

«Часопис ПАРЛАМЕНТ»

науково-популярний журнал

Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації
КВ 5474 від 13.09.2001 р.,
видане Державним комітетом
інформаційної політики України



ЗАСНОВНИК І ВИДАВЕЦЬ

Лабораторія
законодавчих ініціатив
www.parliament.org.ua
info@laboratory.kiev.ua
тел.: (044) 531 37 68
факс: (044) 425 25 33

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР

Ігор КОГУТ

ВІДПОВІДАЛЬНИЙ РЕДАКТОР

Анжела ЄВГЕНЬЄВА

ЛІТЕРАТУРНИЙ РЕДАКТОР

Олеся МАЛАШ

НАД ВИПУСКОМ ПРАЦЮВАЛИ:

Оксана ГРИЦУК
Олеся КИРИЧЕНКО
Наталія КОЛОДЯЖНА
Світлана МАТВІЄНКО
Наталія СИНЬООКА
Олександр СИНЬООКИЙ
В'ячеслав ШРАМОВИЧ

ФОТОГРАФІЇ

Станіслав ЛЕПЕТУН
Валентина МАРУСЕНКО

При використанні матеріалів посилання
на журнал «Часопис ПАРЛАМЕНТ»
обов'язкове.

Підписано до друку 29.10.2007.
Формат 60x84/8.

Журнал видається українською мовою.
Наклад 1000 прим.

Розповсюджується безкоштовно.

ОРИГІНАЛ-МАКЕТ

Роман МАРКОВЕЦЬ

ВЕРСТКА

Анатолій ЗУБЕЦЬ

ДРУК

ДП «Друкарня ДУС»
01008, Київ, вул. Шовковична, 4а,
тел.: (044) 253-82-01, 253-83-28



ЗМІСТ

«Часопис ПАРЛАМЕНТ», № 2/2007

Вступне слово стор. 2

Тема

Якість виборів: Україна у вимірі міжнародних демократичних стандартів

1. Європейські стандарти демократичних і прозорих виборів: шляхи, механізми та етапи імплементації в Україні стор. 4

2. Прозорість фінансування партій і виборчих кампаній в Україні: напрями удосконалення в контексті європейських стандартів стор. 27

Додатки

Тези виступів учасників міжнародних конференцій «Якість виборів: Україна у вимірі міжнародних демократичних стандартів» та «Парламентські вибори 2007: виклики та перспективи» стор. 49

Вступне слово: *І. Когут.*

Автори дослідження: *Д. Ковриженко, О. Чебаненко.*

Асистенти: *О. Грицук, Н. Колодяжна, В. Шрамович.*

У реалізації проекту
також взяли участь: *А. Євгенєва, О. Синьоокій, О. Кириченко,
Н. Синьоока, С. Матвієнко.*

Проект реалізовано за підтримки
Генерального Директорату політичних справ Ради Європи,
Фонду Конрада Аденауера



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE



Konrad Adenauer Stiftung

ГОВОРИМО ЯКІСТЬ ВИБОРІВ – РОЗУМІЄМО ЯКІСТЬ ЖИТТЯ

Ще зовсім недавно я належав до тих людей, котрі не вбачали у понятті демократія раціонального змісту та інструментального втілення в Україні. Ми могли під час теледебатів та круглих столів годинами говорити про демократичні цінності, мріяти про демократичне майбутнє для України, не вдаючись до елементарного розуміння поняття і явища демократії. Всіх, хто вживав демократичну риторику, автоматично відносили до касти проамериканських грантоїдів і категорично не сприймали політичні чи владні середовища, бізнесові кола чи то український загал. Однак шість років роботи в якості «дизайнера», менеджера чи експерта по виборчій тематиці (маю на увазі низку громадських ініціатив – Всеукраїнський громадський моніторинговий комітет 2002 року, Громадська коаліція «Новий вибір 2004», Громадська кампанія «Усвідомлений вибір 2006» і, нарешті, спільний проект Міжнародного фонду «Відродження» та каналу «1+1» ток-шоу «По суті»), а останні два роки – директора Української школи політичних студій дозволяють мені дійти висновку, що не бачити нам демократичного майбутнього України без розуміння демократії по суті, черпаючи це розуміння в теорії – від давньогрецьких класиків й завершуючи сучасними політологами та філософами. І що дуже важливо, щоб це розуміння було надбанням не лише групи академіків, але й громадян і, особливо, політично активних громадян, іншим словом – політиків.



**Ігор
КОГУТ,**

*Голова Ради
Лабораторії
законодавчих
ініціатив*

Демократія невідворотна, як і глобалізація, що засмоктує Україну приносячи свої переваги і проблеми. Серед переваг можна знайти те, що ми на рівних можемо співпрацювати з будь-ким у цьому світі, звичайно за умови, що маємо що запропонувати і можемо знайти спільну мову. А спільна мова – це спільне розуміння одних і тих же речей, цінностей і явищ. Скажімо, таких важливих у глобалізованому світі, як демократичне врядування, економічна конкуренція, вільні вибори. Саме тому міжнародна спільнота акцентує увагу на загальноприйнятих стандартах в усіх сферах життя. Не є виключенням й життя політичне.

Чи можемо ми говорити про демократичну, себто гідну і народну, владу, коли вибори цієї влади не відповідають демократичним стандартам? Чи можемо ми говорити про демократичну владу, коли ставки у боротьбі за неї вищі за національні інтереси? І чи можливо у таких умовах дотриматися демократичних стандартів?

Українські дострокові парламентські вибори вересня 2007 року були схожі на такі, де ставки були вищими за політичне життя багатьох можновладців. Була велика небезпека зриву і відкату, адже у 2006 році ми змогли продемонструвати очевидний прогрес у забезпеченні демократичних виборів. Те, чи можемо ми говорити про консолідовану демократію, як факт того, що демократична і чесна процедура обрання влади є незворотнім досягненням, мали показати ці дострокові перегони. Були загрози застосування адміністративного ресурсу, який, до речі, мали більшість ключових гравців. Тривою виглядала і ситуація втручання глав

обласних адміністрацій у виборчий процес, позиціювання Президента України у виборчій кампанії, роль регіональних еліт.

