

Лабораторія законодавчих ініціатив

**ЯКІСТЬ ВИБОРІВ: УКРАЇНА У ВИМІРІ МІЖНАРОДНИХ
ДЕМОКРАТИЧНИХ СТАНДАРТИВ**

Аналітичні матеріали

13 – 14 вересня 2007 року (м. Київ)

21 – 22 вересня 2007 року (м. Донецьк)

ЗМІСТ

1. Європейські стандарти демократичних і прозорих виборів: шляхи, механізми та етапи імплементації в Україні	4
1.1. Універсальні та європейські (регіональні) стандарти виборів	4
1.2. Напрями та механізми імплементації європейських стандартів виборів в Україні	7
<i>1.2.1. Уніфікація правового регулювання виборчих кампаній та забезпечення стабільності виборчого права</i>	8
<i>1.2.2. Забезпечення балотування незалежних кандидатів та персоніфікація пропорційної виборчої системи</i>	9
<i>1.2.3. Забезпечення загального виборчого права</i>	10
<i>1.2.4. Забезпечення рівного виборчого права</i>	12
<i>1.2.5. Забезпечення свободи вибору</i>	13
<i>1.2.6. Посилення незалежності ЦВК від політичного впливу</i>	14
<i>1.2.7. Удосконалення регулювання участі ЗМІ у виборчому процесі</i>	14
<i>1.2.8. Забезпечення дієвості положень виборчого законодавства</i>	23
1.3. Висновки і рекомендації	24
1.4. Джерела	26
2. Прозорість фінансування партій і виборчих кампаній в Україні: напрями удосконалення в контексті європейських стандартів	28
2.1. Стандарти Ради Європи та ЄС у сфері фінансування політичних партій та виборчих кампаній	28
2.2. Регулювання фінансових аспектів діяльності партій та забезпечення прозорості фінансування партійної діяльності: європейський досвід	29
<i>2.2.1. Державне фінансування політичних партій</i>	30
<i>2.2.2. Обмеження щодо фінансування</i>	35
<i>2.2.3. Запобігання конфлікту інтересів та торгівлі впливом</i>	36
<i>2.2.4. Прозорість фінансування</i>	37
<i>2.2.5. Висновки</i>	42
2.3. Оцінка відповідності вітчизняного законодавства у сфері фінансування партій та виборчих кампаній стандартам Ради Європи	43
<i>2.3.1. Державне фінансування політичних партій в Україні</i>	43
<i>2.3.2. Обмеження фінансування політичних партій за рахунок приватних внесків</i>	44
<i>2.3.3. Запобігання конфлікту інтересів та торгівлі впливами</i>	46
<i>2.3.4. Звітність і забезпечення прозорості фінансування партій та виборчих кампаній</i>	47
2.4. Напрями подальшого удосконалення українського законодавства у сфері фінансування партій та виборчих кампаній в контексті європейських стандартів	48
2.5. Джерела	49
2. Додатки	
1. Декларація Ради Міжпарламентського Союзу про критерії вільних і чесних виборів 26 березня 1994 року	51
2. Вибори до Верховної Ради України 26 березня 2006 р. Заключний звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами (витяг). Рекомендації.	54
3. Україна. Дострокові парламентські вибори 30 вересня 2007 р. Звіт місії ОБСЄ /БДПЛ з оцінки потреб.	56
4. Декларація про свободу політичних дебатів у засобах масової інформації, ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 12 лютого 2004 року на 872-ому засіданні Постійних представників Міністрів закордонних справ країн – членів Рад Європи	64
5. Рекомендація № R (99) 15 Комітету Міністрів державам учасницям з приводу заходів стосовно висвітлення у засобах масової інформації виборчих кампаній	66
6. Резолюція 74 (26) про право на відповідь - стан особи відносно преси	77
7. Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1516 (2001 р) щодо фінансування політичних партій	79
	2

8. Правила щодо фінансування політичних партій, прийняті Венеціанською Комісією на своєму 46-му пленарному засіданні у Венеції, 9-10 березня 2001 року	81
9. Рекомендація Rec(2003)4 Комітету Міністрів державам-членам щодо єдиних правил проти корупції у сфері фінансування політичних партій та виборчих кампаній	83

1. Європейські стандарти демократичних і прозорих виборів: шляхи, механізми та етапи імплементації в Україні

1.1. Універсальні та європейські (регіональні) стандарти виборів

Вперше демократичні стандарти виборів знайшли відображення у *Загальній декларації прав людини 1949 року*, стаття 21 якої закріпила принципи періодичності виборів, загального та рівного виборчого права, таємності волевиявлення. В подальшому на міжнародному рівні стандарти виборів були розвинені в *Міжнародній конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1966 року* (заборонила расову дискримінацію в процесі реалізації виборчих прав), *Міжнародному пакті про громадянські та політичні права 1966 року* (в статті 25 Пакту було розвинуто принципи, закріплені в *Загальній декларації прав людини*), *Документі копенгагенської наради конференції з людського виміру НБСЄ* (в Розділі 7 Документа основою легітимності державної влади визначали вільні вибори, що мають проводитись з розумною періодичністю, закріпили принципи виборності однієї з палат парламенту у державах з двопалатною структурою законодавчого органу, таємності голосування, змагальності політичних партій та їхньої рівності перед законом, гарантували загальне та рівне виборче право для всіх повнолітніх громадян, відмовилися від юридичних бар'єрів для вільного доступу до ЗМІ, запровадили інститут іноземних і національних спостерігачів на виборах).

Принципи, на основі яких вибори можна вважати такими, що були проведені вільно та справедливо, визначено також у *Декларації про критерії вільних і справедливих виборів* від 26 березня 1994 року, схваленій на 154 сесії Ради Міжпарламентського союзу. Декларація закріпила за кожним повнолітнім громадянином право голосувати на виборах без будь-якої дискримінації, право доступу до діючої неупередженої та рівної процедури реєстрації виборців, право на рівний і реальний доступ на виборчу дільницю для здійснення права на голосування. Також у Декларації міститься положення, згідно з яким той, хто має право голосу, не може бути позбавлений права голосування чи виключений зі списків виборців інакше як на законних підставах, причому ці підстави мають відповідати зобов'язанням держави за міжнародним правом. Ще один відображений у Декларації принцип такий: кожен громадянин, позбавлений права голосування чи виключений зі списків виборців, повинен мати право оскаржити таке рішення в судовому порядку для дієвого та швидкого усунення помилки, якщо вона зроблена.

Ряд положень Декларації визначили орієнтири розвитку законодавства в частині регулювання статусу кандидатів на виборах: 1) кожен кандидат і кожна політична партія повинні мати рівні можливості доступу до ЗМІ з метою вираження своїх політичних поглядів; 2) право кандидатів на безпеку свого життя і власності має бути визнане і захищене; 3) кожна особа і кожна політична партія мають право на охорону законом і захист від порушень політичних і виборчих прав; 4) права кандидатів можуть бути обмежені у виняткових випадках, що передбачені законом і обґрунтовано застосовуються у демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, підтримки суспільного порядку, захисту суспільного добробуту і моралі, а також захисту прав і свобод громадян, причому такі обмеження повинні відповідати зобов'язанням держави за міжнародним правом; 5) кожна особа і політична партія, виборчі права яких зазнали обмежень чи були скасовані, мають право оскаржити в судовому порядку прийняті рішення з метою їх перегляду і виправлення помилок; 6) кожен кандидат і політична партія, яка бере участь у виборах, мають поважати права і свободи інших.

Окремі принципи, безпосередньо не пов'язані з організацією і проведенням виборів, знайшли відображення у *Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод*. Так, у статті 8 (1) Конвенції закріплено право кожного на повагу до його приватного

і сімейного життя, до житла і до таємниці кореспонденції. Стаття 10 (1) Конвенції гарантує кожному право на вираження поглядів, що включає свободу дотримуватись своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів влади і незалежно від кордонів. У частині 2 цієї ж статті закріплено дуже важливе положення: „Здійснення цих свобод, оскільки воно пов’язане з обов’язками та відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для охорони порядку або запобігання злочинам, для охорони здоров’я або моралі, для захисту репутації або прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду і є необхідними у демократичному суспільстві”.

Закріплений у статті 10 Конвенції принцип свободи слова і інформації отримав подальший розвиток у низці документів Ради Європи. Так, наприклад, з метою забезпечення вільного поширення інформації незалежно від кордонів, держави-члени Ради Європи 5 травня 1989 року схвалили Європейську конвенцію про транскордонне телебачення, яка, серед іншого, закріпила принцип свободи прийому та ретрансляції програм, що відповідають положенням Конвенції (стаття 4 Європейської конвенції про транскордонне телебачення), принцип плюралізму ЗМІ (стаття 10а Конвенції), визначила вимоги до програм та інші зобов’язання організацій мовлення (стаття 7 Конвенції), умови та засади реалізації права на відповідь (стаття 8), встановила вимоги до розміщення, обмеження загальної тривалості реклами (до якої відноситься і політична реклама в період виборчого процесу) 15% часу щоденних програм і 20% протягом однієї години мовлення тощо.

Принципи, відображені у Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та Європейській конвенції про транскордонне телебачення, лягли в основу Директиви Ради ЄС 89/552/ЄЕС про координацію визначених положень, що встановлені законодавчо, регулятивно або адміністративно країнами-учасницями в галузі телевізійного мовлення від 3 жовтня 1989 року (більшість норм Європейської конвенції про транскордонне телебачення відтворено в Директиві буквально; сама ж Директива на сьогодні є фундаментом аудіовізуальної політики Європейського Союзу), а також низки Рекомендацій ПАРЄ і Комітету Міністрів Ради Європи, які прямо або опосередковано пов’язані з виборами.

З-поміж документів Ради Європи, прямо або опосередковано пов’язаних з регулюванням виборів, необхідно виділити ті, що регламентують діяльність засобів масової інформації, у тому числі – під час перебігу виборчої кампанії: *Рекомендацію Rec (2000) 23 Комітету міністрів Ради Європи „Про незалежність і функції регулювальних органів у секторі мовлення” від 20.12.2000 р.* (визначає механізми забезпечення незалежності органів регулювання аудіовізуальної сфери, які слід закріпити у національному законодавстві); *Рекомендацію № R (99) 15 Комітету міністрів Ради Європи „Про висвітлення в ЗМІ виборчих кампаній”* (закріплює принципи участі ЗМІ у виборах); *Резолюцію (74) 26 Комітету міністрів Ради Європи „Про право на відповідь – стан особи відносно преси”* (визначає умови і рекомендований порядок реалізації права на відповідь, гарантованого Європейською конвенцією про транскордонне телебачення).

Принципи демократичних, вільних і чесних виборів, а також необхідні механізми забезпечення втілення цих принципів в життя закріплено також у Кодексі зразкової практики з виборчих питань, схваленому Європейською комісією „За демократію через право” (Венеціанською комісією) на 51-му та 52-му засіданні Венеціанської комісії (відповідно 5-6 липня та 18-19 жовтня 2002 року). Основні положення Кодексу, стисло викладено у Таблиці 1.

Таблиця 1. Принципи виборів і механізми їхньої реалізації: Кодекс зразкової практики з виборчих питань Венеціанської комісії

Принцип 1: загальне виборче право

- Кожен повинен мати право обирати і бути обраним
- Реалізація цього права опосередковується декількома умовами, до яких належать вік, громадянство, місце проживання, наявність/позбавлення виборчих прав
- **Вік:** право обирати може виникати, як мінімум з настанням повноліття, доцільно, щоб право бути обраним виникло не пізніше моменту, коли особі виповнилось 25 років (за винятком зрозумілих обмежень, наприклад – для кандидатів на пост глави держави, члена верхньої палати парламенту тощо)
- **Громадянство:** умовою набуття виборчого права може бути приналежність до громадянства відповідної держави; доцільно, щоб іноземці мали право голосу на місцевих виборах за умови проживання на відповідній території протягом визначеного строку
- **Місце проживання:** місце проживання може бути віднесено до умов набуття виборчого права; під місцем проживання розуміється звичне місце проживання особи; тривалість постійного проживання в якості умови реалізації виборчого права доцільно встановлювати лише щодо регіональних та місцевих виборів; право голосувати і бути обраним може надаватись громадянам, що проживають за кордоном.
- **Позбавлення виборчих прав:** має визначатись законом і лише щодо осіб, які є неієздатними або засуджені за вчинення тяжких злочинів, при цьому відповідне покарання має базуватись на принципі пропорційності тяжкості вчиненого злочину; визнання особи неієздатною має здійснюватись судом на підставі закону
- **Реєстри виборців:** реєстри мають бути постійними, поновлюватись регулярно, принаймні 1 раз на рік, виборчі реєстри мають публікуватись, реєстрація не повинна здійснюватись у день виборів на виборчій дільниці, мають бути впроваджені адміністративні процедури, контрольовані органами судової влади, які забезпечуватимуть реєстрацію виборців, які не були зареєстровані; ці процедури повинні забезпечувати можливість виправлення невірних даних про виборців; для осіб, які досягли віку виникнення виборчого права вже після публікації реєстру виборців, має передбачатись додатковий реєстр з тим, щоб вони мали можливість проголосувати
- **Висування кандидатів:** умовою висування кандидатів або списків кандидатів може бути подання ними підписів на свою підтримку, але не більше за 1% виборців, зареєстрованих в окрузі; процес перевірки підписів має бути чітко врегульованим, особливо в частині граничних строків перевірки; перевірка має закінчитись до початку виборчої кампанії; у випадку, якщо закон вимагає внесення виборчої застави, така застава має повертатись у разі обрання

Принцип 2: рівне виборче право

- Кожен виборець має один голос
- **Однакова ціна голосу:** це правило, щонайменше, має застосовуватись на виборах до нижньої палати парламенту, а також на регіональних та/або місцевих виборах; мандати мають бути розподілені між округами з урахуванням одного з таких критеріїв: кількість населення, кількість громадян, що проживають в межах округу; кількість зареєстрованих виборців, кількість виборців, які беруть участь у голосуванні; при нарізці округів можуть бути враховані історичні особливості; граничне відхилення не повинно перевищувати 10%, але будь-якому разі воно не має бути більшим за 15% (у випадку компактного проживання національних меншин); перегляд кількості мандатів, що розподіляються в окрузі має проводитись не рідше, ніж 1 раз на 10 років
- **Рівність можливостей:** партіям і кандидатам має бути гарантована рівність можливостей, що передбачає нейтральне ставлення з боку органів державної влади, зокрема – в частині проведення виборчої кампанії, висвітлення кампанії в ЗМІ, у тому числі – державних, фінансування з державного бюджету; рівність може бути жорсткою (рівні умови для всіх партій) або пропорційною до рівня впливовості партії (в залежності від результатів, отриманих на виборах); на законодавчому рівні має забезпечуватись мінімальний рівень доступу до ЗМІ; фінансування виборчої кампанії має бути прозорим; рівність можливостей може передбачати обмеження витрат на виборчу кампанію.
- **Рівність для національних меншин:** створення партій, що представляють інтереси національних меншин, має бути дозволене; норми, які гарантують представництво національних меншин, не вважаються порушенням принципу рівності
- **Гендерна рівність:** у разі, якщо законодавство обмежує представництво серед кандидатів осіб однієї статі, такі обмеження не слід розглядати як порушення принципу рівності

Принцип 3: вільні вибори

- **Свобода формування думки виборців:** органи державної влади мають дотримуватись принципу нейтральності; органи влади повинні забезпечити доступ виборців до інформації щодо кандидатів на виборах; необхідна інформація має бути доступною мовами національних меншин; за порушення принципу свободи формування думки виборців і принципу нейтральності органів і посадових осіб публічної влади має бути передбачена відповідальність.
- **Свобода волевиявлення і запобігання виборчим порушенням:** процедури голосування мають бути простими; виборці завжди повинні мати можливість проголосувати на виборчій дільниці; інші способи голосування можуть бути дозволені за таких умов: голосування поштою – у випадку, якщо при цьому забезпечено безпеку і надійність, можливість проголосувати у такий спосіб слід передбачити для осіб, які обмежені у пересуванні – ув'язнених, осіб, що не можуть проголосувати на дільниці у зв'язку з хворобою, або тих, хто перебуває за кордоном; електронне голосування – у випадку, якщо при цьому забезпечено безпеку, таємність голосування, надійність і прозорість процедури голосування, при цьому виборці мають отримувати підтвердження результатів свого волевиявлення і мати можливість виправити результати волевиявлення; голосування за дорученням – має бути жорстко обмежене, кількість доручень, які може отримати виборець, має бути обмежена; голосування з використанням переносних скриньок для голосування – має бути дозволене лише за умови запобігання ризикам виборчих порушень; при встановленні результатів виборів мають використовуватись два основних критерії – кількість виборців, що проголосували та кількість бюлетенів, що

<p>знаходяться у скриньках для голосування; невикористані виборчі бюлетені не повинні виноситись за межі виборчої дільниці; до складу дільничних комісій мають включатись представники партій, під час голосування та підрахунку голосів має бути дозволена присутність спостерігачів від кандидатів; військовослужбовці мають голосувати за місцем свого проживання або на дільниці, яка знаходиться найближче до місця їх перебування; підрахунок голосів має здійснюватись безпосередньо на дільниці; підрахунок голосів має бути прозорим – спостерігачам, журналістам та представникам кандидатів має бути забезпечена можливість бути присутніми під час підрахунку голосів, цим особам має бути надана можливість ознайомлення зі змістом протоколів; результати голосування на дільниці мають передаватись на вищий рівень (до ТВК, ОВК, ЦВК тощо) гласно; держава має встановити відповідальність за всі виборчі порушення</p>
Принцип 4: таємність голосування
<ul style="list-style-type: none">• Таємність голосування має бути не лише правом, але і обов'язком виборця, порушення якого має тягти визнання бюлетеня недійсним• Голосування має бути особистим, „сімейне” голосування та інші форми контролю за волевиявленням мають бути заборонені• Перелік осіб, які голосують у даний момент, не повинен розголошуватись• Порушення принципу таємності голосування має тягти юридичну відповідальність
Принцип 5: пряме голосування
<ul style="list-style-type: none">• На прямих виборах має обиратись склад принаймні однієї палати парламенту у країнах з двопалатною структурою парламенту; склад регіональних законодавчих органів; склад місцевих рад
Принцип 6: періодичність виборів
<ul style="list-style-type: none">• Вибори мають проводитись на періодичній основі, строк повноважень законодавчого органу не повинен перевищувати 5 років
Умови реалізації принципів 1-6
<ul style="list-style-type: none">• Повага до основоположних прав: демократичні вибори неможливі без поваги до прав людини, зокрема – до права на свободу слова і преси, свободи пересування, свободи зібрань та об'єднань для реалізації політичних прав, у тому числі в політичні партії; обмеження цих прав має базуватись на законі, має досягати загальносуспільних інтересів і відповідати принципу пропорційності• Рівні регулювання і стабільність виборчого права: процедура проведення виборів має визначатись виборчим законом, крім технічних аспектів організації та проведення виборів, які можуть регламентуватись виконавчою владою; основоположні складові виборчого закону, такі як виборча система, засади формування виборчих комісій, механізми нарізки виборчих округів, мають переглядатись не пізніше, ніж за рік до виборів і визначатись в Конституції або законі, що має вищу, ніж звичайний закон, юридичну силу.• Організація виборів неупередженим органом: виборчий процес має організувати неупереджений орган; у країнах, які не мають розвинених традицій незалежності адміністративних органів від політичних впливів, має бути створена система незалежних та неупереджених виборчих комісій; центральна виборча комісія має бути постійно діючим органом; до її складу доцільно включати щонайменше одного представника від судової влади, представників парламентських партій та позапарламентських партій, які отримали на свою підтримку певний відсоток голосів на свою підтримку, представника Міністерства внутрішніх справ, представників національних меншин; політичні партії мають бути рівнопредставлені в складі виборчих комісій, цей принцип може базуватись на жорсткій рівності або пропорційності; органи, які формують виборчі комісії, не повинні мати права припиняти їх діяльність за власним бажанням; члени виборчих комісій мають проходити відповідну підготовку; доцільно, щоб виборчі комісії приймали рішення кваліфікованою більшістю або консенсусом.• Нагляд за виборами: як національні, так і міжнародні спостерігачі повинні мати широкі можливості для участі у спостереженні за виборами; спостереження за виборами не повинно обмежуватись лише днем виборів, але і охоплювати період реєстрації кандидатів та виборчу кампанію в цілому; місця, в яких спостерігачам заборонено перебувати, мають чітко визначатись законом.• Ефективна система оскарження: органами розгляду скарг на виборчі порушення можуть бути як суди, так і виборчі комісії, для парламентських виборів органом розгляду скарг по першій інстанції може бути парламент, у будь-якому разі має передбачатись оскарження в судовому порядку; процедура оскарження має бути простою і запобігати формальному розгляду справ, зокрема в частині прийняття скарг; процедура оскарження, повноваження і відповідальність різних органів мають чітко визначатись законом з тим, щоб запобігти конфлікту підвідомчості; ні суб'єкти звернення зі скаргою, ні органи влади не повинні самостійно визначати орган розгляду скарг; орган розгляду скарг повинен мати право скасувати результати виборів у випадку наявності порушень; має бути передбачена можливість скасування результатів виборів в цілому, або як мінімум результатів голосування в округах та на дільницях; у випадку анулювання результатів виборів, у відповідному виборчому окрузі мають бути проведені нові вибори; право звернення зі скаргою має бути надане всім кандидатам та всім виборцям, зареєстрованим у відповідному окрузі, при цьому для колективних скарг може бути встановлена необхідна мінімальна кількість суб'єктів звернення зі скаргою; строки подання скарг і строки їх розгляду мають бути короткими (від 3 до 5 днів для кожної інстанції); право скажника бути присутнім при розгляді його скарги має бути захищене; у випадках, коли скарги розглядаються виборчими комісіями вищого рівня, вони повинні мати можливість скасувати або змінити рішення комісії, що розглядала справу у першій інстанції• Виборча система: будь-яка виборча система, яка базується на вищезазначених принципах, є допустимою

1.2. Напрями та механізми імплементації європейських стандартів виборів в Україні

Протягом останніх років в Україні відбулись вагомі зрушення у напрямі приведення національного законодавства та практики його застосування у відповідність до стандартів демократичних, чесних і прозорих виборів. Так, у 2006 році було прийнято Закон „Про Державний реєстр виборців”, який сприятиме втіленню в життя принципів загального і рівного виборчого права, внесено зміни до Кримінального кодексу України та Кодексу про адміністративні правопорушення в частині розширення підстав та посилення відповідальності за злочини проти виборчих прав громадян і правопорушення, що посягають на встановлений порядок волевиявлення, відповідно. Суттєвих змін зазнало медіа-середовище – під час проведення парламентських виборів 2006 року та позачергових виборів народних депутатів України у вересні 2007 року загалом не було зафіксовано суттєвих порушень прав суб’єктів виборчого процесу на доступ до ЗМІ, обмежень прав журналістів на висвітлення перебігу виборчої кампанії. Спостерігачам від національних громадських організацій було надано право офіційно здійснювати спостереження за перебігом виборчого процесу. Лібералізовано фінансування виборчих кампаній – для партій і блоків, що беруть участь у виборах, скасовано обмеження витрат на виборчі кампанії. Надзвичайно детально було врегульовано процедуру роботи виборчих комісій, порядок голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів. У той же час, сучасне виборче законодавство і, особливо, практика його застосування все ще не повністю відповідають демократичним стандартам.

1.2.1. Уніфікація правового регулювання виборчих кампаній та забезпечення стабільності виборчого права

На сьогодні порядок організації та проведення виборів в Україні регламентується різними законами: „Про вибори народних депутатів України”, „Про вибори Президента України”, „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, кожен з яких приймався у різний час і, відповідно, по-різному регламентує процедуру підготовки та проведення виборів. Суто в „технічному” плані найбільш досконалим є Закон „Про вибори народних депутатів України”, який врахував досвід трьох турів голосування на виборах Президента України 2004 року (щоправда, деякі з останніх змін, внесених до цього Закону, не повністю відповідають європейським стандартам). Закон „Про вибори Президента України” після президентської виборчої кампанії 2004 року жодного разу не переглядався і, відповідно, не може бути покладений в основу уніфікації правового регулювання виборчих кампаній в Україні. Ще менше відповідає потребам сьогодення та стандартам демократичних виборів Закон „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, значна частина положень якого дублює Закон „Про вибори народних депутатів України” в редакції 2001 року.

Такий підхід до правого регулювання виборчих кампаній не узгоджується з тенденціями розвитку виборчого законодавства більшості європейських країн. Приміром, в Іспанії, Люксембурзі, Нідерландах, Молдові, Фінляндії, Франції та Швеції порядок проведення загальнодержавних і місцевих виборів регламентується одним кодифікованим законодавчим актом. В інших європейських країнах (зокрема, в Австрії, Великобританії, Бельгії, Греції, Данії, Естонії, Ірландії, Італії, Кіпрі, Латвії, Литві, Німеччині, Мальті, Польщі, Португалії, Словенії, Угорщині і Чехії) процедура проведення виборів до національного законодавчого органу, Європарламенту, місцевих рад і представницьких органів регіонального самоврядування визначається різними законодавчими актами, однак сам порядок організації і проведення виборчих кампаній, на відміну від України, уніфіковано.

Окрім потреби в уніфікації правового регулювання різних виборчих процесів, існує необхідність у забезпеченні загальної стабільності виборчого права. У цьому контексті варто

нагадати, що забезпечення стабільності виборчого закону, як відзначається у Кодексі зразкової практики з виборчих питань, є однією з передумов проведення демократичних і чесних виборів. Між тим в Україні закони про вибори переглядаються не відразу після закінчення відповідних виборчих кампаній, а незадовго до початку нових виборів. Так, Закон „Про вибори народних депутатів” суттєво переглядався: у 1997 році – за 4 місяці до проведення парламентських виборів; у 2001 році – за 5 місяців до дня виборів, у 2005 році – за 8 місяців до дня виборів, у 2007 році – за 4 місяці до дня проведення позачергових виборів. Аналогічно переглядалось і законодавство про президентські вибори: у 1999 році нові правила проведення виборів були запроваджені менш, ніж за 8 місяців до дня голосування, у 2004 році – за 7 місяців до дня голосування 31 жовтня 2004 року. Такий підхід до перегляду законодавства породжує ряд негативних наслідків: порушення стабільності бюджетного законодавства (через потребу у додаткових асигнуваннях на реалізацію нових положень виборчого законодавства, запроваджених вже після затвердження Державного бюджету на відповідний рік); необхідність нагального перегляду законодавства у суміжних сферах (наприклад, Кодексу України про адміністративні правопорушення або Кримінального кодексу в частині розширення підстав відповідно адміністративної або кримінальної відповідальності); необхідність проведення нової підготовки членів виборчих комісій та офіційних спостерігачів на виборах, юристів виборчих штабів; роз’яснення новел виборчого законодавства для виборців тощо. А оскільки у відведений законодавством короткий строк для підготовки і проведення виборів більшість відповідних заходів здійснити не вдається, якість організації виборчого процесу, як і забезпечення реалізації принципів загального і рівного виборчого права, залишають бажати кращого.

З огляду на це, до актуальних потреб сьогодення необхідно віднести: по-перше, кодифікацію виборчого законодавства, як мінімум – в частині положень, що стосуються технологічних аспектів організації виборчих кампаній; по-друге, забезпечення стабільності виборчого законодавства, що передбачає, наприклад, перегляд положень законів про вибори відразу після проведення виборів, а не на старті чергової виборчої кампанії.

1.2.2. Забезпечення балотування незалежних кандидатів і персоніфікація пропорційної виборчої системи

Зараз у більшості країн Європейського Союзу, які використовують пропорційну виборчу систему, тип застосовуваної системи значною мірою сприяє персоніфікації виборів. Така персоніфікація забезпечується або преференційним голосуванням (розподіл мандатів між кандидатами у списках здійснюється не в послідовності, визначеній партією, а залежно від кількості голосів, поданих за кандидата у списку (Бельгія, Греція, Данія (частково) Естонія, Латвія, Люксембург, Кіпр, Нідерланди, Польща, Словенія, Фінляндія, Швеція), або зменшенням величини округу зі збереженням голосування за закриті списки (іншими словами, зменшенням кількості мандатів, що перерозподіляються в окрузі і, відповідно, зменшенням величини списків до 10-15 осіб; такі пропорційні системи практикуються в Австрії, Іспанії, Португалії, частково – в Чехії та Словаччині; в цих країнах кандидати, які отримали на свою підтримку 10% голосів, проходять до парламенту незалежно від черговості, визначеної партією). Система, подібна до української (голосування у єдиному окрузі за закриті списки) практикується лише у Словаччині, але і там результати голосування за окремих кандидатів, як відзначалось, можуть змінити визначену партією або блоком черговість проходження до парламенту. *Відтак потреба у підвищенні ступеня персоніфікованості української виборчої системи (як на парламентських, так і на місцевих виборах) є одним із завдань подальшого розвитку виборчого права України.*

Дослідження європейського виборчого законодавства дозволяє дійти ще одного важливого висновку: у більшості країн Європи право висування кандидатів належить не лише партіям, але і самим виборцям, які реалізують його або через самовисування

(наприклад, самовисування списку), або через висування створеними виборцями тимчасовими політичними об'єднаннями. Зокрема, можливість участі незалежних кандидатів у виборах передбачена у Великобританії, Бельгії, Греції, Данії, Естонії, Ірландії, Іспанії, Італії, Кіпрі, Люксембурзі, Мальті, Нідерландах, Німеччині, Польщі, Словенії, Угорщині, Фінляндії, Франції. До винятків з цього правила можна віднести лише Австрію, Португалію та постсоціалістичні країни Східної Європи – Латвію, Литву, Словаччину, Чехію. Але і в цих державах допускається висування незалежних кандидатів на регіональних і місцевих виборах. Натомість в Україні право висування кандидатів на парламентських та місцевих виборах (за винятком тих місцевих виборів, які проводяться в одномандатних виборчих округах) повністю зосереджено в руках партій і блоків. До речі, така практика була піддана критиці з боку Бюро демократичних інституцій і прав людини, яке у своїх рекомендаціях за результатами роботи Місії зі спостереження за парламентськими виборами у 2006 році рекомендувало забезпечити можливість балотування на виборах незалежних кандидатів.

Загалом, подальше удосконалення виборчих систем в Україні має здійснюватись у декількох напрямках: по-перше, у напрямі їх персоніфікації шляхом збільшення кількості округів, в яких перерозподіляються мандати на парламентських та місцевих виборах, запровадження (у більш віддаленій перспективі) преференційного голосування; по-друге, у напрямі надання можливості висувати свої кандидатури на парламентських і, особливо, місцевих виборах незалежним кандидатам.

1.2.3. Забезпечення загального виборчого права

22 лютого 2007 року парламентом було прийнято Закон „Про Державний реєстр виборців”, реалізація положень якого дозволила б забезпечити втілення в життя принципу загального виборчого права. Однак, в силу того, що робота над Державним реєстром виборців ще не завершилась і сам Закон набуде чинності лише 1 жовтня 2007 року, позачергові вибори у вересні 2007 року проводитимуться на основі чинної нормативно-правової бази (Закону України „Про вибори народних депутатів України”), з урахуванням новел Закону „Про внесення змін до Закону України „Про вибори народних депутатів України” та деяких інших законодавчих актів України (щодо порядку проведення позачергових виборів до Верховної Ради України та заміщення народних депутатів України, повноваження яких були достроково припинені)”. *Останній містить декілька положень, які можуть бути оцінені як крок назад у напрямі забезпечення принципу загального виборчого права.*

По-перше, частина сьома статті 102 передбачає, що при проведенні позачергових виборів народних депутатів України *відкріпні посвідчення не виготовляються і не використовуються*. Відповідно, всі виборці, які з об'єктивних причин не зможуть проголосувати на загальних дільницях або за місцем свого перебування, фактично позбавляються права голосу. Доцільність закріплення цієї норми у виборчому законодавстві є сумнівною, адже процедура виготовлення і використання відкріпних посвідчень, передбачена попередньою редакцією Закону „Про вибори народних депутатів України” не викликала суттєвих нарікань з боку суб'єктів виборчого процесу на парламентських виборах 2006 року та офіційних спостерігачів, у тому числі – від ОБСЄ/БДПЛ.

По-друге, Закон від 1 червня 2007 року *забороняє утворювати нові закордонні виборчі дільниці* (при проведенні позачергових виборів, згідно із статтею 102-1 Закону „Про вибори народних депутатів України”, використовуються закордонні виборчі дільниці, утворені для останніх виборів народних депутатів України). Це положення статті 102-1 також не сприяє втіленню в життя принципу загального виборчого права, оскільки обмежує можливість утворення закордонних дільниць у країнах, де кількість українських громадян суттєво зросла після дати проведення останніх чергових виборів.

Забезпечення принципу загального виборчого права в країнах Європи: голосування поштою, за дорученням, через Інтернет

- **Голосування в дипломатичних представництвах та консульських установах за кордоном:** Данія, Естонія, Іспанія, Латвія, Литва, Нідерланди, Польща, Португалія (на президентських виборах), Словенія, Фінляндія, Франція, Чехія (на виборах до нижньої палати парламенту)
- **Голосування в місцях тимчасового перебування виборців:** Австрія, Греція, Данія, Естонія, Ірландія, Іспанія, Італія, Кіпр, Латвія, Литва, Люксембург, Нідерланди, Португалія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Фінляндія, Чехія, Швеція.
- **Голосування поштою:** Австрія (за кордоном), Бельгія (за кордоном), Великобританія, Греція (за кордоном), Данія, Естонія, Ірландія, Іспанія, Італія (за кордоном), Кіпр, Латвія, Литва, Люксембург, Нідерланди (за кордоном), Португалія (за кордоном), Словенія, Фінляндія, Швеція.
- **Голосування через Інтернет та електронне голосування на дільницях:** **Австрія** (не застосовується, система пройшла тестування у 2003-2004 рр.), **Бельгія** (застосовувалось на місцевих виборах у 1999, 2000 та 2003 рр., на регіональних виборах та виборах до Європарламенту у 2004 році), Великобританія (на місцевих виборах), **Естонія** (система тестувалась на місцевому референдумі в Таллінні у 2004 році, на місцевих виборах у 2005 році та парламентських виборах 2007 року), **Франція** (вперше застосована на парламентських виборах 2003 року – французькі громадяни, що мешкали в США проголосували на парламентських виборах через Інтернет, система тестувалась також на місцевих виборах у 2004 році), **Нідерланди** (голосування через Інтернет застосовувалось на виборах до Європарламенту у 2004 році, проголосувати у цей спосіб могли громадяни, що перебували за кордоном), **Німеччина** (система тестувалась під час виборів керівництва університетів, на сьогодні зусилля Німеччини у напрямі впровадження голосування через Інтернет зосереджуються навколо об'єднання всіх виборчих дільниць єдиною мережею, що дозволить виборцям голосувати без прив'язки до місця своєї реєстрації), **Норвегія** (система була протестована на місцевих виборах у 2003 році, однак на шляху подальшого впровадження електронного голосування стоять невирішені проблеми безпеки даних та технічних аспектів електронного голосування), **Португалія** (у 2004 році система тестувалась на виборах до Європарламенту), **Іспанія** (система електронного голосування на дільницях тестувалась в Каталонії на місцевих виборах 1995 року, голосування через Інтернет тестувалось на виборах в окремих муніципалітетах)
- **Голосування за дорученням:** Великобританія (місцеві вибори), Іспанія, Нідерланди, Португалія, Франція, Швеція.

По-третє, не узгоджуються з принципом загального виборчого права положення частини 9 статті 102-3 Закону „Про вибори народних депутатів України”, яка фактично позбавляє права участі у виборах виборців, які за три дні до дня виборів не встигли повернутись до України із-за кордону (або які повернулись із-за кордону, але щодо них немає даних про їхнє повернення в Україну).

По-четверте, ряд положень Закону „Про вибори народних депутатів України” в частині уточнення списків виборців, насамперед в останні дні перед голосуванням, залишають без відповіді ряд важливих питань. Так, частиною 6 статті 44 Закону „Про вибори народних депутатів України” передбачено, що голова, заступник голови або секретар окружної виборчої комісії не пізніше ніж за 2 дні до дня виборів мають скласти переліки виборців, яких необхідно включити до списку виборців на кожній дільниці та перелік виборців, яких необхідно виключити зі списку виборців на кожній виборчій дільниці територіального виборчого округу. На підставі цих переліків, а також рішень ДВК та рішень суду голова, заступник голови або секретар ДВК вносять зміни до списку виборців - невідкладно після отримання переліків, судових рішень або прийняття ДВК рішення про внесення змін до списку виборців (частина четверта статті 45 Закону „Про вибори народних депутатів України”). Після цього список закривається шляхом викреслення незаповнених граф таким чином, аби унеможливити подальше внесення змін до списку виборців, підписується головою та секретарем комісії, а також скріплюється печаткою комісії (частина сьома статті 45 Закону „Про вибори народних депутатів України”). Внесення будь-яких змін до списку виборців забороняється (частина дев'ята цієї ж статті Закону). У той же час, як свідчить практика попередньої виборчої кампанії 2006 року, цілком імовірно може

виникнути ситуація, коли рішення суду у справі за скаргою виборця щодо неправильного включення або невключення його до списку виборців, буде постановлене після того, як список виборців вже закрито ДВК. З одного боку, рішення судів є обов'язковими до виконання, з іншого боку, виконати відповідні рішення з урахуванням вимог і обмежень,

встановлених статтею 45 Закону „Про вибори народних депутатів України”, на практиці неможливо. Відповіді на питання про те, як голова та секретар ДВК мають діяти у такій ситуації, Закон не дає. Це також не сприяє реалізації принципу загального виборчого права.

Зрештою, необхідною передумовою забезпечення принципу загального виборчого права є створення належних умов для голосування для всіх виборців, які можуть взяти участь у виборах. Місія зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ неодноразово наголошувала на необхідності зменшення розміру виборчих дільниць, оскільки в умовах, коли до списків виборців на дільниці включається 2500 і більше виборців, організація голосування суттєво ускладнюється – біля приміщень ДВК утворюються черги, і частина виборців не встигає проголосувати до закінчення голосування.

