Механізмами протидії порушенню етичних засад проведення виборчої кампанії є не лише можливе державне фінансування політичних партій або обмеження їх фінансування, але й посилення ролі невеликих індивідуальних внесків, у тому числі від членів партій; відхилення непрямих пожертв; суспільний та державний моніторинг витрат; дистанціювання кандидатів від фондів, які

здійснюють додаткове фінансування політичної кампанії; посилення судового контролю над «незалежними» витратами.

Серйозною протипагою «неетичній» передвиборчій кампанії є розкриття кандидатами сум та джерел фінансування. Такий крок є демонстрацією прозорості, відкритої політики, фактором, що протистоїть атмосфері недовіри. Розкриття сум та джерел фінансування в різних країнах може бути як добровільним рішенням провідних партій (Великобританія), так і виконанням вимоги, закріпленої в законодавстві (Німеччина).

Протидіяти неправомірному партійному фінансуванню можливо й через засоби громадського контролю та діяльність неурядових організацій. Такі організації можуть зробити величезний внесок у запровадження демократичних правил керування країною і забезпечення прозорості публічної сфери. Наприклад, у США протягом останніх чотирьох десятиліть головним двигуном у реформі фінансування виборчих кампаній були такі організації, як «Загальна справа» [5, с. 308].

Етичного аналізу потребує й тема проведення передвиборчої боротьби.

Аморальні методи проведення виборчої кампанії безумовно впливають на довіру до політичних партій, окремих кандидатів, на репутацію державних інститутів, які не виробляють протидії застосуванню цих методів, врешті-решт — на ставлення громадян до влади як такої та на долю демократії як політичного проекту. Нині дедалі частіше йдеться про необхідність відкритого поля політичної конкуренції та вироблення правил поведінки на ньому.

У процесі політичної боротьби партії націлені на здобуття голосів виборців. Тому виголошення популістських лозунгів є однією із гострих проблем сьогоденного політичного життя. Особливого «загострення» популізм набуває під час виборчих кампаній. У цьому контексті норми депутатської етики запобігають можливим зловживанням. Так, кандидату слід пам'ятати, що однією з настанов депутатської етики є повна політична відповідальність депутата перед своїми виборцями за виконання передвиборчих обіцянок.

Спокуса загравання із загалом може приводити політиків і до експлуатації релігійних, расових, етнічних, класових упереджень. Такі стратегії підривають саму ідею демократії як ідею забезпечення прав і свобод кожного громадянина держави. Адже загравання з більшістю може призводити до нехтування інтересами меншості, а то й до прямого її пригнічення.

Щодо передвиборчої агітації, цікавими є роздуми П. Розенвалона, який зазначає, що ключ риторики виборчої кампанії для кожного кандидата полягає в тому, щоб виступати як «людина-народ», як одне ціле зі своїми виборцями. Ототожнення з кандидатом є однією з природних рушійних сил вибору електорату. Механізм ототожнення сприяє політичному відчуттю, що ти створюєш щось спільне разом з іншими. Тому в цьому випадку ототожнення є способом формування громадянської позиції й рушієм демократичного процесу [7, с. 262–263].

Дуже часто інструментом для перемоги в політичній боротьбі стає скандалізація політичного процесу. Скандали варто розглядати як «моральне віддзеркалення стану політичного режиму» [5, с. 139]. Безпрограшною темою політичного скандалу є тема політичної корупції.

Значною проблемою стає використання в програмах політиків і політичних партій риторики щодо корупції. Для країн Центральної та Східної Європи ця проблема посилюється тим, що «замість вироблення антикорупційних програм на підставі політичного консенсусу корупційну риторику застосовують, щоб дестабілізувати та делегітимувати діяльність політичних супротивників. А де немає згоди відносно того, що вважати корупцією, натомість гостра потреба створення політичних коаліцій, — навіть на етично сумнівних засадах, — зовсім не складно заплямувати репутацію опонента, попри те, що потім такі звинувачення ніколи не намагаються довести в судовому порядку», — констатує декан факультету політики та міжнародних відносин Оксфордського університету М. Філл [5, с. 68].

Під час проведення передвиборчої кампанії кандидати не завжди використовують етично коректні методи подачі інформації. Зокрема, застосовується недостовірна та неперевірена інформація про діяльність конкурентів, викривлюються позиції та використовуються некоректні узагальнення, часто раціональні докази підміняються емоційно навантаженими, оціночними судженнями.