Загалом Україна витримала іспит. Ми ще раз зіткнулися із проблемою якості застосування виборчого законодавства, небезпекою системи закритих списків, законодавчими та моральними проблемами формування ЦВК та усіх рівнів виборчих комісій, необхідністю формування реєстру виборців, професійного підходу до участі у виборчих комісіях та офіційному спостереженні. Гостро стояла проблема якості партій та якості програмної дискусії, дебатів на цих виборах. Ми зіткнулися з проблемою соціального популізму і нереалістичності передвиборчих обіцянок.

Ці теми ми позначили на обох конференціях, що провели у Києві та Донецьку напередодні виборів. Спільно з Радою Європи, Венеціанською комісією та Фондом Конрада Аденауера ми в стислі терміни організували експертно-політичну дискусію високого рівня. На цих конференціях були артикульовані основні проблеми, з якими довелося мати справу під час цього електорального циклу.

Я вважаю, що вчасно було поставлено на порядок дня розмову про якість виборів у різних контекстах (законодавчому, процедурному, програмно-політичному та громадському), і сподіваюся, що дискусія не втрачатиме тону по завершенні виборів. Зміна виборчої системи, зміна підходів до формування та професійної підготовки виборчих комісій, формування електронного реєстру виборців, робота над якістю політичних партій та програмно-ідеоло-

гічних дебатів – це вимога часу. Якість виборів та їх відповідність міжнародним демократичним стандартам є основоположним елементом у ланцюгу формування та діяльності влади і держави. Якісні вибори за процедурою – це, без сумніву, якісний уряд і, відповідно, якісна й відповідальна державна політика, як наслідок. Такими видаються перспективи, накреслені двома конференціями, які провела Лабораторія законодавчих ініціатив спільно зі своїми партнерами у черговий вирішальний для долі України час.

Цей випуск «Часопису Парламент» є спробою узагальнити бачення і розуміння експертами Лабораторії законодавчих ініціатив сутності загальних демократичних стандартів та вимог до якості виборів. Під час конференцій ми зібрали думки політиків, державних та громадських діячів, нау-

ковців та експертів, а також журналістів, які підтримують чи заперечують якісь позиції. Зрештою, у цьому журналі міститься черговий масив інформації для роздумів та перегляду нашого виборчого законодавства й політичних практик. Це добрий матеріал для того, щоб не розпочинати знову все з початку, а лише продовжити і дати життя демократичним тенденціям у політичному процесі.

Ігор КОГУТ,

*Голова Ради Лабораторії
законодавчих ініціатив,
Директор Української школи
політичних студій*

ЯКІСТЬ ВИБОРІВ: УКРАЇНА У ВИМІРІ МІЖНАРОДНИХ ДЕМОКРАТИЧНИХ СТАНДАРТІВ

Денис
КОВРИЖЕНКО,
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив

Олена
ЧЕБАНЕНКО,
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив

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* (яка 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 НБСЕ* (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).

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 неупередженої та рівної процедури реєстрації виборців, право на рівний і реальний доступ на виборчу дільницю. Крім того, Декларація містить положення, згідно з яким той, хто має право голосу, не може бути позбавлений цього права чи виключений зі списків виборців інакше, як на законних підставах, причому ці підстави мають відповідати зобов'язанням держави за міжна-

родним правом. Крім того, 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.

Закріплений у статті 10 Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 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 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

ся 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 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	
<input type="checkbox"/>	Кожен повинен мати право обирати і бути обраним.
<input type="checkbox"/>	Реалізація цього права опосередковується декількома умовами, до яких належать вік, громадянство, місце проживання, наявність/позбавлення виборчих прав.
<input type="checkbox"/>	Вік: право обирати може виникати як мінімум з настанням повноліття; доцільно, щоб право бути обраним виникало не пізніше моменту, коли особі виповнилось 25 років (за винятком зрозумілих обмежень, наприклад – для кандидатів на пост глави держави, члена верхньої палати парламенту тощо).
<input type="checkbox"/>	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.
<input type="checkbox"/>	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.
<input type="checkbox"/>	Позбавлення виборчих прав: має визначатись законом і лише щодо осіб, які є недієздатними або засуджені за вчинення тяжких злочинів, при цьому відповідне покарання має базуватись на принципі пропорційності тяжкості вчиненого злочину; визнання особи недієздатною має здійснюватись судом на підставі закону.
<input type="checkbox"/>	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.
<input type="checkbox"/>	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	
<input type="checkbox"/>	Кожен виборець має один голос.
<input type="checkbox"/>	Однакова ціна голосу: це правило, зонайменше, 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.
- 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.

Принцип 3: вільні вибори

- 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 основні критерії – кількість виборців, що проголосували, та кількість бюлетенів, що 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 вищій рівень (до ТВК, ОВК, ЦВК тощо) гласно; держава має встановити відповідальність за всі виборчі порушення.

Принцип 4: таємність голосування

- 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 за собою юридичну відповідальність.

Принцип 5: пряме голосування

- 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

- Вибори мають проводитись на періодичній основі, строк повноважень законодавчого органу не повинен перевищувати 5 років.

Умови реалізації принципів 1–6

- 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 політичній 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 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 скаржника 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

За останні роки в Україні відбулися 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. 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. Детально було врегульовано процедуру роботи виборчих комісій, порядок голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів. У той же час сучасне виборче законодавство і 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 рядом законів: «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 них був прийнятий у різний час, а тому по-

різному регламентує процедуру підготовки та проведення виборів. 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, тому 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.