1.2.4. Забезпечення рівного виборчого права

Принцип рівності надання суб’єктам активного та пасивного виборчого права однакових юридичних можливостей. Як зазначається в Кодексі зразкової практики з виборчих питань, принцип рівності може застосовуватись або жорстко (всі учасники виборів мають однакові права), або пропорційно до ступеня впливовості тієї чи іншої політичної сили (яка, у свою чергу визначається результатами попередніх виборів і кількістю здобутих мандатів), що бере участь у виборах. Проте, навіть якщо принцип рівності застосовувати пропорційно, це ще зовсім не означає, що окремі суб’єкти виборчого процесу (наприклад, парламентські партії), мають більше можливостей, ніж партії, які не є представленими в парламенті.

У той же час, в Законі „Про вибори народних депутатів України” закріплено ряд норм, які не узгоджуються з принципом рівності суб’єктів виборчого процесу – парламентські політичні партії мають ряд прав, яких не мають інші партії і блоки, що є суб’єктами виборчого процесу. Зокрема, частиною 18 статті 39 Закону передбачається, що для забезпечення громадського контролю за процесом складання та достовірністю загальних списків виборців створюється центральна та регіональні контрольні групи, до складу яких входять по одному представнику від партій (блоків), які в поточному скликанні Верховної Ради станом на 15 вересня року, що передує року проведення виборів, мають свої фракції. Згідно з частиною 4 статті 79 Закону, контроль за виготовленням виборчих бюлетенів на підприємстві-виготовлювачі, дотриманням вимог щодо знищення форм, технічних відходів і поліграфічного браку здійснюється контрольною комісією, яка, знову ж таки, складається виключно з представників партій і блоків, що мають свої фракції у парламенті. Аналогічний підхід застосовано і до формування окружних виборчих комісій для проведення позачергових парламентських виборів: відповідно до статті 102-2 Закону „Про вибори народних депутатів України” монопо льним правом на подання кандидатур до складу окружних та дільничних виборчих комісій наділено депутатські фракції. *Закріплення зазначених прав лише за парламентськими партіями і блоками (і тим більше, фракціями, які взагалі не є суб’єктами виборчого процесу) та фактичне позбавлення всіх інших партій і блоків – суб’єктів виборчого процесу таких прав є порушенням принципу рівності у здійсненні пасивного виборчого права.*

Навряд чи можна говорити і про те, що українське законодавство повною мірою створило умови для реалізації принципу рівності у здійсненні активного виборчого права. По-перше, оскільки Закон „Про Державний реєстр виборців” набуває чинності лише 1 жовтня 2007 року, на позачергових виборах використовуватиметься *система складання і уточнення списків виборців, яка застосовувалась на попередніх виборчих кампаніях.* Відповідно, уможливлуватимуться ситуації, коли одна й та ж сама особа буде включена до декількох списків виборців на різних дільницях, а окремі виборці (ті, які з об’єктивних причин не зможуть проголосувати на дільниці або за місцем свого перебування) взагалі будуть позбавлені можливості участі у виборах. По-друге, Закон від 1.06.2007 р. *суперечливо*

визначає підстави для голосування за місцем перебування виборця. З одного боку, відповідно до частини першої статті 84 Закону „Про вибори народних депутатів України” можливість голосування за місцем перебування надається лише тим виборцям, які за віком, у зв’язку з інвалідністю чи станом здоров’я не здатні пересуватися самостійно. З іншого боку, згідно з новою редакцією частини п’ятої цієї ж статті подання документів, що підтверджують неможливість пересуватись самостійно, не є обов’язковим – виборцю, який бажає проголосувати за місцем свого перебування, достатньо лише подати заяву з проханням забезпечити йому голосування за місцем його перебування. Такий підхід також створює сприятливий ґрунт для порушення принципу рівності у здійсненні активного виборчого права.

1.2.5. Забезпечення свободи вибору

Як відзначається у Кодексі зразкової практики з виборчих питань, свобода волевиявлення забезпечується декількома механізмами: простотою процедур голосування, вільним доступом до виборчих дільниць та вільним доступом до інформації щодо кандидатів.

На сьогодні процедури голосування і підрахунку голосів в Україні навряд чи можна назвати простими: законодавство про вибори передбачає можливість голосування безпосередньо на звичайній виборчій дільниці, на спеціальній і закордонній виборчих дільницях, за місцем перебування виборця, визначає конкретний і вичерпний перелік документів та інших підстав, за яких право голосу може бути реалізоване, граничні строки оскарження не включення або неправильного включення до списків виборців. Практика попередніх виборів показала, що далеко не всі виборці обізнані з існуючими правилами голосування та механізмами реалізації права на участь у виборах. При цьому належне інформування з боку органів держави (насамперед, ЦВК) у цьому напрямі не проводиться – як правило, роз’яснення значущості участі у виборах та інформування про потенційні порушення під час голосування здійснюється недержавними організаціями.

Вільний доступ до виборчих дільниць ускладнюється тим, що за статтею 19 Закону „Про вибори народних депутатів України”, виборчі дільниці можуть утворюватись з кількістю виборців до 2 500 осіб. Практика попередніх виборів показала, що на ряді дільниць ця гранична кількість була перевищена; непоодинокими були і випадки черг на дільницях незадовго до закінчення голосування. Таким чином говорити про те, що українське законодавство повною мірою забезпечує вільний доступ виборців до дільниць, не доводиться. Українському законодавцю варто виконати неодноразову рекомендацію Міжнародної місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ в частині збільшення кількості загальних виборчих дільниць та зменшення граничної кількості виборців, які включаються до списків голосування на дільницях.

Вільний доступ до інформації про кандидатів на виборах також ускладнено. Жоден закон, який регламентує порядок проведення виборів в Україні, не передбачає оприлюднення автобіографій (на офіційній веб-сторінці ЦВК наводяться лише „основні відомості про кандидата” – рік народження, освіта, місце роботи на момент подання заяви про реєстрацію, місце проживання), декларацій про майно і доходи кандидатів на виборах. Крім того, виборці не мають уявлення про фінансові зобов’язання кандидатів на виборах, їхні фінансові інтереси, витрати, не можуть порівняти відповідність задекларованих доходів фактичним витратам. У автобіографіях кандидатів не передбачається розкриття інформації про попередні судимості, зняті і погашені в установленому порядку – адже, наприклад, згідно із статтею 58 Закону „Про вибори народних депутатів України”, у автобіографіях подається лише інформація про наявність або відсутність судимості на момент подання заяви про реєстрації партії (блоку). Між тим, фактичні видатки кандидатів, їхні фінансові зобов’язання, фінансові інтереси, інформація про попередні судимості становлять значний суспільний

інтерес, можуть впливати на волевиявлення виборців і, відповідно, мають доводитись до відома виборців.

Таким чином, проблема реалізації принципу свободи вибору в Україні все ще залишається актуальною.

1.2.6. Посилення незалежності ЦВК від політичного впливу

Однією з передумов забезпечення дотримання основоположних засад демократичних виборів є незалежність органів, що адмініструють виборчий процес, від політичних впливів. Саме тому у країнах з розвиненими демократичними традиціями покладення обов'язків адміністрування виборів на центральні органи виконавчої влади не становить проблеми. У країнах, де такі традиції відсутні (до них належить і Україна), адміністрування виборів забезпечується функціонально та фінансово незалежним від системи органів виконавчої влади органом – центральною виборчою комісією.

Натомість в Україні останні зміни до Закону „Про Центральну виборчу комісію” фактично створили умови для перетворення ЦВК на інструмент політичної боротьби між коаліцією, опозицією та главою держави.

Зокрема, нова стаття 31-1 Закону „Про Центральну виборчу комісію”, яка дозволяє главі держави у будь-який момент ініціювати перед парламентом питання про дострокове припинення повноважень всього складу комісії, а парламенту – у будь-який момент припинити повноваження ЦВК за поданням Президента, ставить ЦВК у залежне становище від глави держави і парламентських фракцій, орієнтує членів ЦВК не стільки на виконання вимог закону, скільки на забезпечення реалізації політичних інтересів тих сил, за квотами яких їх було призначено членами ЦВК. Показовим підтвердженням цьому є хоча б той факт, що новосформована 1 червня 2007 року ЦВК (більшість посад членів в якій належить представникам парламентської коаліції, а меншість – представникам опозиції, які, однак отримали посади Голови та заступника Голови ЦВК) змогла провести перше засідання лише 22 червня 2007 року. Оскільки рішення ЦВК приймаються 2/3 від її складу, і жодна політична сила не домінує у складі Комісії, цілком імовірним видається виникнення ситуації, коли робота ЦВК буде заблокована частиною її членів, і ЦВК виявиться неспроможною виконувати покладені на неї законом завдання. Саме тому проблема забезпечення незалежності та неупередженості ЦВК є особливо актуальною.

1.2.7. Удосконалення регулювання участі ЗМІ у виборчому процесі

За результатами спостереження за парламентськими виборами у березні 2006 року Місією зі спостереження за виборами було висловлено низку рекомендацій щодо удосконалення регулювання діяльності ЗМІ під час виборів. Значна частина таких рекомендацій стосувалась реформування ЗМІ в цілому (посилення рівня незалежності Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, створення суспільного мовлення, забезпечення прозорості власності щодо ЗМІ), проте багато з них торкались безпосередньо регулювання діяльності ЗМІ у виборчому процесі. Зокрема, рекомендувалось уточнити поняття передвиборної агітації та її форми, скасувати заборону на оцінки діяльності партій і блоків упродовж 20 хвилин до і після теле- або радіотрансляції передвиборної агітації, деталізувати поняття „грубого порушення”, вчинення якого є підставою для зупинення дії ліцензії на право мовлення, передбачити санкції, пропорційні ступеню тяжкості вчиненого порушення (наприклад, у вигляді штрафів), звільнити ЗМІ від обов'язкового висвітлення діяльності органів публічної влади та посадових осіб відповідних органів. *Значна частина цих неодноразово рекомендацій залишається невиконаною і досі.*

У більшості європейських країн на законодавчому рівні не визначається ні поняття політичної реклами, ні поняття передвиборної агітації. Це обумовлено, насамперед, тим, що

за своєю суттю політична та комерційна реклама досить подібні – обидві мають на меті спрямувати поведінку споживача реклами у певному напрямі – відповідно, або придбати певний товар, утриматись від придбання інших аналогічних товарів, або ж (для політичної реклами) – віддати голос за одного кандидата й утриматись від голосування за інших суб’єктів виборчого процесу. Саме цим і пояснюється той факт, що законодавець, оперуючи поняттями „виборча кампанія”, „політичні заклики”, „політична реклама”, „партійне мовлення” тощо не дає дефініцій цих понять, наділяючи повноваженнями щодо віднесення тієї чи іншої інформації до реклами відповідні органи правозастосування. Такий підхід застосовується в Австрії, Бельгії, Великобританії, Данії, Естонії, Ірландії, Іспанії, Люксембурзі, Німеччині та ряді інших країн (див. нижчеподану Таблицю).

Як показує аналіз європейського досвіду, необхідність окреслення поняття політичної реклами постає тоді, коли законодавець прагне дозволити окремі види політичної за своєю суттю реклами. Так, у Фландрії (Бельгія) застосовується два критерії поділу політичної (за змістом) реклами на дозволену і заборонену: будь-яка реклама, яка має на меті схилити електоральну поведінку виборця на користь певної партії або кандидата, якщо вона розміщується партіями або кандидатами, є забороненою. У тих випадках, коли реклама прямо не спонукає виборця голосувати за або проти певних суб’єктів виборчого процесу, однак опосередковано може привернути увагу до окремих з них, за умови її розміщення громадськими організаціями (наприклад, екологічними, молодіжними тощо), така реклама дозволяється. Аналогічний підхід до поділу політичної реклами на дозволену і заборонену застосовується і в ряді інших європейських країн, зокрема – в Данії, Італії, Швейцарії (див. Таблицю).

Загалом, аналізуючи досвід країн Західної Європи, можна дійти висновку, що однією з тенденцій розвитку законодавства в цих країнах є запровадження заборони на розміщення політичної реклами на радіо та телебаченні. Так, наприклад, політична реклама повністю заборонена у Великобританії, Іспанії (крім комерційних радіостанцій, яким дозволено транслювати політичну рекламу), Мальті, Португалії, Франції. В Боснії та Чехії розміщення політичної реклами дозволяється лише у період між виборчими кампаніями, в той час як після початку виборчого процесу і до дня голосування розміщення політичної реклами може тягти серйозні санкції як для організацій мовлення (штрафи), так і для суб’єктів виборчого процесу. Варто відзначити, що повна заборона політичної реклами не відповідає статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, тому ряд країн (вже згадувані Данія, Швейцарія, Італія, а також Швеція) дозволили її частково – за умови, що вона прямо не спонукає виборця голосувати за або проти суб’єкта виборчого процесу (або за своє природою є соціальною, як передбачає, зокрема, італійське законодавство) і розміщується за ініціативою „не-суб’єктів” виборчого процесу (громадськими організаціями, в окремих випадках, де це дозволено, профспілками тощо).

У той же час, у країнах Східної Європи і, як виняток із загального правила, в деяких державах Західної Європи, політична реклама на радіо та телебаченні дозволяється. Серед таких країн – Австрія, Болгарія, Естонія, Латвія, Литва, Люксембург, Македонія, Нідерланди, Польща, Угорщина і Фінляндія.

В Україні поняття реклами визначається в Законі „Про рекламу”, згідно з яким реклама – це будь-яка інформація про особу чи товар, розповсюджена у будь-який спосіб та в будь-якій формі, і призначена сформулювати або підтримати обізнаність споживачів реклами та їх інтерес щодо такого товару або особи. Таке визначення загалом узгоджується з підходами більшості європейських країн, за винятком лише того, що у відповідних визначеннях йдеться, насамперед, про товари, роботи та послуги, а не осіб.

Поняття політичної реклами в Україні закріплюється у спеціальних законах – законах про вибори. Так, у частині третій статті 66 Закону „Про вибори народних депутатів України” політична реклама визначається як одна із форм передвиборної агітації, оплачена за рахунок коштів виборчих фондів партій або блоків, розміщена за допомогою рекламних засобів, яка

спонукає виборців голосувати за або проти певного суб’єкта виборчого процесу. Аналогічне визначення міститься і в Законі „Про вибори Президента України”. Відзначимо, що ці визначення є значно вужчими за змістом, ніж загальне поняття реклами, визначене у Законі „Про рекламу”. *На наш погляд, у світлі європейської практики варто взагалі відмовитись від визначення поняття політичної реклами – у кожному окремо взятому випадку, вирішення питання про те, чи є реклама політичною за своєю суттю, слід віднести до компетенції правозастосовчих органів, зокрема – Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, або ж, як свого часу рекомендувала Місія ОБСЄ/БДПЛ, - до компетенції незалежного самоврядного органу, який формуватиме стандарти у сфері діяльності ЗМІ.*

Таблиця 2. Визначення поняття політичної реклами та обмеження на політичну рекламу в країнах Європи

Країна	1. Визначення політичної реклами			2. Допустимість політичної реклами			3. Межі дії заборон	
	1. Поняття політичної реклами визначено у законодавстві	2. Поняття політичної реклами не визначено у законодавстві	3. Інше	4. Платна політична реклама заборонена	5. Платна політична реклама дозволена	6. Політична реклама дозволяється лише під час виборчої кампанії	7. Політична реклама заборонена повністю	8. Окремі види політичної реклами дозволяються
Австрія		x			x		-	-
Бельгія		x		x				У Фландрії заборонена реклама, яка транслюється в партіями і кандидатами, реклама інших суб’єктів, навіть політичного змісту, дозволена
Болгарія			Передвиборна кампанія		x	-	-	-
Боснія			Політичні кліпи			x	-	Політична реклама дозволена під час проведення виборчої кампанії
Велика Британія			Партійне політичне мовлення	x			x	
Данія		x		x				Вся реклама, яка транслюється в інтересах партій, політичних рухів, кандидатів, профспілок і релігійних організацій заборонена. Реклама НУО, що гіпотетично може переслідувати політичні цілі, дозволена у період між виборчими кампаніями. Дія цього обмеження не поширюється на радіо.
Естонія		x			x		-	-
Ірландія		x		x			x	
Іспанія		x				x (і лише на	x	Дозволена на комерційному радіо

*Якість виборів: Україна у вимірі міжнародних демократичних стандартів”
Аналітичні матеріали*

Країна	1. Визначення політичної реклами			2. Допустимість політичної реклами			3. Межі дії заборон	
	1. Поняття політичної реклами визначено у законодавстві	2. Поняття політичної реклами не визначено у законодавстві	3. Інше	4. Платна політична реклама заборонена	5. Платна політична реклама дозволена	6. Політична реклама дозволяється лише під час виборчої кампанії	7. Політична реклама заборонена повністю	8. Окремі види політичної реклами дозволяються
						комерційних каналах радіо)		
Італія			Політичні звернення			x		Політична реклама – це будь-які звернення, що мають на меті привернути увагу до тієї чи іншої партії або кандидата. Звернення „груп тиску”, можуть транслюватись, якщо вони відносяться до соціальної реклами і їхня вартість не перевищує 50% вартості комерційної реклами. Загальна тривалість цих звернень не може тривати більше 4 хв. на день
Латвія			Передвиборна агітація		x		-	-
Литва	x				x		-	-
Люксембург		x			x		-	-
Македонія	x				x		-	-
Мальта		x		x			x	
Нідерланди		x			x		-	-
Німеччина		x		x			x	
Норвегія		x		x				Заборонена будь-яка реклама, що переслідує політичні цілі
Польща		x			x		-	-
Португалія			Передвиборна реклама	x			x	
Румунія	x			x			x	
Угорщина	x				x		-	-
Фінляндія		x			x		-	-
Франція		x		x			x	
Чехія		x		x				Дозволяється у період виборів
Швейцарія		x		x				Вся реклама, яка транслюється в інтересах партій, політичних рухів, кандидатів, заборонена. Реклама НУО та інших неполітичних „груп тиску”, що гіпотетично може переслідувати політичні цілі, дозволена
Швеція	x			x				Реклама, яка по своїй природі є політичною, дозволяється за умови,

Країна	1. Визначення політичної реклами			2. Допустимість політичної реклами			3. Межі дії заборон	
	1. Поняття політичної реклами визначено у законодавстві	2. Поняття політичної реклами не визначено у законодавстві	3. Інше	4. Платна політична реклама заборонена	5. Платна політична реклама дозволена	6. Політична реклама дозволяється лише під час виборчої кампанії	7. Політична реклама заборонена повністю	8. Окремі види політичної реклами дозволяються
								якщо вона буде подана разом з рекламою інших партій, і весь рекламний блок буде відповідати принципу політичної нейтральності і не орієнтуватиме політичну поведінку виборця у певному напрямі. Обмеження щодо розміщення політичної реклами не поширюється на операторів цифрового мовлення.

Ряд національних обмежень щодо розміщення політичної реклами в засобах масової інформації не узгоджуються із стандартами країн Європи та вимогами статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

По-перше, у більшості європейських країн на політичну рекламу не поширюється дія обмежень (квоти), встановлених для комерційної реклами. Іншими словами, в багатьох країнах Європи політична реклама прирівнюється до анонсів власних програм організацій мовлення та соціальної реклами. Причина цього проста: політична реклама не розглядається як реклама в світлі Статті 1 (с) Директиви про транскордонне телебачення та статті 2 (f) Європейської конвенції про транскордонне телебачення. Тим самим в Європі забезпечується можливість рівного доступу всіх суб'єктів виборчого процесу до ЗМІ. Натомість в Україні Закон „Про вибори народних депутатів України” поширює загальні квоти на рекламу і на політичну рекламу. Наприклад, згідно з частиною третьою статті 66 Закону „Про вибори народних депутатів України”, час мовлення, відведений на політичну рекламу на радіо і телебаченні, не може перевищувати 20% фактичного обсягу мовлення протягом астрономічної доби. *Доцільність збереження цього обмеження, особливо у світлі того, що у країнах Європи квоти для політичної реклами не встановлено взагалі, є досить сумнівною.*

По-друге, не узгоджується з вимогами Європейської конвенції про транскордонне телебачення і Директивою Ради ЄС про транскордонне телебачення положення частин першої та другої статті 13 Закону „Про рекламу”, яке передбачає збільшення квот на рекламу під час виборчого процесу на 5% (з 15% до 20% фактичного обсягу мовлення протягом астрономічної доби, та з 20% до 25% фактичного обсягу мовлення протягом астрономічної години). Як відомо, винятків з квотування реклами ні Конвенція, ні Директива не містять, більше того, вони дозволяють державам-учасницям встановлювати більш жорсткі обмеження, у тому числі – забороняти рекламу взагалі (у багатьох країнах Європи рекламу заборонено розміщувати на каналах суспільного мовлення). Аналіз законодавства про рекламу країн Європи дозволяє дійти висновку, що в жодній з них визначені Конвенцією та Директивою квоти не перевищено. Саме тому частину першу та другу статті 13 Закону „Про рекламу” слід привести у відповідність до стандартів Ради Європи та ЄС.

По-третє, в усіх досліджених європейських країнах відсутні обмеження, передбачені абзацом третім частини третьої статті 66 Закону „Про вибори народних депутатів України”, згідно з якими друкована площа, відведена на політичну рекламу в друкованих ЗМІ впродовж виборчого процесу не повинна перевищувати 20% обсягу друкованої площі кожного номера видання чи додатка до нього. У демократичних державах Європи діяльність ЗМІ, у тому числі і друкованих, обмежується лише в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності, охорони порядку або запобігання злочинам, для охорони здоров'я, моралі, для захисту репутації або прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду, - як і передбачено статтею 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Впровадження обмежень на обсяг політичної реклами в друкованих ЗМІ не можна вважати таким, що відповідає зазначеним цілям і, відповідно, таким що узгоджується з вимогами статті 10 Конвенції.

Зрештою, з Європейською конвенцією про транскордонне телебачення, яка дозволяє вільно поширювати інформацію незалежно від кордонів, та Європейською конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод не узгоджується положення частини першої статті 71 Закону „Про вибори народних депутатів України”, яка забороняє участь у передвиборній агітації іноземців та особа без громадянства, у тому числі, через журналістську діяльність

Таблиця 3. Безкоштовний ефірний час для суб'єктів виборчого процесу на каналах суспільного мовлення: національне регулювання в країнах Європи

Країни	1. Суб'єктам виборчого процесу надається безкоштовний ефір на каналах суспільного мовлення	2. Суб'єктам виборчого процесу не надається безкоштовний ефір на каналах суспільного мовлення	3. Питання вирішується самими мовниками	4. При розподілі ефірного часу використовується критерій пропорційності	5. Час ділиться порівну між усіма
Бельгія	х (Валлонія)	х (Фландрія)	-	х	-
Болгарія	-	х	-	-	х
Греція	х	-	-	х	-
Данія	-	-	х	-	х
Естонія	х	-	-	-	х
Ірландія	х	-	-	х	-
Іспанія	х	-	-	х	-
Італія	х	-	-	-	х
Кіпр	-	-	х	-	-
Латвія	х	-	-	-	х
Литва	х	-	-	-	х
Люксембург	х	-	-	-	-
Македонія	х	-	-	-	х
Мальта	х	-	-	-	х
Нідерланди	х	-	-	Визначає орган регулювання мовлення	
Німеччина	х	-	-	х	-
Норвегія	-	х	-	-	-
Польща	х	-	-	-	х
Португалія	х	-	-	Критерії визначає ЦВК	
Росія	х	-	-	-	х
Румунія	х	-	-	-	х
Фінляндія	-	-	х	-	-

Країни	1. Суб'єктам виборчого процесу надається безкоштовний ефір на каналах суспільного мовлення	2. Суб'єктам виборчого процесу не надається безкоштовний ефір на каналах суспільного мовлення	3. Питання вирішується самими мовниками	4. При розподілі ефірного часу використовується критерій пропорційності	5. Час ділиться порівну між усіма
Франція	x	-	-	Визначає орган регулювання мовлення	
Чехія	-	-	-	-	-
Швейцарія	-	-	x	-	-
Швеція	-	x	-	Н.д.	Н.д.

Стаття 66 Закону „Про вибори народних депутатів України” покладає на комерційні ЗМІ ряд обов'язки, що не є типовими для більшості демократичних країн Європи. Зокрема, обов'язок встановлення розцінок вартості одиниці друкованої площі або ефірного часу на рівні, не вищому за середньоарифметичне значення ціни на комерційну рекламу за перші три квартали року, що передують року проведення виборів (частина шоста статті 66 Закону); обов'язок надання ефірного часу або друкованої площі тому чи іншому суб'єкту виборчого процесу на тих самих умовах, на яких ефірний час або друкована площа були надані іншому суб'єкту виборчого процесу (частина дев'ята статті 66 Закону). У своїх рекомендаціях Місія ОБСЄ/БДПП зі спостереження за виборами неодноразово звертала увагу на те, що діяльність комерційних ЗМІ у виборчому процесі не має бути об'єктом жорсткого законодавчого регулювання – дія відповідних заборон має поширюватись лише на суспільне мовлення. Наведена нижче Таблиця якраз частково підтверджує це твердження: у тих країнах, де на каналах суспільного мовлення розміщувати платну політичну рекламу заборонено, дія відповідних обмежень не стосується комерційних ЗМІ.

На наш погляд, вирішення проблеми рівного доступу суб'єктів виборчого процесу до ЗМІ лежить не стільки в площині встановлення обмежень на висвітлення діяльності суб'єктів виборчого процесу, скільки у створенні умов для запобігання концентрації ЗМІ в руках обмеженого кола власників (що має місце, зокрема, в Італії), розмежування прав власників ЗМІ та редакцій, впровадження саморегулювальних правил самими ЗМІ. Цілком очевидно, що в перспективі від обмежень, передбачених частинами шостою та дев'ятою статті 66 Закону „Про вибори народних депутатів України”, слід відмовитись, тим більше з огляду на те, що під час проведення виборчої кампанії 2006 та 2007 років жоден з суб'єктів виборчого процесу не був обмежений у доступі до засобів масової інформації.

Таблиця 4. Політична реклама на каналах комерційного і публічного мовлення: дозволи і заборони в окремих країнах Європи

Країни	Суб'єкти виборчого процесу можуть розміщувати платну політичну рекламу на каналах комерційного мовлення	Суб'єкти виборчого процесу можуть розміщувати платну політичну рекламу на каналах суспільного мовлення
Австрія	Так	Ні
Бельгія	Ні	Ні
Болгарія	Так	Так
Великобританія	Ні	Ні
Греція	Так	Ні
Естонія	Так	Ні
Іспанія	Ні	Ні
Італія	Так	Ні

Латвія	Так	Так
Литва	Так	Так
Нідерланди	Так	Ні
Німеччина	Так	Ні
Польща	Так	Так
Португалія	Ні	Ні
Росія	Так	Так
Фінляндія	Так	Ні
Франція	Ні	Ні
Чехія	Ні	Ні

Частина п'ята статті 69 Закону „Про вибори народних депутатів України” забороняє впродовж 20 хвилин до і після теле- або радіотрансляції передвиборної агітаційної програми партії (блоку) в будь-якій формі коментувати або оцінювати зміст програми, давати будь-яку інформацію щодо цієї партії (блоку), висунутих нею кандидатів. Якщо з доцільністю заборони коментарів змісту програми слід погодитись, то збереження заборони давати інформацію щодо партії, блоку і кандидатів на виборах, на нашу думку, є недоцільним. Адже політична реклама транслюється окремими блоками, часто в прайм-тайм, до або після випусків новин чи інформаційних програм, і, відповідно, наявність встановлених частиною п'ятою статті 69 обмежень ставить організацію мовлення перед дилемою: або порушити встановлену заборону, або ж дотриматись вимог закону і відмовитись від розміщення політичної реклами.

Не відповідає зарубіжним підходам до регулювання процедури реалізації права на відповідь і частина дванадцята статті 71 Закону „Про вибори народних депутатів України”. Вона, зокрема, зобов'язує ЗМІ забезпечити реалізацію партією (блоком) права на відповідь, в той час як у демократичних країнах Європи право на розміщення відповіді – саме право, а не обов'язок ЗМІ, і законодавство про ЗМІ європейських країн передбачає ряд випадків, коли ЗМІ має право відмовити у забезпеченні реалізації права на відповідь, а особа, яка звернулась з клопотанням про забезпечення права на відповідь, має можливість оскаржити відмову в суді. Таким чином, положення частини 12 статті 71 Закону потребують суттєвого уточнення.

Таблиця. Приклади регулювання права на відповідь в окремих країнах Європи

Країни ЄС	Регламентация процедури реалізації права на відповідь в законах про телебачення і радіомовлення окремих країн Європи
Естонія	Будь-яка фізична або юридична особа, незалежно від національності, місця реєстрації або проживання, законним інтересам якої, зокрема – репутації, було завдано шкоди внаслідок поширення в програмах телебачення або радіомовлення недостовірних фактів, має право на відповідь або інші засоби захисту порушених прав згідно з положеннями цивільного, адміністративного або кримінального законодавства. Особа, права якої порушено, повинна звернутись до організації мовлення з письмовим обґрунтованим клопотанням про надання права на відповідь протягом 20 днів після трансляції програми, а організація мовлення – забезпечити трансляцію відповіді у тій самій програмі протягом 20 днів після отримання обґрунтованого клопотання. При цьому особа, яка здійснює права на відповідь звільняється від відшкодування витрат, пов'язаних з трансляцією відповіді. Підставами для відмови у задоволенні клопотання є достовірність поширених фактів; невідповідність змісту відповіді загальноприйнятим соціальним стандартам або можливість того, що трансляція відповіді може бути підставою для юридичної відповідальності організації мовлення або особи, яка здійснює право на відповідь.
Латвія	Будь-яка фізична або юридична особа законним інтересам якої, зокрема – репутації, було завдано шкоди внаслідок поширення в програмах телебачення або радіомовлення недостовірних фактів, має право на відповідь. Реалізація права на відповідь може здійснюватись шляхом зачитування в ефірі відповідних матеріалів, підготовлених особою, права якої порушено або у формі трансляції запису відповіді, підготовленої особою, права якої порушено, або особою, права якої порушено. Особа, яка бажає реалізувати право на відповідь, повинна упродовж 14 днів після трансляції програми звернутись до організації мовлення з письмовим клопотанням, до якого має бути додано запис відповіді на інформаційному носії, або текст відповіді; при цьому копія клопотання надсилається також Національній раді з питань телебачення і радіомовлення. Протягом 14 днів після отримання клопотання організація мовлення зобов'язана здійснити трансляцію відповіді у тій самій програмі та у той самий час, в якій транслювалась програма, в якій недостовірним викладом фактів було завдано шкоди правам особи. Організація мовлення може відмовити у поширенні відповіді, якщо: а) відповідь є необґрунтовано довгою; б) якщо особа, яка вимагає трансляції відповіді, не має на те підстав; в) відповідь містить твердження, поширення якого є підставою для кримінальної відповідальності. У разі відмови поширення відповіді організація мовлення зобов'язана протягом 14 днів після отримання клопотання особи, викласти вичерпний перелік підстав відмови у письмовому вигляді і надіслати рішення про відмову відповідній особі. Таке рішення може бути оскаржене в

*Якість виборів: Україна у вимірі міжнародних демократичних стандартів”
Аналітичні матеріали*

Країни ЄС	Регламентация процедури реалізації права на відповідь в законах про телебачення і радіомовлення окремих країн Європи
Литва	Кожна фізична особа, честі і гідності якої було завдано шкоди внаслідок поширення неправдивої або неточної інформації, а також юридична особа, законним інтересам і репутації якої було завдано шкоди внаслідок поширення неправдивої, неточної або упередженої інформації, має право на відповідь, яке, зокрема, передбачає, спростування недостовірної інформації/виправлення неточної інформації. Письмове обґрунтоване звернення щодо забезпечення права на відповідь надсилається організації мовлення протягом 2 місяців після поширення недостовірної або неточної інформації. Після отримання клопотання організація мовлення повинна розмістити спростування (уточнення) без будь-яких коментарів, в тій самій формі та програмі, в якій було поширено недостовірну або неточну інформацію або забезпечити розміщення спростування на іншому каналі мовлення, який поширював недостовірну інформацію. Організація мовлення може відмовити у забезпеченні права на відповідь, якщо частина відповіді не стосується суті поширеної інформації, якщо форма та тривалість відповіді не відповідають межах розумного.
Німеччина (земля Північний Рейн-Вестфалія)	Організація мовлення зобов'язана розмістити відповідь особи, честі гідності або діловій репутації якій було завдано шкоди внаслідок поширення мовником неправдивої або неточної інформації. Звернення щодо забезпечення права на відповідь має бути подано протягом двох місяців з моменту випуску в ефір інформації, у письмовій формі та підписано фізичною особою, правам та інтересам якої завдано шкоди, її уповноваженим представником або уповноваженим представником юридичної особи. Відповідь має містити посилання на передачу, в якій було розміщено інформацію, що завдала шкоди честі, гідності або діловій репутації особи. Відповідь має бути поширена у тій самій програмі або категорії програм, в якій було поширено інформацію, якої стосується відповідь, в той самий або рівноцінний час, без скорочень та переривань. Трансляція відповіді здійснюється безоплатно. Організація мовлення звільняється від обов'язку забезпечення права на відповідь, якщо: 1) вимоги щодо розміщення відповіді є безпідставними; 2) тривалість відповіді перевищує розумні межі; 3) відповідь не стосується фактів, на які надається відповідь; 4) трансляція відповіді може потягнути для організації мовлення або особи, яка реалізує право на відповідь, негативні правові наслідки; 5) відповідь стосується репортажів про засідання Європейського Парламенту, парламенту Німеччини, представницьких органів земель, органів місцевого самоврядування та судів. У разі відмови від трансляції відповіді особа має право оскаржити відмову в місцевому суді загальної юрисдикції.
Португалія	Право на відповідь надається особі, правам або інтересам якої було завдано шкоди шляхом поширення недостовірної інформації, або її представнику, і може бути реалізоване протягом 20 днів після трансляції недостовірної інформації. Цей строк може бути подовжено у випадку, якщо особа з поважних причин не змогла реалізувати своє право на відповідь протягом встановленого строку. Текст з відповіддю має бути поданий організації мовлення у такий спосіб, який дозволяє забезпечити підтвердження його отримання організацією мовлення, підписаний автором, стосуватись конкретних фактів, які були поширені організацією мовлення; тривалість відповіді має бути пропорційною тривалості трансляції інформації, яка є об'єктом відповіді. Право на відповідь забезпечується протягом 2 діб після отримання звернення з клопотанням про забезпечення права на відповідь, або протягом 24 годин після отримання рішення суду або Вищої Ради з питань соціальної комунікації (у разі оскарження особою відмови у забезпеченні права на відповідь), без скорочень і коментарів, у тій самій або іншій програмі, у той самий час; причому кількість трансляцій відповіді має дорівнювати кількості трансляцій інформації, яка є об'єктом відповіді. У випадку, якщо трансляція відповіді підпадає під ознаки діянь, за які передбачена юридична відповідальність, відповідальність несе виключно автор відповіді, а не організація мовлення. Організація мовлення може відмовити у забезпеченні права на відповідь у випадку, якщо заява про забезпечення права на відповідь подана неналежною особою, або якщо вимоги про забезпечення права на відповідь позбавлені належних правових підстав. Відмова у забезпеченні права на відповідь, в якій мають бути наведені підстави відмови, має бути надана заявникові упродовж 24 годин після отримання його заяви щодо забезпечення права на відповідь. У разі, якщо тривалість відповіді є непропорційною до тривалості поширеної мовником інформації, або якщо відповідь містить образливі висловлювання, чи її трансляція може потягти негативні правові наслідки для автора відповіді, організація мовлення зобов'язана запросити автора відповіді чи уповноваженого ним представника для узгодження остаточного тексту відповіді, і провести відповідні переговори протягом 48 годин після отримання звернення про забезпечення права на відповідь. Якщо протягом 48 годин після отримання зазначеного звернення особа відмовиться від узгодження остаточного тексту відповіді або не вчинить ніяких дій, спрямованих на узгодження остаточного варіанту відповіді, організація мовлення має право відмовити у трансляції відповіді у повному обсязі. У випадку, якщо протягом встановленого строку трансляцію відповіді здійснено не було, або якщо у забезпеченні відповіді було безпідставно (на думку особи, що звернулася із завою про забезпечення права на відповідь) відмовлено, особа має право звернутись до суду або Вищої Ради з питань соціальних комунікацій зі скаргою на дії або бездіяльність організації мовлення протягом 10 днів з дня вчинення таких дій або бездіяльності.
Румунія	Будь-яка фізична або юридична особа, законним правам і інтересам, зокрема – репутації, якої було завдано шкоди поширенням недостовірних фактів, має право на відповідь та інші засоби захисту своїх прав і законних інтересів. У разі, якщо організація мовлення відмовить у забезпеченні права на відповідь, така відмова може бути оскаржена в суді. Рада з питань телебачення і радіомовлення визначає процедури, необхідні для ефективного реалізації права на відповідь, та механізми реалізації цього права, у тому числі – санкції.
Словаччина	Кожна особа, незалежно від громадянства, місця проживання або місця реєстрації (для юридичних осіб), має право на відповідь у разі, якщо організація мовлення поширила неправдиву інформацію щодо такої особи. У разі смерті такої особи, право на відповідь мають її близькі родичі. Звернення щодо забезпечення права на відповідь подається протягом 30 днів після виходу в ефір недостовірної інформації, у випадку порушення цього строку особа втрачає право на відповідь. Із звернення має бути чітко зрозуміло, у чому полягає недостовірність поширеної інформації, у самому зверненні має бути сформульовано текст відповіді. Організація мовлення зобов'язана розмістити відповідь у тій самій програмі або у той самий час, в яких було поширено недостовірну інформацію. Трансляція відповіді здійснюється безоплатно, відповідь повинна бути означена як така і містити посилання на ім'я фізичної особи або назву юридичної особи, яка вимагала забезпечення права на відповідь. Організація мовлення зобов'язана поширити відповідь протягом 8 днів з дня отримання звернення особи щодо забезпечення права на відповідь. Організація мовлення звільняється від обов'язку поширення відповіді, якщо: 1) поширення відповіді містить ознаки злочину; 2) поширення відповіді

Країни ЄС	Регламентация процедури реалізації права на відповідь в законах про телебачення і радіомовлення окремих країн Європи
	<p>суперечить нормам етики і моралі; 3) якщо інформація, відповідь на яку бажає надати особа, була розміщена в ефірі за очевидною згодою такої особи; 4) якщо мовник спростував недостовірну інформацію за власною ініціативою до отримання звернення щодо забезпечення права на відповідь; 5) якщо організація мовлення може довести правдивість поширеної інформації. У разі відмови у розміщенні відповіді або нерозміщення відповіді протягом встановленого строку, особа може оскаржити такі дії і бездіяльність у судовому порядку, у разі задоволення позовних вимог у повному обсязі, організація мовлення повинна забезпечити реалізацію права на відповідь протягом 8 днів після набрання рішенням законної сили.</p>
Чехія	<p>Кожна фізична особа, щодо якої було поширено інформацію, що завдає шкоди її честі, гідності або приватності, а також кожна юридична особа, щодо якої було поширено інформацію, яка завдає шкоди її діловій репутації, має право на трансляцію мовником відповіді. Організація мовлення здійснює трансляцію відповіді за зверненням відповідної фізичної або юридичної особи. Відповідь повинна стосуватись лише поширених фактів, зокрема – заперечувати, доповнювати або уточнювати їх зміст; у відповіді має міститись вказівка на її автора. Право на відповідь може бути реалізоване лише один раз – особа, честі, гідності, приватності або діловій репутації якої завдано шкоди, не може доповнювати відповідь, яка була поширена організацією мовлення. У разі смерті особи, право на відповідь переходить до її дітей, а у разі їх відсутності – до батьків. Звернення щодо забезпечення права на відповідь має подаватись до організації мовлення у письмовій формі протягом 30 днів з дня поширення організацією мовлення відповідної інформації, у зверненні має чітко вказуватись, поширення яких саме фактів завдало шкоди честі, гідності, діловій репутації або приватності особи; звернення повинно містити формулювання відповіді. Якщо звернення щодо забезпечення права на відповідь було отримано організацією мовлення, пізніше, ніж через 30 днів після поширення інформації, що завдала шкоди честі, гідності, діловій репутації або приватності особи, організація мовлення має право відмовити суб'єкту звернення у реалізації права на відповідь. Відповідь має: а) бути означена як така, б) здійснюватись за рахунок організації мовлення; в) транслюватись у тій самій програмі, в якій була розміщена інформація, а якщо це неможливо – транслюватись у час, рівноцінний за вартістю часу виходу в ефір програми, в якій розміщувалась інформація, щодо якої надається відповідь; г) транслюватись тією ж мовою, що і інформація, на яку надається відповідь; д) містити посилання на ім'я і прізвище особи, яка звернулася із зверненням щодо реалізації права на відповідь, або найменування юридичної особи, якщо із зверненням звернулася юридична особа – якщо відповіді особи прямо зазначає необхідність такого посилання. Трансляція відповіді має бути здійснена упродовж 8 днів після одержання звернення щодо забезпечення права на відповідь. У разі, якщо організація мовлення на момент отримання звернення втратила право на здійснення мовлення, або дія наданої такої організації ліцензії на момент отримання звернення закінчилась, така організація зобов'язана за власний рахунок забезпечити трансляцію відповіді на іншому каналі мовлення, який охоплює покриттям ту ж аудиторію в тому ж регіоні, що і канал мовлення, на якому було поширено інформацію. У разі, якщо протягом встановленого строку трансляції відповіді здійснено не було, особа, що зверталась із зверненням щодо забезпечення права на відповідь має оскаржити дії або бездіяльність організації мовлення протягом 15 днів з дня вчинення дій або бездіяльності в суді. Організація мовлення звільняється від обов'язку задоволення права на відповідь у випадках, якщо: а) поширення відповіді містить ознаки злочину або адміністративного проступку; б) якщо текст відповіді суперечить морально-етичним нормам, в) якщо у відповіді міститься посилення на третіх осіб; г) якщо поширена організацією мовлення інформація відповідала дійсності або була поширена за згоди особи, що потім звернулася із зверненням щодо забезпечення права на відповідь; д) якщо поширена інформація була добровільно спростована (змінена) організацією мовлення за власною ініціативою до отримання звернення щодо забезпечення права на відповідь.</p>

Санкції за порушення засобами масової інформації вимога Закону „Про вибори народних депутатів України” передбачено частиною десятою статті 71 Закону „Про вибори народних депутатів України”. У разі встановлення судом при розгляді виборчого спору повторного або одноразового грубого порушення засобом масової інформації вимог закону, суд приймає рішення про тимчасове зупинення дії ліцензії на право мовлення або про тимчасову заборону випуску друкованого видання. Такий підхід до встановлення санкцій не відповідає принципу пропорційності покарання ступеню тяжкості вчиненого порушення, який закріплений в законодавстві про ЗМІ багатьох європейських країн. Законодавство Польщі, Словаччини, Румунії та низки інших країн за порушення ЗМІ вимог законодавства у більшості випадків передбачає накладення адміністративних штрафів, в той час як зупинення дії або анулювання ліцензії є наслідком вчинення найбільш серйозних порушень, що становлять загрозу національній безпеці, правопорядку, здоров'ю громадян тощо. Таким чином, видається доцільним розширити перелік санкцій за порушення ЗМІ вимог законодавства, запровадити адміністративну (фінансову) відповідальність ЗМІ як юридичних осіб за переважну більшість встановлених законодавством заборон і обмежити підстави зупинення дії ліцензій на право мовлення вичерпним переліком порушень.