Темою окремого етичного аналізу є стосунки кандидатів зі ЗМІ. В цій царині існує можливість порушення певного балансу доступу до ЗМІ: або закритість майбутніх депутатів для ЗМІ, або, навпаки, надто значна їх «відкритість» — перевищення певних лімітів цього доступу. Крім того, у публічному полі нині активно обговорюється і тема хабарів, що надаються політичним партіям через доступ до інформаційних ресурсів. Так, Д. дела Порта та

А. Ванучі зазначають, що фактично хабар можна перетворити на іміджеві переваги. У такий спосіб корупціонер забезпечує прихильне ставлення ЗМІ, фінансує пропаганду. Наприклад, компанії, що працюють у системі ЗМІ, можуть «продавати» ресурс, який є надзвичайно цінним для політиків і який при цьому можна легко приховати. Зв'язки між політиками та пресою й телебаченням означають серйозне «інфікування» демократичних політичних процесів, незалежно від того, що такі зв'язки є результатом таємних домовленостей або ж власницького тиску [6, с. 63, 92]. Це особливо ганебно, оскільки журналістика є одним з засобів громадського контролю над владою.

Країни західної демократії віднаходять механізми забезпечення чесних виборів: декларуються наміри політичних гравців проводити прозору та морально коректну політичну боротьбу, приймаються угоди між політичними силами щодо чесних «правил гри», порушники етичних принципів знімаються з передвиборчої дистанції, забезпечується прозорість виборчого процесу та можливості ЗМІ доносити об'єктивну інформацію про учасників переговорів, здійснюється громадський контроль за діяльністю ЗМІ тощо.

Отже, огляд досвіду країн західної демократії свідчить:

- про існування відпрацьованих процедур та інструментів забезпечення етично коректного проходження виборчої кампанії, які можуть бути запроваджені в молодих демократіях,

- про активний пошук належних шляхів вирішення етичних дилем виборчої кампанії.

Проблема забезпечення цінностей і настанов депутатської етики в Україні з урахуванням досвіду західних демократій потребує свого подальшого дослідження.

1. Василевська Т. Професійно-етичні кодекси в системі публічної влади // Толкованов В. В., Щербак Н. В., Василевська Т. Е., Удовиченко В. П. Впровадження стандартів публічної етики на місцевому і регіональному рівнях: українська практика та європейський досвід. — К.: Центр досліджень питань місц. і регіон. розвитку та сприяння адмін. реформі, 2008. — С. 6–27.

2. Вебер М. Избранные произведения / Макс Вебер; [пер. с нем. М. И. Левиной, А. Ф. Филиппова, П. П. Гайденко; общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова; предисл. П.П. Гайденко]. — М.: Прогресс, 1990. — 808 с.

3. Доповідь для Конгресу. Етичні норми у законодавчих органах демократичних країн: порівняльний аналіз [Витяги] / Упорядники: Дж. Маскел, С. Кларк, Р. Леваш. — Вашингтон, квітень 1997 р. // Програма сприяння

Парламенту України університету Індіани. Матеріали ПСП 1994–2006. — 1 електрон. опт. диск (CD-ROM): 12 см. — Систем. вимоги: Pentium; 32 Mb RAM; Windows 95, 98, 2000, XP; MS Word 97-2000. — Назва з контейнера.

4. Мілер В. Звичаєва корупція? Громадяни та уряд у посткомуністичній Європі / В. Мілер, О. Гределанд, Т. Кошечкіна; [пер. з англ. Д. Скляренка]. — К.: «К.І.С.», 2004. — 328 с.

5. Політична корупція перехідної доби / [Гамбета Д., Філл М., Джекобс Д. та ін.]; за ред. С. Коткіна та А. Шайо; [пер. з англ. Т. та С. Гарастовичів]. — К.: «К.І.С.», 2004. — XX, 440 с.

6. Порта Д. дела. Брудні обробки: учасники, ресурси та механізми політичної корупції / Д. дела Порта, А. Ванучі; [пер. з англ. С. Кокизюк]. — К.: «К.І.С.», 2006. — 302 с.

7. Розанвалон П. Демократична легітимність. Безсторонність, рефлексивність, наближеність / П. Розанвалон; [пер. з фр. Є. Марічева]. — К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2009. — 287 с.

8. Светова С. М. Етичні аспекти регулювання виборчих кампаній у деяких країнах // Програма сприяння Парламенту України університету Індіани. Матеріали ПСП 1994–2006. — 1 електрон. опт. диск (CD-ROM): 12 см. — Систем. вимоги: Pentium; 32 Mb RAM; Windows 95, 98, 2000, XP; MS Word 97-2000. — Назва з контейнера.

9. Этика публичной политики: Из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании / сост. Дж. Глейзнер; науч. ред. А. Оболонский; пер. с англ. А. Дронь. — М.: Ин-т права и публич. политики, 2001. — 75 с.