Д-р Ханс-Дітер КЛІНГЕМАН,

експерт з питань консолідації та посилення демократичних політичних систем, Центр соціальних досліджень (Берлін, Німеччина):

«Демократизація можлива за умов наявності ефективного виборчого законодавства та механізмів його реалізації. Правила ведення виборчої кампанії є предметом численних дискусій, оскільки вони є контроверсійними за визначенням. Тим не менше, повинні існувати певні норми, у дотриманні яких зацікавлені і чиновники, і політичні партії, і громадяни».

Жан-Луї ЛОРАН, Генеральний директор

з питань політичної діяльності Ради Європи:

«Неоднозначність та суперечність інтерпретацій положень чинного законодавства призводить до того, що нагальною є потреба виховання поваги до правил гри в політиці основних гравців (зокрема політичних партій)».

Такий підхід до правового регулювання виборчих кампаній не узгоджується з тенденціями розвитку виборчого законодавства більшості європейських країн. Наприклад, 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 уніфіковано.

Крім 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 є однією з передумов проведення демократичних і чесних виборів.

Вадим КОЛЕСНІЧЕНКО,
народний депутат України:

«На сьогодні в Україні немає стабільного виборчого законодавства – не був розроблений єдиний виборчий кодекс. Досі відсутня ефективна процедура складання списків виборців, тому взаємні звинувачення, зокрема, пов'язані із порушеннями, можливими саме на цій стадії виборчого процесу. При цьому я не впевнений, що проблема буде вирішена в майбутньому, оскільки складається враження, що це не потрібно і політичним елітам».

Михайло РЯБЕЦЬ, *Голова Ради Фонду сприяння демократичним виборам:*

«Болючою проблемою для України є відсутність стабільного виборчого законодавства. Внесення змін до законів про вибори залежить від політичної кон'юнктури. В результаті правове регулювання не містить норми, яка б передбачала можливість визнання виборів недійсними на національному рівні. Якщо оцінювати стан законодавчого забезпечення позачергових виборів, то доводиться констатувати відсутність чіткого регулювання питання. Призначення голосування є політичним рішенням, що стало можливим в результаті домовленостей і компромісів».

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.

Андре КВАКСТАД, *Експерт Венеціанської Комісії, член Парламентської Асамблеї Ради Європи (2001–2005, Норвегія):*

«Найкращим часом для реформування виборчого законодавства є період одразу після закінчення кампанії, оскільки саме тоді учасники виборчого процесу володіють інформацією про недоліки та неточності нормативного регулювання, які бажано було б змінити. Крім того, важливим моментом є наявність часу для організації дискусій щодо оптимальних шляхів вирішення проблеми».

З огляду на це, до актуальних потреб сьогодні 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 персоналізованості української виборчої системи (як на парламентських, так і на місцевих виборах) є одним із завдань подальшого розвитку виборчого права України.*

Вадим КАРАСЬОВ, Директор Інституту глобальних стратегій:

«Наразі в Україні існує подвійна закритість партійної системи. З одного боку, діє система закритих списків. З іншого – самі списки формуються партійною верхівкою у закритому режимі, а на партійні з'їзди виносять уже їх погоджений варіант».

Вадим КОЛЕСНІЧЕНКО, народний депутат України:

«Інша проблема – закриті виборчі списки партій. Звичайно, конституційна реформа мала певні позитивні наслідки, однак, на мій погляд, негативів виявилось значно більше. Тому треба прагнути, аби ці списки стали принаймні відкритими. Звісно, існує проблема еліт – керівники партії можуть не потрапити до парламенту, якщо обиратимуться за мажоритарною виборчою системою. Однак еліти повинні обслуговувати інтереси держави в цілому, а не дбати про власні бажання».

Михайло РЯБЕЦЬ, Голова Ради Фонду сприяння демократичним виборам:

«Очевидно, що система закритих списків фактично не змінить конфігурацію сил у парламенту. Тому нагальною потребою є або повернення до змішаної системи, або принаймні запровадження відкритих списків».

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 персоналізації 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 *відкриті 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 відкритих 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 і з 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 з-за кордону (або які повернулись із-за кордону, але щодо них немає даних про їхнє повернення в Україну).

Володимир КОВТУНЕЦЬ,

Заступник керівника проекту

«Сприяння організації виборів в Україні II»:

«Наразі має місце рух у напрямку обмеження політичних прав громадян. 98% населення позбавлені права висувати кандидатів на виборах. Крім того, існують обмеження активного виборчого права: наприклад, якщо ви виїхали працювати за 300 км за межі свого міста, ви не зможете проголосувати без відповідної реєстрації. ... В результаті суспільство ділиться на дві категорії: перша – члени політичних партій, які мають право на управління державою; друга – решта громадян, які навіть вільно висловлюватися не завжди можуть».

Вадим КОЛЕСНІЧЕНКО,

народний депутат України:

«Внесені до закону про вибори зміни передбачили процедуру виключення за 3 доби до голосування зі списків виборців тих, хто поїхав за кордон. Питання доцільності цього нововведення залишається відкритим. Подібна ситуація стосується і відкритих посвідчень. У 2006 році по всій Україні їх спрацювало лише 16 тисяч, оскільки схема була настільки ускладнена, що скористатися нею стало практично не можливо. На жаль, кроки, зроблені для вирішення пов'язаних із цим проблем, виявилися досить абсурдними».

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 Ук-

раїни»). 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 передуює 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» монополічним 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, стають можливими 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 за 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 пересуватися самостійно да волевиявлення забезпечується кількома механізмами: простою процедурою 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 низці 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 доводить-

Володимир КОВТУНЕЦЬ, Заступник керівника проекту «Сприяння організації виборів в Україні II»: «Важливим здобутком останніх років є поширення практики навчання членів виборчих комісій. Раніше над доцільністю цього ніхто не замислювався. У цьому році практично усі політичні сили проводили навчання персоналу виборчих комісій щодо правильного застосування закону. Це можна вважати запорукою того, що значних порушень на виборах не буде».