1.2.8. Забезпечення дієвості положень виборчого законодавства

У 2006 році до Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення було внесено ряд суттєвих змін, покликаних забезпечити дієвість забороняючих норм виборчих законів. Між тим, до кримінальної й адміністративної відповідальності можуть бути притягнені лише фізичні особи, в той час як порушення норм виборчого законодавства юридичними особами, зокрема тими, які не є суб'єктами виборчого процесу у розумінні статті 12 Закону „Про вибори народних депутатів України”, не тягне для порушників будь-яких негативних юридичних наслідків. З огляду на це, закони про вибори варто доповнити окремими розділами, які запроваджуватимуть відповідальність юридичних осіб за виборчі правопорушення.

1.3. Висновки і рекомендації

1. Однією з гарантій втілення в життя принципів демократичних виборів є стабільність і уніфікованість, а також зрозумілість норм виборчого законодавства як для тих, хто його застосовує на практиці, так і для тих, на кого поширюється дія відповідних правових приписів. У багатьох європейських країнах правове регулювання виборів уніфіковано: порядок проведення виборчих кампаній регламентується або виборчим кодексом, або ж декількома законами, положення яких в частині технічних аспектів виборчих кампаній є практично ідентичними. У більшості країн Європи (у тому числі і в постсоціалістичних державах Східної Європи) виборче законодавство є стабільним; воно хоча і переглядається, однак зміни не носять концептуального характеру. Українські виборчі закони зазнають концептуальних змін за декілька місяців до старту чергової виборчої кампанії. Для українського виборчого законодавства характерним є нетиповий для більшості країн Європи рівень деталізації, який робить закони про вибори схожими на адміністративні інструкції, що видаються органами публічної адміністрації. З огляду на це, доцільно: 1) уніфікувати процедуру проведення виборів в Україні шляхом прийняття виборчого кодексу; 2) здійснювати перегляд законів про вибори відразу після завершення виборчої кампанії; 3) забезпечити дієвість норм чинних законів, аби запобігти подальшій надмірній конкретизації правового регулювання.
2. Пропорційна виборча система з голосуванням за закриті списки політичних партій в єдиному багатомандатному окрузі з-поміж 25 досліджених країн ЄС сьогодні використовується лише в декількох країнах (зокрема, в Словаччині, але і там виборча система уможливорює зміну визначеної партією послідовності проходження кандидатів до парламенту). У більшості європейських країн, на відміну від України, виборче законодавство передбачає можливість балотування незалежних кандидатів на виборах, що дозволяє створити більш дієві умови для реалізації принципів загального виборчого права та прямих виборів. З огляду на це існує потреба у: 1) збільшенні кількості округів, в яких відбувається розподіл мандатів за пропорційною системою; 2) у більш віддаленій перспективі – у запровадженні преференційного голосування на парламентських та регіональних виборах в Україні; 3) наданні права балотуватись на виборах незалежним кандидатам, передбачивши можливість їхнього самовисування списком.
3. Ряд положень Закону „Про вибори народних депутатів України” в частині порядку проведення позачергових виборів не сприяє втіленню в життя принципу загального виборчого права. Йдеться, зокрема, про: відмову від застосування на позачергових парламентських виборах відкритих посвідчень; заборону утворення нових закордонних виборчих дільниць на позачергових виборах; позбавлення права голосу на виборах осіб, щодо яких за 3 дні до дня виборів не надійшла інформація про повернення із-за кордону і яких ОВК виключило зі списків виборців на дільницях. Частина цих проблем буде вирішена після набуття чинності Законом „Про Державний

- реєстр виборців” і завершення роботи над створенням Державного реєстру виборців. У той же час, невирішеною залишається проблема організації голосування на великих звичайних виборчих дільницях. У зв’язку з цим, слід виконати рекомендацію ОБСЄ/БДПЛ в частині збільшення кількості дільниць і зменшення кількості виборців, які включаються до списків для голосування на дільниці.
4. Чинний Закон „Про вибори народних депутатів України” (особливо в редакції Закону від 1.06.2007 року) закріплює за парламентськими партіями надмірно широкий перелік прав і ставить партії, не представлені у парламенті, у нерівне становище з партіями, що мають у Верховній Раді свої фракції. Такий підхід є порушенням принципу рівності пасивного виборчого права. Визначаючи права партій і блоків-суб’єктів виборчого процесу, слід виходити або з принципу математичної рівності (всі суб’єкти мають рівні права), або з принципу пропорційності (права партії, блоку, визначаються кількістю голосів, отриманих на попередніх виборах). З метою забезпечення принципу рівності активного виборчого права, в Законі „Про вибори народних депутатів України” слід визначити перелік документів, які підтверджують неспроможність виборця пересуватись самостійно, і подання яких є умовою голосування за місцем перебування виборця.
 5. Втілення в життя принципу свободи вибору передбачає вжиття таких заходів: 1) спрощення процедури голосування або, у разі неможливості такого спрощення – посилення роз’яснювальної роботи виборчих комісій, партій і блоків серед виборців щодо механізмів та проблем участі у голосуванні; 2) підвищення поінформованості виборців щодо кандидатів шляхом: а) розширення вимог до змісту декларацій кандидатів (перелік існуючих вимог необхідно доповнити відомостями про видатки, що перевищують певний розмір, відомостями про фінансові зобов’язання кандидата, фінансові інтереси (частки у власності підприємств тощо); б) оприлюднення наведених в автобіографіях даних, які становлять загальносуспільний інтерес.
 6. Останні зміни до Закону „Про центральну виборчу комісію” суттєво послабили ступінь незалежності ЦВК від політичного впливу. У Законі „Про Центральну виборчу комісію” слід чітко визначити перелік підстав, за наявності яких глава держави має право ініціювати дострокове припинення повноважень всього складу ЦВК.
 7. Закони про вибори необхідно доповнити положеннями, які запроваджуватимуть відповідальність юридичних осіб за виборчі правопорушення
 8. У сфері правового регулювання передвиборної агітації доцільно: а) продовжити реформування ЗМІ у напрямі їх роздержавлення, запобігання концентрації власності на ЗМІ, забезпечення прозорості власності на ЗМІ, розмежування прав власників ЗМІ і редакцій; б) відмовитись від визначення поняття „політичної реклами”, що відповідатиме практиці більшості країн Європи; в) скасувати обмеження політичної реклами загальними квотами на рекламу; г) привести Закон „Про рекламу” в частині збільшення квот на рекламу під час виборчого процесу на 5% у відповідність до вимог Директиви про транскордонне телебачення і Європейської конвенції про транскордонне телебачення; д) скасувати обмеження на рекламу для друкованих ЗМІ; е) скасувати заборону участі у передвиборній агітації іноземних громадян через журналістську діяльність як таку, що не відповідає Європейським конвенціям про транскордонне телебачення (вільне поширення інформації незалежно від кордонів) та про захист прав людини і основоположних свобод (стаття 10 Конвенції); є) звзвати перелік обов’язків, які покладаються на комерційні ЗМІ у виборчому процесі, що відповідатиме загальноєвропейській практиці; ж) скасувати заборону подання інформації про суб’єкта виборчого процесу за 20 хвилин до і після трансляції передвиборної агітаційної програми такого суб’єкта; з) привести правове регулювання процедури реалізації права на відповідь у відповідність до стандартів

Ради Європи та підходів, що практикуються у більшості європейських країн, передбачивши підстави відмови у реалізації права на відповідь, процедуру оскарження такої відмови; и) встановити вичерпний перелік підстав зупинення дії ліцензій на право мовлення, передбачити адміністративну відповідальність ЗМІ за виборчі правопорушення у вигляді штрафів.

1.4. Джерела

1. Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування/ За заг. редакцією Радченка Є.В. – Київ: Факт, 2003. – 258 с.
2. Вибори в Європейському Союзі / За редакцією Ковриженко Д.С., Лабораторія законодавчих ініціатив. – К.: ФАДА, Лтд., 2006. – 156 с.
3. Ковтунець В. Міжнародні зобов'язання України щодо проведення виборів та їх виконання. - http://www.vybory.com/ukr/coments/2analit/intern_obligations.html
4. Backert Chris. Remote voting technology. - <http://www.vote.caltech.edu/events/2007/VendorWkshp/Backert-Handout.pdf>
5. Holtz-Bacha Christina, Lee Kaid Lynda. Political Advertising in International Comparison. - http://www.sagepub.com/upm-data/11717_Chapter1.pdf
6. Focus on E-Voting. - <http://www.aceproject.org/ace-en/focus/e-voting/>
7. Европейская конвенция по трансграничному телевидению, в редакции протокола от 9 сентября 1998 г. - http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_444&p=1189805914123495
8. Закон України „Про вибори народних депутатів України” від 25 березня 2004 року № 1665-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 27-28. – Ст. 366.
9. Закон України „Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції” // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.
10. Закон України „Про Державний реєстр виборців” від 22 лютого 2007 року № 698-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. - № 20. – Ст. 282.
11. Закон України „Про внесення змін до Закону України „Про вибори народних депутатів України” та деяких інших законодавчих актів України (щодо порядку проведення позачергових виборів до Верховної Ради України та заміщення народних депутатів України, повноваження яких були достроково припинені)” від 1 червня 2007 року № 1114-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. - № 28. – Ст. 383.
12. Закон України „Про Центральну виборчу комісію” від 30 червня 2004 року № 1932- IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 36. – Ст. 448.
13. Висновок Європейської комісії „За демократію через право” (Венеціанська комісія) щодо Закону України „Про вибори народних депутатів України”, схвалений Венеціанською комісією на її 65-му пленарному засіданні 16-17 грудня 2005 року та доопрацьовано з урахуванням зауважень членів Комісії. Неофіційний переклад // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006. - № 3. - http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_749&p=1189805914123495
14. Рекомендація № R (99) 15 Комітету міністрів Ради Європи „Про висвітлення в ЗМІ виборчих кампаній”, ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи на 678-му засіданні заступників міністрів від 9 вересня 1999 р. - http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_726&p=1189805914123495
15. Резолюція (74) 26 Комітету міністрів Ради Європи „Про право на відповідь – стан особи відносно преси”, ухвалена Комітетом міністрів на 233-му засіданні заступників міністрів від 2 липня 1974 р. - http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_741&p=1189805914123495
16. Рекомендація Res (2000) 23 Комітету міністрів Ради Європи „Про незалежність і функції регулювальних органів у секторі мовлення”, ухвалена Комітетом міністрів на 735-му засіданні заступників міністрів від 20 грудня 2000 р. - http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_728&p=1189805914123495
17. Рекомендація № R (96) 10 Комітета міністрів Совета Европы государствам-членам в отношении гарантий независимости общественного вещания, принятая Комитетом министров 11 сентября 1996 года на 573-й встрече заместителей министров. - http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_094&p=1189805914123495
18. Проміжний звіт № 1 Місії спостереження за позачерговими виборами до Верховної Ради України Бюро з демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ (20 серпня – 4 вересня 2007 року). – http://www.osce.org/documents/odihr/2007/09/26213_uk.pdf
19. Звіт Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами до Верховної Ради України 26 березня 2006 року. - http://www.osce.org/documents/odihr/2006/06/19631_uk.pdf

20. Code of Good Practice on Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report, adopted by Venice Commission at its 51st and 52nd sessions (Venice, 5-6 July and 18-19 October 2002). - [http://aceproject.org/ero-en/topics/election-integrity/CDL-AD\(2002\)023-e.pdf](http://aceproject.org/ero-en/topics/election-integrity/CDL-AD(2002)023-e.pdf)
21. Political Advertising: Case Studies and Monitoring. Background Paper. – 23rd EPRA Meeting, Elsinore, Denmark. – 17-19 May 2006.

2. Прозорість фінансування партій і виборчих кампаній в Україні: напрями удосконалення в контексті європейських стандартів

2.1. Стандарти Ради Європи та ЄС у сфері фінансування політичних партій та виборчих кампаній

Проблеми фінансування політичних партій та виборчих кампаній опинились в епіцентрі уваги ПАРЕ на початку 2000-х років. Посилення уваги до відповідної проблематики було зумовлено декількома чинниками: скандалами навколо фінансування партій у ряді країн-членів Ради Європи, загальним збільшенням обсягів партійних видатків і, відповідно, потребою у впровадженні додаткових легальних джерел фінансування партій, та, зрештою, потребою у виробленні спільних для Ради Європи засад регулювання партійних фінансів.

Результатом пошуків шляхів вирішення актуальних проблем фінансування партійної діяльності стали 3 документи, в яких закріплено основні стандарти регулювання фінансових аспектів діяльності партій – Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1516 (2001) щодо фінансування політичних партій, прийнята на основі Правил щодо фінансування політичних партій, ухвалених Венеціанською комісією за демократію через право на своєму 46-ому засіданні у Венеції 9-10 березня 2001 року, та Рекомендація Rec (2003) 4 Комітету Міністрів Ради Європи державам членам щодо єдиних правил проти корупції у сфері фінансування політичних партій та виборчих кампаній. Останній документ був ухвалений на виконання Рекомендації 1516 (2001).

У Рекомендації 1516 (2001) Парламентська Асамблея визначила ряд орієнтирів подальшого розвитку національного законодавства країн-членів Ради Європи у сфері партійного фінансування. Передусім, було зроблено наголос на необхідності *впровадження державного фінансування політичних партій*, оскільки в умовах постійного зростання видатків партій на власну діяльність традиційні джерела фінансування партій (насамперед, членські внески) почали втрачати своє значення у формуванні партійних бюджетів. В процесі запровадження державного фінансування партій країнам-членам Ради Європи було рекомендовано дотримуватись ряду принципів: 1) державне фінансування має бути прив'язане до рівня політичної підтримки конкретної партії (кількість здобутих місць у парламенті); 2) державне фінансування партій не повинно „консервувати” політичну систему і надавати новим партіям можливість з'являтися на політичній арені; 3) державне фінансування має бути адекватним поставленим цілям з тим, щоб не ставити партії у залежність від держави та не послаблювати зв'язки партій з електоратом; 4) державне фінансування партій може бути як прямим, так і, водночас, непрямим (у вигляді надання в користування приміщень, що перебувають у державній власності, покриття за рахунок коштів державного бюджету окремих партійних видатків тощо). З метою запобігання поширенню корупції у сфері фінансування партій Парламентська Асамблея рекомендувала державам-членам Ради Європи *впровадити ряд обмежень на фінансування за рахунок приватних внесків*: 1) заборону фінансування партійної діяльності підприємствами, що перебувають під контролем держави, або є постачальниками робіт, товарів та послуг для державних потреб; 2) заборону фінансування партій офшорними компаніями, релігійними організаціями; 3) впровадження загальних обмежень на фінансування партій юридичними особами; 4) встановлення граничних сум пожертвувань. Крім того, у Рекомендації пропонувалось *визначити граничні розміри витрат партій на виборчі кампанії, впровадити звітність партій* про доходи і витрати, передбачити її *регулярне (принаймні щорічне) подання незалежному органу для перевірки та оприлюднення*, покласти на партії обов'язок розкриття особи пожертвувача у випадку, якщо розмір здійсненого ним пожертвування перевищує певну межу. Не залишились поза увагою ПАРЕ і механізми забезпечення виконання відповідних положень законодавства (у випадку закріплення рекомендованих

норм у національному законодавстві) – ПАРЄ рекомендувала наділити незалежні органи контролю за звітністю партій та видатками на виборчі кампанії *адекватними повноваженнями* і передбачити відповідальність за порушення встановлених національними законодавствами обмежень, зокрема – у вигляді штрафів, анулювання мандатів, позбавлення права займати певні посади.

У *Правилах щодо фінансування політичних партій*, затверджених Венеціанською комісією, містяться більш конкретні, порівняно з Рекомендацією 1516 (2001), побажання. Зокрема, у них прямо йдеться про доцільність надання державної фінансової підтримки не лише партіям, які взяли участь у розподілі депутатських мандатів, але *і тим партіям, які не здобули жодного мандату, але представляють „істотну частину електорату”*. Також Правила передбачають можливість впровадження *податкових пільг* для діяльності, пов’язаної виключно з політичною діяльністю партій. Крім того, у Правилах передбачена можливість компенсації *партіям за рахунок коштів Державного бюджету видатків на виборчі кампанії*.

Як відзначалось вище, на виконання Рекомендації 1516 (2001), Комітетом Міністрів Ради Європи у 2003 році було *схвалено Рекомендацію Res (2003)4 державам-членам щодо єдиних правил проти корупції у сфері фінансування політичних партій та виборчих кампаній*. У цій рекомендації закріплено ряд важливих положень, спрямованих на запобігання тіньовому фінансуванню політичної діяльності. Зокрема, вперше *визначено поняття „пожертвування”* на користь партії, під яким розуміється не лише надання прямої фінансової допомоги партії, але і будь-які інші переваги (не обов’язково матеріально-фінансового характеру), які отримує партія в результаті наданої підтримки. У статті 3 Єдиних правил проти корупції у сфері фінансування політичних партій та виборчих кампаній закріплено положення, згідно з яким заходи, які вживаються державами у напрямі регулювання пожертвувань політичним партіям, повинні передбачати механізми *запобігання конфлікту інтересів*. Ще однією особливістю Правил є те, що державам-членам Ради Європи рекомендовано поширити регулювання фінансової діяльності не лише на партії як такі, але на всіх пов’язаних з ними або контрольованих ними осіб. На відміну від Рекомендації 1516 (2001), у Єдиних правилах державам рекомендовано вимагати від партій не лише регулярного (принаймні раз на рік) надання контролюючому органу фінансових звітів, але і їх регулярного оприлюднення.

2.2. Регулювання фінансових аспектів діяльності партій та забезпечення прозорості фінансування партійної діяльності: європейський досвід

У зв’язку з численними скандалами у сфері фінансування політики більшість європейських держав протягом останніх років впровадили державне регулювання фінансування партій. Не стали винятком з цього правила навіть ті країни, в яких сфера партійних фінансів завжди характеризувалась низьким рівнем державного втручання, зокрема – *Великобританія*. Під дію цього загального правила не підпадають лише окремі країни Європи (див. Таблицю).

Більше того, тенденція до впровадження державного регулювання фінансових аспектів партійної діяльності має загальносвітовий характер. Так, згідно з одним із досліджень міжнародної організації IDEA, фінансування партій законодавчо регулюються у 64% країн світу (до вибірки дослідження ввійшли 111 держав світу).

У переважній більшості випадків контроль за дотриманням положень законодавства в частині фінансування партійної діяльності покладається на незалежні органи, які не входять до системи органів виконавчої влади – органи адміністрування виборчого процесу – центральні виборчі комісії або аналогічні органи (приміром, в *Андоррі, Боснії і Герцеговині, Великобританії, Естонії, Польщі, Росії* тощо), органи незалежного зовнішнього аудиту – рахункові палати і суди аудиторів (*Болгарія, Угорщина*), органи конституційної юрисдикції –

конституційні суди (*Андорра, Португалія*), спеціально створені органи, наділені значним ступенем функціональної незалежності від системи органів виконавчої влади (*Італія, Іспанія, Ірландія*), посадових осіб або органи парламенту (*Німеччина, Бельгія*).

В деяких країнах Європи контроль за дотриманням положень законодавства в частині фінансування діяльності політичних партій здійснюють центральні органи виконавчої влади – Міністерство фінансів (*Чехія*), Міністерство юстиції (*Латвія, Фінляндія*), Міністерство внутрішніх справ (*Нідерланди*), підрозділи в складі уряду (*Австрія*) та/або органи внутрішнього фінансового контролю, податкової служби (*Латвія*). Загалом, згідно з даними IDEA, у більшості країн світу функції контролю за фінансуванням політичних партій здійснюють органи адміністрування виборчого процесу (63% країн з досліджених 111), тоді як покладення контрольних функцій на органи виконавчої влади не є поширеним явищем (28% держав з досліджених 111).

Таблиця 1. Регулювання фінансових аспектів діяльності партій в країнах Європи

Країна	Наявність законодавчого регулювання	Відповідальні органи контролю
Австрія	+	Федеральний уряд та офіс Прем'єр-міністра
Албанія	+	Державний департамент аудиту (аналог українського КРУ)
Андорра	+	Орган адміністрування виборчого процесу
Бельгія	+	Спеціально створений орган – Комісія з контролю, яка формується за принципом рівнопредставленості обох палат парламенту
Болгарія	+	Орган адміністрування виборчого процесу, Палата аудиту
Боснія і Герцеговина	+	Орган адміністрування виборчого процесу
Великобританія	+	Орган адміністрування виборчого процесу
Данія	-	-
Естонія	+	Орган адміністрування виборчого процесу
Ірландія	+	Спеціально створений орган
Ісландія	-	-
Іспанія	+	Спеціально створений орган
Італія	+	Спеціально створений орган
Кіпр	-	-
Латвія	+	Агентство по боротьбі з корупцією (KNAB)
Литва	+	Орган адміністрування виборчого процесу, Державна податкова служба
Македонія	+	Орган адміністрування виборчого процесу, Рахункова палата
Мальта	-	-
Молдова	+	Орган адміністрування виборчого процесу, Аудиторський суд (аналог РП) і фінансова інспекція Міністерства фінансів
Нідерланди	+	Міністерство внутрішніх справ
Німеччина	+	Спікер парламенту
Норвегія	-	Міністерство праці та адміністрації
Польща	+	Орган адміністрування виборчого процесу, Бюро по боротьбі з корупцією
Португалія	+	Орган адміністрування виборчого процесу, Конституційний Суд
Росія	+	ЦВК та регіональні виборчі комісії
Румунія	+	Орган адміністрування виборчого процесу, Рахункова палата
Словаччина	+	окремий урядовий підрозділ
Словенія	+	Аудиторська палата
Угорщина	+	Національний суд аудиторів (аналог Рахункової палати)
Фінляндія	+	Міністерство юстиції
Франція	+	Комітет з питань фінансування виборів та партійного фінансування
Хорватія	+	Державна аудиторська служба
Чехія	+	Міністерство фінансів
Швейцарія	-	У Швейцарії відсутня система федерального регулювання фінансування партій. Кожен кантон має право врегульовувати фінансові аспекти діяльності партій.
Швеція	-	У Швеції регламентується лише державне фінансування політичних партій (Закон про фінансування політичних партій 1972:625). Фінансування за рахунок приватних пожертвувань фізичних та юридичних осіб регламентується добровільними угодами, які укладаються між партіями (саморегулювання).

2.2.1. Державне фінансування політичних партій

В Європі державне фінансування політичних партій вперше було впроваджено у *Німеччині*. Незначні бюджетні асигнування на підтримку діяльності партій в ФРН почали

виділялись ще в 1959 році, а в 1967 році фінансування партійної діяльності отримало законодавче підґрунтя. У 60-х роках ХХ століття державне фінансування партій було запроваджено у Франції, Австрії, Швеції, Фінляндії, Данії, в 70-х роках – в Італії, Норвегії та інших європейських країнах. На сьогодні партії отримують пряме державне фінансування у переважній більшості держав Європи (до винятків можна віднести лише окремі країни, приміром – Кіпр, Мальту та Швейцарію (в останній партії фінансуються лише в окремих кантонах).

При цьому, як і передбачено Рекомендацією 1516 (2001), у багатьох країнах Європи бюджетні асигнування виділяються не лише парламентським партіям (тобто тим, які отримали мандати на виборах), але і тим партіям, які отримали певний рівень підтримки на парламентських, президентських виборах або на виборах до Європарламенту. Партії, які не взяли участі у розподілі депутатських мандатів на парламентських виборах, але отримали визначену законом кількість голосів на свою підтримку, отримують державне фінансування в Андоррі, Ісландії, Італії, Македонії, Польщі, Німеччині, Росії, Сербії, Франції, Чехії. В ряді європейських країн підтримується діяльність партій, які не здобули місць у загальнонаціональному представницькому органі, але отримали місця в органах регіонального самоврядування. Серед таких країн, приміром, - Іспанія, Молдова, Німеччина, Сербія, Чехія. Більш детально інформація щодо умов, цілей і періодичності фінансування наводиться у Таблиці.

Таблиця 2. Пряме державне фінансування політичних партій в окремих європейських країнах: цілі, умови, періодичність фінансування

Країна	Цілі фінансування	Умови надання бюджетного фінансування	Період фінансування
Австрія	Статутна діяльність і участь у виборах	Представленість у парламенті	Вибори і міжвиборчий період
Албанія	Участь у виборах, інші цілі	Участь у попередніх виборах, у минулих виборах та представленість у парламенті	Вибори і міжвиборчий період
Андорра	Участь у виборах	Участь у поточних виборах	Вибори
Бельгія	Статутна діяльність	Рівне фінансування для партій, представлених у парламенті	Вибори і міжвиборчий період
Болгарія	Статутна діяльність і участь у виборах	1. Участь у виборах – половина визначеного обсягу державного фінансування надається партіям, які висунули кандидатів, і розподіляється порівну між ними 2. Представленість у парламенті – половина визначеного обсягу щорічного фінансування надається партіям, представленим у парламенті, і розподіляється між ними порівну.	Вибори і міжвиборчий період
Боснія і Герцеговина	Парламентська діяльність партій	Представленість у парламенті – 30% визначеного обсягу фінансування розподіляється порівну між усіма фракціями, 70% - між фракціями у відповідності до кількості отриманих мандатів.	Вибори і міжвиборчий період
Великобританія	Статутна діяльність та інші цілі	Рівне фінансування для партій, представлених у парламенті	Вибори і міжвиборчий період
Греція	Статутна діяльність (пропорційно до кількості отриманих мандатів) та участь у виборах (в останньому випадку – непряме фінансування передвиборної агітації, порівну між учасниками виборів)	1. Статутна діяльність - представленість у національному або Європейському Парламенті, бюджетні кошти розподіляються залежно від кількості здобутих мандатів 2. Непряма державна підтримка участі партій у виборах (надання безкоштовного ефірного часу) – порівну між усіма партіями	Вибори і міжвиборчий період
Данія	Статутна діяльність і участь у виборах	Участь у виборах	Міжвиборчий період
Естонія	Не визначено	Участь у виборах	Вибори і міжвиборчий період
Ірландія	Статутна діяльність	Участь у виборах	Міжвиборчий період
Ісландія	Статутна діяльність, підтримка діяльності парламентських фракцій	Участь у попередніх виборах. Партії, що отримали на виборах більше 2,5% голосів на свою підтримку, отримують частку щорічного фінансування, пропорційну до кількості здобутих партією мандатів. Процедура розподілу коштів на підтримку діяльності фракцій визначається спікером і керівниками фракцій. Партії, що висували кандидатів на виборів, але не отримали мандатів, також отримують щорічне фінансування в межах окремої квоти	Вибори і міжвиборчий період
Іспанія	Статутна діяльність, участь у загальнодержавних і місцевих виборах, підтримка діяльності фракцій в	Отримання представництва в парламенті або відповідних місцевих радах	Вибори і міжвиборчий період

*Якість виборів: Україна у вимірі міжнародних демократичних стандартів”
Аналітичні матеріали*

Країна	Цілі фінансування	Умови надання бюджетного фінансування	Період фінансування
	парламенті, місцевих радах		
Італія	Участь у виборах	Участь у поточних виборах – за умови отримання партією 1% голосів на свою підтримку. Компенсація витрат на виборчу кампанію здійснюється пропорційно до кількості отриманих партією голосів.	Вибори і міжвиборчий період
Литва	Статутна діяльність і участь у виборах	Участь у поточних виборах	Міжвиборчий період
Македонія	Статутна діяльність політичних партій	1. Участь у виборах – 30% визначеного обсягу бюджетних видатків розподіляється порівну між партіями, які отримали на виборах на свою підтримку не менше 3% голосів виборців. 2. Представництво в поточному складі парламенту – 70% визначеного обсягу бюджетного фінансування розподіляється між партіями, які отримали мандати в парламенті, пропорційно до кількості отриманих мандатів.	Міжвиборчий період
Молдова	Статутна діяльність і участь у виборах (з 1.01.2008 р.)	Представленість у парламенті поточного скликання – пропорційно до кількості мандатів (50% всього обсягу фінансування), отримання не менше 20 мандатів в представницьких органах другого рівня адміністративної – пропорційно до кількості отриманих голосів (50% всього обсягу фінансування)	Міжвиборчий період
Німеччина	Статутна діяльність партій	Участь у виборах – всі партії, які на останніх виборах до Європарламенту або до Бундестагу отримали на свою підтримку 0,5% дійсних голосів, або 1% голосів на виборах до ландтагів, отримують державне фінансування. При цьому обсяг державного фінансування не може перевищувати загальної суми інших надходжень партії. На фінансування партій загалом виділяється 133 млн. євро. За результатами виборів кожна партія отримує – 0.5 євро за кожен голос на виборах до ландтагу, 0.7 євро за кожен голос на федеральних виборах, 0.38 євро компенсації за кожен євро, пожертвований партії членами або іншими особами, за умови, що розмір пожертвування від однієї особи не перевищує 3300 євро на одну особу. Крім того, кожна партія, що отримала на свою підтримку 4 і більше мільйонів голосів, отримує за кожен голос в межах 4 000 000 додатково 0.85 євро.	Вибори і міжвиборчий період
Норвегія	Статутна діяльність	Представленість у парламенті	Вибори і міжвиборчий період
Польща	Статутна діяльність і участь у виборах	1. Участь у виборах – партії, що взяли участь у виборах і отримали на підтримку висунутих ними кандидатів до Сейму 3% (для партій, що не входили до блоків) або 6% (для партій, що входили до складу блоків) дійсних голосів у загальнодержавному масштабі, мають право на бюджетне фінансування статутної діяльності. Розмір фінансування для кожної партії визначається на основі формули, в якій враховується кількість отриманих голосів, формула враховує інтереси невеликих партій. 2. Представництво в поточному складі парламенту – партії, що отримали принаймні 1 мандат в Сеймі, мають право на компенсацію витрат на виборчу кампанію, розмір якої визначається множенням кількості отриманих мандатів на сумарний обсяг видатків всіх партій-переможниць і діленням на 560.	Вибори і міжвиборчий період
Португалія	Підтримка статутної діяльності, діяльності фракцій та обраних депутатів, участь у виборах	1. Пряме щорічне фінансування статутної діяльності (1/225 місячної заробітної плати за кожен отриманий голос на виборах, за умови підтримки партії 50 000 голосами виборців, навіть якщо вона не отримала жодного мандату) 2. Прямі щорічні підтримка діяльності фракцій і депутатів – 4 мінімальні місячні зарплати на кожну фракцію, 1/3 мінімальної зарплати – на кожного депутата, обраного за партійним списком 3. Непряма підтримка участі у виборах – надання безкоштовних приміщень для ведення агітації, ефіру на загальнонаціональних каналах мовлення - порівну між всіма учасниками виборів 4. Компенсація витрат на виборчу кампанію – партіям, що висунули кількість кандидатів, яка складає 51% місць в парламенті	Міжвиборчий період
Росія	Статутна діяльність	Участь у виборах – якщо федеральний список партії або кандидат у Президенти Російської Федерації на відповідно парламентських або президентських виборах отримав на свою підтримку більше 3% голосів виборців, що взяли участь у голосуванні. Кожній партії надається фінансування із розрахунку по 5 рублів за кожен голос відповідно на президентських або парламентських виборах.	Міжвиборчий період
Румунія	Статутна діяльність	1. Представленість у парламенті – парламентські партії щорічно отримують третину загального обсягу фінансування партій, а також додаткову субсидію, розмір якої являє собою різницю між загальним обсягом фінансування всіх партій та базовою субсидією (див. нижче). При цьому сума додаткової субсидії та базової субсидії не можуть перевищувати базову субсидію більше, ніж у 5 разів. Залишок коштів (загальний обсяг фінансування мінус базова субсидія мінус обмежена додаткова субсидія) являє собою суму коштів, які щорічно отримуватимуть на свою підтримку позапарламентські партії, які на виборах набрали на свою підтримку більше 1% голосів. Ця сума ділиться порівну між всіма такими партіями. 2. Участь у виборах – всі партії, які на парламентських виборах отримали понад 1% голосів на свою підтримку, отримують фінансування з Державного бюджету. При цьому загальний обсяг фінансування всіх політичних партій складає 0,04% всіх доходів Державного бюджету. Третина цієї суми надається партіям, що подолали виборчий бар'єр, і ділиться між всіма парламентськими партіями порівну (базова субсидія)	Вибори і міжвиборчий період
Сербія	Статутна діяльність і участь у виборах (фінансування)	1. Статутна діяльність: представленість у представницьких органах - 30% фінансування з бюджетів відповідних рівнів - порівну між усіма партіями, що отримали мандати на відповідних виборах, 70% – пропорційно до	Міжвиборчий період

*Якість виборів: Україна у вимірі міжнародних демократичних стандартів”
Аналітичні матеріали*

Країна	Цілі фінансування	Умови надання бюджетного фінансування	Період фінансування
	здійснюється з державного бюджету, бюджетів автономій та місцевих бюджетів за визначеними лімітами фінансування)	кількості отриманих мандатів 2. Участь у виборах – 20% обсягу бюджетного фінансування - партіям, що взяли участь у виборах (порівну), 80% - партіям, що взяли участь у розподілі мандатів (пропорційно до кількості мандатів).	
Франція	Статутна діяльність, підтримка парламентських фракцій, участь у виборах	1. Участь у виборах – всі партії, які отримали на свою підтримку більше 1% голосів, отримують фінансування в межах визначеної квоти пропорційно до кількості набраних ними голосів на виборах. Якщо кандидат на парламентських або президентських виборах отримав більше 5% голосів, йому відшкодовується 50% витрат на виборчу кампанію. 2. Отримання представництва в парламенті – всі партії, які отримали місця в парламенті, отримують щорічне пряме бюджетне фінансування в межах затвердженої парламентом квоти, яке розподіляється пропорційно до кількості місць партії в парламенті	Вибори і міжвиборчий період
Чехія	Статутна діяльність і участь у виборах	1. Участь у виборах – всі партії, які отримали на виборах більше 3% голосів, отримують 6 000 000 крон, плюс по 200 000 крон за кожні додаткові 0,1% голосів. Якщо партія отримала 5% і більше голосів, їй надається фінансування в обсязі 10 000 000 крон. 2. Представництво у складі парламенту – всі партії, які отримали місця в національному парламенті, Європарламенті або органах регіонального самоврядування (для регіональних партій), отримують бюджетне фінансування – по 900 000 крон за кожне місце депутата або сенатора, по 250 000 крон за кожне місце в регіональних органах самоврядування, по 30 крон за кожен голос на виборах до Європарламенту – за умови, що партія отримала на свою підтримку більше 1% голосів	Міжвиборчий період
Чорногорія	Статутна діяльність і участь у виборах	1. Статутна діяльність: Представленість у парламенті - 30% бюджетного фінансування - порівну між усіма партіями, що отримали представництво в парламенті, 70% – пропорційно до кількості отриманих мандатів 2. Участь у виборах – 1/3 – партіям, що представлені в парламенті і беруть участь у поточних виборах (всім порівну), 1/3 – партіям, що висунули кандидатів на виборах (порівну), 1/3 – партіям, що отримали мандати за результатами поточних виборів (пропорційно до кількості мандатів)	Міжвиборчий період
Швейцарія	Діяльність парламентських фракцій (на федеральному рівні), статутна діяльність (в окремих кантонах - Вале, Женева), участь у виборах (кантони Фрібург, Женева, Вале)	З швейцарського бюджету фінансується парламентська діяльність партій - за умови, що відповідні партії представлені не менше, ніж 5 членами парламенту (партія щорічно отримує близько 60 000 євро, плюс 11 000 євро на кожного члена парламенту)	Міжвиборчий період
Швеція	Статутна діяльність партій	Участь у попередніх виборах та представленість у поточному складі парламенту, кошти розподіляються пропорційно до кількості отриманих мандатів	Вибори і міжвиборчий період

Більшість країн Європи підтримує діяльність партій не тільки прямо, але і опосередковано (за винятком окремих держав, зокрема – Австрії, Кіпру, Фінляндії). Основним механізмом такої непрямой підтримки є надання *безкоштовного ефірного часу* на каналах суспільного телебачення і радіомовлення – або на рівних умовах для всіх учасників передвиборних перегонів (з урахуванням кількості висунутих кандидатів чи незалежно від кількості кандидатів), або ж лише для представлених в парламенті політичних сил.