ся. 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 задекларовані доходи і фактичні витрати. У автобіографіях кандидатів не передбачається розкриття інформації про попередні судимості, зняті і погашені в установленому порядку – адже, наприклад, згідно і з статтею 58 Закону «Про вибори народних депутатів України», у автобіографіях подається лише інформація про наявність або відсутність судимості на момент подання заяви про реєстрацію партії (блоку).

Євген ЗАХАРОВ, Голова Правління Української Гельсінської спілки з прав людини, співголова Харківської правозахисної групи:

«Згадаємо актуальні для попередньої виборчої кампанії конфлікти, пов'язані з поширенням інформації про судимість певних фігурантів виборчих списків, яка тоді активно поширювалася. Постає питання: чи можуть журналісти розповсюджувати особисту інформацію про кандидатів? На перший погляд, очевидно, що не лише можуть, а й повинні, оскільки основним обов'язком журналіста є всебічне інформування громадян про перебіг виборчої кампанії. Однак, якщо подивитися з іншого боку, виявиться, що така діяльність заборонена, оскільки є колізія між правом на приватність фігурантів списків і можливістю громадськості знати все про них».

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.

Борис БЕСПАЛИЙ, народний депутат України III–V скликання:

«ЦВК сформована на партійній основі представленими у парламенті партіями (тобто її члени виступають не лише як фахівці, а і як представники певних політичних сил із відповідними важелями для маніпуляції). Суди ж на цих виборах залишені поза грою. Наразі триває інтенсивне формування нижньої ланки адміністративних судів, однак я мало вірю у спроможність довести цей процес до завершення».

Михайло РЯБЕЦЬ, Голова Ради Фонду сприяння демократичним виборам:

«Існує проблема, пов'язана з порядком формування Центральної виборчої комісії як конституційного державного органу. В цьому контексті варто наголосити на нестабільності її функціонування – за три роки змінилося три склади ЦВК! По-друге, формування її складу на основі політичного представництва створює загрозу нерівності суб'єктів виборчого процесу під час виборчої кампанії».

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 цього є хоча б той факт, що ново-

сформована 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 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 дефініції 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).

Євген ЗАХАРОВ, Голова Правління Української Гельсінської спілки з прав людини, співголова Харківської правозахисної групи:

«В Україні було заборонено поширювати інформацію, яка має ознаки безоплатної політичної реклами. Це призвело до того, що вільне обговорення програм партій, їх конкретних дій та ідеологій, а також особистих якостей членів стало неможливим, оскільки кожен журналіст, який писатиме про це, наражається на небезпеку судового позову. В результаті склалася така ситуація: члени партій і політики можуть відкрито дебатовати, а представники ЗМІ повинні працювати виключно на підставі угод, тобто фактично репрезентуючи інтереси суб'єктів виборчого процесу».

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 своєю 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 сформувати 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.

Тарас ШЕВЧЕНКО, Директор Інституту Медіа Права:

«Дискусійне питання – можливість використання під час передвиборчої агітації російської мови. В цьому контексті варто звернутися до закладеної в законодавстві проблеми. Є два терміни – «передвиборча агітація» та «політична реклама». Різницю між ними можна зрозуміти, виходячи із здорового глузду, однак не з юридичного підґрунтя. В законі написано, що у ЗМІ передвиборча агітація може здійснюватися у формі політичної реклами або у формі виступів, статей, інших повідомлень. Тобто жодних формальних критеріїв для відділення передвиборчої агітації від політичної реклами не має. Які це має наслідки? Що стосується політичної реклами, то наразі існує закон рекламу, який передбачає певні обмеження

щодо використання російської мови, однак жодних заборон не існує стосовно передвиборчої агітації. Звичайно, тут можна посилатися на ліцензії телекомпаній, які дозволяють або ні використання російської мови. Однак законодавче регулювання саме по собі дозволяє телекомпаніям довільно визначати тип того чи іншого агітаційного продукту. До речі, за цією самою логікою діють обмеження щодо квотування, які поширюються на політичну рекламу, але не на передвиборчу агітацію. Ці та інші приклади доводять недосконалість чинного українського законодавства щодо інформаційної складової виборчої кампанії».

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 передвиборчої 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 партіями і кандидатами, реклама інших суб'єктів, навіть політичного змісту, дозволена
Болгарія			Передвиборна кампанія		x	-	-	-
Боснія			Політичні кліпи			x	-	Політична реклама дозволена під час 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 комерційних каналах радіо)	x	Дозволена на комерційному радіо
Італія			Політичні звернення			x		Політична реклама – це будь-які звернення, що мають на меті привернути увагу до тієї чи іншої партії

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
Італія								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 роеклама	x			x	
Румунія	x			x			x	
Угорщина	x				x	-	-	-
Фінляндія		x			x		-	-
Франція		x		x			x	

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
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, що 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-учасникам 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 осіб 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 самим мовником	4. При розподілі ефірного часу використовується критерій пропорційності	5. Час ділиться порівну між усіма
Бельгія	х (Валлонія)	х (Фландрія)			
Болгарія	–	х	–	–	х
Греція	х	–		х	
Данія	–	–	х	–	х
Естонія	х	–	–	–	х
Ірландія	х	–	–	х	–
Іспанія	х	–	–	х	–
Італія	х	–	–	–	х
Кіпр	–	–	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 самим мовником	4. При розподілі ефірного часу використовується критерій пропорційності	5. Час ділиться порівну між усіма
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	–	–
Франція	х	–	–	Визначає орган регулювання мовлення	
Чехія	–	–	–	–	–
Швейцарія	–	–	х	–	–
Швеція	–	х	–	Н.д.	Н.д.

Стаття 66 Закону «Про вибори народних депутатів України» покладає на комерційні ЗМІ ряд обов'язків, 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/БДПІЛ 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 саморегулюючих правил самими ЗМІ.

Світлана МАКСИМОВА, Головна редакторка «Юридичного журналу»:

«Однією з проблем цьогорічних виборів є забезпечення рівного доступу усіх учасників виборчого процесу до ЗМІ, тобто, якщо можливість представити свою позицію була надана одній партії, то інша політична сила повинна мати змогу зробити те саме на подібних умовах. На жаль, в Україні цей принцип порушуються, причому часто через те, що самі партії закривають на такі порушення очі, не звертаючись до ЗМІ з відповідними вимогами».

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 5. 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 право 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, підготовленого 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 суді упродовж 14 днів після його отримання.
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 якої 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 днів 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 потягнути негативні правові наслідки для автора відповіді, організація

Країни ЄС	Регламентация процедури реалізації права на відповідь в законах про телебачення і радіомовлення окремих країн Європи
	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 заявою про забезпечення права на відповідь) відмовлено, особа має право звернутись до суду або Вищої Ради з питань соціальних комунікацій зі скаргю 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 ефективної 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 якій 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 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 нерозміщенні 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.
Чехія	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 й 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 відповідні особи прямо зазначають 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 посилання на третіх осіб; г) якщо поширена організацією мовлення інформація відповідає 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.

Санкції за порушення засобами масової інформації вимог 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 накладання 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.

Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ, Народний депутат України:

«В законі необхідно прописати механізми захисту порушеного у ході виборчого процесу права, а також визначити способи відновлення правопорядку (оскарження та притягнення винних до відповідальності). За таких умов суди змушені будуть дотримуватися принципів виборчого права».

Олександр ПАСЕНЮК, Голова Вищого адміністративного суду України:

«Головним для політичної системи є те, що на сьогодні виборче процесуальне законодавство є стабільним: існує напрацьована судова практика розгляду таких спорів. В минулому поширеною була практика внесення суттєвих змін у виборче процесуальне попередні виборів. За таких умов суди в умовах нестачі часу на вивчення нового законодавства змушені були застосовувати новели виборчого законодавства. З набранням чинності Кодексу адміністративного судочинства в Україні процедура оскарження рішень щодо дій чи бездіяльності учасників виборчого процесу була істотно змінена».

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 запо-

- бігти 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 уможлиблює 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) в 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 загально-суспільний 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 запроваджатимуть 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) звузити 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.vybery.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 доопрацьований 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 Rec (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 Європи державам-членам в отношении гарантій незалежності громадського мовлення, прийнята Комітетом міністрів 11 вересня 1996 року на 573-й зустрічі заступників міністрів. – 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/БДПІЛ 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 ПАРЄ 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.

Д-р Хайке МЕРТЕН, Інститут досліджень німецького та європейського законодавства про політичні партії (Німеччина)

«У 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 жертвувача у випадку, якщо розмір здійсненого ним пожертвування перевищує певну межу. Не залишилися поза увагою ПАРЄ 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, у порівнянні 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 Rec (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 тіншовому 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 жертвувань 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 європей-

ських 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 регулюється 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 (наприклад 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 6. 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 ФРН почали виділятися 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, наприклад – Іспанія, Молдова, Німеччина, Сербія, Чехія. Більш детально інформація щодо умов, цілей і періодичності фінансування наводиться у Таблиці.

Таблиця 7. 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

Країна	Цілі фінансування	Умови надання бюджетного фінансування	Період фінансування
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 парламенті, місцевих радах	Отримання представництва в парламенті або відповідних місцевих радах	Вибори і міжвиборчий період
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. 2. Представництво в поточному складі парламенту – 70% визначеного обсягу бюджетного фінансування розподіляється між партіями, які отримали мандати в парламенті, пропорційно до кількості отриманих мандатів., які отримали на виборах на свою підтримку не менше 3% голосів виборців	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 адмінтерподілу – 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 мільйони 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. 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	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. Пряма щорічна підтримка діяльності фракцій і депутатів – 4 мінімальні місячні зарплати на кожен 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

Країна	Цілі фінансування	Умови надання бюджетного фінансування	Період фінансування
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 здійснюється з державного бюджету, бюджетів автономій та місцевих бюджетів за визначеними лімітами)	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 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)	Міжвиборчий період
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 *непробутовий 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, наприклад, відображено у законодавстві Ісландії, Італії, Нідерландів, Німеччини, Португалії, Франції, Чехії, Швейцарії (в окремих кантонах).

Також у багатьох країнах Європи вживаються й інші заходи непрямої 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. У 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 8. 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 виборчих 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)

Країна	Наявність/ відсутність непрямої підтримки	Безкоштовний доступ до ЗМІ, критерії доступу	Податкові пільги для партій	Податкові пільги для донорів
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	-	-	-	-
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*. У 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 9. 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	+	+	+	-	+	+
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. Забезпечення виконання відповідних положень забезпечується запровадженням кримінальної відповідальності за корупційні діяння та, в деяких країнах, торгівлю впливом,

а також іншими санкціями та превентивними заходами (забороною 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 ро-

ку № 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, що 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 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, на яких 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 щорічного 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 і з 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 вибо-

рів 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 для 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 аудиторами 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 пар-

тійних фінансів, тягне адміністративну відповідальність у вигляді штрафу розміром від 30 000 до 300 000 лей: неопублікування в 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. Так, 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 звітної 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.

Д-р Хайке МЕРТЕН, Інститут досліджень німецького та європейського законодавства про політичні партії (Німеччина):

«Німецька система партійного фінансування зосереджується на контролі внесків та прозорості фінансування. Тобто, закон робить ставку не на обмеження фінансування, оскільки обмеження не будуть ефективними. І ті, хто жертвує, і самі партії зацікавлені в тому, щоб обійти заборони, а не в прозорості та відкритості. Конституція передбачає обов'язок партій надавати інформацію про те, скільки грошей вони отримали і як їх витратили».

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 подат-

ковими пільгами, обов'язку щорічного опублікування своїх фінансових звітів в офіційних друкованих виданнях; 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 зі 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, в 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 яких на користь партії перевищує 6 500 євро, інформація про здійснене пожертвування понад визначену межу має бути негайно доведена 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).