В ряді європейських країн за партіями закріплено *неприбутковий статус*, який дозволяє або не сплачувати податки взагалі, або ж звільняє від сплати окремих з них (ПДВ, податку на прибуток, податку на нерухоме майно) тощо. Зокрема пільги в оподаткуванні надаються партіям в Ісландії, Іспанії, Італії, Литві, Мальті, Німеччині, Португалії, Румунії, Угорщині, Чехії.

З метою стимулювання приватних пожертвувань на користь партій, податкове законодавство багатьох європейських країн *відносить добровільні внески на користь партій до податкового кредиту* або валових витрат. Такі положення, приміром, відображено у законодавстві Ісландії, Італії, Нідерландів, Німеччини, Португалії, Франції, Чехії, Швейцарії (в окремих кантонах).

Також у багатьох країнах Європи вживаються й інші заходи непрямой підтримки політичних партій. Наприклад, в Албанії, представленим у парламенті партіям *безкоштовно надаються у користування офісні приміщення*, в Італії та Іспанії в період виборчого процесу

партіям надаються знижки на поштові послуги, у Великобританії кожна партія, що висунула кандидата на парламентських виборах, має право на одне безкоштовне поштове відправлення виборцям. В Швеції держава фінансово підтримує партійні друковані видання. В деяких швейцарських кантонах під час виборчого процесу партії мають право безкоштовно використовувати приміщення, що перебувають у комунальній власності.

Таблиця 3. Непряма державна підтримка діяльності політичних партій

Країна	Наявність/ відсутність непрямої підтримки	Безкоштовний доступ до ЗМІ, критерії доступу	Податкові пільги для партій	Податкові пільги для донорів
Албанія	+	+ (кількість висунутих кандидатів)	-	-
Андорра	+	+ (рівний доступ)	-	-
Австрія	-	-	-	-
Великобританія	+	+ (кількість висунутих кандидатів, партіям, що висунули не менше 6 кандидатів на загальнодержавних або місцевих виборних органів, надається безкоштовний доступ до ЗМІ)	-	-
Бельгія	+	+ (рівень представленості у парламенті)	-	-
Болгарія	-	- (гарантується рівний доступ на платній основі)	-	-
Боснія та Герцеговина	+	+ (законодавчо не визначаються)	-	-
Данія	+	+ (рівний доступ)	-	-
Естонія	+	+ (рівний доступ)	-	-
Ірландія	+	-	-	-
Ісландія	+	-	+	+
Іспанія	+	+ (рівень представленості у парламенті)	+	-
Італія	+	+ (рівний доступ)	+	+
Кіпр	-	-	-	-
Латвія	+	+ (рівний доступ)	-	-
Литва	+	+ (рівний доступ)	+	-
Мальта	+	+ (рівень представленості у парламенті, для нових партій ad hoc гарантується доступ до державних ЗМІ)	+	-
Молдова	+	+ (рівний доступ)	-	-
Нідерланди	+	+ (рівень представленості у парламенті, для нових партій, що висунули списки кандидатів, гарантується безкоштовний доступ до державних ЗМІ)	-	+ (зменшення суми оподаткованого доходу на 1%, але не більше, ніж на 61 євро)
Німеччина	+	+ (рівний доступ (для всіх партій визначено гарантований мінімум), рівень представленості у парламенті)	+	+ (податковий кредит – перші пожертвовані 1600 євро, зменшення бази оподаткування – для наступних 1600 євро)
Норвегія	+	+ (рівень представленості у парламенті)	-	-
Польща	+	+ (рівний доступ)	-	-
Португалія	+	+ (рівний доступ)	+	+
Росія	+	+ (рівний доступ)	-	-
Румунія	+	+ (рівний доступ, кількість висунутих кандидатів на виборах, рівень представленості у парламенті)	+	-
Словаччина	+	+ (рівний доступ)	-	-
Угорщина	+	+ (рівний доступ)	+	-
Фінляндія	-	-	-	-

Країна	Наявність/ відсутність непрямої підтримки	Безкоштовний доступ до ЗМІ, критерії доступу	Податкові пільги для партій	Податкові пільги для донорів
Франція	+	+ (рівень представленості у парламенті)	-	+
Чехія	+	+ (кількість висунутих кандидатів)	+	+
Швеція	+	+ (рівний доступ)	-	-
Швейцарія	+	-	-	+ (в окремих кантонах)

2.2.2. Обмеження щодо фінансування

Протягом останніх десятиліть у більшості країн Європи було введено суттєві обмеження на фінансування партійної діяльності в цілому та фінансування участі партій у виборах – зокрема. Так, у переважній більшості європейських держав партіям заборонено отримувати на свою підтримку *анонімні внески* (за винятком лише окремих країн – Греції, Данії, Ісландії, Мальти тощо); пожертвування від іноземних фізичних та юридичних осіб. Останнім часом дедалі більше країн впроваджують обмеження на *корпоративні пожертвування* (останні заборонені в Бельгії, Естонії, Італії, Польщі, Португалії, Румунії, Франції та ряді інших держав); обмежується граничний розмір щорічного внеску на підтримку партії від однієї особи (в Бельгії – не більше 500 євро на рік для однієї партії і не більше 2000 євро для кожного донора; в Естонії – не більше 1000 крон на рік; у Франції – 4 600 євро на весь виборчий цикл; в Ірландії – не більше 6349 євро на рік від одного донора).

Загальнопоширеним явищем стає заборона *фінансування виборчих кампаній і партій підприємствами, що перебувають під контролем держави або виступають постачальниками товарів, робіт і послуг для державних потреб*. В багатьох країнах на законодавчому рівні запроваджено граничні межі витрат на виборчі кампанії (Великобританія, Бельгія, Болгарія, Литва, Мальта тощо), або ж заборонено окремі види *агітації* (зокрема, політичну рекламу на телебаченні). Більш детально механізми державного регулювання партійних фінансів розкрито у нижченаведеній таблиці.

Таблиця 4. Непряма державна підтримка діяльності політичних партій

Країна	Обмеження розміру внесків донора протягом року (виборчого циклу)	Заборона анонімних пожертвувань	Заборона іноземних пожертвувань	Заборона корпоративних пожертвувань	Заборона фінансування державними підприємствами та постачальниками продукції для державних потреб	Обмеження розміру партійних видатків на виборчі кампанії
Албанія	-	+	+	-	-	-
Андорра	+	+	+	-	+	-
Австрія	-	-	-	-	-	-
Великобританія	-	+	+	-	-	+
Бельгія	+	+	-	+	+	+
Болгарія	+	+	+	-	+	+
Боснія та Герцеговина	+	+	-	-	+	-
Данія	-	-	-	-	-	-
Естонія	+	+	+	+	+	-
Ірландія	+	+	+	-	-	-
Ісландія	-	-	+	-	-	-
Іспанія	+	+	-	-	+	+
Італія	+	-	-	+	+	+
Кіпр	-	-	-	-	-	-
Латвія	+	+	+	-	-	-
Литва	+	-	+	-	-	+
Мальта	-	-	-	-	-	+
Молдова	-	+	+	-	-	-
Нідерланди	-	+	-	-	-	-
Німеччина	-	+	-	-	-	-
Норвегія	-	-	-	-	-	-
Польща	+	+	+	+	-	+
Португалія	+	+	+	+	+	+
Росія	+	+	+	-	+	+

Країна	Обмеження розміру внесків донора протягом року (виборчого циклу)	Забора на анонімних пожертвувань	Забора на іноземних пожертвувань	Забора на корпоративних пожертвувань	Забора на фінансування державними підприємствами та постачальниками продукції для державних потреб	Обмеження розміру партійних видатків на виборчі кампанії
Румунія	+	+	+	+	+	+
Словаччина	-	-	-	-	-	-
Угорщина	-	+	-	+	+	-
Фінляндія	-	-	-	-	-	-
Франція	+	+	+	+	+	+
Чехія	-	+	+	+	+	-
Швеція	-	-	-	-	-	-
Швейцарія	-	-	-	-	-	-

2.2.3. Запобігання конфлікту інтересів та торгівлі впливом

З метою запобігання корупції у політичній сфері законодавством багатьох країн Європи детально регламентовано питання декларування політиками своїх інтересів, не пов'язаних з парламентською роботою, а також своїх доходів і видатків, доходів і видатків членів сім'ї. Виконання відповідних положень забезпечується запровадженням кримінальної відповідальності за корупційні діяння та, в деяких країнах, торгівлю впливом, а також іншими санкціями та превентивними заходами (заборонаю участі у розгляді питань та голосуваннях з питань, які породжують конфлікт інтересів).

Так, в **Португалії** новообрані члени парламенту зобов'язані подати Комісії з питань етики декларації про свої доходи та інтереси, що мають включати, зокрема, інформацію про отримані доходи, роботу в органах влади, оплачувані посади в підприємствах, які декларант обіймав протягом останніх двох років. Крім того, Закон-Декрет від 15 травня 1995 року № 48/95 запровадив кримінальну відповідальність за торгівлю впливом (щоправда запровадження такої відповідальності фактично унеможливило цивілізоване лобіювання та пошук консенсусу між парламентськими партіями і зацікавленими групами впливу).

В **Австрії** депутати, які обіймають керівні посади в акціонерних товариствах і товариствах з обмеженою відповідальністю, які здійснюють підприємницьку діяльність у банківській, промисловій, торгівельній, транспортній сфері зобов'язані повідомити про це спікера палати протягом місяця з дня виникнення відповідних обставин. Протягом 3 місяців Комітет палати з питань несумісності депутатського мандату має прийняти рішення про те, чи існує конфлікт інтересів між обійманням відповідної керівної посади та депутатською діяльністю члена палати, і у випадку наявності конфлікту інтересів депутат упродовж 3 місяців після прийняття комітетом рішення зобов'язаний звільнитись з керівної посади або скласти депутатські повноваження. Депутатам парламенту дозволяється обіймати посади в наглядових радах підприємств, за умови, що відповідна діяльність є неоплачуваною. Депутати зобов'язані щорічно розкривати інформацію про джерела власних доходів.

Бельгійське законодавство забороняє депутатам обіймати посади Голови правління, заступника Голови правління, члена правління або аудитора Національного банку Бельгії, члена ради директорів компаній, в яких держава має частку в статутному капіталі. З 2004 року на членів парламенту покладено обов'язок декларувати свої майнові інтереси та розкривати джерела доходів Суду Аудиту (аналог рахункової палати).

Депутатам **ірландського** парламенту заборонено обіймати оплачувані посади у виконавчих органах господарських товариств або мати будь-які фінансові інтереси, які вступають в конфлікт з повноваженнями члена парламенту. Члени парламенту також зобов'язані відображати у щорічних деклараціях відомості про паї та акції, вартість яких становить понад 13 000 євро, членство або приховане членство у керівних органах підприємств.

В **Італії** депутатський мандат є несумісним з обійманням посади у виконавчому органі державної компанії або компанії, яка отримує субсидії з державного бюджету, раді

директорів банку (крім муніципальних банків). Членам парламенту заборонено бути радниками, консультантами або менеджерами компаній, які є стороною в угодах з Урядом.

В **Німеччині** не існує спеціальних вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, однак у щорічній декларації про джерела своїх доходів члени парламенту зобов'язані подавати інформацію про посади, які вони обіймають у виконавчих або наглядових органах підприємств, паї і акції у статутних фондах господарських товариств, якщо частка у статутному капіталі товариства дозволяє впливати на його економічну діяльність.

За **угорським** законодавством наявність конфлікту інтересів встановлюється 2/3 від складу парламенту. Встановлення наявності конфлікту інтересів є підставою для дострокового припинення повноважень депутата.

Діяльність члена **французького** парламенту є несумісною з обійманням керівних посад (члена правління або члена ревізійної комісії) в державних підприємствах та підприємствах, які отримують пільги або субсидії з Державного бюджету, фірмах, що здійснюють торгівлю нерухомістю. Це обмеження не поширюється на депутатів, які обіймають неоплачувані керівні посади на підприємствах, які діють з метою забезпечення регіональних та місцевих інтересів. Члени парламенту зобов'язані подавати щорічні декларації про джерела своїх доходів.

В **Чехії** депутату на весь строк здійснення своїх повноважень заборонено використовувати свій статус для отримання будь-яких переваг, порівняно з іншими громадянами Чехії, для себе або інших осіб. Зокрема, забороняється вести будь-які переговори з державними компаніями, або компаніями, управління якими здійснюється державою, обіймати оплачувані посади в органах управління, наглядових та ревізійних органах компаній з суттєвою часткою державної власності (винагорода за здійснення відповідних функцій не може бути виплачена і після припинення депутатських повноважень). На засіданнях органів державної влади, де розглядаються питання, вирішення яких може призвести до отримання депутатом або членом його сім'ї вигод майнового характеру, депутат в процесі дебатів, внесення пропозицій, але перед прийняттям рішення з відповідного питання, зобов'язаний повідомити присутніх про наявність власного інтересу щодо відповідного питання.

2.2.4. Прозорість фінансування

В більшості держав Європи в національному законодавстві закріплено норми, спрямовані на *забезпечення прозорості партійних фінансів*. Окрім загального декларування доходів і видатків як в період виборів, так і поза межами виборчого процесу, в багатьох державах запроваджується *обов'язковий незалежний аудит* доходів та видатків партій. Дедалі більшого поширення набуває практика відображення у фінансовій звітності не лише видатків центральних партійних офісів, але і всіх місцевих партійних осередків, а також осіб, прямо чи опосередковано контрольованих партіями; відображення у фінансових звітах *інформації про донорів*, які здійснили великі (вище визначеної законом межі) добровільні фінансові пожертвування на користь партій.

Закон **Боснії та Герцеговини** „Про фінансування політичних партій” покладає на партії обов'язок надання Виборчій комісії Боснії та Герцеговини щорічного фінансового звіту. Стаття 11 цього ж Закону передбачає окреме ведення звітності по видатках на виборчу кампанію та поточну партійну діяльність. Звіти, що стосуються поточної партійної діяльності, подаються до Виборчої комісії Боснії та Герцеговини до 31 березня року, наступного за звітним за формою, затвердженою Виборчою комісією. Остання наділена широкими повноваженнями щодо перевірки фінансової звітності партій – правом вимагати надання необхідних документів, допитувати представників партій та інших осіб під присягою, накладати адміністративні стягнення тощо (стаття 13 Закону). З метою перевірки

достовірності інформації, відображеної у фінансових звітах при Виборчій комісії Боснії та Герцеговини створено аудиторську службу, укомплектування якої кадрами покладено на Виборчу комісію (при цьому на законодавчому рівні визначаються механізми запобігання конфлікту професійних інтересів аудиторів з інтересами, пов’язаними з іншими видами їх можливої діяльності). Закон передбачає проведення перевірки аудиторською службою фінансової діяльності не лише центрального офісу відповідної партії, але і її регіональних осередків. За результатами перевірки складається акт, який разом із звітом публікується в Офіційному віснику Боснії та Герцеговини.

В **Болгарії** партії зобов’язані щорічно, до 31 березня, надавати Суду Аудиторів фінансові звіти про обсяги та джерела їх фінансування. Ці звіти підлягають опублікуванню у Державному віснику. Всі кандидати у президенти зобов’язані протягом 1 місяця після офіційного встановлення результатів виборів надати звіти про надходження та використання коштів своїх виборчих фондів. Не пізніше, ніж через 2 місяці після дня парламентських виборів, партії зобов’язані надати парламенту звіти про надходження та використання коштів. Регулярні аудиторські перевірки фінансово-господарської діяльності партій не проводяться, однак вони можуть бути ініційовані Офісом Генерального аудитора за власною ініціативою. У разі проведення аудиту його результати підлягають публічному оприлюдненню. За порушення положень виборчого законодавства в Болгарії передбачена адміністративна відповідальність юридичних осіб у вигляді штрафу розміром від 10 000 до 100 000 болгарських левів (залежно від ступеня тяжкості порушення), за порушення норм законодавства в частині фінансування виборчих кампаній законодавством передбачено штраф розміром від 50 000 до 100 000 левів. Крім того, порушення партіями положень виборчого законодавства може бути підставою припинення діяльності (розпуску) відповідних партій. Порушення положень виборчого законодавства фізичними особами є підставою для притягнення останніх до адміністративної відповідальності у вигляді штрафу розміром від 50 до 2 000 болгарських левів – для громадян, від 500 до 5000 левів – для посадових осіб.

Чеська система забезпечення прозорості фінансування політичних партій має декілька рівнів. На першому з них контроль здійснюється самими партіями – керівні органи партій самостійно визначають аудиторські фірми, які проводитимуть аудит їхньої фінансово-господарської діяльності. На другому рівні контроль за партійним фінансуванням здійснює Палата депутатів – разом з аудиторським висновком партії зобов’язані надати їй свої фінансові звіти до 1 квітня року, наступного за звітним. Безпосередня перевірка фінансових звітів покладається на Комітет з питань бюджету, хоча на практиці Комітет здійснює контроль лише за формальними ознаками (правильність оформлення, своєчасність подання і т.п.). За результатами перевірки Комітет з питань бюджету надає Палаті депутатів висновки щодо виконання партіями положень законодавства в частині фінансування партій. У разі виявлення грубих порушень Палата депутатів має право звернутись до Верховного Суду із позовом про припинення діяльності партії, у разі несвоєчасного подання звітності, Палата депутатів має право звернутись до Міністерства фінансів з пропозицією щодо припинення державного фінансування партії – до виконання партією своїх обов’язків щодо звітування перед парламентом. Обов’язкового оприлюднення фінансової звітності чеське законодавство не передбачає, більше того, закон не покладає на партії обов’язок її надання за зверненнями громадян. Це значною мірою негативно впливає на ступінь прозорості партійних фінансів в Чехії.

В **Польщі** забезпечення прозорості фінансування партій покладається на Державну виборчу комісію. Згідно із Законом „Про політичні партії”, партії зобов’язані до 31 березня року, наступного за звітним, подати до Державної виборчої комісії звіт про використання бюджетних коштів. Цей звіт надається разом з аудиторським висновком фірми, визначеної рішенням Державної виборчої комісії. За результатами розгляду звітів Комісія може прийняти одне з таких рішень – або про прийняття звітів, що має наслідком їх опублікування

в Польському моніторі, або про повернення звітів для виправлення виявлених Комісією (помилки, недостовірність поданої інформації) або аудиторями недоліків. Останні два рішення можуть бути оскаржені у Верховному Суді. Закон про політичні партії передбачає, що несвоєчасне подання звітів, невиправлення вказаних Державною виборчою комісією недоліків, а також відмова у задоволенні апеляційної скарги на рішення Комісії має наслідком припинення державного фінансування партії у поточному році. В аналогічному порядку Державна виборча комісія перевіряє фінансові звіти про надходження та використання коштів виборчими комітетами на парламентських виборах (відповідні звіти також надаються з аудиторськими висновками; відповідальними за їх достовірність є розпорядники коштів виборчих комітетів), місцевих виборах та виборах до Європарламенту.

В Румунії партії зобов'язані протягом 15 днів з дня офіційного оприлюднення результатів виборів подати до Суду аудиторів через розпорядників виборчих фондів деталізовані звіти про надходження та використання коштів виборчих фондів. Аналогічні звіти подають також незалежні кандидати, що взяли участь у виборах. До обов'язків Суду аудиторів віднесено ведення Реєстру політичних партій, блоків та незалежних кандидатів, до якого, зокрема, включається інформація про розпорядників виборчих фондів, кількість виготовлених передвиборних матеріалів, добровільні внески до фондів тощо. Суд аудиторів також зобов'язаний проводити щорічний аудит фінансово-господарської діяльності партій на предмет її відповідності вимогам законодавства. Щоправда, оприлюднення результатів таких аудитів румунське законодавство не передбачає. Ряд порушень, пов'язаних з фінансуванням діяльності партій та забезпеченням прозорості партійних фінансів тягне адміністративну відповідальність у вигляді штрафу розміром від 30 000 до 300 000 лей: неопублікування у Офіційному віснику передбаченої законом інформації про джерела фінансування партій, отримання коштів на фінансування виборчої кампанії з порушенням встановленого порядку фінансування, отримання або виділення коштів з метою здобуття економічних або політичних переваг, несвоєчасне подання або неподання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, пряме або непряме фінансування виборчої кампанії іноземними фізичними або юридичними особами, друк та поширення передвиборних агітаційних матеріалів з порушенням вимог законодавства, фінансування виборчої кампанії органами публічної влади або комерційними компаніями.

Попри те, що законодавство **Фінляндії** в частині контролю за партійними видатками та розкриття інформації про джерела формування партійних бюджетів традиційно було досить ліберальним, в останні роки і в цій країні було вжито заходів, спрямованих на підвищення прозорості фінансування політики. Зокрема, Закон Фінляндії „Про розкриття інформації стосовно фінансування виборчих кампаній” передбачає розкриття обраними членами національного парламенту, Європейського парламенту, представницьких органів місцевого самоврядування та кандидатами на президентських виборах інформації стосовно фінансування відповідних виборів, зокрема – про загальний обсяг видатків на виборчу кампанію, про грошові або інші внески фізичних, юридичних осіб та партій, які перевищують встановлену межу (3400 євро для президентських виборів і виборів до Європарламенту, для парламентських і місцевих – 1700 євро; інформація про донорів, які здійснили пожертвування нижче цієї межі, може бути надана лише за згодою відповідного донора). Фінансові звіти щодо загальнодержавних виборів подаються до Міністерства юстиції або центрального виборчого комітету (для місцевих виборів) упродовж 2 місяців після офіційного оприлюднення результатів виборів. Закон не передбачає офіційного оприлюднення фінансових звітів партій, відтак на практиці вони в узагальненому вигляді розміщуються на офіційній веб-сторінці Міністерства юстиції Фінляндії.

Розкриття інформації про джерела фінансування політичних партій передбачено також законодавством **Греції**. Так, всі кандидати, які взяли участь у парламентських виборах, зобов'язані протягом 40 днів після офіційного оприлюднення результатів виборів подати до Інспекційного комітету звіти про надходження та використання коштів виборчих фондів,

після чого вони затверджуються парламентом та публікуються. Окрім розкриття джерел фінансування виборчих кампаній, грецьке законодавство також передбачає щорічне опублікування загальних фінансових звітів партій про надходження та видатки в одному з двох визначених офіційних видань. У зв'язку з тим, що в Греції відсутній незалежний аудит партійних фінансів, прозорість фінансування політики в цій країні залишає бажати кращого.

В **Німеччині** основні функції із забезпечення прозорості фінансування партій покладаються на Бундестаг. Партії зобов'язані щорічно (до закінчення бюджетного року) подавати президенту Бундестагу фінансові звіти, які мають містити інформацію про доходи, видатки, активи, внески фізичних і юридичних осіб на суму понад 3000 євро, кількість членів партії станом на кінець звітного періоду, перелік донорів – у випадку, якщо загальна сума здійснених ними пожертвувань перевищує 10 000 євро. Інформація про доходи має включати відомості про суми, отримані в якості членських внесків, доходи від господарської діяльності та активів, реалізації агітаційних матеріалів. Президент Бундестагу забезпечує офіційне опублікування звітів в урядовому бюлетені; крім того, як показує практика, партійні звіти розміщуються на веб-сторінці Бундестагу та сайтах відповідних партій для загального ознайомлення.

Франція почала впроваджувати механізми прозорості партійних фінансів ще у 1988 році. До основних досягнень у цьому напрямі слід віднести впровадження обов'язкового розкриття інформації про фінансування виборів всіма кандидатами, які висунули кандидатури в округах, де проживає понад 9 000 виборців; покладення на партії, які отримують пряму бюджетну підтримку або користуються податковими пільгами, обов'язку щорічного опублікування своїх фінансових звітів в офіційних друкованих виданнях; а також створення незалежного спеціалізованого органу у сфері контролю за партійним фінансуванням – Комітету з питань фінансування виборів та партійного фінансування (CAPFC). У Франції політичні партії, що отримують державне фінансування або користуються податковими пільгами повинні наприкінці кожного року надавати CAPFC фінансові звіти, підписані 2 бухгалтерами, в яких має відображатись інформація про фінансово-господарську діяльність як центрального офісу, так і місцевих партійних осередків, а також компаній, які контролюються партією, у тому числі – інформація про їх доходи, видатки, активи, боргові зобов'язання, а також перелік фінансових розпорядників. Надані звіти публікуються в Офіційному віснику. Законодавство Франції не покладає на партії обов'язок розкриття осіб, які здійснили добровільні пожертвування.

Процедура подання, перевірки та опублікування фінансових звітів політичних партій, а також вимоги до фінансових звітів в **Італії** визначається окремим Законом № 2/1997. Згідно з цим Законом партії зобов'язані щорічно, до 31 липня року, наступного за звітним, надавати президенту Палати депутатів фінансові звіти про надходження та використання коштів. Від імені партій звіти подаються фінансовими розпорядниками. У звітах відображується інформація про доходи, видатки та активи партій з структуризацією по джерелах і напрямках фінансування. Після отримання звіту президент нижньої палати передає його аудиторському комітету, до складу якого входить 5 аудиторів, кандидатури яких висувуються президентами Палати депутатів і Сенату. Аудиторський комітет проводить аудит законності фінансування відповідних політичних партій. Президент нижньої палати за погодженням з президентом верхньої палати італійського парламенту доводить висновки аудиторського комітету до відома Міністерства фінансів. У випадку виявлення порушень встановленого порядку фінансування партій, Міністерство фінансів може відмовити партії у бюджетному фінансуванні. Кандидати на виборах також зобов'язані розкривати інформацію про надходження і використання коштів своїх передвиборних фондів – така інформація надається протягом 120 днів після офіційного оприлюднення результатів виборів територіальним виборчим комісіям (collegio regionale di garanzia elettorale). Закон зобов'язує партії опублікувати свої фінансові звіти до 30 червня року, наступного за звітним, у Офіційному віснику та ще двох друкованих періодичних виданнях, одне з яких має бути

загальнонаціональним. Також італійським законодавством передбачено обов’язкове розкриття інформації про всіх осіб, розмір внесків від яких на користь партії перевищує 6 500 євро, інформація про здійснене пожертвування понад визначену межу має бути негайно доведено до відома президента нижньої палати парламенту. З метою забезпечення прозорості фінансування виборчих кампаній італійське законодавство встановлює відповідальність за порушення положень законів про вибори (штраф від 30 000 до 100 000 євро).

На відміну від Італії, в Іспанії обов’язок подання щорічної фінансової звітності покладається лише на партії, які за результатами останніх виборів отримали місця в парламенті. Крім парламентських партій аналогічний обов’язок покладається на всі партії, які за законом мають право на державне фінансування і бажають цим правом скористатись. Обов’язок перевірки достовірності поданої звітності покладається або на Рахунковий суд (для парламентських партій), або на місцеві виборчі суди та рахункові суди (для місцевих виборів; звітність про видатки на виборчу кампанію спочатку перевіряє місцевий виборчий суд, а потім – рахунковий суд).

В Португалії відповідальність за забезпечення прозорості партійного фінансування несе Конституційний Суд. Всі політичні партії зобов’язані надати фінансові звіти Конституційному Суду до кінця травня року, наступного за звітним. У звітності мають бути відображені операції як головного офісу партії, так і всіх місцевих осередків – на підставі наданої осередками інформації головний офіс готує консолідований звіт, який і передається до Конституційного Суду. Вимоги до фінансової звітності політичних партій в Португалії визначаються загальнодержавним стандартом бухгалтерської звітності – Національним планом рахунків (Plano Oficial de Contas). Після перевірки поданих звітів Конституційний Суд оприлюднює їх в Офіційному віснику Республіки (Diário da República). Інформація про надходження і використання партіями коштів виборчих фондів оприлюднюється ЦВК на її офіційній веб-сторінці. Окрім подання щорічних фінансових звітів про діяльність, на партії також покладено обов’язок подання звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів упродовж 90 днів з дня офіційного оприлюднення результатів виборів – проте, ці звіти подаються не до Конституційного Суду Португалії, а до виборчих комісій. Також португальське законодавство зобов’язує партії подати до ЦВК за день до офіційного початку виборчих перегонів бюджет виборчої кампанії. Слід також відзначити, що Закон покладає на партії обов’язок розкриття інформації про всі пожертвування від одного донора, які перевищують встановлений ліміт (розмір мінімальної заробітної плати).

Таблиця 5. Типові механізми підвищення прозорості фінансування політичних партій в окремих державах Європи

Країна	Обов’язок публічного оприлюднення фінансових звітів	Обов’язок розкриття інформації про донорів партіями	Обов’язок розкриття інформації про пожертвування донорами
Албанія	-	+	-
Андорра	+	+	+
Австрія	-	-	-
Великобританія	+	+(понад визначену межу)	+(якщо пожертвування перевищують визначену межу)
Бельгія	+	+(понад визначену межу)	-
Болгарія	+	+	+
Боснія та Герцеговина	+	+(понад визначену межу)	-
Данія	+	+(понад визначену межу)	-
Естонія	+(надходження і використання коштів на виборчу кампанію)	+	-
Ірландія	+(надходження і використання коштів на виборчу кампанію)	+(понад визначену межу)	+(якщо пожертвування перевищують визначену межу)
Ісландія	-	-	-
Іспанія	+	+	-
Італія	+	+(понад визначену межу)	+(якщо пожертвування перевищують визначену межу)

*Якість виборів: Україна у вимірі міжнародних демократичних стандартів”
Аналітичні матеріали*

Країна	Обов'язок публічного оприлюднення фінансових звітів	Обов'язок розкриття інформації про донорів партіями	Обов'язок розкриття інформації про пожертвування донорами
Кіпр	-	-	-
Латвія	+	+	-
Литва	(надходження і використання коштів на виборчу кампанію)	+	-
Мальта	-	-	-
Молдова	+	+	-
Нідерланди	-	(понад визначену межу)	-
Німеччина	+	+	-
Норвегія	-	(понад визначену межу)	-
Польща	+	+	-
Португалія	+	(понад визначену межу)	-
Росія	+	(понад визначену межу)	(якщо пожертвування перевищують визначену межу)
Румунія	+	+	(якщо пожертвування перевищують визначену межу)
Словаччина	-	-	-
Угорщина	+	+	-
Фінляндія	(звіти оприлюднюються Міністерством юстиції)	-	-
Франція	+	+	-
Чехія	+	+	-
Швеція	-	-	-
Швейцарія	-	-	-

2.2.5. Висновки

1. Законодавство країн Європи у сфері фінансування діяльності політичних партій загалом розвивається у пріоритетних напрямках, визначених Рекомендацією Ради Європи 1516 (2001).
2. У більшості країн Європи запроваджено державне фінансування політичних партій. В окремих державах (Італія, Чехія тощо) державне фінансування є основним джерелом формування партійних бюджетів. При цьому, як і передбачено Рекомендацією 1516 (2001), у багатьох країнах Європи бюджетні асигнування виділяються не лише парламентським партіям (тобто тим, які отримали мандати на виборах), але і тим партіям, які отримали певний рівень підтримки на парламентських, президентських виборах або на виборах до Європарламенту, але не подолали виборчий бар'єр. Більшість європейських країн поряд з прямим бюджетним фінансуванням партійної діяльності практикують також непряму фінансову підтримку партій – надання безкоштовного ефірного часу на каналах суспільного мовлення, опосередковану податкову підтримку (звільнення від сплати всіх або окремих податків; встановлення податкових пільг для донорів з метою стимулювання приватної фінансової підтримки партій), безкоштовне надання партіям приміщень у користування, встановлення пільг з оплати поштових послуг в період проведення виборів тощо.
3. У зв'язку з необхідністю зменшення залежності партій від впливу фінансово-промислових груп та окремих осіб, у більшості держав Європи на законодавчому рівні закріплено численні обмеження приватного фінансування партійної діяльності. Серед найбільш поширених обмежень – заборона анонімних внесків, фінансування партій іноземними організаціями, юридичними та фізичними особами-нерезидентами. Починаючи з 1990-х років поширення набула практика заборони фінансування партій корпораціями (принаймні – тими, які контролюються державою або постачають товари, роботи і послуги для державних потреб), обмеження граничних розмірів пожертвувань від одного донора протягом року або виборчого процесу, обмеження витрат партій на виборчі кампанії. У зв'язку із загальним зростанням вартості реклами на радіо і телебаченні та, відповідно,

вартості виборчих кампаній, в багатьох європейських країнах обговорюється питання заборони політичної реклами на радіо та телебаченні, в деяких державах відповідні обмеження вже впроваджено.

4. Ще однією тенденцією розвитку національного законодавства європейських країн є впровадження механізмів запобігання конфлікту інтересів та торгівлі впливами. Так, практично в усіх державах передбачено юридичну відповідальність за хабарництво і корупцію. Деякі країни Європи пішли ще далі і закріпили в національному законодавстві ряд превентивних механізмів запобігання торгівлі впливами і конфлікту інтересів. Зокрема, в Португалії, Австрії, Бельгії на новообраних членів парламенту покладено обов'язок декларування своїх інтересів, непов'язаних безпосередньо з політичною діяльністю. В Угорщині порушення норм в частині запобігання конфлікту інтересів може мати наслідком дострокове припинення повноважень члена парламенту. Низка держав посилила вимоги до декларацій виборних посадових осіб, передбачивши обов'язкове декларування не лише доходів і витрат, але й прямих та опосередкованих (прихованих) інтересів в різних сферах підприємницької діяльності, попередніх місць роботи за визначений період часу (в Португалії – за 2 останніх роки).
5. В більшості держав Європи в національному законодавстві закріплено норми, спрямовані на забезпечення прозорості партійних фінансів. Поряд із загальним декларуванням доходів і видатків як в період виборів, так і поза межами виборчого процесу, в багатьох країнах запроваджується обов'язковий незалежний аудит доходів та видатків партій. Дедалі більшого поширення набуває практика відображення у фінансовій звітності не лише видатків центральних партійних офісів, але і всіх місцевих партійних осередків, а також осіб, прямо чи опосередковано контрольованих партіями; відображення у фінансових звітах інформації про донорів, які здійснили великі (вище визначеної законом межі) добровільні фінансові пожертвування на користь партій.