У 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 (Diario da Republica). 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 10. 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)

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)	+
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, відповід-

но, 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, не пов'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 виборчих 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 передвиборчу 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 зі стандартами Ради Європи в частині фінансування діяльності партій та йде врозріз 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 зі 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 непрямої державної підтримки діяльності політичних партій в Україні, то вони в цілому відповідають стандартам Ради Європи та тенденціям розвитку національного законодавства європейських країн.

Так, згідно і з 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, що правда – 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 і з 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 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 непрямої 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 непрямої 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.

Незважаючи 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 фінансуватися 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 фінансуватися 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, а також 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 хабарем розуміється перевага виключно майнового характеру, яка може бути оцінена в грошовому вимірі. Натомість за отримання «переваг» немайнового характеру (у тому широкому розумінні переваг, про які 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, з одного боку, у 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, поняття 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 особи 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 опосередкова-

но 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 аудиторам-

ми, 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 передвиборчих програм у «Голосі України» та «Урядовому кур'єрі», оплату ефірного часу на передвиборчу 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 витрат на передвиборчу агітацію, в перспективі слід запровадити реалістичні ліміти таких витрат 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 витрат 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_hm/EN_parties.htm
8. Montenegro. Zakon o finansiranju politickih 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 Organica № 2/2003 dos Partidos Politicos. – <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 politickih stranaka. – <http://www.cesid.org/zakoni/sr/finansiranje.jsp>
13. Slovak Republic. Zakon и. 85/2005 zo 4. Februara 2005 o politickych stranach a politickych 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.

ТЕЗИ ВИСТУПІВ УЧАСНИКІВ МІЖНАРОДНИХ КОНФЕРЕНЦІЙ «ЯКІСТЬ ВИБОРІВ: УКРАЇНА У ВИМІРІ МІЖНАРОДНИХ ДЕМОКРАТИЧНИХ СТАНДАРТІВ» ТА «ПАРЛАМЕНТСЬКІ ВИБОРИ 2007: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ»¹

«В УКРАЇНІ ІСНУЄ НАГАЛЬНА ПОТРЕБА ВИХОВАННЯ ПОВАГИ ДО ПОЛІТИЧНИХ ПРАВИЛ ГРИ В ОСНОВНИХ ГРАВЦІВ»



Жан-Луї ЛОРАН,
Генеральний директор
з питань політичної
діяльності Ради
Європи

Вільні, чесні та прозорі вибори є визначальним питанням для становлення демократії, оскільки справедливе представництво гарантує політичну стабільність, зокрема стабільність державних інститутів. Саме по собі проведення регулярних виборів є важливим для розвитку інституційного компоненту держави. Вибори є запорукою збалансованого розподілу влади між різними політичними силами на національному, регіональному та місцевому рівнях.

Вибори є важливою подією у політичному житті будь-якої країни. Часто вони передбачають конфронтації між різними політичними силами. Однак держава повинна забезпечити якісний виборчий менеджмент у відповідності до вимог конституції. Політичні партії повинні поважати виборчі правила гри. За таких умов роль виборчих комісій є визначальною, оскільки вони сприяють вільному представленню у виборчому процесі як політичних партій, так і державних інституцій.

Виходячи зі сказаного, основними критеріями, на підставі яких міжнародні інституції оцінюють якість виборів у певній державі, є відповідність виборчого процесу стандартам проведення чесної та прозорої кампанії, а також існування спільних для усіх суб'єктів виборчого процесу правил гри. Досягнення таких цілей лежить не лише у площині законодавства.

Європейська спільнота із занепокоєнням слідкує за перебігом виборчої кампанії в Україні. Особливо увагу привертає порядок призначення позачергових парламентських виборів. Уникаючи будь-якого втручання у конституційну сферу, я хочу підкреслити, що основною проблемою є неструктурованість влади в Україні, яка блокує подальші демократичні перетворення, тому звернення до суверенної волі народу може стати шляхом до її вирішення. Рішення повинні прийматися на виборах, а не через вуличні акції громадської непокори – танки не повинні замінити дебати та суперечки.

Наразі в Україні існує чимало проблем, пов'язаних із конфліктами, що виникають між різними гілками влади. Крім того, неоднозначність та суперечність інтерпретацій положень чинного законодавства призводить до того, що нагальною є потреба виховання поваги до правил гри в політиці основних гравців (зокрема, політичних партій).

Рада Європи прагне сприяти розвитку громадянського суспільства в Україні з метою утвердження не лише поваги до міжнародних правових стандартів, а й до європейських демократичних цінностей в цілому. Ми сподіваємося, що вибори 2007 року допоможуть зробити крок вперед у процесі консолідації демократії в Україні.

¹ Міжнародна конференція «Якість виборів: Україна у вимірі міжнародних демократичних стандартів» проходила 13–14 вересня 2007 року в м. Києві; міжнародна конференція «Парламентські вибори 2007: виклики та перспективи» відбулась 21–22 вересня 2007 року в м. Донецьку.

«ЗАГАЛЬНА ТЕНДЕНЦІЯ ОЦІНКИ УКРАЇНСЬКИХ ВИБОРІВ ЯК ДЕМОКРАТИЧНИХ ТА СПРАВЕДЛИВИХ ЗБЕРІГАЄТЬСЯ»



Марина СТАВНІЙЧУК,
Заступник Глави Секретаріату Президента України, представник Президента України у Конституційному Суді України, представник Президента України у Центральній виборчій комісії

Із набуттям незалежності Україна поставила перед собою завдання імплементувати міжнародні стандарти проведення виборів і закріпити відповідні норми у своєму законодавстві. У цьому напрямку Україна рухається декількома шляхами. Перш за все, постійно вдосконалюється виборче законодавство. З одного боку, це є негативною тенденцією, адже існує загроза прийняття нового закону «під» кожні вибори. З іншого боку, для становлення молодого демократичної держави наповнення положень законів новим демократичним змістом не є справою одного дня. Не менш важливо, що змінюється і практика проведення виборів. На жаль, досі доводиться боротися із спробами певних суб'єктів виборчого процесу використати недосконалість виборчого законодавства на свою користь. Тим не менше, такий підхід властивий не лише для України, а й для інших країн з усталеною демократією.