2.3. Оцінка відповідності вітчизняного законодавства у сфері фінансування партій та виборчих кампаній стандартам Ради Європи

2.3.1. Державне фінансування політичних партій в Україні

Державне фінансування політичних партій в Україні було запроваджено Законом України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні” від 27 листопада 2003 року. Стаття 17-1 Закону „Про політичні партії в Україні” передбачає дві форми державного фінансування партійної діяльності – фінансування статутної діяльності партій, не пов'язаної з участю у виборах, та відшкодування витрат партій на передвиборну агітацію під час чергових та позачергових виборів народних депутатів. Щорічний загальний обсяг фінансування статутної діяльності партій, згідно із Законом „Про політичні партії в Україні”, визначається шляхом множення 0.01 % мінімальної заробітної плати станом на 1 січня попереднього року, на кількість виборців, включених до списків виборців на останніх чергових виборах народних депутатів України. Проте, положення Закону „Про політичні партії в Україні” в частині державного фінансування статутної діяльності партій на практиці не діють – стаття 71 Закону „Про Державний бюджет України на 2007 рік” зупинила їх дію, і державне фінансування статутної партійної діяльності в Україні так і не розпочалося. Такий підхід загалом не узгоджується із стандартами Ради Європи в частині фінансування діяльності партій та іде врозрід з практикою більшості країн Європи, у тому числі і Російської Федерації.

Певною мірою не узгоджується з рекомендаціями Ради Європи і сам підхід до визначення кола партій, які мають право на отримання фінансування за рахунок коштів Державного бюджету України. Так, згідно із статтею 17-3 Закону „Про політичні партії в Україні” право на відшкодування витрат на виборчу кампанію та фінансування статутної діяльності мають лише партії, які самостійно або у складі виборчих блоків подолали 3% бар’єр на парламентських виборах. Недолік такого підходу полягає в тому, що фінансування виключно парламентських партій не сприяє розвитку партійної системи загалом і, фактично, концентрує потужні фінансові ресурси в руках декількох представлених в парламенті політичних сил. У цьому контексті слід відзначити, що первісна редакція проекту Закону „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні” передбачала фінансування як парламентських партій, так і партій, які не подолали виборчий бар’єр, однак отримали визначений рівень підтримки виборців (на 1% менший за величину виборчого бар’єру). Хоча на сьогодні впровадження державного фінансування позапарламентських партій, які користуються певним рівнем підтримки з боку виборців, не є доцільним з огляду на загальну нестабільність української партійної системи, в перспективі державне фінансування політичних партій варто було поширити і на позапарламентські партії, що отримали на свою підтримку не менше 2% голосів виборців. Принаймні, такий підхід узгоджувався б відповідними рекомендаціями Ради Європи.

Що стосується засад непрямой державної підтримки діяльності політичних партій в Україні, то вони в цілому відповідають стандартам Ради Європи та тенденціям розвитку національного законодавства європейських країн.

Так, згідно із статтею 7 Закону „Про оподаткування прибутку підприємств”, партії відносяться до неприбуткових організацій і, відповідно, звільняються від сплати податку на прибуток. Цей самий Закон дозволяє юридичним особам, які надають фінансову підтримку неприбутковим організаціям, відносити добровільні пожертвування на статутні цілі цих організацій до валових витрат, щоправда – за умови, якщо суми коштів, перераховані неприбутковим організаціям, перевищують 2%, але є меншими за 5% валових витрат донора (стаття 5.2.2. Закону „Про оподаткування прибутку підприємств”). Аналогічними пільгами в оподаткуванні користуються і фізичні особи, які надають фінансову підтримку партіям – згідно із статтею 5.3.2. Закону „Про податок з доходів фізичних осіб”, суми коштів або вартість майна, переданих неприбутковим організаціям у вигляді пожертвувань або благодійних внесків неприбутковим організаціям у розмірі від 2%, але не більше 5% від суми загального оподаткованого доходу, включаються до податкового кредиту звітного року. Окрім пільг в оподаткуванні для партій та їхніх спонсорів, чинне виборче законодавство України передбачає ряд інших механізмів непрямой державної підтримки партій, зокрема – надання безкоштовного ефірного часу кандидатам на виборах, виготовлення за рахунок коштів Державного бюджету інформаційних плакатів партій та блоків, кандидатів (залежно від типу виборів) – суб’єктів виборчого процесу, виділення друкованих площ в газетах „Голос України” та „Урядовий кур’єр” для публікації партіями, блоками (кандидатами) своїх передвиборних програм. Чи не єдиний напрям удосконалення українського законодавства в цій частині непрямой державної підтримки політичних партій – лібералізація фінансування участі партій у виборах шляхом, зокрема, надання партіям можливості самостійно визначати напрями використання коштів, за рахунок яких на сьогодні з Державного бюджету оплачується ефірний час для передвиборної агітації, здійснюється публікація програм та виготовлення інформаційних плакатів партій, блоків та кандидатів на відповідних виборах.

2.3.2. Обмеження фінансування політичних партій за рахунок приватних внесків

Встановлені українським законодавством обмеження щодо джерел фінансування партій в цілому узгоджуються з відповідними положеннями національних законодавств країн

Європи. Зокрема, як і в більшості інших європейських країн, в Україні заборонено фінансування партій анонімними особами, іноземцями, державними і комунальними підприємствами, установами та організаціями, підприємствами, установами та організаціями, в майні яких є частки нерезидентів або держави, благодійними та релігійними організаціями. Законодавство про вибори забороняє фінансування передвиборної агітації іншим, ніж через виборчі фонди, шляхом; здійснення внесків до виборчих фондів юридичними особами. Також закони про вибори встановлюють граничні обмеження розміру внесків громадян України до виборчих фондів партій, блоків і кандидатів на виборах.

Не зважаючи на зазначене, потреба в подальшому удосконаленні законодавства в частині обмежень приватного фінансування все ж існує.

Передусім, на відміну від багатьох європейських країн, в Україні фактично дозволяється фінансування партій юридичними особами, в яких немає часток державної власності, але які виступають постачальниками товарів, робіт і послуг для державних потреб. Встановлення відповідної заборони могло б стати одним із інструментів зменшення корупції у сфері фінансування політики.

По-друге, існує необхідність в усуненні суперечностей між статтею 14 Закону „Про політичні партії”, яка фактично дозволяє фінансування партій недержавними комерційними компаніями, та положеннями законів про вибори, які забороняють кандидатам, партіям і блокам – суб’єктам відповідних виборчих процесів, отримувати внески до виборчих фондів від юридичних осіб. Зазначена невідповідність призводить до нівелювання згаданих положень законів про вибори, оскільки партії і висунуті ними кандидати можуть фінансувати свої передвиборні кампанії за рахунок коштів партій, які, у свою чергу, сформовано не без фінансової допомоги юридичних осіб. Вирішуючи цю проблему, варто дати відповідь на принципове запитання: чи мають фінансуватись партії і, відповідно, виборчі кампанії за рахунок внесків юридичних осіб? На наш погляд, в умовах загальної слабкості фінансової основи діяльності більшості українських партій та їх прихованої залежності від представників великого капіталу, корпоративне фінансування партій та, зрозуміло, виборів має бути тимчасово дозволено.

По-третє, в Україні варто розширити перелік дозволених видів господарської діяльності політичних партій. Досить цікавим у цьому контексті може бути досвід ряду європейських країн, де партіям дозволено не лише здійснювати продаж агітаційної продукції, але і проводити операції з цінними паперами, випускати лотереї тощо.

По-четверте, у більш віддаленій перспективі слід серйозно замислитись над механізмами скорочення видатків партій і блоків – суб’єктів виборчих процесів, на виборчі кампанії. Раніше існування обмежень граничних сум витрат коштів виборчих фондів породжувало проблему непрозорості фінансування і вибіркового застосування санкцій до суб’єктів виборчих процесів, винних у перевищенні лімітів витрат на агітацію. Скасування обмежень на витрати коштів виборчих фондів суттєво не підвищило прозорість фінансування виборів (оскільки останні все одно продовжують фінансуватись за рахунок третіх осіб, які покривають видатки на виборчі кампанії кандидатів, партій і блоків в обхід виборчих фондів, від власного імені) і, крім того, породило іншу проблему – стрімкого зростання видатків всіх суб’єктів виборчого процесу на виборчі кампанії, особливо – на розміщення політичної реклами в аудіовізуальних ЗМІ. Водночас збільшення вартості виборчих кампаній, спричинене відсутністю будь-яких обмежень витрат і суворих санкцій за вчинені порушення, ще більше посилює залежність партій від великого бізнесу, сприяє корупції в політиці. На наш погляд, існує декілька варіантів вирішення описаної проблеми – зокрема, встановлення граничних розмірів витрат на виборчі кампанії, однак на рівні, який би задовольняв всі представлені в парламенті політичні сили, або ж встановлення заборони на політичну рекламу партій, блоків і кандидатів на радіо і телебачення. Останній підхід, до речі, застосовується в ряді країн Європи.

По-п’яте, встановлення обмежень на фінансування партій потребує визначення механізмів контролю за їх дотриманням та запровадження адекватних санкцій за порушення. Знову ж таки доводиться констатувати, що на відміну від багатьох європейських країн, в Україні не передбачено відповідальності за порушення законодавства про вибори юридичними особами. Відповідно, всі вчинені юридичними особами (які не є суб’єктами виборчого процесу) порушення у сфері виборів, зокрема – в частині їхнього фінансування (фінансування поза межами виборчих фондів), на практиці не має жодних правових наслідків для порушників. З огляду на це до законів про вибори слід внести зміни, які передбачатимуть юридичну відповідальність юридичних осіб за порушення вимог виборчого законодавства.

2.3.3. Запобігання конфлікту інтересів та торгівлі впливами

18 жовтня 2006 року Верховна Рада України ратифікувала Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією, стаття 3 якої вимагає встановлення у національному законодавстві кримінальної відповідальності за умисне вчинення вимагання чи одержання будь-якими посадовими особами прямо чи опосередковано неправомірної переваги для них особисто чи для інших осіб, або прийняття пропозиції чи обіцянки надання такої переваги з метою виконання чи невиконання ними своїх службових обов’язків.

Стаття 4 Кримінальної конвенції передбачає вжиття заходів, визначених статтею 3 Конвенції, і щодо членів національних представницьких органів. У той же час, чинний Кримінальний кодекс України (статті 368 – 370 КК) передбачає відповідальність за значно вужчий перелік діянь, ніж передбачено Конвенцією. З аналізу примітки 1 до статті 368 КК України випливає, зокрема, що під хабаром розуміється перевага виключно майнового характеру, яка може бути оцінена в грошовому вимірі. Натомість за отримання „переваг” немайнового характеру (у тому широкому розумінні переваг, про яке йдеться у Кримінальній конвенції) в Україні передбачена лише адміністративна відповідальність (стаття 7 Закону „Про боротьбу з корупцією”). Причому саме визначення корупційних діянь в статті 1 Закону про боротьбу з корупцією є значно вужчим порівняно із визначенням, закріпленим у Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією, яку Україна також ратифікувала.

Наприклад, визначення корупції, наведене в Конвенції, охоплює не лише отримання хабара або вигод, але і самої *можливості* отримання таких вигод. З огляду на зазначене, існує потреба у, з одного боку, приведенні визначення корупції (точніше – поняття корупційних діянь), закріпленого у Законі „Про боротьбу з корупцією”, у відповідність до визначення, закріпленого в Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією, та, з іншого боку, - уточненні поняття хабара, яке використовується в статтях 368 – 370 КК України. Зокрема, поняттям хабара має охоплюватись отримання не лише вигод або переваг майнового чи фінансового, але і будь-якого іншого характеру. Крім того, у національному законодавстві мають бути закріплені норми, впровадження яких вимагається конвенціями, зокрема – визначено механізми компенсації державою особі шкоди, заподіяної корупційними діями (стаття 5 Цивільної конвенції), забезпечено належний захист працівників, які сприяють розкриттю корупційних порушень тощо.

Грунтовного удосконалення потребують і ті положення українського законодавства, якими визначено вимоги до змісту декларацій про доходи, та майновий стан посадових осіб та кандидатів у депутати. На сьогодні ці вимоги визначаються трьома нормативно-правовими актами: Наказом Міністерства фінансів від 14 листопада 2005 року № 780 (щодо кандидатів у народні депутати України), Наказом Міністерства фінансів від 27 грудня 2005 року № 935 (щодо кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим та депутатів місцевих рад, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови), Наказом Мінфіну від 6.03.1997 року № 58 (щодо державних службовців). З одного боку, ці накази по-різному визначають перелік відомостей, які підлягають декларуванню (два перших вимагають більш деталізованого відображення інформації про доходи, однак не

передбачають декларування витрат і зобов'язань), з іншого боку – закріплена наказами форма декларації не дозволяє отримати повну інформацію про реальний фінансово-матеріальний стан особи, яка виконуватиме (виконує) функції держави, а також про потенційний конфлікт інтересів, пов'язаних з виконанням службових обов'язків та не пов'язаних із службовою діяльністю. Так, наприклад, кандидат може опосередковано контролювати діяльність того чи іншого суб'єкта господарювання, не будучи прямим власником його акцій (наприклад, через пов'язаних осіб), проте ні органи влади, ні громадськість не знатимуть про це. Більше того, запобігання конфлікту інтересів потребує декларування не лише загальної вартості акцій або паїв, але й зазначення конкретних часток у статутних фондах, назв господарських товариств. Не сприяє детінізації фінансування політики і той факт, що у деклараціях кандидатів в депутати згідно з чинним законодавством не відображається інформація про видатки кандидатів, а також інформація про зобов'язання фінансового характеру (розкриття останніх передбачено лише для державних службовців). Зрештою, в Україні відсутня ефективна система перевірки достовірності даних, наведених у деклараціях, а також контролю за фактичними доходами і видатками осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

Ще один напрям удосконалення чинного законодавства в частині запобігання конфлікту інтересів та торгівлі впливом – удосконалення норм Регламенту Верховної Ради України. Як показують результати проведеного дослідження, у ряді європейських країн новообрані депутати зобов'язані подати парламентському комітету з питань етики або іншому органу (посадовій особі) парламенту декларацію про свої інтереси, непов'язані з депутатською діяльністю з тим, щоб в подальшому запобігти виникненню конфліктів інтересів в парламентській роботі. В Угорщині та деяких інших країнах навіть визначено санкції за порушення відповідних норм. Поширеною є і практика заборони участі депутатів у розгляді питань, які зумовлюють виникнення конфлікту інтересів. Відповідний зарубіжний досвід варто застосувати і в Україні.

2.3.4. Звітність і забезпечення прозорості фінансування партій та виборчих кампаній

Стаття 17 Закону „Про політичні партії в Україні” покладає на всі зареєстровані політичні партії обов'язок щорічного опублікування в загальнодержавному ЗМІ звіту про доходи і видатки, звіту про обсяг і напрями використання коштів, виділених з Державного бюджету України на фінансування статутної діяльності політичної партії, а також звіту про майно політичної партії. Стаття 17-8 цього ж Закону визначає перелік органів, які здійснюють контроль за цільовим використанням партією коштів, виділених з Державного бюджету України на фінансування її статутної діяльності (до них віднесено Рахункову палату та Головне контрольно-ревізійне управління України).

Процедура контролю за фінансуванням виборчих кампаній в Україні регламентується законами про вибори. Так, стаття 52 Закону „Про вибори народних депутатів України” і стаття 42 Закону „Про вибори Президента України” покладає на розпорядників поточних рахунків виборчого фонду обов'язок подати розпоряднику накопичувального рахунку фінансовий звіт про використання коштів відповідного поточного рахунку не пізніше ніж на сьомий день після дня виборів, а на розпорядника накопичувального рахунку – обов'язок подати до ЦВК консолідований звіт про надходження та використання коштів виборчого фонду не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після дня виборів. Подібні положення щодо процедури звітування про надходження і використання коштів виборчих фондів закріплено і в Законі „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” (стаття 85 Закону): розпорядники виборчих фондів не пізніше, ніж на п'ятий день після дня виборів повинні подати до ТВК звіти про надходження і використання коштів відповідними суб'єктами виборчого процесу.

Наявна процедура партійної фінансової звітності та звітності про надходження та використання коштів виборчих фондів містить ряд недоліків, які не сприяють підвищенню прозорості фінансування політики в Україні. Варто зупинитись лише на найбільш важливих з них.

Перш за все, Законом „Про Державний бюджет України на 2007 рік” було зупинено дію положень статті 17 Закону про політичні партії, яка, як відзначалося, покладає на партії обов’язки щодо оприлюднення партіями трьох фінансових звітів: загального, про майно, про використання бюджетних коштів. Відповідно, партійне фінансування як таке стало повністю непрозорим.

По-друге, повноваження контрольно-ревізійної служби щодо перевірки партійної фінансової звітності обмежується перевіркою використання коштів Державного бюджету, в той час як інші аспекти фінансової діяльності партій, крім державної податкової служби, фактично ніхто не контролює.

По-третє, в той час як у більшості європейських країн дедалі більшого поширення набуває практика незалежних аудитів фінансової звітності партій професійними аудиторами, в Україні ретельній перевірці підлягають лише звіти про обсяги і напрями використання коштів Державного бюджету на фінансування статутної діяльності (і то лише на предмет законності, в той час як ефективність використання коштів за Законом „Про політичні партії в Україні” перевіряти не можна). Всі інші звіти, у тому числі, щодо фінансування виборчих кампаній, перевіряються поверхнево (тим більше, що на перевірку звітів ЦВК відводиться лише 3 дні – не пізніше 18 дня після дня виборів надані розпорядниками виборчих фондів звіти про надходження і використання коштів виборчих фондів мають бути опубліковані ЦВК в „Голосі України” та „Урядовому кур’єрі”), лише на предмет законності надходжень і видатків, дотримання встановленої форми звітності тощо. Реальна картина фінансування залишається в тіні, і не лише через відсутність ефективного аудиту фінансування діяльності партій і виборчих процесів, але і через відсутність інституту відповідальності юридичних осіб за порушення вимог законодавства про вибори.

По-четверте, на відміну від багатьох інших держав Європи, в Україні законодавець не вимагає від партій публічного оприлюднення інформації про донорів, які зробили найбільші внески у виборчі фонди або фінансують поточну статутну діяльність партій, відображення у фінансових звітах інформації про доходи і видатки не лише партій, але і пов’язаних з ними осіб, місцевих осередків (як це передбачено, наприклад, у Франції та деяких інших європейських країнах).

2.4. Напрями подальшого удосконалення українського законодавства у сфері фінансування партій та виборчих кампаній в контексті європейських стандартів

1. *Слід відновити дію положень Закону „Про політичні партії в Україні” в частині запровадження державного фінансування статутної діяльності партій та обов’язкового подання і оприлюднення звітів партій про доходи та видатки, майно, обсяг і напрями використання коштів Державного бюджету.*
2. *Однією з рекомендацій Ради Європи в частині державного фінансування політичних партій є надання бюджетної підтримки не лише парламентським партіям, але і тим партіям, що не подолали виборчий бар’єр, однак користуються значним рівнем підтримки виборців. Відтак в перспективі після стабілізації партійної системи України в Закон „Про політичні партії в Україні” слід внести зміни, які передбачатимуть державне фінансування партій, які здобули істотний рівень суспільної підтримки на виборах, наприклад – 2% голосів.*
3. *Слід лібералізувати державне фінансування виборчих кампаній за рахунок коштів Державного бюджету України. Зокрема, суб’єктам виборчого процесу варто надати право самостійно визначати напрями використання тих коштів, які на сьогодні*

виділяються з Державного бюджету на виготовлення інформаційних плакатів, друк передвиборних програм у „Голосі України” та „Урядовому кур’єрі”, оплату ефірного часу на передвиборну агітацію за рахунок бюджетних коштів.

4. У Законі „Про політичні партії в Україні” слід прямо заборонити фінансування партій не лише підприємствами з часткою іноземного капіталу або державної власності, але і підприємствами, які виступають постачальниками робіт, товарів і послуг для державних потреб. Встановлення такого обмеження відповідатиме рекомендаціям Ради Європи в частині фінансування партій.
5. У зв’язку з постійним зростанням видатків на передвиборну агітацію, в перспективі слід запровадити реалістичні ліміти таких видатків за рахунок коштів виборчих фондів. Альтернативою цьому обмеженню може стати заборона політичної реклами на радіо і телебаченні, яка практикується у ряді країн Європи.
6. Закони про вибори слід доповнити положеннями, які встановлюватимуть відповідальність юридичних осіб за порушення вимог виборчого законодавства, зокрема – в частині обмежень фінансування виборчих кампаній.
7. Оскільки благодійні пожертвування на статутні цілі на сьогодні не відіграють суттєвої ролі у формуванні партійних бюджетів, а інститут державного фінансування партій фактично не діє, перелік дозволених видів господарської діяльності слід розширити. Це сприятиме підвищенню інституційної та кадрової спроможності політичних партій. Досить плідним у цьому напрямі може стати використання європейського досвіду у цій сфері (наприклад, Польщі).
8. Визначення хабара, яке використовується у Кримінальному кодексі України, слід розширити, привівши його у відповідність до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією; поняття „корупційних діянь”, визначене статтею 1 Закону „Про боротьбу з корупцією”, слід привести у відповідність до визначення корупції, наведеного у Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією, яка також була ратифікована українським парламентом. На законодавчому рівні слід вжити й інші заходи, які впливають з ратифікації зазначених конвенцій, у тому числі, уточнення процедури компенсації шкоди, завданої корупційними діяннями, з Державного бюджету.
9. Слід суттєво конкретизувати вимоги до декларацій про доходи і майно кандидатів на виборах (як і до декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави в цілому). Зокрема, до відомостей, які повинні містити декларації кандидатів, слід включити інформацію про зобов’язання фінансового характеру, а також здійснені видатки, що перевищують певну суму. Необхідно запровадити ефективну систему контролю за достовірністю відображеної у деклараціях інформації.
10. Регламент Верховної Ради України слід доповнити положеннями, які запобігатимуть виникненню конфлікту інтересів між депутатською діяльністю та іншими видами діяльності, зокрема – у сфері бізнесу. Наприклад, - запровадити декларування інтересів – як прямих, так і опосередкованих, закріпити заборону участі у голосуванні та/або розгляді питань, які можуть спричинити конфлікт інтересів, передбачити дисциплінарну відповідальність за порушення відповідних законодавчих обмежень.
11. Слід запровадити незалежний аудит партійних видатків на виборчі кампанії та аудит партійних фінансів в цілому, а також обов’язок оприлюднення інформації про донорів, які здійснили пожертвування вище визначеної законодавством межі.

2.5. Джерела

1. Money in Politics: A study of party financing practices in 22 countries/ Edited by Shari Brian&Denise Baer. – National Democratic Institute for International Affairs, 2005. – 156 p.
2. Moraru A., Iorga E. Legislation and control mechanisms of political parties’ funding: Czech Republic, Poland, Romania, Ukraine. – Bucharest: Institute for public policy, 2005. – 249 p.

3. Czech Republic. Political Parties Finances in Czech Republic, elaborated by M. Perottino. http://www.europeum.org/doc/arch_eur/political_parties_finances_CZ.pdf
4. France. Doublet Y.-M. Country Report on Political Corruption and Party Financing. - http://www.transparency.org/content/download/5456/31861/file/political_corruption_party_financing_france.pdf
5. Greece. Country Reports on Political Corruption and Party Financing. - http://www.transparency.org/content/download/5458/31867/file/political_corruption_party_financing_greece.pdf
6. Italy. Ferretti M. P. Country Report on Political Corruption and Party Financing. - http://www.transparency.org/content/download/5460/31873/file/political_corruption_party_financing_italy.pdf
7. Latvia. Law on Financing of Political Organisations (parties). - http://www.knab.gov.lv/uploads/en_htm/EN_parties.htm
8. Montenegro. Zakon o finansiranju političkih stranaka. - http://www.cesid.org/zakoni/cg/finansiranje_cg.jsp
9. Poland. Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. - http://www.pkw.gov.pl/pkw2/index.jsp?place=Lead07&news_cat_id=11&news_id=5545&layout=1&page=text, Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych. - <http://www.sejm.gov.pl/prawo/partiepol/partiepol.htm>
10. Portugal. Lei Orgânica № 2/2003 dos Partidos Políticos. - <http://www.cne.pt/dl/lpartidos2003.pdf>
11. Russian Federation. Федеральный Закон № 95-ФЗ «О политических партиях» от 11 июля 2001 года в редакции Федерального закона от 26.04.2007 N 64-ФЗ. - www.yaroslavl.izbirkom.ru/etc/95_fz.doc
12. Serbia. Zakon o finansiranju političkih stranaka. - <http://www.cesid.org/zakoni/sr/finansiranje.jsp>
13. Slovak Republic. Zákon č. 85/2005 zo 4. februára 2005 o politických stranách a politických hnutiach. - <http://www.minv.sk/legislativa/85polstr.htm>
14. Sweden. Gratschew M. Sweden: Cost of Registration and Elections. - http://aceproject.org/ero-en/regions/europe/SE/se-sweden_core-part-ii.pdf
15. Закон України „Про політичні партії в Україні” від 5.04.2001 р. № 2365-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 23. – Ст. 18.
16. Закон України „Про вибори народних депутатів України” від 25.03.2004 р. № 1665-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 27 – 28. – Ст. 366
17. Закон України „Про вибори Президента України” від 5.03.1999 р. № 474-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 14. - Ст. 81
18. Закон України „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 6.04.2004 р № 1667-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 30-31. – Ст. 382.
19. Закон України „Про Державний бюджет України на 2007 рік” від 19.12.2006 р. № 489-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 7-8. – Ст. 66.
20. Закон України „Про податок з доходів фізичних осіб” від 22.05.2003 р. № 889- IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 37. – Ст. 308.
21. Закон України „Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією” від 18.10.2006 р. № 252-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50. – Ст. 497.
22. Закон України „Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією” від 16.03.2005 р. № 2476-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 16. – Ст. 266.
23. Закон України „Про боротьбу з корупцією” від 5.10.1995 р. № 356/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. - № 34. – Ст. 266.
24. Кримінальний кодекс України від 5.04.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №. 25 – 26. – Ст. 131.

2. Додатки

Декларація про критерії вільних і чесних виборів

*Одногосно схвалена Радою Міжпарламентського Союзу на його 154-тій сесії
Париж, 26 березня 1994 р.*

Рада Міжпарламентського Союзу,

знову підтверджуючи значення Загальної декларації прав людини і Міжнародного пакту про громадянські та політичні права людини, які встановили, що повноваження на здійснення влади повинні базуватися на волевиявленні народу, вираженому на регулярних і справжніх виборах;

визнаючи та схвалюючи фундаментальні принципи, які стосуються регулярних вільних і чесних виборів, які визнані державами в офіційних документах про загальні і спеціальні права людини, включно з правом кожного брати участь в управлінні своєю державою безпосередньо чи опосередковано через вільно обраних представників, голосувати на таких виборах таємно, мати рівні можливості для висунення своєї кандидатури на виборах, висловлювати свої політичні погляди індивідуально чи спільно з іншими;

усвідомлюючи факт, що кожна держава має суверенне право, згідно з волею свого народу, вільно обирати та розвивати власні політичну, соціальну, економічну та культурну системи без втручання з боку інших держав у строгій відповідності із Статутом Організації Об'єднаних Націй;

бажаючи сприяти утвердженню демократичних плюралістичних систем представницького державного управління у всьому світі;

визнаючи, що встановлення і зміцнення демократичних процесів та інститутів є спільною відповідальністю урядів, виборців та організованих політичних сил, що регулярні та справжні вибори є необхідним та обов'язковим елементом підтримки зусиль на захист прав та інтересів громадян і що, як випливає із практики, право кожного брати участь в управлінні своєю державою є вирішальним фактором в ефективному здійсненні кожним прав людини та основних свобод;

вітаючи зростаючу роль Організації Об'єднаних Націй, Міжпарламентського Союзу, регіональних організацій і парламентських асамблей, міжнародних і національних неурядових організацій у забезпеченні допомоги на прохання урядів при проведенні виборів;

приймає цю Декларацію про критерії вільних і чесних виборів і наполегливо закликає уряди і парламенти у всьому світі керуватися встановленими у ній принципами і нормами.

1. Вільні і чесні вибори

У будь-якій державі повнота влади може походити тільки з волевиявлення народу, вираженого на справжніх, вільних і чесних виборах, організованих через регулярні періоди на основі загального, рівного і таємного виборчого права.

2. Голосування та виборчі права

1. Кожний дорослий громадянин має право голосувати на виборах без будь-якої дискримінації.
2. Кожний дорослий громадянин має право доступу до дієвої, безсторонньої та рівної процедури реєстрації виборців.

3. Громадянин, який має право голосу, не може бути позбавлений права голосувати чи бути виключеним із списків виборців інакше, як на законних підставах, причому ці підстави повинні відповідати зобов'язанням цієї держави згідно з міжнародним правом

4. Кожний громадянин, позбавлений права голосувати або виключений із списків виборців, повинен мати право оскаржити таке рішення у судовому порядку для швидкого і дієвого усунення помилки, якщо вона зроблена.

5. Кожен виборець має право на рівний і реальний доступ на виборчу дільницю з тим, щоби здійснити своє право на голосування.

6. Кожен виборець має право здійснити на рівній основі з іншими виборцями своє право, причому його голос має таку ж вагу, як і голоси інших виборців.

7. Право на таємницю голосування є абсолютним і не може бути обмеженим жодним способом і при жодних умовах.

3. Права та обов'язки кандидата, партії

1. Кожен має право брати участь в управлінні своєю країною і повинен мати рівні можливості висунути свою кандидатуру на виборах. Критерій участі в управлінні має визначатися відповідно до національних конституцій і законів і не повинен суперечити міжнародним зобов'язанням держави.

2. Кожен має право вступити або спільно з іншими організувати політичну партію чи організацію з метою конкуренції на виборах.

3. Кожен індивідуально чи разом з іншими особами має право:

- вільно висловлювати політичні погляди ;
- шукати, отримувати і передавати інформацію та здійснювати інформований вибір;
- вільно пересуватися по країні для участі у передвиборній кампанії;
- брати участь у передвиборній кампанії на рівній основі з іншими політичними партіями, включно з партією, яка сформувала існуючий уряд.

4. Кожен кандидат чи кожна політична партія повинні мати рівні можливості доступу до інформаційних засобів, особливо до засобів масової інформації з метою викладення своїх політичних поглядів.

5. Право кандидатів на безпеку їх життя і власності повинно бути визнаним і захищеним.

6. Кожна особа і кожна політична партія мають право на охорону законом і на захист від порушень політичних і виборчих прав.

7. Зазначені вище права можуть бути обмеженими у виняткових випадках, які передбачені законом та обґрунтовано застосовуються у демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, підтримки громадського порядку, захисту суспільного добробуту і моралі, а також захисту прав і свобод громадян, причому зазначені обмеження повинні відповідати зобов'язанням держави перед міжнародним правом. Допустимі обмеження стосовно висунування кандидатів, створення та діяльності політичних партій та права вести виборчу кампанію застосовуються у випадках, коли це не зв'язано з дискримінацією на основі раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, власності, народження чи іншого статусу.

8. Кожна особа чи політична партія, чия кандидатура, партія чи виборчі права зазнали обмежень чи були скасовані, має право оскаржити в судовому порядку такі рішення з метою їх перегляду та виправлення помилок швидко та ефективно.

9. Кандидат, партія та той, хто веде передвиборчу кампанію, є відповідальними перед суспільством. Зокрема, жоден кандидат чи політична партія не повинні бути залученими до насильства.

10. Кожен кандидат і політична партія, які конкурують на виборах, повинні поважати права та свободи інших.

11. Кожен кандидат і політична партія, які конкурують на виборах, повинні визнати результати вільних і чесних виборів.

4. Права та відповідальність держав

1. Держави повинні вживати законодавчих та інших заходів, відповідно до своїх конституційних процесів, з метою забезпечення гарантій прав та інституційних рамок для проведення регулярних, справжніх, вільних і чесних виборів відповідно до міжнародних правових зобов'язань. Зокрема, держави повинні:

- встановлювати дієву, безсторонню та недискримінаційну процедуру реєстрації виборців;
- визначити чіткі критерії реєстрації виборців, як вік, громадянство і місце проживання, - забезпечуючи застосування цих критеріїв без будь-яких відмінностей;
- сприяти становленню і вільній діяльності політичних партій, по можливості регулювати фінансування політичних партій та виборчих кампаній, забезпечити відокремлення партій від держави, встановлювати рівні умови для конкуренції при виборі законодавчого органу;
- приймати національні програми громадянської освіти, забезпечувати умови для ознайомлення населення з виборчими процедурами і нормами.

2. Крім того, держави повинні здійснювати необхідні політичні та інституційні кроки для поступового досягнення й утвердження демократичних цілей, у тому числі через встановлення нейтрального, безстороннього і збалансованого механізму управління виборами. Діючи так, держави повинні серед інших заходів:

- забезпечити підготовку і безсторонність усіх осіб, відповідальних за різні аспекти проведення виборів, забезпечити встановлення ясних процедур голосування та інформованість виборців про них;
- забезпечити реєстрацію виборців, уточнення списків виборців та процедур голосування з допомогою, у межах прийнятного, національних та міжнародних спостерігачів;
- заохочувати партії, кандидатів та засоби масової інформації визнати і прийняти Кодекс поведінки, який би регулював їх дії під час виборчої кампанії та голосування ;
- забезпечити чесність голосування шляхом вжиття відповідних заходів для запобігання кратного голосування або голосування осіб, які не мають на це права;\
- забезпечити чесність підрахунку голосів.

3. Держави повинні поважати та забезпечувати дотримання прав людини для всіх громадян, які проживають на їх території і на території суб'єктів, що перебувають під їх юрисдикцією. Під час виборів держава та його органи повинні тому забезпечувати:

- свободу пересування, зборів, об'єднань та висловлювань, особливо під час політичних зборів та мітингів;
- партіям та кандидатам свободу розповсюдження їх поглядів серед виборців і можливість рівного доступу до державних та суспільних засобів масової інформації;
- вжиття необхідних заходів, які гарантують безсторонність у висвітленні виборчої кампанії державними та суспільними засобами масової інформації.

4. Щоб вибори були чесними, держави повинні вжити необхідних заходів для забезпечення партіям і кандидатам розумних можливостей для презентації своїх передвиборчих платформ.

5. Держави повинні вжити усіх необхідних заходів для забезпечення дотримання принципу таємного голосування і для того, щоби виборці мали можливість голосувати вільно, без страху і залякування.

6. Крім того, влада держав повинна забезпечити такі умови, коли при голосуванні виключається підкуп чи інші правопорушення, зберігається чесність і безпека процесу голосування, а підрахунок голосів проводиться підготованим персоналом, піддається спостереженню та безсторонній перевірці.

7. Держави повинні вживати усіх необхідних та відповідних заходів для забезпечення прозорості всього виборчого процесу, наприклад, через присутність представників партій або належно акредитованих спостерігачів.

8. Держави повинні вжити необхідних заходів, щоби партії, кандидати та їх прихильники мали рівну безпеку, а влада держав вживала необхідних кроків для запобігання насильству під час виборів.

9. Держави повинні забезпечити умови для того, щоби випадки порушення прав людини та скарги, що стосуються виборчого процесу, розглядалися швидко й ефективно у часових рамках виборчого процесу незалежними та безсторонніми органами, такими як виборчі комісії чи суди.

**Вибори до Верховної Ради України 26 березня 2006 р. Заключний звіт Місії
ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами (Витяг)**

XIV. РЕКОМЕНДАЦІЇ

ОБСЄ/БДПЛ пропонує для розгляду органам державної влади України наведені нижче рекомендації. Ці рекомендації не повторюють усіх рекомендацій, наведених у виданих раніше заклучних звітах ОБСЄ/БДПЛ та у спільних оцінках і висновках ОБСЄ/БДПЛ і Венеціанської Комісії Ради Європи. Низку запропонованих раніше рекомендацій досі не виконано і вони залишаються в силі.

A. ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО ТА УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ

1. Необхідно гармонізувати положення різних законів, пов'язаних з виборами. Це можна зробити шляхом прийняття єдиного виборчого кодексу.
2. Слід уникати одночасного проведення парламентських та місцевих виборів.
3. ОБСЄ/БДПЛ наголошує на рекомендаціях, наданих у Висновках №238 та №239 Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДПЛ, які залишаються в силі.
4. Слід забезпечити можливість балотуватися на виборах незалежним кандидатам або спискам незалежних кандидатів; це можна легко передбачити у виборчій системі без її фундаментальних змін.
5. При встановленні результатів будь-яких виборів слід враховувати лише дійсні бюлетені, оскільки недійсні бюлетені та голоси „проти всіх” не виражають чіткого політичного вибору.
6. Всі дані протоколів ДВК повинні негайно публікуватися на веб-сайті ЦВК, а не лише частина даних, яка не дає змогу зробити повну вивірку.
7. Право спостерігачів спостерігати за введенням даних у комп'ютер в ОВК повинно бути чітко передбачено в інструкціях ЦВК, а не залишатися на розсуд голів ОВК.
8. Часові рамки роботи ОВК слід переглянути таким чином, щоб ці комісії могли отримати належне матеріально-технічне та фінансове забезпечення перш ніж починати свою роботу.
9. Можна вдосконалити процедуру приймання протоколів ДВК на рівні ОВК. Члени ДВК повинні мати змогу спостерігати за процесом введення даних у комп'ютерну мережу на рівні ОВК, отримувати розписку, яка би містила всі пункти протоколу, й вивішувати цю розписку на виборчій дільниці поряд із копією протоколу.
10. Слід удосконалити процедуру подання кандидатур від партій для формування ОВК та ДВК із врахуванням цілей прозорості, безперешкодності та ефективності.
11. Для вирішення поширеної проблеми тісниви на виборчих дільницях та для забезпечення виборцям можливості для реалізації свого права голосу в належних умовах, максимальну кількість виборців на одну виборчу дільницю слід ще зменшити.
12. Поширені проблеми, з якими зіштовхнулися ДВК при заповненні протоколів, свідчать про необхідність подальших зусиль для роз'яснення позицій у протоколах, а також організації кращих програм підготовки для виборчих комісій.
13. Органи влади заохочуються прийняти єдину централізовану систему реєстрації виборців, - цю рекомендацію вже неодноразово висловлювало ОБСЄ/БДПЛ. Це можна було б оптимально організувати паралельно зі створенням ширшої системи реєстрування громадянського стану. В цьому випадку слід узгодити з усіма залученими сторонами питання достовірності даних, забезпечення конфіденційності, умови запровадження нової системи. Слід зазначити, що хоча Україна і є членом Ради Європи, вона ще не підписала Конвенцію про захист осіб стосовно автоматичної обробки персональних даних (ETS №108).
14. На місцевому рівні складання списків виборців слід згодом перевести на основу єдиного цивільного реєстру, який би вівся органом, окремим від системи виборчих комісій. Цей орган також би відповідав за якість списків виборців. Уточнення списків виборців, в ідеалі, повинні робити місцеві органи влади і своєчасно передавати уточнені списки до виборчих комісій заздалегідь перед виборами.
15. У законі слід передбачити крайній строк, до якого виборчі бюлетені повинні бути надруковані і після якого кандидати не могли би формально зняти свою кандидатуру.
16. Виборчий закон повинен бути стабільним у передвиборчий період; ЦВК слід приймати всі необхідні постанови заздалегідь до підготовки посібників для ДВК та ОВК.
17. Слід надалі вдосконалити і поглибити підготовку усіх членів комісій.

18. ЦВК, можливо спільними зусиллями з іншими державними органами, засобами масової інформації та експертними групами громадянського суспільства, слід вдосконалити систему інформування виборців щодо виборчих процедур та використання відкріпних посвідчень.
19. На одну виборчу дільницю було би достатньо одного плаката для інформації виборців про партії, вказані у виборчому бюлетені. Немає необхідності, щоб держава друкувала для ДВК інформаційні плакати про кожну партію окремо. Зрештою, завдання інформування виборців про кандидатів слід покласти на партії, а не на державу.
20. Українські громадські організації, зареєстровані для спостереження за виборами, повинні мати передбачене законом право бути присутніми на засіданнях ЦВК.
21. Зусилля, що наразі докладаються для попередження зловживання адмінресурсом, слід надалі поглиблювати і продовжувати, в тому числі, через тренінги для державних службовців.
22. Діючі законодавчі вимоги щодо фінансування передвиборчої кампанії неналежно виписані й вимагають вдосконалення механізмів звітності для підвищення відповідальності й прозорості.

В. ЗАСОБИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

23. Слід надалі зменшити вплив держави на ЗМІ як державної, так і приватної власності. Також слід продовжувати розпочатий процес трансформування державного телерадіомовлення у повністю незалежну організацію громадянського мовлення, бажано з прийняттям нового закону, який би консолідував існуюче законодавство. Зокрема, такий новий закон про громадську службу мовлення повинен:
 - чітко визначати рамки її роботи та встановлювати конкретні вимоги до громадської служби;
 - зобов'язувати організацію надавати громадянам неупереджену та збалансовану інформацію в новинах та інших інформаційних програмах;
 - створити систему призначення на керівні посади, яка була би більш незалежною від органів державної влади;
 - створити чітку і прозору систему фінансування на основі надходжень з багатьох джерел, зменшивши таким чином залежність від державного бюджету.
24. Слід розглянути можливість трансформування Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення у незалежний та неупереджений орган з чітко визначеним мандатом здійснювати нагляд за дотриманням громадськими ЗМІ нових вимог та правових зобов'язань і контролювати вільний, рівний і справедливий доступ до громадського телерадіомовлення. Цей орган повинен відповідати за розгляд скарг щодо громадських ЗМІ. Його склад повинен бути різноманітним і включати фахівців з питань ЗМІ, представників громадянського суспільства, судових органів, державних органів та політичних партій.
25. Слід надалі поглибити прозорість власності на ЗМІ у Законі України „Про телебачення і радіомовлення” для уникнення можливих проблем з концентрацією ЗМІ. Слід розглянути можливість запровадження зобов'язання юридичної особи, що подає заявку на отримання ліцензії, розкрити всіх своїх власників та структури, які мають з нею юридичний зв'язок.
26. Слід внести низку поправок до положень закону про парламентські вибори щодо ЗМІ з метою покращення їх ясності, створення можливостей для більшого інформаційного потоку та вдосконалення системи санкцій. Ці поправки включають наступне, не обмежуючись ним:
 - Уточнення поняття „передвиборча агітація” і всіх її форм у статті 66 щодо висвітлення у ЗМІ передвиборчої кампанії;
 - Заборона у частині 5 статті 69 закону про парламентські вибори „давати будь-яку інформацію щодо партії (блоку)” впродовж 20 хвилин до і після теле-, радіотрансляції її передвиборчої агітації” видається непотрібним обмеженням вільного інформування. Особливо це актуально з огляду на те, що безкоштовні рекламні ролики повинні транслюватися ввечері, коли звичайно виходять основні блоки новин;
 - Процес оскарження через суди, як вказано у частині 10 статті 71, слід змінити таким чином, щоб передбачити різні види санкцій, як, наприклад, штрафи. Крім того, для забезпечення єдиних підходів у можливих судових рішеннях слід уточнити поняття „грубе порушення”. Також слід розглянути можливість визначення точної процедури виконання судових рішень.
 - ЗМІ не повинні нести відповідальності за „неправомірні” заяви, зроблені кандидатами. Положення частини 27 статті 71 закону про парламентські вибори слід змінити таким чином, щоб чітко й без винятків було встановлено, що відповідальність за зміст

безкоштовної і платної агітації покладається виключно на відповідних суб'єктів виборчого процесу.

27. Варто розглянути можливість переоцінки принципів, викладених у Законі України „Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”, які зобов'язують державні ЗМІ висвітлювати діяльність державних посадових осіб. Це має бути повністю справою конкретного ЗМІ приймати власну редакторську політику дотримуючись принципів об'єктивності, неупередженості та незаангажованості.

Джерело: http://www.osce.org/documents/odihr/2006/06/19631_uk.pdf

УКРАЇНА ДОСТРОКОВІ ПАРЛАМЕНТСЬКІ ВИБОРИ 30 вересня 2007 р.

Звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ з оцінки потреб

І. Вступ

На запрошення органів української влади для спостереження за достроковими парламентськими виборами, запланованими на 30 вересня 2007 року, Бюро демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ/БДПЛ) делегувало в Україну Місію з оцінки потреб (МОП), що працювала в Україні з 11 по 13 липня 2007 року. МОП складалася з пана Джеральда Мітчела, Голови відділу з виборчих питань ОБСЄ/БДПЛ, пана Вадіма Ждановича, Старшого радника з виборчих питань, пана Жилия Сафі, радника з виборчих питань, та пана Андреаса Бейкера, Співробітника з питань преси та програм Парламентської асамблеї ОБСЄ.

Мета МОП ОБСЄ/БДПЛ полягала в оцінці умов та рівня готовності до проведення дострокових Парламентських виборів, запланованих на 30 вересня 2007 року, згідно із зобов'язаннями ОБСЄ та наданні порад щодо деталей організації можливої Місії спостереження за виборами (МСВ).

МОП провела зустрічі в Києві з представниками української влади, органів що відповідають за організацію виборів, політичних партій та громадянського суспільства (див. Додаток).

ОБСЄ/БДПЛ вдячні Міністерству закордонних справ України та Координатору проектів ОБСЄ в Україні за підтримку, надану МОП.

II. Підсумки

30 вересня 2007 року українські виборці мають прийти на виборчі дільниці, щоб шляхом дострокових виборів обрати 450 членів Парламенту (Верховної Ради). Для отримання місць у Парламенті виборча система використовує пропорційне представництво з загальнонаціональними партійними списками і тривідсотковим бар'єром.

Парламент, який буде переобрано, обрали у березні 2006 року. У своєму остаточному звіті ОБСЄ/БДПЛ зробили висновок, що ці вибори було проведено в цілому у відповідності із зобов'язаннями ОБСЄ та іншими міжнародними стандартами демократичних виборів. Втім, завершальний звіт містив низку суттєвих рекомендацій для вдосконалення процесу.

Позачергові вибори є наслідком політичної кризи, що розпочалася навесні 2007 року між Президентом та правлячою коаліцією. У відповідь на зростаючу кількість переходів членів парламенту від опозиції до правлячої коаліції, що розглядалися опозицією як спроба змінити результати парламентських виборів березня 2006 року, Президент України видав 2 квітня 2007 року указ про розпуск Парламенту та оголошення позачергових парламентських виборів, початково запланованих на 27 травня. Це рішення стало також наслідком низки конфліктів щодо повноважень між Президентом та Прем'єр-міністром, викликаних, великою мірою, нечітким розподілом повноважень за Конституцією після внесення до неї змін, прийнятих у грудні 2004 року, які вступили в дію у 2006 році. Парламентські коаліційні фракції оскаржували президентський указ про позачергові парламентські вибори в Конституційному суді.

Політична криза, що продовжувалася після рішення Президента, закінчилася 27 травня, коли було досягнуто домовленість, згідно з якою президент, прем'єр-міністр та спікер Парламенту погодилися провести парламентські вибори 30 вересня. Ця угода включала також прийняття змін до Закону "Про

вибори народних депутатів України" (надалі "закон про парламентські вибори, чи ЗПВ"), призначення нових членів Центральної виборчої комісії (ЦВК) та зобов'язання не втручатися до роботи органів судочинства чи силових органів.

Хоча політичне рішення провести дострокові вибори було досягнуто, правові підстави для розпуску Парламенту досі піддаються сумніву деякими сторонами, що створює можливість виникнення питання законності протягом усього виборчого процесу.

Парламентські вибори будуть проведені за умов зміненої правової бази. Згідно з угодою від 27 травня зміни до ЗПВ було прийнято 1 червня 2007 року. В той час як зміни ніби-то спрямовані на виправлення деяких недоліків існуючих законодавчих норм про позачергові вибори, деякі зміни викликають неабияке занепокоєння. Серед них:

- Положення, що дозволяють виборцям голосувати вдома без пред'явлення документального підтвердження необхідності цього, в той час як відомо, що схожі процедури були основним джерелом виборчих порушень під час другого туру Президентських виборів 2004 року;
- Положення, що мають на меті організацію виключення зі списків громадян, "що перетнули кордон України" та поїхали закордон;
- Положення, що забезпечують жорсткі умови для реєстрації виборців;
- Положення, що встановлюють вимогу 50-відсоткової явки виборців для визнання виборів дійсними.

Хоча деякі співрозмовники МОП висловили сумніви, що виборчий процес може показати значний прогрес, на більшість вищенаведених питань, що викликають занепокоєння, Центральна виборча комісія великою мірою все ще може відповісти. При цьому особливу увагу потрібно приділити тому, як органи, відповідальні за організацію виборів, вирішать ці питання як на центральному, так і на місцевому рівнях.

Згідно з угодою від 27 травня було змінено склад Центральної виборчої комісії. Вісім з 15 членів були висунуті коаліцією, а сім – опозицією, керівництво ЦВК було доручено члену, обраному від квоти опозиції. Хоча з кінця 2004 року в ЦВК загалом домінувала колегіальність, останнім часом з'явилися ознаки перетворення ЦВК на форум, у якому партійні інтереси стають першочерговими. Це може завадити ЦВК ефективно виконувати свої обов'язки. Місія спостереження за виборами слідкуватиме за розвитком роботи ЦВК та її здатністю виконувати свої функції без політичного втручання.

Списки виборців складатимуться згідно із зміненими законодавчими нормами, які вказують на намір перейти до встановлення постійного реєстру виборців, що повинен замінити списки виборців, що створювалися раніше наново для кожних виборів. Тим не менше, нові законодавчі рамки залишають невирішеними низку питань, і практичне проходження численних етапів, необхідних для створення цих списків, видається складним, особливо в умовах жорстких часових рамок. Очевидними є необхідність приділити особливу увагу підвищенню громадської обізнаності та звернення до виборців із закликом перевірити свої дані у списках.

В Україні існує велика кількість електронних та друкованих засобів масової інформації й плюралізм у ЗМІ є очевидним. МОП ОБСЄ/БДПЛ не отримала повідомлень про централізований тиск чи залякування ЗМІ. Втім кілька співрозмовників висловили занепокоєння через наявний, на їх думку, факт відсутності прозорості у питаннях власності ЗМІ.

Всі співрозмовники МОП підкреслили потребу в значній кількості довготермінових спостерігачів, а також великій кількості короткотермінових спостерігачів, що працюватимуть на всій території країни в день виборів. Зважаючи на умови, в яких були оголошені ці вибори, а також занепокоєння, висловлені великою кількістю співрозмовників щодо майбутніх виборів, ОБСЄ/БДПЛ рекомендує надіслати Місію спостереження за виборами (МСВ) для спостереження за достроковими парламентськими виборами в Україні. Таким чином, ОБСЄ/БДПЛ пропонує країнам-учасницям ОБСЄ, у відповідності до масштабу місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ під час парламентських виборів березня 2006 року, направити 60 довготермінових спостерігачів для спостереження за виборчим процесом по всій країні з середини серпня до закінчення виборів та 600 короткотермінових спостерігачів для спостереження за процедурами в день виборів, в тому числі за голосуванням, підрахунком голосів та визначенням результатів на всіх рівнях адміністрування виборів.

III. Висновки

A. Політичний контекст

Парламент, котрий буде переобрано, був вибраний у березні 2006 року. У своєму остаточному звіті по парламентських виборах березня 2006 року, який було опубліковано в червні 2006 року, ОБСЄ/БДПІЛ дійшли висновку, що ті вибори було проведено загалом у відповідності із зобов'язаннями ОБСЄ та іншими міжнародними стандартами демократичних виборів і свідчили про подальше зміцнення прогресу, продемонстрованого під час повторного другого туру президентських виборів 26 грудня 2004 року.

Результати парламентських виборів 2006 року¹ надали невелику перевагу політичним силам, що підтримували кандидатуру Президента Ющенка в грудні 2004 року. Тим не менше, труднощі, пов'язані зі створенням працездатної урядової коаліції, особливо призначення прем'єр-міністра та спікера парламенту, призвели до політичної кризи, що скоро виявила недоліки та неясності Конституції, зміненої в грудні 2004 року. Зокрема, була виявлена невизначеність Конституційних положень щодо наступних питань:

- Умови використання Президентом права розпуску Парламенту та призначення нових парламентських виборів;
- Юридичний статус коаліційних угод та можливість їх розривання;
- Вибірчі процедури для виборів спікера парламенту та прем'єр-міністра;
- Припустимість подання президентом парламенту на посаду прем'єр-міністра іншої кандидатури, ніж та, яку йому подала новостворена коаліція;
- Юридична ситуація, що виникає в результаті можливої неспроможності чи відмови президента подати до парламенту в терміни, передбачені Конституцією, кандидатуру на посаду прем'єр-міністра.

Ці конституційні положення були поспішно прийняті 8 грудня 2004 року як частину домовленостей по розв'язанню кризи, що розпочалася після фальсифікованого другого туру Президентських виборів 2004 року. Вони ніколи не тестувалися, а єдиний орган, що має повноваження тлумачити Конституцію, Конституційний суд, не міг виконувати свої обов'язки з кінця жовтня 2005 року до серпня 2006 року через відсутність кворуму. Криза закінчилася 2 серпня 2006 року, коли пана Януковича обрали прем'єр-міністром після того, як Президент Ющенко погодився подати його кандидатуру парламенту. Після цього було підписання більшістю парламентських фракцій "Декларації національної єдності", що створила структуру для внутрішньої та зовнішньої політики.

Протягом останніх місяців на функціонування українських установ вплинула низка конфліктів, пов'язаних з розподілом повноважень між президентом та прем'єр-міністром. Деякою мірою ситуація, що склалася на даний момент, є наслідком нечіткого розподілу конституційних повноважень. Суперечність становища стала очевидною після прийняття парламентом у січні 2007 року закону "Про Кабінет Міністрів", що значно обмежує повноваження президента.

Починаючи з березня 2007 року, серед представників опозиційних парламентських груп схоже відбувалися переходи до більшості Партії регіонів. Ці переходи сприймалися опозицією як такі, що можуть призвести до того, що більшість матиме понад 2/3 місць у парламенті і, таким чином, буде в змозі скасовувати будь-яке президентське вето на законодавство, самостійно змінювати Конституцію чи оголошувати імпічмент президенту.

У відповідь Президент Ющенко розпустив парламент 2 квітня та оголосив нові вибори, що спочатку були призначені на 27 травня 2007 року. Це викликало конфронтацію з парламентською більшістю та Кабінетом Міністрів. Законність указу Президента Ющенка було піддано сумніву в Конституційному суді, що, в свою чергу, став епіцентром кризи, під час якої коаліція та опозиція обмінювалися взаємними звинуваченнями у тиску на суддів. Поки наказ від 2 квітня розглядався Конституційним судом, Президент Ющенко 26 квітня видав другий наказ, що скасовував перший і оголошував про проведення виборів 24 червня. Практичне виконання першого наказу не відбулося через відмову Кабінету міністрів профінансувати виборчий процес та відсутність кворуму в ЦВК.

В кінці травня з'явився ризик перетворення кризи у конфронтацію між різними силовими органами, відданими президенту чи уряду. 27 травня Президент Ющенко, Прем'єр-міністр Янукович та Спікер Мороз підписали тристоронню угоду про закінчення кризи, проведення виборів 30 вересня 2007 року, внесення до виборчого законодавства змін, що дозволятимуть провести дострокові вибори, та призначення нової Центральної виборчої комісії.

¹ Партія Регіонів отримала 32,14% голосів та 186 місць, Блок Юлії Тимошенко – 22,29% та 129 місць, Блок "Наша Україна" – 13,95% та 81 місць, Соціалістична партія України – 5,69% та 33 місць, Комуністична партія України – 3,66% та 21 місць.

Хоча було досягнуто політичного рішення провести дострокові вибори, юридичні підстави для розпуску парламенту досі піддаються сумніву деякими сторонами. Вирішити, чи відповідає рішення президента Конституції, мав би Конституційний суд, але він і досі не спромігся прийняти рішення з цього питання. Потенційно це може призвести до того, що деякі учасники виборчих перегонів не визнаватимуть законність виборчого процесу, ймовірно навіть після його завершення.

Незважаючи на те, що наказ президента, підписаний 5 червня, оголошував нові вибори через неповноважність парламенту, деякі депутати продовжували відвідувати засідання до 27 червня, не визнаючи законність цього указу. Питання полягало в тому, чи насправді парламент став "неповноважним", як про це стверджував указ, після подання у відставку більше, ніж 1/3 його членів.² З цього часу Президент Ющенко відмовлявся розглядати будь-які законопроекти, направлені парламентом до Секретаріату Президента.

Зараз політичні партії готуються до виборів 30 вересня. Десять політичних сил, що підтримують Президента Ющенка³, зобов'язалися в "Декларації об'єднаних демократичних сил", підписаній 5 липня, взяти участь у виборах як єдиний суб'єкт виборчого процесу з кінцевою метою створення об'єднаної політичної партії після виборів. Очікується, що колишній Міністр внутрішніх справ Юрій Луценко очолить список.

На додаток до вищезгаданих, очікується, що Блок Юлії Тимошенко, Партія регіонів, Комуністична партія України та Соціалістична партія України також будуть серед чільних учасників виборчих перегонів.

Деякі співрозмовники МОП ОБСЄ/БДПЛ висловили занепокоєння з приводу того, що урядові та адміністративні службовці братимуть активну участь у виборчій кампанії, продовжуючи виконувати свої функції в межах інституцій, які вони представляють. Особливо це стосується членів Кабінету Міністрів, голів облдержадміністрацій та голови Секретаріату Президента. Хоча такі дії нібито не є протизаконними, це оцінюється як можливість використання адміністративного ресурсу.

Б. Законодавча база

Основним правовим документом, що врегульовує парламентські вибори, є закон "Про вибори народних депутатів України" (ЗПВ), прийнятий 24 березня 2004 року та змінений 7 липня 2005 року та 1 червня 2007 року.

Цей закон організовує виборчу систему за принципом виключно пропорційного представництва в єдиному загальнонаціональному виборчому окрузі з трьохвідсотковим бар'єром для розподілу місць. Нова виборча система замінила попередню змішану, в якій половина з 450 депутатів парламенту обиралася в одномандатних округах, а інша половина – шляхом пропорційного представництва. Зміни від липня 2005 року внесли деякі позитивні нововведення, такі як правила проведення виборчої кампанії, обмеження використання пересувних скриньок для голосування та голосування за відкріпними посвідченнями, а також акредитацію місцевих позапартійних спостерігачів.

Згідно з Конституцією (стаття 77), позачергові вибори мають проводитися "в період шістдесяті днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України". Положення про "позачергові вибори" (стаття 102 ЗПВ) були відомі як такі, що потребували змін чи додаткових врегулювань, особливо в тій частині, що стосується складу виборчих комісій, друку виборчих бюлетенів та іншої виборчої документації, а також складання списків виборців.

Згідно з угодою від 27 травня 2007 року зміни до ЗПВ були прийняті 1 червня 2007 року. Ці зміни стали результатом політичних переговорів між парламентськими фракціями. Хоча вони мають на меті

² Згідно зі статтею 82.2 Конституції "Верховна Рада України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу." Своєю постановою N.17-рп/2002 від 17 жовтня 2002 року Конституційний суд уточнив, що для визначення повноважності парламенту правило двох третин повинно застосовуватись протягом всього скликання. Парламент втратив 2/3 свого складу внаслідок введення механізму, відомого як "імперативний мандат" (стаття 81 Конституції), коли народних депутатів, які заявили про вихід зі своєї фракції, політична партія, від якої вони були обраними, позбавила мандатів. Однак ще була можливість того, що парламент відновить 2/3 свого складу, якщо необрані кандидати зі списків БЮТ та "Нашої України" отримають мандати тих депутатів, до залишили парламент. ЗПВ (стаття 101.1) зі змінами від 1 червня вказує, що "у разі дострокового припинення повноважень депутата України на підставах і в порядку, передбачених Конституцією України і законами України, [...] Центральна виборча комісія своїм рішенням визнає обраним депутатом наступного за черговістю кандидата у депутати у виборчому списку відповідної партії [...]". Блоки Юлії Тимошенко та "Наша Україна" вирішили повністю "обнулити" свої списки, щоб попередити можливість зайняття мандатів, звільнених депутатами, що подали у відставку, наступними кандидатами зі своїх списків. Ці справи були передані до судів. Київський апеляційний суд вирішив, що скасування списку БЮТ було законним. Скасування списку "Нашої України" було врешті-решт також визнано законним.

³ В це число входять "Наша Україна", Християнсько-демократичний союз, "Вперед, Україно!", Європейська партія України, Народний рух України, ГП "Пора", Українська народна партія, Конгрес українських націоналістів, Українська республіканська партія "Собор" та Партія захисників вітчизни.

заповнення низки прогалин статті 102, деякі з нових положень викликають неабияке занепокоєння, особливо ті, що стосуються деталей голосування за місцем проживання, виключення зі списків виборців осіб, що поїхали закордон, чи процедури складання списків виборців.

Що стосується голосування за місцем проживання за допомогою пересувних скриньок для голосування, зміни, внесені до статті 84 ЗПВ, відмінили вимогу, згідно з якою виборець мав надати "відповідний документ, що засвідчує їх стан". Вимога надання цих документів була включена в цей закон змінами від липня 2005 року як спроба посилити контроль та підзвітність у процесі голосування. Вона також відповідала рекомендаціям ОБСЄ/БДПЛ, оскільки було визначено, що неконтрольована процедура голосування за місцем проживання стала одним з основних джерел фальсифікацій під час другого туру президентських виборів 2004 року.

Поправки ввели нові норми, що намагаються організувати виключення зі списків виборців громадян, які "перетнули кордон України" і поїхали за кордон.⁴ Ця норма викликає значну стурбованість щодо її відповідності принципу законності, оскільки вона надає Державному Комітету Кордонів (інституції, що не має такої юрисдикції) можливість обмежувати право голосу громадян.⁵ Співрозмовники МОП ОБСЄ/БДПЛ також стверджували, що це може порушувати принципи захисту персональних даних, які визначено у відповідних міжнародних документах.

Втілення даної норми також здається особливо складним, коли часові рамки, ресурси, відповідальні органи та процедури чітко не визначені, а технічна спроможність є обмеженою. Справді, багато пунктів перетину кордону не мають системи автоматичної реєстрації осіб, які перетинають кордон. Окрім того, в залежності від країни-сусіда перетин кордону здійснюється за різними режимами та вимогами. На завершення, створення можливості для повторного відкриття виборчих списків на пізній стадії, після того, як їх було вже передано дільничним виборчим комісіям, та виключення з них виборців, може створити додаткові проблеми і, якщо процес не буде прозорим та підзвітним, стати джерелом зловживань. Місія спостереження за виборами звертатиме особливу увагу на дане питання.

Норми щодо формування списків виборців також викликають запитання, особливо нова стаття 102-3.1: "Складання списків виборців для позачергових виборів депутатів здійснюється з використанням основних механізмів і процедур, визначених Законом України "Про Державний реєстр виборців" [...]."

Дійсно, новий закон "Про Державний реєстр виборців" було прийнято 22 лютого 2007 з метою встановлення повністю нової системи, згідно з якою дані виборців записувалися б у постійний "реєстр виборців".⁶ Варто зазначити, що в українському контексті існує чітка відмінність між концепціями "списків виборців" та "реєстру виборців". Традиційно, а саме так вже було згідно з законом "Про вибори народних депутатів України" зі змінами, внесеними в липні 2005 року, дані виборців вносяться у списки виборців, що не є постійними та створюються спеціально на кожні вибори.

Передбачалося, що закон "Про Державний реєстр виборців" набере чинності 1 жовтня 2007 року, а створення постійного, централізованого і комп'ютеризованого реєстру виборців буде завершено до 2010 року. Реальна спроможність завершення процесу створення центрального реєстру виборців в короткі строки, що є в наявності напередодні дострокових парламентських виборів, викликає сумніви (див. нижче, Реєстрація виборців).

Поправки, прийняті 1 липня, відмінили можливість використання виборцями, які не будуть в межах свого виборчого округу в день виборів, відкріпних посвідчень. Хоча ці посвідчення були одним з головних джерел маніпуляцій під час першого і другого турів президентських виборів 2004 року, їхнє використання під час виборів 2006 року не викликало запитань, оскільки поправки до закону "Про вибори народних депутатів України" від липня 2005 року встановили покращену систему контролю та звітності. Скасування можливості проголосувати за відкріпними посвідченнями потенційно може обмежити право голосу значної кількості виборців, які не будуть на території свого виборчого округу в день виборів.

Прикро, що закон залишає можливість для виборців проголосувати "проти всіх". Ця можливість додає нечіткості, оскільки голоси "проти всіх", якщо пораховані як недійсні, можуть вплинути лише на явку, тоді як якщо підраховані як дійсні, вони матимуть нечіткий статус, оскільки не висловлюють конкретного вибору.

⁴ Стаття 102-3.9: "Органи державної прикордонної служби за три дні до дня виборів подають до окружних виборчих комісій відомості про осіб, які зареєстровані в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, фактично перетнули кордон України і на момент подання відомостей відсутні дані про їх повернення на територію України."

⁵ Зокрема, див. Конституцію України, статті 6 і 19.2

⁶ ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанська Комісія підготували спільний висновок щодо закону "Про Державний реєстр виборців", CDL-AD(2007)026. Його можна знайти за адресою: <http://www.osce.org/odihr-elections/13451.html>

На завершення, поправки ввели вимогу 50% явки на виборах для визнання їх такими, що відбулися, чого не існувало раніше. Хоча впродовж попередніх виборчих процесів явка виборців традиційно була високою в Україні, варто зазначити, що вимоги щодо явки можуть потенційно сприяти повторному проведенню виборів, які не відбулися, дозволити будь-якій політичній силі зі значною підтримкою зірвати виборчий процес шляхом бойкоту та поставити під сумнів довіру виборців щодо важливості голосування.

С. Адміністрування виборів

Виборчі комісії працюють на трьох рівнях: Центральна виборча комісія (ЦВК), 225 окружних виборчих комісій (ОВК) та орієнтовно 34,000 дільничних виборчих комісій (ДВК).

Норми щодо формування ЦВК та більшість її обов'язків визначені окремим законом. ЦВК складається з 15 членів, призначених парламентом на 7-річний термін. Всі рішення ЦВК мають бути прийняті абсолютною більшістю (8/15), але кворум у складі 2/3 (десять членів) є необхідним для визнання засідання дійсним.

Після угоди 27 травня, 1 червня 2007 року парламент обрав новий склад ЦВК. Після останнього перетасування ЦВК в грудні 2004 року, Партія Регіонів критикувала склад ЦВК та скаржилася, що вони були недостатньо представленими. Новопризначена ЦВК складається з восьми членів, пов'язаних з правлячою коаліцією, та семи - з опозицією. Коаліція контролює більшість в ЦВК, тоді як посади голови та заступників було віддано опозиції. Після формування ЦВК, пан Володимир Шаповал, колишній представник Президента Ющенка в Конституційному Суді, був обраний її головою.

Хоча колегіальність домінувала у ЦВК з кінця 2004 року, нещодавно з'явилися сигнали того, що ЦВК може перетворитися на форум, в якому політичні інтереси стають головними. Це може вплинути на спроможність ЦВК ефективно виконувати свої функції. Не зважаючи на те, що ЦВК було створена в результаті політичної угоди, поточний склад ЦВК, схоже, зіткнувся з труднощами під час реалізації своїх повноважень. Справді, якщо ЦВК було сформовано 1 червня, то перше засідання вона була спроможна провести 22 червня, і навіть того дня четверо членів від квоти опозиції покинули засідання, як знак протесту проти проекту постанови, що визначає розподіл регіонів між різними членами ЦВК.

Після другої спроби, 25 червня більшістю у складі 8 членів було прийнято постанову щодо розподілу регіонів. Двоє членів від квоти опозиції відвідали засідання і проголосували проти. Інші були відсутні в знак протесту. Це звична практика, що кожного члена ЦВК пропонують як “куратора” одного чи двох регіонів України. Теоретично, ця процедура не дозволяє членам ЦВК, що виконують роль кураторів, спрямовувати роботу ОВК, а швидше має гарантувати добру співпрацю між різними рівнями органів виборчого адміністрування та правильне виконання закону. Впродовж останніх виборчих процесів розподіл регіонів здійснювався за рішенням голови. Згідно з розподілом, прийнятим новим складом ЦВК, члени ЦВК від квоти коаліції отримали Крим, Донецьк, Харків, Одесу, Миколаїв, Луганськ, Севастополь, Херсон, Закарпаття, Дніпропетровськ, Кіровоград, Запоріжжя, Чернігів, Київську область та Черкаси. Члени від квоти опозиції отримали Хмельницький, Рівне, Суми, Полтаву, Львів, Чернівці, Івано-Франківськ, Тернопіль, Вінницю, Волинь, Житомир та місто Київ. Цей розподіл має тенденцію відповідати електоральній потужності політичних сил, з якими пов'язують членів ЦВК.

З кінця 2004 року Центральна виборча комісія регулярно визнавалася як професійний та незалежний орган. Особливо це було характерно під час повторного другого туру президентських виборів 2004 року та парламентських виборів 2006 року. З огляду на перші тижні функціонування ЦВК у теперішньому складі, деякі співрозмовники МОП ОБСЄ/БДПЛ висловили стурбованість з приводу спроможності новопризначеної ЦВК виконувати свої обов'язки без політичних впливів.

На парламентських виборах 2006 року кожна фракція попереднього парламенту мала право пропонувати представника в кожному ОВК, а решта місць розподілялася шляхом жеребкування між іншими партіями та блоками, що брали участь у виборах. Поправки від 1 червня 2007 року обмежили право пропонувати членів до ОВК та ДВК, залишивши його за парламентськими фракціями (стаття 102-2.1). Згідно з новими нормами, коаліція та опозиція повинні мати однакову кількість членів окружних виборчих комісій, а на кожній зі сторін політичного спектру кожна фракція має мати однакову кількість членів (стаття 102-2.2). З огляду на теперішню структуру парламенту, така комбінація діятиме лише за умови, якщо кількість членів ОВК буде рівна 12.

Існують певні спекуляції щодо практичних можливостей парламентських опозиційних фракцій, які колективно скасували свої мандати, скористатися правом подання кандидатур для членства в ОВК. Поправки червня 2007 року додали статтю 102-2.1, яка передбачає, що “...кандидатури до складу окружних виборчих комісій подаються від депутатських фракцій, які були утворені у поточному

скликанні Верховної Ради [...]. Подання щодо кандидатур від фракцій підписується головою фракції, підпис якого засвідчується в Апараті Верховної Ради України або нотаріально, та вноситься до Центральної виборчої комісії ...”

Зважаючи на складність питання правового статусу опозиційних фракцій в парламенті, деякі співрозмовники МОП ОБСЄ/БДПЛ стверджували, що вимога підписання подання щодо членства в ОВК головою фракції може викликати питання під час практичного виконання. Зважаючи на важливість функцій, які виконують ОВК, відсутність деяких парламентських фракцій в ОВК може серйозно вплинути на прозорість процесу.

Виборче законодавство визначає кількість виборців на одну дільницю від 20 до 2500. Разом з тим, коли ця норма діяла вже і на виборах 2006 року, місія спостереження за виборами від ОБСЄ/БДПЛ тоді зазначала, що було орієнтовно 1,400 дільниць, де кількість виборців перевищувала 2,500, що вже є великою кількістю. Поправки до закону “Про вибори народних депутатів України” передбачають, що “для проведення позачергових виборів депутатів використовуються звичайні виборчі дільниці, утворені для проведення останніх виборів депутатів.” (Стаття 102-1.4). Це, щоправда, не перешкоджає ЦВК сформувати нові звичайні дільниці, якщо така потреба обумовлена кількістю виборців.

На завершення, Закон передбачає можливість голосування за кордоном. ДВК буде сформовано в закордонних дипломатичних місіях. Нові норми закону, додані поправками 1 червня 2007 року, передбачають, що “для проведення позачергових виборів депутатів використовуються територіальні виборчі округи та закордонні виборчі дільниці, утворені для проведення останніх виборів депутатів” (стаття 102-1.1). На виборах 2006 року ЦВК сформувало 116 дільниць в 78 країнах для голосування за кордоном. Проголосувало лише 34,115 виборців з 422,115 зареєстрованих .

Д. Реєстрація виборців

Традиційно, списки виборців склалися спеціально на кожні вибори, згідно з визначеними строками та методологією. Як згадувалося вище, поправки, прийняті 1 червня, модифікували законодавчу базу шляхом звернення до головних норм нового закону “Про Держаний реєстр виборців” та визначення детальної процедури реєстрації виборців. Як згадувалося вище, нова законодавча база для складання списків виборців може викликати певні питання під час її практичного виконання.

Поправки передбачають створення робочих груп на рівні району впродовж 5 днів від початку виборчого процесу. Робочі групи повинні будуть поновити списки з використанням даних місцевих органів влади, місцевих відділів державних органів, включно з Міністерством внутрішніх справ, Міністерством юстиції, місцевими військовими одиницями, органами охорони здоров'я, податковими установами, прикордонною службою та ін. Ці органи повинні надати робочим групам дані в паперовому та електронному форматах не пізніше як за 30 днів до дня виборів. Робочі групи повинні підготувати оновлені списки не пізніше як за 20 днів до дня виборів. Списки, підписані головами районних робочих груп та головами відповідних місцевих органів влади, мають бути подані у паперовому та електронному форматах до ОВК не пізніше, ніж за 17 днів до дня виборів.

Такий процес реєстрації виборців вимагає сильної підтримки різних органів державної влади на місцях. Хоча правова база не дозволяє органам адміністрування виборів починати підготовку до виборів раніше, ніж за 60 днів до дня виборів, попередньо згадувані державні органи та установи мають можливість раніше розпочати підготовку даних, які вони повинні будуть надати робочим групам, коли останні буде сформовано. З цього приводу було видано Указ Президента, разом з тим, МОП ОБСЄ/БДПЛ було проінформовано, що рівень підготовки відрізняється в різних регіонах і деякі співрозмовники висловили хвилювання щодо можливості завершення цього процесу задовільно і вчасно.

Попередній досвід процесу реєстрації виборців в Україні підказує, що, окрім співпраці вищезгаданих державних органів та установ, залишаються додаткові виклики, особливо, що стосується наявності та достовірності даних, за які відповідають ці органи. Ці дані зберігаються в різних, іноді не поєднаних форматах. Чутливим лишається питання транслітерації імен з російського варіанту кирилиці на український.

Після того як ОВК отримає списки виборців, вони повинні передати їх до ДВК не пізніше як за 12 днів до дня виборів. Інформація щодо “виборців, які перетнули кордон України”, має бути надіслана Прикордонною службою до ОВК за три дні до дня виборів (Стаття 102-3.9), а ОВК повинні подати цю інформацію до ДВК наступного дня після отримання цієї інформації від Прикордонної служби, щоб ДВК могли викреслити подані імена зі списків (Стаття 102-3.18). Таке виключення може відбуватися аж до

двох днів до виборів. Такі строки позбавляють виборців, яких в результаті цієї процедури виключили зі списків, будь яких правових підстав для подання вимоги про включення себе у список.

Остаточне доопрацювання списків виборців може здійснюватися за дуже стиснутими строками. Якщо ДВК отримують списки вчасно та виключають зі списків у передбачений строк тих виборців, які перетнули кордон країни, виборці можуть мати мало чи зовсім не мати часу перевірити свої дані у списках та вимагати внесення поправок. Справді, стаття 43.5 передбачає, що “скарга [щодо достовірності списків виборців] може бути подана до відповідної дільничної виборчої комісії не пізніше як за п’ять днів до дня виборів.” В цьому складному контексті необхідність ґрунтовної кампанії по інформуванню виборців і заохоченню перевірки ними своїх даних здається першочерговою.

Контрольні групи, створені з метою покращення прозорості процесу, мають бути утворені ЦВК на центральному та регіональному рівнях на основі кандидатур, поданих парламентськими фракціями за підписом голів фракцій (цей останній момент може викликати ті ж запитання, що вже обговорювалося по відношенню до формування ОВК).

Е. ЗМІ

З часу президентських виборів 2004 року відбулися суттєві зміни в медіа-секторі. МОП не отримала даних про централізований тиск, а так-звані “темники” (редакційні медіа вказівки), про які був коментар в остаточному звіті ОБСЄ/БДПЛ по президентських виборах 2004 року, ніби-то зникли. Виборчий закон встановлює, що кампанія у ЗМІ має проводитися згідно з принципом “рівних можливостей”. Закон подає досить чіткі правила для забезпечення рівного доступу до друкованих та електронних ЗМІ під час виборчої кампанії.