Основні міжнародні стандарти, визнані у більшості країн світу, містяться у Загальній декларації прав людини, у Міжнародному пакті про політичні та громадянські права, в Конвенції про захист прав людини і основних свобод, в Декларації Копенгагенської наради з людського виміру, ОБСЄ та ряду інших документів, що мають універсальний характер. Тим не менше, загальний зміст міжнародних виборчих стандартів викладений у статті 21 Загальної декларації прав людини, яка передбачає, що кожен громадянин має право брати участь в управлінні держав-

ними справами безпосередньо, або за посередництвом вільно обраних представників. Тобто, воля народу має стати основою діяльності уряду і бути виражена в періодичних нефальсифікованих виборах, які повинні проводитися із забезпеченням загального та рівного виборчого права шляхом таємного голосування, або за допомогою інших рівнозначних форм, що забезпечують свободу голосування. Виходячи з цього, з одного боку, можна виділяти класичні принципи виборчого права, які були згадані вище; з іншого – говорити про інші засади формування представницьких органів, які є не менш важливими, а саме: періодичність виборів, їх чесний і справедливий характер, реалізація виборчих прав під час виборчого процесу тощо. Ці принципи можуть бути закріплені як норми матеріального або процесуального права. Наразі в Україні поступово формується процесуальне виборче законодавство, що повинно забезпечити виконання передбачених у законодавстві виборчих прав.

Позачергові вибори, що наразі тривають в Україні, є надзвичайно складними. В першу чергу, це пов'язано із стислими строками проведення. Тим не менше, загальна тенденція оцінки виборів як демократичних та справедливих, що була отримана у 2006 році, зберігається. Тому я сподіваюся, що Виборчий кодекс, який має бути прийнятий за сприяння Венеціанської комісії, зможе процедурно забезпечити ті стандарти, що на сьогодні існують у Європі та світі.

«БІЛЬШІСТЬ ПОВИННА РОЗРОБИТИ ТАКІ ПРАВИЛА, ЯКІ САМА ПОГОДИЛАСЯ Б ПРИЙНЯТИ, ОПИНІВШИСЬ У МЕНШОСТІ, А МЕНШІСТЬ НЕ ПОВИННА ВИСУВАТИ ВИМОГИ, НЕПРИЙНЯТНІ ДЛЯ НЕЇ ЯК БІЛЬШОСТІ»



Андре КВАКСТАД,
Експерт Венеціанської Комісії, член Парламентської Асамблеї Ради Європи (2001–2005, Норвегія)

Конфлікти, пов'язані з виборчим законодавством, є характерною ситуацією для країн пострадянського простору. Причому поширеною є практика їх вирішення напередодні виборів, що передбачає часткове виключення політичного компонента із виборчої кампанії. Предметом активних дебатів є визначення суб'єкта маніпуляції виборчими процедурами, а також те, як таку маніпуляцію оцінювати – як зловживання чи як необхідне регулювання?

Перебіг виборчої кампанії (зокрема в частині інформування населення) є надзвичайно важливим для проведення чесних і демократичних виборів. Без реальної конкуренції сторін виборці не можуть зробити зважений вибір щодо того, за кого голосувати. З метою уникнення неповностань та непорозумінь у процесі організації виборчих перегонів Венеціанська комісія розробила Кодекс належної практики (Code of Good Prac-

tise), який містить рекомендацію щодо уникнення внесення змін до виборчого законодавства напередодні виборів. Прагнення забезпечити таку стабільність не суперечить решті принципів і процедур Кодексу, адже рекомендація дозволяє реформи законодавства про вибори, якщо на це є згода більшості учасників виборчого процесу або якщо зміни допоможуть уникнути конфліктів і непорозумінь у ході кампанії.

На мою думку, виборчі питання потребують якнайширшого обговорення, тому позиція меншості повинна враховуватися (особливо зважаючи на те, що більшість і меншість періодично міняються місцями у політичному процесі). Таким чином, більшість повинна розробити такі правила, які сама погодилася б прийняти, опинившись у меншості, а меншість не повинна висувати вимоги, неприйнятні для неї як більшості.

Що стосується безпосереднього застосування виборчого законодавства, то головною проблемою є правові колізії, закладені у тексті законів. Способом уникнення законодавчих суперечностей є ретельне обговорення положень закону в парламенті за участі різних учасників процесу нормотворчості. Підставою для дискусії є питання деталізації положень виборчого закону, а також розподілу повноважень між органами адміністрування виборчого процесу. Тобто, йдеться про баланс між гнучкістю та стабільністю. Зважаючи на це, парламенту слід вирішити, на кого – на центральну виборчу комісію чи на органи виконавчої влади – покладатиметься обов'язок вирішувати можливі суперечності, причому якомога швидше.

Тим не менше, незважаючи на спосіб розробки і прийняття закону про вибори, неможливо

передбачити усі можливі проблеми, пов'язані з його застосуванням. Якщо рішення або результати, що мають місце у ході виборчого процесу, є суперечливими або підлягають оскарженню, повинні існувати правила, які дозволять розібратися у ситуації, причому досить швидко.

Підбиваючи підсумок, хочу зазначити, що для відповідності виборчого процесу демократичним стандартам не достатньо належного законодавства та його застосування. Демократичне врядування передбачає особливий спосіб мислення, який означає повагу до позиції опонента. Якщо переможці виборчих перегонів не змінюють те, проти чого виступали, перебуваючи у меншості, вони не спроможні виховати повагу ні до себе, ні до демократичних інститутів.

«АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ ГОТОВА ДО РОЗГЛЯДУ ВИБОРЧИХ СПОРІВ КАМПАНІЇ-2007»



Олександр ПАСЕНЮК,
Голова Вищого адміністративного суду України

Система судів продемонструвала спроможність вирішувати пов'язані з виборами справи. Водночас окремі аспекти організації виборчого процесу потребують істотного вдосконалення, адже отримання схвальних відгуків іноземних представників не є самоціллю. Ми маємо дбати про зручність цього процесу для наших виборців, а тому бути максимально самокритичними.