Кандидатам дозволено користуватися платною рекламою. ЗМІ зобов’язані надати можливість для всіх кандидатів розмішувати платну рекламу “на рівних умовах”. Деякі співрозмовники висловлювали невдоволення, що деякі національні канали класифікували передвиборчий ролик Президента як “соціальну рекламу”, коли його зміст є відверто схожим на політичну рекламу. Хоча державні установи мають можливість безкоштовно розмішувати ролики з “соціальною рекламою”, стверджувалося, що цей передвиборчий ролик можна вважати зловживанням адміністративними ресурсами.

Парламент ще не виконав неодноразову рекомендацію ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської Комісії щодо заснування незалежної медіа-комісії, членство в якій повинно бути різноманітним і включати професіоналів зі медіа сфери, від громадянського суспільства, судових органів, уряду та політичних партій.

Незважаючи на позитивні зміни, деякі співрозмовники МОП ОБСЄ/БДПЛ підняли питання недостатньої прозорості у питанні власності ЗМІ.

Ф. Місцеві спостерігачі

Місцеві непартійні спостерігачі матимуть можливість спостерігати за майбутнім виборчим процесом. Комітет виборців України (КВУ) - місцева громадська організація, що займається спостереженням – збирається найближчим часом розпочати довготермінову програму спостереження.

Г. Міжнародні спостерігачі

Всі співрозмовники позитивно сприйняли присутність ОБСЄ/БДПЛ на майбутніх парламентських виборах. Передбачається, що Головуючий ОБСЄ делегує Спеціального Координатора для керівництва короткотермівовою місією ОБСЄ зі спостереження. Як і в минулому, ОБСЄ/БДПЛ також координуватиме свої зусилля з іншими організаціями, задіяними в спостереженні, зокрема, Парламентською Асамблеєю Ради Європи та Європейським Парламентом.

МОП ОБСЄ/БДПЛ також було поінформовано, що мережа організацій зі спостереження ENEMO (European Network of Election Monitoring Organisations) планує послати понад 400 спостерігачів на майбутні парламентські вибори. Цю ініціативу підтримує Національний Демократичний Інститут з Міжнародних Відносин (NDI).

Як згадувалося в заключному звіті ОБСЄ/БДПЛ щодо парламентських виборів 2006 року, в деяких ОВК, де проходило спостереження, спостерігачі не отримали дозволу на доступ до комп’ютерних кімнат ОВК, де відбувалося встановлення результатів. Деякі з них отримали дозвіл пізніше, після втручання ЦВК. Не зважаючи на декілька попередніх вимог ОБСЄ/БДПЛ під час виборчого процесу 2006 року, ЦВК відмовилась видати будь-яке письмове рішення щодо цього аспекту прав спостерігачів. Задля прозорості, це питання варто розглянути напередодні дня виборів.

IV. Висновки та рекомендації

Всі співрозмовники підкреслили необхідність значної присутності ОБСЄ/БДПЛ впродовж довготермінового спостереження та суттєвої кількості короткотермінових спостерігачів, розташованих у всіх регіонах на день виборів. Зважаючи на особливі умови, в яких було проголошено ці вибори, та на продовження особливостей спостереження на виборах березня 2006 року, ОБСЄ/БДПЛ рекомендує відкрити місію спостереження за виборами орієнтовно за 8 тижнів напередодні виборів, запланованих на 30 вересня. Окрім головної команди експертів, місія повинна включати 60 довготермінових спостерігачів (30 команд по два спостерігачі, які будуть розподілені по всіх регіонах України до середини серпня). Для спостереження за голосуванням, підрахунком та встановленням результатів виборів по всій країні вважаємо за необхідне делегувати 600 короткотермінових спостерігачів.

Джерело: http://oscepcu.org/latest_documents/documents/

Декларація про свободу політичних дебатів у засобах масової інформації

Ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи (РЄ) 12 лютого 2004 року на 872-ому засіданні Постійних представників Міністрів закордонних справ країн - членів Ради Європи

Комітет міністрів Ради Європи,

відкривши більше ніж 50 років тому для підписання країнами-членами Конвенцію із захисту прав людини і основних свобод (далі – Конвенція), яка стала найдосконалішим у Європі інструментом захисту прав та свобод, які вона забезпечує,

враховуючи, що метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами для гарантування та реалізації вироблених ними спільних ідеалів і принципів,

нагадуючи про зобов'язання усіх держав - членів Ради Європи дотримуватись основоположних принципів плюралістичної демократії, поваги до прав людини та верховенства права, що було підтверджено главами держав та урядів під час Другої зустрічі глав держав та урядів у Страсбурзі 11 жовтня 1997 року,

підтверджуючи, що основоположне право на свободу слова та інформації, яке гарантоване статтею 10 Конвенції, становить собою один з найважливіших "стовпів" демократичного суспільства та одну з фундаментальних умов його прогресу й розвитку кожної особистості, як це засвідчено у Декларації про свободу слова та інформації 1982 року,

посилаючись на Декларацію щодо політики для майбутнього у сфері засобів масової інформації, ухвалену на 6-ій Європейській Міністерській Конференції з політики у сфері засобів масової інформації, що відбулась у Кракові 15-16 червня 2000 року,

нагадуючи про свою Резолюцію № (74) 26 щодо права на відповідь – що визначає положення і стосунки особи відносно друкованих ЗМІ, та Рекомендацію № R (99) 15 щодо заходів стосовно висвітлення засобами масової інформації виборчих кампаній,

нагадуючи також про свою Рекомендацію № R (97) 20 щодо "розпалювання ненависті" ("hate speech") та наголошуючи на тому, що свобода політичних дебатів не передбачає право висловлювати расистські погляди або ж такі погляди, які породжують почуття ненависті, ксенофобії, антисемітизму та будь-яких форм нетерпимості,

беручи до уваги Резолюцію № 1165 (1998) Парламентської Асамблеї РЄ щодо права на приватність,

підтверджуючи пріоритетну важливість свободи слова та інформації, що здійснюється, зокрема, за допомогою вільних та незалежних ЗМІ, для гарантування права громадськості бути поінформованою з питань суспільної значимості та для здійснення громадського контролю за публічними та політичними

справами, а також для забезпечення підзвітності та прозорості органів публічної влади, що є необхідним у демократичному суспільстві, при цьому не завдаючи шкоди національному законодавству держав – членів в питаннях статусу та відповідальності посадових осіб,

нагадуючи, що користування свободою слова пов'язане із обов'язками та відповідальністю, яку повинні усвідомлювати працівники у сфері ЗМІ, а також що ця свобода може бути законодавчо обмежена задля дотримання балансу між здійсненням цього права та дотриманням інших основних прав, свобод та інтересів, які захищає Конвенція,

усвідомлюючи, що фізичні особи, що є кандидатами, що були обрані, або вже залишили посади у політичних органах, які обіймають політичну посаду на місцевому, регіональному, національному чи міжнародному рівні, або наділені політичною владою (далі – "політичні діячі"), а також фізичні особи, які обіймають державну посаду або наділені виконавчими повноваженнями представника державної влади на зазначених рівнях (далі – "посадові особи"), користуються основними правами, що можуть порушеними через поширення інформації та думок про них у засобах масової інформації,

усвідомлюючи, що деякі національні правові системи все ще наділяють правовими привілеями політичних діячів або посадових осіб з метою запобігти поширенню інформації та думок про них у ЗМІ, що не узгоджується з правом на свободу вираження поглядів та інформації, яке гарантує стаття 10 Конвенції,

усвідомлюючи, що право здійснювати громадський контроль за державною діяльністю може містити і право поширення інформації та думок про осіб, які не є політичними діячами та посадовими особами,

закликає країни-члени Ради Європи широко розповсюдити цю Декларацію, з можливим перекладом, та, зокрема, довести її зміст до політичних органів, органів державної влади та судової системи, а також до журналістів, засобів масової інформації та їх професійних організацій,

звертає особливу увагу на наступні принципи, що стосуються поширення інформації та думок у засобах масової інформації про політичних діячів та посадових осіб:

I. Свобода слова та інформації у ЗМІ

Плюралістична демократія та свобода політичних дебатів вимагають, щоб громадськість була поінформованою про питання суспільної важливості, що включає право ЗМІ поширювати негативну інформацію та критичні думки стосовно політичних діячів та посадових осіб, а також право громадськості отримувати їх.

II. Свобода критики державних або публічних інституцій

Держава, уряд або будь-яка інша інституція виконавчої, законодавчої чи судової гілки влади може бути об'єктом критики в ЗМІ. У зв'язку з домінуючим становищем, яке вони посідають, ці інституції як такі не повинні бути захищені кримінальним законодавством проти наклепницьких або образливих висловлювань. Проте, там, де такі інституції мають подібний захист, цей захист має застосовуватись з обмеженнями, таким чином, щоб за будь-яких обставин уникати його використання в якості обмеження свободи критики. До того ж, особи, які представляють ці інституції, залишаються захищеними як приватні особи.

III. Публічне обговорювання та контроль за політичними діячами

Оскільки політичні діячі вирішили апелювати до довіри громадськості та погодилися "виставити" себе на публічне політичне обговорювання, вони підлягають ретельному громадському контролю та потенційно можуть зазнати гострої та сильної громадської критики у ЗМІ з приводу того, як вони виконували або виконують свої функції.

IV. Громадський контроль за посадовими особами

Посадові особи повинні погодитись з тим, що вони стануть об’єктом громадського контролю та критики, особливо в ЗМІ, з приводу того, як вони виконували або виконують свої функції, в тій мірі, наскільки це є необхідним для забезпечення прозорості та відповідального виконання їхніх обов’язків.

V. Свобода сатири

Гумористичний та сатиричний жанр, який захищений статтею 10 Конвенції, дозволяє більший ступінь перебільшення та навіть провокації до тієї міри, поки це не вводить громадськість в оману щодо фактів.

VI. Репутація політичних діячів та посадових осіб

Політичні діячі не повинні мати більшого захисту своєї репутації та інших прав порівняно з іншими особами. Тому на ЗМІ, які критикують політичних діячів, не повинні накладатися суворіші санкції відповідно до національного законодавства. Цей принцип також застосовується до посадових осіб. Відхід від цього правила є допустимими лише у випадках, коли це є вкрай необхідним для забезпечення можливості виконання належним чином посадовими особами своїх функцій.

VII. Приватність політичних діячів та посадових осіб

Приватне та сімейне життя політичних діячів і посадових осіб має бути захищеним від висвітлення у ЗМІ, відповідно до статті 8 Конвенції. Тим не менш, інформація про їхнє приватне життя може бути поширена тоді, коли це становить безпосередній суспільний інтерес щодо того, як ці особи виконували або виконують свої функції. При цьому слід враховувати потребу уникати завдавати непотрібної шкоди третім особам. Якщо політичні діячі та посадові особи привертають громадську увагу до сфер свого приватного життя, ЗМІ мають право контролювати ці сфери.

VIII. Захист проти порушень з боку ЗМІ

Політичні діячі та посадові особи повинні мати доступ лише до тих засобів правового захисту проти ЗМІ, якими володіють приватні особи у випадку порушення їхніх прав з боку ЗМІ. Відшкодування шкоди та штрафи заклеп або образу повинні мати розумне пропорційне співвідношення з порушенням прав або репутації інших, а також враховувати будь-які можливі ефективні та адекватні довірливі способи, які надаються засобами масової інформації і з якими погоджуються особи, яких це стосується. Наклеп або образа з боку ЗМІ не повинні призводити до ув’язнення, крім випадку, коли серйозність порушення прав або репутації інших зумовлює дійсно необхідне та пропорційне покарання, особливо, якщо були серйозно порушені інші основоположні права наклепницькими або образливими висловлюваннями у ЗМІ, наприклад, розпалюванням ненависті.

Переклад здійснено Лабораторією законодавчих ініціатив www.parlament.org.ua

Rec(1999) 015 and Explanatory Memorandum

Рада Європи Комітет Міністрів

Рекомендація № R (99) 15

Комітету міністрів державам-учасницям з приводу заходів стосовно висвітлення у засобах масової інформації виборчих кампаній

**(Ухвалена Комітетом Міністрів 9 вересня 1999 року на 678 засіданні
заступників міністрів)**

Комітет міністрів згідно з пунктом b статті 15. Статуту Ради Європи,

беручи до уваги важливу роль засобів масової інформації у сучасному суспільстві, особливо під час виборів;

підкреслюючи, що основний принцип редакційної незалежності засобів масової інформації набуває особливої важливості під час виборів;

усвідомлюючи необхідність враховувати значну різницю, яка існує між друкowanими і недрукowanими засобами масової інформації;

підкреслюючи, що висвітлення виборів електронними засобами масової інформації повинно бути правдивим, обміркованим і неупередженим;

Беручи до уваги, що громадське радіо і телебачення несуть особливу відповідальність за правдиве і повне відображення виборів, в тому числі це може бути надання ефірного часу політичним партіям і кандидатам;

Враховуючи, що особливу увагу потрібно приділяти певним особливостям висвітлення виборчих кампаній, таким як розповсюдження результатів опитування громадської думки, платна політична реклама, право відповіді, дні для обдумання і надання передвиборного часу;

Підкреслюючи важливу роль заходів саморегулювання з боку самих працівниками засобів масової інформації - наприклад, у формі статутів, які встановлюють основні напрямки відповідної діяльності з метою відповідального, точного і правдивого висвітлення виборчих кампаній;

Визнаючи додатковий характер заходів регулювання і саморегулювання у цій області;

Будучи переконаним у корисності відповідних рамок висвітлення виборів заходами масової інформації для сприяння вільним і демократичним виборам, враховуючи різні юридичні і практичні підходи держав-учасниць у цій області і той факт, що вона може регулюватись різними областями права;

Визнаючи, що будь-які правила висвітлення виборів повинні відповідати основному принципу свободи вираження поглядів, що захищається статтею 10 Європейської Конвенції про захист прав людини, згідно з поясненнями Європейського Суду з прав людини;

Згадуючи основні принципи Рішення №2, прийнятого на 4-ій Конференції міністрів по політиці засобів масової інформації (Прага, грудень 1994 року) і Рекомендації № R (96) 10 Комітету міністрів по гарантуванню незалежності громадського радіо і телебачення,

Рекомендує урядам країн-учасниць дослідити шляхи забезпечення дотримання принципів правдивості, поміркованості і неупередженості при висвітленні виборчих кампаній засобами масової інформації і розглянути вживання заходів по впровадженню цих принципів у законодавстві чи практиці цих країн належним чином у відповідності з конституційним правом.

Додаток до Рекомендації №R(99) 15 Сфера застосування Рекомендації

Принципи правдивості, поміркованості і неупередженості при висвітленні виборчих кампаній засобами масової інформації повинні застосовуватись під час всіх типів виборів, які проходять у державах - учасницях, тобто, президентських, виборів до законодавчих органів, регіональних і, де можливо, до органів місцевих органів і під час політичних референдумів.

Ці принципи повинні також застосовуватись належним чином стосовно засобів масової інформації, які висвітлюють вибори, що проходять закордоном, особливо, якщо повідомлення цих засобів масової інформації надходять до громадян країни, де проходять ці вибори.

I. Заходи, що стосуються друкowanних засобів масової інформації

1. Свобода преси

Рамки регулювання висвітлення виборів засобами масової інформації не повинні суперечити редакторській незалежності газет і журналів і їх праву висловлювати будь які політичні симпатії.

2. Друковані засоби масової інформації, які належать органам державної влади

Держави-учасниці повинні вжити заходи, які б забезпечили висвітлення виборчих кампаній друкованими виданнями органів державної влади правдиво, обмірковано і неупереджено без дискримінації чи підтримки будь-яких політичних партій або кандидатів.

Якщо такі видання приймають платну політичну рекламу, вони повинні забезпечити однакове ставлення, без дискримінації до всіх політичних суперників і партій, які роблять запит на придбання місця для розміщення реклами.

II. Заходи, що стосуються електронних засобів масової інформації

1. Загальна структура

Під час виборчих кампаній рамки регулювання повинні сприяти і спрощувати плюралістичне висловлення думок через електронні засоби.

Наряду з повагою до редакторської незалежності радіо і телебачення рамки регулювання повинні також вказувати на обов'язок висвітлювати виборчі кампанії правдиво, обмірковано і неупереджено в загальних програмах радіо і телебачення. Цей обов'язок стосується як громадського, так і приватного радіо і телебачення у відповідних сферах.

В тих державах-учасницях, де поняття "передвиборний час" визначається внутрішнім законодавством, правила по правдивому, обміркованому і неупередженому висвітленню виборчих кампаній повинні поширюватись і на цей період.

2. Програми новин і поточних справ

У разі, якщо на це не вказує саморегулювання, держави-учасниці повинні вжити заходи, за якими громадське і приватне радіо і телебачення повинні бути особливо правдивими, обміркованими і неупередженими у програмах новин і поточних справ, включаючи програми з дискусіями, такі як інтерв'ю і дебати.

Радіо і телебачення не повинні надавати будь-яких привілеїв органам державної влади у цих програмах. Це питання повинно бути адресоване через відповідні заходи саморегулювання. Належним чином, держави-учасниці можуть розглянути, де при можливості відповідним органам влади, які контролюють висвітлення виборів, потрібно надати повноваження втручатись для виправлення можливих недоліків.

3. Інші програми

Особливу увагу треба приділяти програмам, які не є програмами новин чи поточних справ, і які напряму не пов'язані з кампанією, але які можуть також вплинути на виборців.

4. Вільний ефір для політичних партій/кандидатів на громадському радіо і телебаченні

Держави-учасниці можуть розглянути доцільність включення до рамок регулювання положень, згідно з якими вільний ефір надається політичним партіям/кандидатам на громадському радіо і телебаченні у виборчий час.

Надання такого ефіру завжди повинно бути справедливим і недискримінаційним, на основі зрозумілих і об'єктивних критеріїв.

5. Платна політична реклама

В державах-учасницях де політичним партіям і кандидатам дозволяється купувати місце для реклами для виборчих цілей, рамки регулювання повинні забезпечити, щоб:

- можливість купувати місце для реклами надавалась всім партіям-конкурентам на рівних умовах і за рівну плату;
- громадськість повідомляли про те, що повідомлення є платною політичною рекламою.

Держави-учасниці можуть розглянути введення положення в рамки регулювання про обмеження розміру місця для політичної реклами, які та чи інша партія чи кандидат можуть купити.

III. Заходи, що стосуються друкованих і електронних засобів масової інформації

1. "День роздумів"

Держави-учасниці можуть розглянути переваги включення положення до рамок регулювання про заборону розповсюдження виборчих повідомлень з наданням певної переваги за день до виборів.

2. Опитування громадської думки

Рамки регулювання чи саморегулювання повинні забезпечити, щоб засоби масової інформації при розповсюдженні результатів опитування громадської думки надавали достатню інформацію для оцінювання опитування. Зокрема, це може бути інформація:

- з назвою політичної партії чи іншої організації або особи, яка підготувала і фінансувала опитування;
- про організацію, яка проводить опитування і методологію, яка використовувалась;
- про модель і коефіцієнт помилок опитування;
- про дату і/або період проведення опитування.

Всі інші питання про представлення засобами масової інформації результатів опитування повинні вирішуватись самими засобами масової інформації. Будь яке обмеження з боку держав-учасниць, що стосується заборони публікувати/передавати по радіо чи телебаченню результати опитування (з намірами голосування) в день голосування або за кілька днів до виборів повинні відповідати Статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини згідно з роз'ясненнями Європейського суду з прав людини.

Це ж стосується і виїзних опитувань, коли держави-учасниці можуть розглянути можливість заборони засобам масової інформації повідомляти про результати таких опитувань, поки не закриються всі виборчі дільниці в країні.

3. Право відповіді

Виборча кампанія проходить короткий час, і будь який кандидат чи політична партія, яким надається право відповіді за національним законом чи системами, повинні мати можливість скористатись цим правом під час проведення кампанії.

IV. Заходи по захисту засобів масової інформації під час виборів

1. Не втручання державних влад

Державні влади повинні утримуватись від втручання в діяльність журналістів та інших працівників засобів масової інформації з намірами впливу на вибори.

2. Захист від нападів, залякування та інших протизаконних засобів впливу на засоби масової інформації

Державні влади повинні зробити певні кроки для ефективного захисту журналістів та інших працівників засобів масової інформації і їх нерухомості, оскільки це має велике значення під час виборів. В той же час цей захист не повинен перешкоджати їм виконувати свою роботу.

* * *

**Пояснювальна записка
до проекту Рекомендації з приводу заходів
щодо висвітлення в засобах масової інформації виборчих кампаній**

Вступ

1. Те, що засоби масової інформації відіграють у сучасному суспільстві важливу роль як посередник у поширенні інформації, є факт. З огляду на те, що засоби масової інформації, діючи неупереджено, сприяють чесним і демократичним виборам, ця роль набуває особливого значення під час виборів.

2. Вільні і чесні вибори є однією з підвалин демократичної держави. Вивчення теми "ЗМІ і вибори", здійснене міжурядовою Групою експертів з питань діяльності засобів масової інформації у

загальноєвропейському аспекті (ММ-S-EP), відбиває зацікавленість Ради Європи у будь-якому предметі, дотичному до прав людини і демократії.

3. До широких повноважень ММ-S-EP, у межах яких було підготовано дану Рекомендацію, спадало визначення і дослідження тематики, що сприяла б інтеграції нових Держав-членів у царині засобів масової інформації. Перед Групою було, таким чином, поставлене завдання опрацювати такі питання правового регулювання і політики в галузі засобів масової інформації, які були б суттєвими як для нових демократичних держав, так і для і давніших держав-членів Ради Європи.

4. Отож 1996 року, обговорюючи програму своєї роботи на майбутнє, ММ-S-EP вирішила опрацювати тему “ЗМІ і вибори”, постільки та несумнівно спадала до меж її компетенції і в загальноєвропейській площині становила інтерес для країн і Центральної, і Східної, і Західної Європи.

5. Першим заходом, який здійснила ММ-S-EP з метою отримати всебічне уявлення про предмет дослідження, була організація зустрічі для встановлення контактів з відповідними фахівцями, включно з представниками органів регулювання діяльності телерадіомовників, громадських організацій, що спеціалізуються на питаннях свободи вираження поглядів, дослідницьких інститутів, журналістами і політичними консультантами з практичним досвідом висвітлення виборів.

6. Під час цієї зустрічі було з’ясовано, що висвітлення виборів – це питання комплексне, і що вирішувати його намагаються, вдаючись до заходів регулювання, саморегулювання чи й навіть – як у деяких державах-членах – відмовляючись від усякого втручання. Отож щодо цієї проблеми існують різні підходи.

7. У багатьох країнах регуляторні основи включають положення про однакове ставлення з боку ЗМІ до політичних партій. Проте на практиці, як загалом стверджують, ці механізми не забезпечують цілковитої ефективності. Це є однією з причин, з яких ММ-S-EP вирішила підготувати проект Рекомендації щодо висвітлення виборів у засобах масової інформації.

8. Група дійшла думки, що формулювання низки загальних принципів з цього питання, поданих у вигляді Рекомендації Комітету міністрів, могло б послужити справі забезпечення свободи вираження поглядів під час виборів та правити за орієнтир журналістам, політичним діячам і судам, що залучені до виборчого процесу. Крім того, було підкреслено, що такий документ міг би допомогти журналістам захищатися від політичного тиску під час передвиборних кампаній.

9. Потреба в існуванні чітких регуляторних основ діяльності ЗМІ під час виборів особливо помітна в деяких нових демократичних країнах. Такі основи вважають конечними для того, щоб забезпечити дотримання під час всяких виборів мінімальних демократичних норм.

10. Ще одна перевага розважливого регулювання в цій галузі – це те, що воно може посприяти формуванню певних стандартів і серед професіоналів, що висвітлюють вибори.

11. Готуючи Рекомендацію, ММ-S-EP розглядала питання під широким кутом зору – з метою охопити розмаїття ситуацій в країнах, і щосили пильнувала, аби запобігти будь-якій можливості обмежувати незалежну редакційну політику ЗМІ. Рекомендація, крім іншого, раз у раз визнає цінність заходів саморегулювання, до яких можуть вдаватися самі працівники ЗМІ, – наприклад, таких, як кодекс професійної поведінки.

12. Проект Рекомендації щодо висвітлення виборних кампаній у ЗМІ ММ-S-EP підготувала саме в зазначеному вище контексті. Робота була виконана в рамках п’яти засідань під головуванням пані Керолін Моррісон (Carolyn Morrison) зі Сполученого Королівства. Група експертів з питань діяльності засобів масової інформації у загальноєвропейському аспекті завершила свою працю в березні 1999 року, і після її схвалення Керівним комітетом з питань засобів масової інформації (ККЗМІ) 9 вересня 1999 р. Комітет Міністрів затвердив відповідний текст як свою Рекомендацію № R (99) 15.

Зауваги до положень Рекомендації

Преамбула

13. Преамбула викладає основні цілі й принципи Рекомендації. Більшість думок, поданих у преамбулі, відтак з’ясовуються докладніше в основній частині Рекомендації.

14. Преамбула нагадує про те, що між повагою до незалежної редакційної політики ЗМІ та потребою мати певні норми, які забезпечуватимуть неупередженість ЗМІ у період виборів, слід відшукати належну рівновагу. Турбота про підтримання такої рівноваги наповнює весь текст Рекомендації.

15. У преамбулі також підкреслена важливість заходів саморегулювання для забезпечення неупередженості ЗМІ під час виборів. У ній визнається, що важливим і насущним доповненням до законів і норм держави в цій галузі є добровільні заходи, яких уживають самі професійні працівники ЗМІ, зокрема встановлюючи кодекси поведінки на час виборчих кампаній або внутрішні рекомендації щодо належної практики відповідального й справедливого висвітлення передвиборних кампаній.

16. З огляду на знану важливість телебачення й радіомовлення та їхній вплив на виборців, більшість принципів у Рекомендації стосуються до електронних ЗМІ. Преамбула наголошує на тому, що слід мати на увазі значні відмінності між друкованими і електронними засобами масової інформації.

17. Преамбула також нагадує про основоположний принцип неупередженості, зваженості й безсторонності в висвітленні виборів у засобах масової інформації. У ній також міститься згадка про такі інші питання, як надання політичним партіям безплатного ефірного часу, використання політичними партіями платної реклами чи використання засобами масової інформації опитувань громадської думки під час виборчих кампаній.

Рекомендація

18. Що ж до тексту Рекомендації як такої, то, вважається, в ній держави-члени закликають вивчити способи, в які було б забезпечене дотримання принципів неупередженого, зваженого і безстороннього висвітлення в ЗМІ передвиборних кампаній, та розглянути заходи, спрямовані на втілення цих принципів у нормах внутрішнього законодавства чи практики – там, де це належить, і відповідно до їхнього конституційного права. Про останнє вважалося за потрібне згадати як про гарантію, беручи огляд на відмінності, які існують у цій галузі між різними державами-членами.

Сфера застосування Рекомендації

19. Положення Рекомендації поширюються, у принципі, однаково на всі різновиди органів масової інформації – друковані й електронні, громадські й приватні. При цьому все ж більшість її положень мають стосунок до ЗМІ в сфері телебачення й радіомовлення – як громадських, так і приватних. У Рекомендації кожного разу конкретизовано тип засобу масової інформації, до якого має стосунок відповідний принцип або положення.

20. Що ж до категорії виборів, які охоплено в Рекомендації, то, в принципі, вона включає всякі політичні вибори, що відбуваються в державах-членах, тобто вибори президентські, парламентські (включно з виборами до Європейського Парламенту), регіональні і місцеві, а також референдуми політичної природи. Тим не менше, слід визнати, що деякі положення не будуть прямо застосовні до всіх оцих категорій виборів, бо ж, наприклад, реалізувати деякі з принципів на рівні місцевих виборів було б складно.

21. Уважається також, що принципи неупередженості, зваженості й безсторонності застосовуються, де це доречно, й при висвітленні виборів, що відбуваються за кордонами країни, у якій засновано орган масової інформації.

22. Хоча висвітлювати вибори в чужій країні з точки зору власної для внутрішніх мовних служб (тобто таких, що не звертаються до аудиторії громадян країни, в якій відбуваються вибори) є природним і законним, робити це вони мають зважено, а надто тоді, коли змога приймати їхні передачі є в значної частки населення тієї країни, де відбуваються такі вибори.

23. Інакше кажучи, телевізійні і радіомовні служби, чії програми спрямовано на громадян країни, в якій відбуваються вибори, мають ще більшою мірою дотримуватися принципів неупередженості, зваженості та безсторонності. Головним чином, це поширюється на такі два випадки: (i) телевізійна або радіомовна

служба звертається до аудиторії в країні, в якій відбуваються вибори; (ii) телевізійна або радіомовна служба звертається до представників громади експатріантів (наприклад, робітників-мігрантів), які мають право голосу в країні, в якій відбуваються вибори.

Заходи, що стосуються друкованих засобів масової інформації

24. Загалом, якихось спеціальних правил, що регламентували б те, як друковані ЗМІ мають повідомляти чи висвітлювати вибори в державах-членах Ради Європи немає. З огляду на традиції та на відмінність у природі друкованих ЗМІ та електронних, преса вільна в своїх політичних уподобаннях. Спосіб, у якій загал отримує доступ до друкованих ЗМІ і зазнає впливу з їхнього боку, значно відрізняється, якщо їх порівнювати з телебаченням і радіомовленням.

25. Незважаючи на згадане вище, є принаймні один випадок, в якому встановлення регуляторних рамок для діяльності преси під час виборів виправдати можна, а саме: той, коли власником друкованого органу масової інформації виступає орган державної влади. Оскільки подібні засоби масової інформації перебувають під контролем органів державної влади, то логічно їх зобов'язати висвітлювати події під широким кутом, що відображав би весь спектр політичних поглядів. Це не стосується офіційних державних видань, які публікують тільки законодавчі акти, статистичні дані чи іншу фактичну інформацію.

26. Платна реклама в друкованих ЗМІ є в Європі поширеною практикою, і, як наслідок, власники газет, у принципі, мають свободу вибору – приймати чи відхиляти замовлення політичних партій на розміщення рекламних матеріалів, – за умови дотримання відповідних загальних норм, зокрема тих, що стосуються до конкуренції. Автори Рекомендації, проте, вважають, що, коли власником газети є орган державної влади, на всі партії, які звертаються до неї, бажаючи купити місце для розміщення реклами, слід поширювати однаковий режим і недискримінаційні тарифи. За обґрунтування цього винятку ще раз править те, що такі органи масової інформації мусять виконувати “завдання з обслуговування громади” і, коли йдеться про платну рекламу, пропонувати різним політичним партіям однакові умови.

Заходи, що стосуються електронних засобів масової інформації

Загальні засади

27. Якщо телевізійні і радіомовні організації дотримуються засад плюралізму, то цим вони сприяють чесності виборів. Виходячи з цього, рекомендовано встановлювати такі рамки регулювання, які б спонукали до плюралістичного вираження думок і йому сприяли в електронних засобах масової інформації. Уважається, що, коли телевізійні і радіомовні організації орієнтуватимуться на плюралізм і відбиватимуть різні точки зору в межах політичного спектра, то зможуть сприяти поінформованості виборців і вільному формуванню їхніх поглядів, а, отже, і вільним та чесним виборам.

28. У той час як преса може повідомляти про вибори на свій розсуд, телевізійні і радіомовні організації повинні, загалом, під час виборів дотримуватися певних зобов'язань. Отож у Рекомендації формулює загальний принцип, відповідно до якого телевізійні та радіомовні організації мають висвітлювати неупереджено, зважено і безсторонньо. Це, звісно, не значить, що кожний канал телевізійного або радіомовлення (наприклад, спеціалізований спортивний канал) зобов'язаний висвітлювати вибори, однак у тому разі, коли він це робить – добровільно чи з обов'язку, то має дотримуватися засад неупередженості, зваженості та безсторонності. Ставитися однаково до всіх сторін, які беруть участь у виборах, не обов'язково значить те, що їм усім буде надано однаковий час, а, радше, те, що всі важливі точки зору та політичні партії будуть почуті. Для цього ж треба забезпечити можливість демократичного обговорення на телебаченні і радіо. Політичну безсторонність у сфері телебачення й радіомовлення вважають суттєво важливою для подання правдивої і точної картини перебігу й організації виборів.

29. Зважаючи на вище наведене, Рекомендація зазначає, що основи регулювання в державах-членах мають включати принцип неупередженого, зваженого та безстороннього ставлення до політичних партій з боку електронних засобів масової інформації. Ряд країн уже закріпили такий принцип у своїх конституціях або законодавстві.

30. Не дивлячись на існування законодавства, що закріплює цей принцип, визнано також і те, що великою мірою чинниками, які визначатимуть фактичний характер висвітлення виборів, будуть внутрішні правила

телевізійних і радіомовних організацій та кодекси професійної етики, тобто всі різновиди механізмів саморегулювання.

31. У Рекомендації підкреслено, що обов’язок повідомляти про вибори неупереджено, виважено і безсторонньо має поширюватися як на громадські, так і на приватні телевізійні і радіомовні організації. Існує одностайна думка, що фінансовані державним коштом телевізійні та радіомовні організації, з огляду на те, що їхнім завданням є слугувати громадським інтересам та повсякчас, а надто під час виборів подавати плюралістичні і різноманітні думки, мають у процесі висвітлення виборів давати повну й безсторонню картину всього політичного спектра.

32. Щодо приватних телевізійних та радіомовних організацій, то вважається, що такі організації також мають дотримуватися засад безсторонності, бо й вони відіграють значну роль, впливаючи на громадську думку в період виборів. Тому-то всі приватні телевізійні і радіомовні організації, незалежно від того, яку вони мають частку аудиторії та зону впевненого прийому, або того, чи вони працюють на спеціалізованих тематичних каналах або платних каналах, мають узяти на себе обов’язок бути безсторонніми, коли вони мають справу з виборами. Визнається, втім, що колись цей принцип, можливо, доведеться переглянути і передбачити винятки в тому разі, якщо, внаслідок збільшення числа каналів та змін ролі електронних засобів масової інформації, виникне становище, подібне до того, що наразі існує в галузі друкованих ЗМІ.

33. І останнє, що слід взяти до уваги, коли йдеться про обов’язок телевізійних і радіомовних організацій бути неупередженими, виваженими та безсторонніми, це те, що оцінку реалізації цієї засади слід здійснювати, аналізуючи весь спектр програм мовника за певний період часу, а не обов’язково кожен окрему програму. Таким чином, телевізійні і радіомовні організації мають досягнути цілі представити різні політичні точки зору і діяти виважено за підсумками всього періоду виборчої кампанії.

34. У тих країнах, де визначено поняття передвиборного періоду, цей період зазвичай розглядають як такий, що охоплює час між офіційним оголошенням про початок кампанії (або призначенням дати виборів, про що друкують оголошення в офіційному віснику) і фактичним початком цієї кампанії. У значному числі країн, утім, поняття передвиборного періоду і офіційної кампанії формально не розрізняють.

35. Відрізнити передвиборну пропаганду від “нормальної” політичної діяльності не завжди просто, і, отже, партії можуть прагнути звертатися до загалу зі своїми посланнями будь-коли, включаючи і “передвиборний час”. Тому-то інколи вважають, що безсторонність і відсутність дискримінації з боку ЗМІ має поширюватися й на цей період. Положення відповідного змісту було включено до Рекомендації з метою забезпечити неупередженість і безсторонність ЗМІ при висвітленні “звичайних” новин і протягом “передвиборного часу”, оскільки такі репортажі можуть стати виборчим заходом.

Програми новин і поточних справ

36. Уважається, що дотримуватися засад неупередженості й безсторонності особливо важливо в програмах, присвячених новинам, поточним справам або програм, учасники яких беруть участь у дискусії, з огляду на те, що наміри деяких людей щодо голосування формуються, до певної міри, на підставі таких програм.

37. Програми-дискусії, як-от, наприклад, інтерв’ю чи дебати, слугують як доповнення до звичайного висвітлення виборів у програмах новин і відіграють важливу роль тому, що дають публіці змогу безпосередньо порівняти різних кандидатів. Програми цієї категорії також мають бути організовані на засадах неупередженості. Проте рішення щодо того, як саме досягти цієї неупередженості (наприклад, рішення щодо формату, числа учасників, тривалості тощо) слід залишити на розсуд самої телевізійної чи радіомовної організації.

38. Інколи в зв’язку з висвітленням кампанії у новинах виникає та проблема, що чинні державні службовці, тобто кандидати, які вже обіймають офіційні посади, можуть намагатися отримати невинуватну перевагу шляхом додаткового висвітлення в новинах їхньої посадової діяльності. Тому-то в Рекомендації підкреслено, що в таких програмах жодного привілейованого ставлення до представників державної влади виявляти не слід.

39. Головною мета – уникнути надання привілеїв у ставленні. Якщо таке ставлення, втім, матиме місце, на користь тих партій/ кандидатів, які зазнали через це утиску, треба вжити компенсаційних заходів.

Уважається, що таке відновлення рівноваги має бути передбачене в рамках механізмів саморегулювання. Було б бажано, щоб телевізійні й радіомовні організації в своїх внутрішніх правилах наголошували на обов’язкові уникати надмірного чи привілейованого висвітлення особи політика-чинного посадовця або ж урівноважувати таке висвітлення іншими засобами. Ще один шлях, як зарадити таким ситуаціям, які згадані в Рекомендації, полягає в тому, щоб надати відповідному органу влади, який здійснює моніторинг висвітлення виборів (орган регулювання в галузі телерадіомовлення, виборча комісія тощо), повноваження втручатися і забезпечувати компенсацію постраждалим від упередженості кандидатам.

Інші програми

40. Уваги заслуговують і інші програми, які, хоч і не пов’язані безпосередньо з висвітлення виборів, могли б усе ж справити вплив на виборчі наміри – наприклад, ток-шоу, політичні пародії з персонажами-ляльками або “політично вмотивовані” художні фільми. Такі програми інколи можуть забезпечити кандидатам чи політичній партії незаслужену перевагу.

41. Знову ж таки, це та проблема, розв’язувати яку мають головним чином самі телевізійні і радіомовні організації шляхом внутрішніх правил. Рекомендація тож просто пропонує приділяти особливу увагу розважальним програмам, здатним так впливати на виборців, що певні партії чи кандидати отримають внаслідок цього незаслужену перевагу.

Безплатний ефір на громадському телебаченні і радіо

42. У багатьох країнах поширена практика надання політичним партіям безкоштовного доступу до громадського мовлення для того, щоб вони могли пропагувати свої виборчі платформи. Це звичайно називають “безплатним ефірним часом” або “безплатною політичною рекламою”. Вона є прямою формою спілкування політиків з виборцями, в якій ЗМІ не відіграють ролі посередника. Однією з головних переваг надання безплатного ефірного часу політичним партіям полягає в тому, що це може компенсувати ризик упередженого та тенденційного висвітлення кампанії в деяких ЗМІ. Крім того, на відміну від платної політичної реклами, брак у партії фінансових можливостей не стане завадою для отримання доступу до ефіру. Рекомендація визнає наявність позитивних сторін безплатної політичної реклами і тому закликає держави-члени вивчити доцільність запровадження норм, що передбачають надання безкоштовного ефірного часу політичним партіям /кандидатам на каналах громадського мовлення. Утім, визнається також, що практика надання безплатного ефірного часу має й деякі недоліки. Наприклад, забезпечення доступу носіям екстремістських переконань може сприяти поширенню шкідливих для демократії ідей.

43. Спосіб, у який можливості для безкоштовної політичної реклами розподіляють між партіями, тобто те, як вирішувати, які ж партії мають право на отримання ефірного часу і в якому обсязі, – питання складне й дражливе, і розв’язують його в різних країнах по-різному. В одних розподіл ефірного часу залежить од результатів, досягнутих партією в минулому чи від кількості місць, які вона має в парламенті (пропорційний доступ). В інших країнах, як, наприклад, нові демократичні держави, існує тенденція розподіляти ефірний час між партіями-суперницями порівну (рівний доступ). Ще один варіант розподілу ефірного часу полягає в виділенні мінімального обсягу всім претендентам з наданням додаткового ефіру на пропорційній чи іншій основі (мішаний доступ). З огляду на розмаїття варіантів виділення ефірного часу, в Рекомендації жодному з них переваги не віддано. Проте в ній зазначено, що, надаючи ефірний час партіям, це слід робити неупереджено, без дискримінації і на підставі ясних та об’єктивних критеріїв.

44. Під час виборів політичних програм і повідомлень з’являється так багато, що це може призвести до насичення електорату. Тому з метою запобігти надміру телевізійного і радіомовлення, пов’язаного з виборами, можна вивчити доцільність установлення обмежень на загальний обсяг відповідного ефірного часу.

45. Щодо відповідальності за зміст безкоштовних рекламних передач, вважається за прийнятне, що, в принципі, така відповідальність має лежати на політичній партії, яка матеріал підготувала. Проте цього питання Рекомендація не торкається, бо, як вважають, те, як саме буде розподілено відповідальність між телевізійними і радіомовними організаціями та політичними партіями, слід вирішувати на національному рівні.

46. У тому разі, коли держав-член покладає на телевізійну чи радіомовну організацію обов’язок надавати під час виборчих кампаній безплатний ефірний час політичним партіям, слід подбати про те, щоб це не завдало шкоди фінансовій стабільності такої організації.

Платна політична реклама

47. Платна політична реклама в електронних засобах масової інформації в багатьох державах-членах Ради Європи традиційно підпадає під заборону, тим часом як в інших вона є прийнятною. Одна з головних її переваг полягає в тому, що завдяки їй всі політичні сили дістають змогу широко пропагувати свої послання /програми. З другого боку, вона може створювати необґрунтовані переваги для тих партій або кандидатів, які здатні купити значний обсяг ефірного часу.

48. Беручи до уваги різні погляди на цей предмет, автори Рекомендації не зайняли певної позиції щодо того, чи слід згодитися з цією практикою, чи ні, а просто обмежилися зауваженням, що, в разі, коли платна реклама дозволена, вона має підкорятися певним мінімальним правилам: по-перше, має бути забезпечене однакове ставлення (щодо доступу та тарифів) до всіх партій, які хотіли б отримати ефірний час, і, по-друге, аудиторія має знати, що дане рекламне повідомлення є платним.

49. Десь можуть також покладати за важливе обмежувати обсяг платної реклами, яку має право купувати одна партія. У Рекомендації, втім, немає вказівок ні на те, чи бажано діяти таким чином, ні на конкретні межі обсягу платної реклами, оскільки, як вважають, рішення щодо цього питання слід ухвалювати на національному рівні.

Заходи, що стосуються як друкованих, так і електронних засобів масової інформації

“День роздумів”

50. Щодо так званого “дня роздумів”, яким звичайно вважають той, що передує днєві голосування, Рекомендація передбачає, що держави-члени можуть розглянути доцільність включення в свої рамки регулювання норми, яка забороняє в цей день розповсюджувати партійні виборчі послання, оскільки, як вважають, виборці мають отримати час, щоб “систематизувати” всю ту інформацію, яку вони отримали протягом кампанії і так скласти думку про те, як голосувати, без зовнішнього тиску.

51. З огляду на те, що політичні повідомлення чи зміст можуть у прихованому вигляді бути присутні в інших матеріалах, аніж партійні повідомлення виборчого характеру, важливо, щоб саморегулювальні заходи у галузі ЗМІ були спрямовані і на цю проблему.

Опитування громадської думки

52. Незважаючи на те, що довести ступінь впливу опитувань громадської думки на фактичні результати виборів важко, загалом, як припускають, опитування громадської думки певною мірою таки впливають або можуть впливати на наслідки виборів.

53. Отож з метою забезпечити неупередженість й уникнути неналежного впливу на електорат, вважають, що засоби масової інформації, повідомляючи про результати опитування громадської думки, мають надавати загаломі досить інформації для того, щоб скласти судження про цінність цього опитування. У цьому зв’язку в Рекомендації запропоновано кілька складників інформації, яку б могли повідомляти ЗМІ, публікуючи результати опитування громадської думки: назва партії чи організації, яка замовила опитування, назву організації, що провела опитування, і використаної нею методики, розмір вибірки, межі похибки та дата проведення опитування. Визнається, що до розв’язання цього питання слід, головним чином, підходити шляхом саморегулювання і що спосіб оприлюднення результатів опитування громадської думки має бути визначений у внутрішніх правилах відповідного органу масової інформації.

54. У деяких країнах існують норми, що обмежують можливості для розповсюдження результатів опитування громадської думки в самий день виборів або й у кілька днів, що передують виборам. Як і в випадку загальної заборони на передвиборні заходи в “день роздумів”, ці правила обґрунтовують потребою дати загаломі змогу вирішити, як голосувати, без впливу таких зовнішніх чинників, як, наприклад, прогнозовані результати, на які вказують опитування громадської думки. Утім, інші держави-

члени Ради Європи жодних норм у цій царині не мають і засоби масової інформації мають право повідомляти про результати опитувань аж до самих виборів.

55. Автори Рекомендації погоджуються з існуванням відмінностей у національних підходах до регулювання способу публікації результатів опитування громадської думки, але зазначають, що в тому разі, коли держави-члени накладають заборону на оприлюднення результатів опитування протягом якоїсь кількості днів перед виборами, це обмеження має відповідати вимогам статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини. У згоді з загальним підходом, який сформував Європейський суд з прав людини, для того, щоб те чи те обмеження права публікувати результати опитування громадської думки було правомірним, воно має відповідати таким трьом критеріям: заборона публікувати результати опитування має бути встановлена законом, бути необхідною в демократичному суспільстві та пропорційною меті – захистити інтереси інших.

56. Інколи дієвість вимог не оприлюднювати результати опитування ставлять під сумнів на тій підставі, що громадськість може ознайомитися з такими результатами не обов'язково за допомогою засобів масової інформації, на які поширено заборону, а інших – наприклад, таких як Інтернет або іноземні газети чи канали телебачення і радіо. З урахуванням цього вважають, що обмежувальних норм у цій галузі слід уникати і що тривалість періоду заборони на публікацію результатів опитування громадської думки не має бути надмірною.

57. Що ж до результатів опитування, яке проводиться у день голосування на виході з дільниці з метою з'ясувати, як саме виборці проголосували, то, зважаючи на те, що вони можуть впливати на результати виборів, державам-членам пропонують вивчити можливість встановлення заборони розповсюджувати результати такого опитування до закриття всіх дільниць для голосування.

Право на відповідь

58. У більшості країн право на відповідь передбачене не лише в законодавстві про пресу, радіо і телебачення тощо, але й у кодексах професійної етики. Рекомендація підкреслює: якщо кандидат чи політична партія мають, згідно з національним законодавством чи системою, право на відповідь, треба забезпечити змогу скористатися з цього права протягом всієї передвиборної кампанії, включно навіть – якщо іншої можливості цього зробити немає – з “днем роздумів”.

59. У Рекомендації не згадано про конкретну процедуру, що гарантує право на швидку/ невідкладну відповідь, оскільки, як вважають, держави-члени мають самі обрати механізм, який найкраще пристосований до ситуації в державі. В одних випадках це може бути спрощена процедура судочинства, а в інших – орган саморегулювання у секторі друкованих чи електронних засобів масової інформації або навіть виборча комісія, що мають повноваження розв'язувати конфлікти, пов'язані з наданням права на швидку відповідь.

Заходи для захисту засобів масової інформації під час виборів

60. При тому, що головний наголос у Рекомендації зроблено на забезпеченні неупередженого функціонування ЗМІ під час виборів, її автори вважають, що в рамках цього ж документа слід звернутися до проблеми втручання в діяльність ЗМІ й наскоків на них упродовж виборів, оскільки будь-який такий наскок чи факт тиску на орган масової інформації становив би серйозне порушення демократичних норм і практики.

61. Створювати перешкоди на шляху вільного висвітлення виборної кампанії можуть різні чинники: уряд/органи державної влади, політичні партії, групи осіб, об'єднаних спільним інтересом, або інші утворення. У Рекомендації висловлено занепокоєння в зв'язку з можливістю втручання з боку держави чи її органів і тому підкреслено, що органи державної влади мали б утримуватися від втручання в діяльність журналістів та інших працівників ЗМІ з метою вплинути на вибори. На щастя, випадки залякування, загроз на адресу ЗМІ, їх закриття чи тиску на них з боку органів державної влади в державах-членах Ради Європи рідкі, втім, було важливо нагадати про цю проблему і сформулювати загальне положення із відповідним застереженням.

62. З метою забезпечити вільне висвітлення виборів у редакційних матеріалах Рекомендація також наголошує, що держави-члени мають вжити відповідних заходів для дієвого захисту журналістів та інших працівників засобів масової інформації і їхніх приміщень. У цьому зв'язку держави-члени могли б, якщо це виявляється потрібним, відрядити поліційні підрозділи в розпорядження органів масової інформації, яким загрожує небезпека, з метою захистити журналістів та приміщення відповідних ЗМІ.

Джерело:

[http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/4_documentary_resources/translations/ukrainian/1Rec\(1999\)015&ExpMem_ukr.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/4_documentary_resources/translations/ukrainian/1Rec(1999)015&ExpMem_ukr.asp#TopOfPage)

Res(1974)026

**РАДА ЄВРОПИ
Комітет міністрів**

**Резолюція (74) 26
Про право на відповідь – стан особи відносно преси**

*(Прийнята Комітетом міністрів 2 липня 1974 року
на 233-му засіданні заступників міністрів)*

Комітет міністрів,

Беручи до уваги, що право на свободу вираження поглядів включає також право одержувати і передавати інформацію та думки без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів, як це зазначено в статті 10 Європейської конвенції з прав людини;

Беручи до уваги, що згідно з цим положенням здійснення такої свободи пов'язано з обов'язками та відповідальністю, зокрема щодо захисту репутації або прав інших осіб;

Беручи до уваги, що бажано забезпечити особу відповідними засобами захисту від публікації інформації, що містить неправдиві відомості про неї, та надати особі засіб правового захисту від публікації інформації, в тому числі фактів і думок, що є втручанням в її приватне життя або зазіханням на її гідність, честь чи репутацію, незалежно від того, була ця інформація передана громадськості засобами друкованої преси, радіо, телебачення чи будь-яким іншим мас-медіа періодичного характеру;

Беручи до уваги, що в інтересах громадськості одержувати інформацію з різних джерел; це гарантуватиме можливість мати повну інформацію;

Беручи до уваги, що задля цього необхідно висувати однакові вимоги до всіх засобів масової інформації, хоча доступні для особи засоби можуть значно відрізнитись, залежно від того, про що йдеться – друковану пресу, радіо чи телебачення;

Беручи до уваги, що на даному етапі слід враховувати тільки ставлення особи до медіа-засобу періодичного характеру, як наприклад, газет, радіо та телебачення, і, зокрема, розглянути захист особи від втручання в її приватне життя чи від зазіхань на її честь, гідність або репутацію,

Рекомендує урядам-членам, щоб стан особи відносно медіа відповідав таким мінімальним принципам:

1. Стосовно інформації про осіб, опублікованої в будь-якому засобі інформації: відповідна особа повинна мати реальну можливість спростувати неправдиві факти щодо неї без надмірної затримки – до цього спростування вона має законний інтерес. Такі спростування повинні, за можливості, мати таку саму вагу, як і первинна публікація;

2. Стосовно інформації про осіб, опублікованої в будь-якому засобі інформації: відповідна особа повинна мати ефективний засіб правового захисту від публікації фактів і думок, що становлять:

- i. втручання у приватне життя, за виключенням випадків, коли це виправдано законним державним інтересом, коли особа очевидно чи мовчазно згодна з публікацією або коли публікація, за даних обставин, є загальноприйнятою практикою і не суперечить законам;
- ii. зазіхання на гідність, честь або репутацію, за виключенням випадків, коли інформація публікується за очевидної чи мовчазної згоди відповідної особи або виправдана законним державним інтересом та становить справедливую критику, що ґрунтується на точних фактах.

3. Ніщо у вищенаведених принципах не може інтерпретуватись з метою виправдання цензури.

4. У вищенаведених принципах:

- i. термін “особа” має позначати всі фізичні та юридичні особи, а також інші органи, незалежно від громадянства або місцезнаходження, за виключенням державних та інших органів влади;
- ii. термін “засіб інформації” означає будь-які засоби інформації, що призначені публічно поширювати інформацію періодичного характеру, наприклад, газети, радіо або телебачення;
- iii. термін “реальна можливість спростувати” означає будь-яку можливість, яка може бути використана, як засіб відшкодування правового або іншого характеру, наприклад, право на спростування, або право на відповідь, або скарга до рад преси;
- iv. термін “засіб захисту права” означає форму відшкодування правового чи іншого характеру, що гарантується згідно із законом про дифамацію, або скаргу до рад преси, яка є доступною для кожної особи без надмірних обмежень, як наприклад, занадто великі витрати.

5. Вищенаведені принципи мають застосовуватись до всіх без виключення засобів масової інформації. Це не виключає різниці в застосуванні цих принципів до окремих засобів масової інформації, наприклад, радіо та телебачення, у межах, які є необхідними або виправданими їх різною сутністю.

Рекомендує урядам-членам у процесі адаптації законодавства щодо права на відповідь передбачити положення про право на відповідь у пресі, по радіо, телебаченню або в будь-якому іншому періодичному засобі масової інформації за зразком мінімальних правил, що подаються у Додатку до цієї Резолюції.

Додаток

Мінімальні правила стосовно права на відповідь у пресі, по радіо, телебаченню та в інших періодичних засобах масової інформації

1. Будь-яка фізична або юридична особа, а також інші органи, незалежно від їх громадянства та місцезнаходження, якщо про них ішлося в газеті, журналі, передачі по радіо чи телебаченню або в будь-якому іншому засобі інформації періодичного характеру, можуть використати право на відповідь з метою спростування фактів, що стосуються цієї особи або органу, якщо, за їх твердженням, факти, що стали надбанням громадськості, є неправдивими.

2. На прохання відповідної особи засіб інформації зобов'язаний зробити публічну заяву, яку ця особа йому надсилає.

3. Національне законодавство може, в порядку виключення, передбачити, що засіб інформації в змозі відмовити в опублікуванні відповіді в таких випадках:

- i. якщо прохання про опублікування відповіді не представлено засобові інформації в достатньо короткий строк;
- ii. якщо обсяг відповіді перевищує обсяг того, що необхідно спростувати в інформації, яка містить факти, оголошені неправдивими;

- iii. якщо відповідь не обмежується спростуванням інкримінованих фактів;
 - iv. якщо це становить порушення, яке підлягає покаранню;
 - v. якщо це суперечить інтересам третьої сторони, які охороняються законом;
 - vi. якщо відповідна особа не в змозі довести існування законного інтересу.
4. Публікація відповіді має здійснюватись без надмірної затримки та, якщо можливо, їй необхідно надати такої самої ваги, як інформації, що містила факти, оголошені неправдивими.
5. Задля забезпечення ефективного здійснення права на відповідь за національним законодавством може призначитись особа, яка представлятиме будь-яке видання, видавництво, радіо, телебачення або інший засіб інформації та якій направлятимуться прохання про публікацію відповіді. Таким самим чином призначається особа, відповідальна за опублікування відповідей. Ця особа не підлягатиме жодним імунітетам.
6. Вищенаведені правила застосовуються до всіх без виключення засобів масової інформації. Це не виключає різниці в застосуванні цих правил до окремих медіа-засобів, наприклад, радіо та телебачення, у межах, які є необхідними або виправданими їх різною сутністю.
7. Будь-який спір стосовно застосування вищевикладених правил має відбуватись у суді, який уповноважений приймати рішення щодо негайного опублікування відповіді.

Джерело:

[http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/4_documentary_resources/translations/ukrainian/1Res\(1974\)026_ukr.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/4_documentary_resources/translations/ukrainian/1Res(1974)026_ukr.asp#TopOfPage)

Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1516 (2001)

Фінансування політичних партій

1. Громадяни демонструють зростаюче занепокоєння щодо корупції, пов'язаної з поступовою втратою політичними партіями незалежності та випадками незаконного впливу на прийняття політичних рішень через фінансові важелі. Асамблея, підкреслюючи, що політичні партії є однією з найважливіших складових плюралістичної демократії, серйозно стурбована ситуацією, що склалася.
2. Ряд скандалів, пов'язаних із фінансуванням політичних партій у декількох країнах-членах Ради Європи в усіх частинах континенту за останні роки, продемонстрували, що ця проблема потребує негайного вирішення задля запобігання втраті інтересу громадськості до політичного життя у їхніх країнах.
3. З метою підтримання та посилення впевненості громадян у своїх політичних системах, держави-члени Ради Європи мають прийняти правила, що регулюють фінансування політичних партій та виборчих кампаній.
4. Асамблея дотримується думки, що загальні принципи, на яких ці правила повинні базуватися, мають бути сформульовані на європейському рівні.
5. У зв'язку з цим, Асамблея звертає увагу на діяльність органів Ради Європи у цій сфері, зокрема на Правила фінансування політичних партій, прийняті Венеціанською комісією в березні 2001 року, та діяльність, що триває, Робочої Групи Ради Європи з питань фінансування політичних партій, спрямовану на формулювання рекомендацій державам-членам стосовно “спільних правил проти корупції у фінансування політичних партій та виборчих кампаній”.

6. Умови, в яких політичні партії здійснюють свою діяльність, змінилися за останні десятиліття, і сьогодні партії потребують істотних фінансових ресурсів для здобуття популярності та політичної підтримки своїх ідей. Таким чином, Асамблея вважає, що регулятивні механізми мають враховувати ці реалії та забезпечити політичним партіям можливість отримання достатніх ресурсів для виконання своїх завдань і функцій.

7. Асамблея переконана, що правила фінансування політичних партій та виборчих кампаній мають базуватись на наступних принципах: обґрунтований баланс між державним та приватним фінансуванням; справедливі критерії розподілу державної допомоги партіям; суворі правила щодо приватних пожертв; встановлення межі для партійних видатків, пов'язаних з виборчими кампаніями; повна прозорість звітності; створення незалежного органу аудиту та встановлення адекватних санкцій для порушників правил.

8. Враховуючи наведене, Асамблея вважає:

А. Стосовно джерел фінансування

1. Держави мають заохочувати участь громадян у діяльності політичних партій, включаючи фінансову підтримку ними партій. Має бути визнаним, що членські внески, традиційні та безспірні джерела фінансування, не є достатніми з огляду на постійно зростаючі витрати на політичну боротьбу.
2. Політичні партії мають отримувати фінансування з державного бюджету для запобігання встановленню залежності від приватних донорів та гарантування рівності можливостей для усіх політичних партій. Державне фінансування повинно, з одного боку, визначатися пропорційно до політичної підтримки, яку має партія, з урахуванням таких об'єктивних критеріїв як кількість поданих голосів або здобутих місць у парламенті, а, з іншого боку, надавати новим партіям можливість з'являтися на політичній арені та на чесних умовах конкурувати з більш стійкими партіями.
3. Державне фінансування не повинно перевищувати рівня, необхідного для досягнення вище зазначених цілей, оскільки надмірна залежність від державного фінансування може призвести до послаблення зв'язків між партіями та їхнім електоратом.
4. Крім фінансової допомоги, держава може здійснювати непряму фінансову підтримку політичних партій на підставі закону, наприклад, шляхом покриття поштових витрат та оренди приміщень для зустрічей, підтримки партійних засобів масової інформації, молодіжних організацій та дослідницьких інститутів, а також, надаючи податкові пільги.

Поряд із державним фінансуванням, приватне фінансування є важливим джерелом фінансування політичних партій. Оскільки приватне фінансування, зокрема пожертви, створює можливості для впливу та корупції, повинні застосовуватися наступні правила:

- а. заборона пожертв від державних підприємств, підприємств, що знаходяться під державним контролем, фірм, що виробляють товари чи надають послуги для публічного адміністративного сектору;
- б. заборона пожертв від компаній, розташованих в офшорних зонах;
- в. суворі обмеження на пожертви від юридичних осіб;
- г. законодавча межа максимальної суми пожертв;
- г. заборона пожертв від релігійних інституцій.

Б. Щодо витрат під час виборчих кампаній

Держави повинні встановити верхні межі дозволених витрат під час виборчих кампаній, оскільки за відсутності верхнього порогу витрат відсутні обмеження на зростання цін, що стимулює партії інтенсифікувати пошук нових коштів.

В. Щодо прозорості

Фінансування політичних партій має бути цілком прозорим, що вимагає від політичних партій, зокрема:

1. вести сувору звітність усіх надходжень та видатків, що мають подаватися принаймні раз на рік для перевірки незалежним ревізійним органом та оприлюднюватися;
2. розкривати особу донорів, що надали підтримку вище певної межі.

Г. Стосовно контролю

Держави мають створити незалежні ревізійні органи, наділені достатніми повноваженнями нагляду за звітністю політичних партій та витратами, пов'язаними з виборчими кампаніями.

г. Стосовно санкцій

У випадку порушення законодавства, політичні партії мають піддаватися зрозумілим санкціям, включаючи часткову або повну втрату чи примусове відшкодування державних внесків, а також накладення штрафів. Коли встановлена індивідуальна відповідальність, санкції мають передбачати анулювання мандату або тимчасове позбавлення права займати певну посаду.

Д. Стосовно “третьох осіб”

Законодавство щодо фінансування політичних партій та виборчих кампаній має також поширюватися на юридичних осіб, пов'язаних з політичними партіями, таких як політичні фундації.

9. Таким чином, Асамблея рекомендує Комітету міністрів:

1. прийняти “спільні правила проти корупції у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній”, враховуючи роботу Багатопрофільної групи з питань корупції відповідно до пропозицій її Робочої Групи з питань фінансування політичних партій, вище сформульовані принципи та Правила, прийняті Венеціанською комісією у березні 2001 року.
2. запропонувати державам-членам прийняти законодавство з фінансування політичних партій та виборчих кампаній, засноване на вище сформульованих принципах, відображених у правилах Ради Європи.

Джерело: http://www.parlament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar_id=128&iar_id=111&as=2

Правила щодо фінансування політичних партій

Прийняті Венеціанською Комісією на своєму 46-му пленарному засіданні у Венеції, 9-10 березня 2001 року

Венеціанська Комісія:

беручи участь у забезпеченні фундаментальних принципів демократії, верховенства права та захисту прав людини, а також у контексті покращення їх демократичних гарантій,

відзначаючи із занепокоєнням проблеми, пов'язані з незаконним фінансуванням політичних партій, розкритими нещодавно в ряді країн-членів Ради Європи,

беручи до уваги основоположну роль політичних партій для демократії та враховуючи, що свобода об'єднань, у тому числі політичних, є фундаментальною свободою, яку захищає Європейська конвенція з прав людини, та одним з наріжних каменів справжньої демократії, так як це передбачено Статутом Ради Європи,

приділяючи особливу увагу практиці держав у сфері фінансування політичних партій,

визнаючи потребу подальшого сприяння встановленню стандартів у цій сфері на підставі цінностей європейської правової спадщини,

прийняла наступні принципи:

1. Для цілей цих Принципів під політичною партією розуміється об'єднання осіб, однією з цілей діяльності якого є участь в управлінні публічними справами шляхом висунення кандидатів під час вільних та демократичних виборів.

2. Такі політичні партії можуть шукати та отримувати кошти за рахунок державного або приватного фінансування.

А. Постійне фінансування

а. Державне фінансування

3. Державне фінансування повинно передбачатись для всіх партій, представлених у парламенті.

4. Проте, з метою забезпечення рівності можливостей для різних політичних сил, державне фінансування може також виділятися політичним організаціям, які представляють істотну частину електорату та висувують кандидатів під час виборів. Рівень фінансування може бути визначений законодавцем на періодичній основі відповідно до об'єктивного критерію.

Для діяльності, пов'язаної виключно з політичною активністю партії, можуть встановлюватись податкові пільги.

5. Фінансування політичних партій з державного бюджету можливе за умови підконтрольності витрат політичних партій спеціальним державним органам (наприклад, Аудиторській палаті). Держави повинні сприяти політиці фінансової прозорості політичних партій, які отримують державне фінансування.

б. Приватне фінансування

6. Політичні партії можуть отримувати приватні фінансові пожертви. Пожертви від іноземних держав чи підприємств мають бути, однак, заборонені. Ця заборона не повинна перешкоджати фінансовим пожертвам від громадян, які знаходяться за кордоном.

Можуть бути встановлені також інші обмеження, зокрема, переважно, такі:

- максимальний розмір для кожного внеску;
- заборона пожертв від комерційних організацій (підприємств) або релігійних організацій;
- попередній контроль внесків членів партії, які мають намір бути кандидатами на виборах, з боку державних органів з питань виборів.

7. Повинна гарантуватися прозорість приватного фінансування кожної партії. Для досягнення цього кожна партія повинна щороку оприлюднювати річний фінансовий звіт за попередній рік, що має включати список усіх пожертв, крім членських внесків. Усі пожертви, що перевищують встановлений законодавцем розмір, мають бути обліковані та оприлюднені.

Б. Виборчі кампанії

8. З метою забезпечення рівності можливостей для різних політичних сил витрати на проведення виборчої кампанії мають обмежуватись верхньою межею, що відповідає ситуації в країні та є пропорційною кількості виборців.

9. Держава повинна брати участь у покритті витрат на виборчу кампанію шляхом фінансування, яке дорівнює певному відсотку зазначеної верхньої межі або є пропорційним кількості отриманих голосів. У такому фінансуванні, проте, може бути відмовлено тим партіям, які не досягнули визначеного порогу голосів.

10. Для покриття витрат на виборчу кампанію можуть робитися приватні внески, але їхній загальний розмір не повинен перевищувати зазначеної верхньої межі. Внески від іноземних держав або підприємств мають бути забороненими. Ця заборона не повинна перешкоджати фінансовим внескам від громадян, які знаходяться за кордоном.

Можуть бути встановлені також інші обмеження, зокрема, переважно, такі як заборона внесків від комерційних організацій (підприємств) або релігійних організацій.

11. Виборча фінансова звітність подається органу, відповідальному за нагляд за виборчим процесом, наприклад, виборчій комісії, у розумний строк після виборів.

12. Прозорість виборчих витрат має досягатись шляхом оприлюднення виборчої звітності.

В. Контроль та санкції

13. Будь-які порушення у фінансуванні політичних партій мають тягнути за собою санкції, пропорційні серйозності порушення, зокрема у вигляді втрати всього або частини державного фінансування в наступному році.

14. Будь-які порушення у фінансуванні виборчих кампаній мають тягнути за собою для партії або кандидата санкції, пропорційні серйозності порушення, зокрема у вигляді втрати або повного чи часткового відшкодування державного фінансування, сплати штрафу або іншої фінансової санкції, або скасування результатів виборів.

15. Зазначені вище правила щодо накладення санкцій мають застосовуватися обраними суддями (конституційного або інших судів) відповідно до закону.

Джерело: http://www.geneza.lviv.ua/party_finance/book_9.htm

**Рекомендація Rec(2003)4
Комітету Міністрів державам-членам
Щодо єдиних правил проти корупції у сфері фінансування політичних партій та
виборчих кампаній**

(Ухвалена Комітетом Міністрів 8 квітня 2003 року на 835-ому засіданні заступників Міністрів)

Комітет Міністрів, згідно з положеннями Статті 15.b Статуту Ради Європи,

враховуючи, що завданням Ради Європи є досягнення більшого ступеню єдності між членами;

враховуючи, що політичні партії є основоположним елементом демократичних систем держав і вагомим засобом вираження політичної волі громадян;

враховуючи, що фінансування політичних партій і виборчих кампаній в усіх державах має бути об'єктом регулювання, з метою запобігання і протидії явищу корупції;

будучи переконаним, що корупція становить серйозну загрозу верховенству права, демократії, правам людини, рівності і соціальній справедливості, перешкоджає економічному розвитку, загрожує стабільності демократичних інституцій і підриває моральні засади суспільства;

беручи до уваги рекомендації, схвалені 19 та 21 Конференцією Міністрів юстиції країн Європи (Валета, 1994 р. та Прага, 1997 р. відповідно);

враховуючи План Дій проти корупції, схвалений Комітетом Міністрів у 1996 році;

на основі Підсумкової Декларації та Плану Дій, схвалених Главами Держав та Урядом Ради Європи на їхньому другому самміті, що проходив у Страсбурзі 10 та 11 жовтня 1997 року;

з урахуванням Резолюції (97) 24 про двадцять керівних принципів протидії корупції, схваленої Комітетом Міністрів 6 листопада 1997 року і, зокрема, Принципу 15, спрямованого на напрацювання правил фінансування політичних партій і виборчих кампаній, які запобігають корупції;

з урахуванням Рекомендації 1516 (2001) щодо фінансування політичних партій, схваленої 22 травня 2001 року Парламентською Асамблеєю Ради Європи;

у світлі висновків Третьої Європейської Конференції спеціалізованих служб з протидії корупції, яка присвячувалась питанню торгівлі впливами та незаконному фінансуванню політичних партій, що проходила у Мадриді 28-30 жовтня 1998 року;

звертаючи увагу у цьому контексті на важливість участі держав, які не є членами Ради Європи, у заходах Ради Європи з протидії корупції, та вітаючи їхній цінний внесок у втілення Плану Дій проти корупції;

враховуючи Резолюцію (98) 7, що дозволяє часткову або розширену угоду щодо створення Групи Держав з протидії корупції (GRECO), та Резолюцію (99) 5, якою створено Групу Держав з протидії корупції (GRECO), яка має на меті посилення спроможності її членів щодо боротьби з корупцією шляхом контролю за виконанням ними своїх зобов'язань у цій сфері;

будучи переконаним, що посилення уваги громадськості до питань запобігання та боротьби з корупцією у сфері фінансування політичних партій відіграє суттєву роль у належному функціонуванні демократичних інститутів,

рекомендує урядам держав-членів схвалити у своїх національних правових системах правила протидії корупції у сфері фінансування політичних партій та виборчих кампаній, які базуватимуться на єдиних правилах, що містяться у додатку до цієї рекомендації, – у тому випадку, якщо держави все ще не мають окремих законів, процедур та систем, які впроваджують ефективні та належно функціонуючі альтернативи, і доручає Групі Держав з протидії корупції здійснювати моніторинг виконання цієї рекомендації.

Додаток

Єдині правила проти корупції у сфері фінансування політичних партій та виборчих кампаній

I. Зовнішні джерела фінансування політичних партій

Стаття 1. Державна та приватна підтримка політичних партій

Як держава, так і громадяни мають право підтримувати політичні партії.

Державі доцільно надавати підтримку політичним партіям. Державна підтримка має обмежуватись обґрунтованими внесками. Державна підтримка може мати фінансовий характер.

Державна підтримка має надаватись на основі об'єктивних, чесних та обґрунтованих критеріїв.

Держава повинна гарантувати, що підтримка з боку держави та/або громадян не обмежує незалежність політичних партій.

Стаття 2. Визначення пожертвування політичній партії

Під пожертвуванням слід розуміти будь-яку добровільну дію, спрямовану на надання політичній партії переваги, економічного або іншого характеру.

Стаття 3. Основні принципи пожертвувань

а. Заходи, що вживаються державами у напрямі регулювання пожертвувань політичним партіям, повинні передбачати особливі правила стосовно:

- запобігання конфлікту інтересів;
- забезпечення прозорості пожертвувань та запобігання анонімним пожертвуванням;
- запобігання перешкод у діяльності політичних партій;
- забезпечення незалежності політичних партій.

б. Державам слід:

- i. забезпечити, щоб пожертвування політичним партіям були публічними, зокрема пожертвування, що перевищують встановлену межу;
- ii. розглянути можливість впровадження правил, які обмежують величину пожертвувань політичним партіям;
- iii. вжити заходів з метою запобігання уникнення встановлених обмежень.

Стаття 4. Зменшення оподаткування для пожертвувань

Фіскальне законодавство може передбачати зменшення оподаткування пожертвувань для політичних партій. Таке зменшення оподаткування має бути обмеженим.

Стаття 5. Пожертвування юридичних осіб

а. Додатково до загальних правил пожертвувань державам слід забезпечити:

- i. щоб пожертвування політичним партіям з боку юридичних осіб реєструвались в бухгалтерських книгах та звітах юридичних осіб; і
- ii. щоб акціонери або інші індивідуальні члени юридичних осіб були поінформовані про пожертвування.

б. Державам слід вжити заходів, спрямованих на обмеження, заборону або інше суворе врегулювання пожертвувань від юридичних осіб, що є постачальниками товарів і послуг для будь-яких органів публічної влади

в. Державам слід заборонити здійснення пожертвувань на користь політичних партій юридичними особами, що перебувають під контролем держави або інших органів публічної влади.

Стаття 6. Пожертвування на користь осіб, пов'язаних з політичною партією

Правила щодо пожертвувань на користь політичних партій, за винятком тих, що стосуються зменшення оподаткування згідно із Статтею 4, слід також застосовувати, якщо це є прийнятним, до всіх осіб, які прямо або опосередковано пов'язані з політичною партією, або так чи інакше контролюються політичною партією.

Стаття 7. Пожертвування з боку іноземних джерел

Державам слід обмежувати, забороняти або іншим чином регулювати пожертвування з боку іноземних джерел.

II. Джерела фінансування кандидатів на виборах та обраних посадових осіб

Стаття 8. Застосування правил фінансування до кандидатів на виборах та обраних посадових осіб

Правила щодо фінансування політичних партій слід застосовувати *mutatis mutandis* до:

- фінансування виборчих кампаній кандидатів на виборах;
- фінансування політичної діяльності обраних осіб.

III. Витрати на виборчу кампанію

Стаття 9. Обмеження витрат

Державам слід розглянути можливість вжиття заходів, спрямованих на запобігання надлишковому фінансуванню потреб політичних партій, наприклад, шляхом встановлення обмежень видатків на виборчі кампанії.

Стаття 10. Облік витрат

Державам слід вимагати ведення обліку всіх видатків, прямих та опосередкованих, на виборчі кампанії кожною політичною партією, списком кандидатів та кожним кандидатом.

IV. Прозорість

Стаття 11. Звітність

Державам слід вимагати від політичних партій та осіб, пов'язаних з політичними партіями, згаданих у статті 6, ведення належного обліку та звітності. Звітність політичних партій має бути консолідованою і включати, якщо це можливо, звітність осіб, що згадуються у статті 6.

Стаття 12. Облік пожертвувань

а. Державам слід вимагати, щоб у звітності політичної партії вказувались всі пожертвування, отримані партією, у тому числі природа та вартість кожного пожертвування.

б. У разі здійснення пожертвувань, що перевищують визначену вартість, у звітності мають бути ідентифіковані особи, що здійснили пожертвування.

Стаття 13. Обов'язок представлення та оприлюднення звітності

а. Державам слід вимагати від політичних партій регулярного, принаймні щорічного, надання звітності, про яку згадується у Статті 11, незалежному органу, про який згадується в статті 14.

б. Державам слід вимагати від політичних партій регулярного, принаймні щорічного, оприлюднення звітності, про яку згадується у статті 11, або, як мінімум, стислого викладу такої звітності, включаючи інформацію, вказану у Статті 10, якщо це можливо, та у Статті 12.

V. Нагляд

Стаття 14. Незалежний моніторинг

А. Державам слід впровадити незалежний моніторинг фінансування політичних партій та виборчих кампаній.

Б. Незалежний моніторинг має передбачати контроль за звітністю політичних партій та видатками на виборчі кампанії, а також за їх оприлюдненням та публікацією.

Стаття 15. Спеціалізований персонал

Державам слід сприяти спеціалізації судового, правоохоронного та іншого персоналу у боротьбі проти незаконного фінансування політичних партій та виборчих кампаній.

VI. Санкції

Стаття 16. Санкції

Державам слід вимагати, щоб порушення правил фінансування політичних партій та виборчих кампаній, мало наслідком ефективні, адекватні та превентивні санкції.

Офіційний текст рекомендацій:

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2003\)4&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2003)4&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75)