Наразі прийнято розглядати вибори як політичний процес, але вони є процесом також юридичним, а отже, чітко регламентованим. Однією з умов забезпечення вирішення судових виборчих справ є стабільність виборчого законодавства. Кодексом адміністративного судочинства віднесено врегулювання виборчих відносин до компетенції адміністративних судів та встановлено особливості провадження по виборчих спорах. Отже, адміністративна юстиція відіграє досить важливу роль у політичному житті суспільства, саме тому від якості адміністративного судочинства в першу чергу залежить суспільна злагода і впевненість співвітчизників у завтрашньому дні.

Говорячи про проблеми виборчого процесу на позачергових парламентських виборах, не можна проігнорувати стан адміністративного судочинства. Правосуддя у виборчих справах здійснюється Вищим адміністративним судом України, апеляційними судами та окружними адміністративними судами, а в окремих випадках – місцевими загальними судами. Чотири роки гальмувався процес утворення цієї спеціальної гілки правосуддя, що мала стати арбітром конфліктів між громадянином і державними структурами. Попри всі труднощі, система адміністративної юстиції поступово утверджується в Україні, що є одним із найвагоміших досягнень судової реформи. Вже два роки Вищий адміністративний суд переглядає справи у порядку касації, а також вирішує справи щодо встановлення ЦВК резуль-

татів виборів і референдуму. Рішення Вищого адміністративного суду в таких справах є остаточними, що забезпечує швидкий та ефективний розгляд справ. За нетривалий період нашої діяльності ми вже пройшли першу апробацію щодо розгляду виборчих справ в умовах кампанії 2006 року.

Зі стартом виборчого процесу почали надходити скарги до адміністративних судів. Із серпня 2007 року Вищим апеляційним судом як судом першої інстанції розглядаються судові справи щодо оскарження дії чи бездіяльності ЦВК. Для оперативного розгляду справ встановлено графік оперативного чергування суддів. За моїми даними, до Вищого адміністративного суду за період з 2 серпня 2007 року по 12 вересня надійшло 16 апеляційних скарг на рішення окружного адміністративного суду м. Києва, що розпочав свою діяльність 31 липня поточного року і є єдиним органом, до якого можуть бути оскаржені дії чи бездіяльність ЦВК. За вказаний період переглянуто всі оскарження рішень, із 16 судових справ рішення 14 судів першої інстанції залишено без змін, апеляційні скарги – без задоволення, лише одне рішення скасоване частково, одне – скасовано частково та повернено до суду першої інстанції для розгляду по суті. Це свідчить про правильне застосування судом першої інстанції процесуального та матеріального права при вирішенні адміністративних справ.

Для виявлення проблем, що виникали у процесі розгляду судових справ здійснено вивчення судової практики у справах, пов'язаних з виборчим процесом 2006 року. Це засвідчило, що випадки неоднозначного вирішення судових справ були пов'язані з суперечностями у нормативному регулюванні виборчих правовідносин. За результатами узагальнення Пленумом Вищого адміністративного суду України 2 квітня

2007 року прийнято постанову № 2 «Про практику застосування адміністративними судами положень про адміністративне судочинство України під час розгляду правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом», яка охопила всі проблемні питання: визначено склад суду, розкрито вимоги щодо спору, строки звернення до суду, строки вирішення справи та інші важливі питання. Для належного розгляду справ, пов'язаних з

виборчим процесом, Вищим адміністративним судом створено Консультативну раду по застосуванню виборчого законодавства. Отже, об'єктивно оцінивши проведену роботу по підготовці адміністративних судів до виборчої кампанії-2007, констатуємо готовність адміністративної юстиції до розгляду виборчих спорів.

«МАНІПУЛЯЦІЯ З БОКУ ВЛАДИ ПЕРЕТВОРИЛАСЯ НА МАКРОЧИННИК НА ВИБОРАХ»



Борис БЕСПАЛИЙ,
Народний депутат
України III–V скликання

Відомо, що від якості виборів залежить ефективність управління в державі. Правовий фон виборів 2007 року – це подвійні стандарти та повне беззаконня. Зокрема це стосується неоднозначного тлумачення положень закону, його застосування або незастосування в залежності від вигод ситуації, відвертий тиск на чиновників тощо. Подвійні стандарти практикуються також і під час посилення на практику західних демократій. Якщо в Канаді на законних підставах проводяться дострокові вибори, це не означає, що в Україні можна незаконно розганяти Верховну Раду. Парламент є представницьким органом, що отримує владу від народу. За депутатів, що зараз представлені в українському парламенті, проголосувало приблизно 19 мільйонів громадян. За Президента України В. Ющенка у другому турі президентських виборів 2004 року проголосувало приблизно 11 мільйонів виборців. В результаті парламент, що має такий високий рівень легітимності, дозволив себе розігнати без законних підстав!

Особливістю цьогорічних виборів в Україні є те, що влада на них виступає як активний гравець. По-перше, уряд бере участь у перегонах. По-друге, наразі президент, на відміну від свого

попередника, бере активну участь у виборчій агітації, виступаючи у ролі так званого «граючого судді». По-третє, варто пам'ятати, що державні адміністрації, члени яких є державними службовцями, не мають брати участь у виборчій кампанії, але в силу того, що їхні голови часто очолюють виборчі штаби партій, участі цих органів у перегонах не уникнути. Отже, в Україні існує проблема масованого адміністративного ресурсу. Зараз можна спостерігати використання влади всіма, хто її має, – від голови сільради до Президента. Маніпуляція з боку влади перетворилася на макрочинник. Ситуація, яка склалася, є кроком назад у порівнянні з минулим роком. Ця виборча кампанія в деяких аспектах може нагадувати рух вперед по вагону, що рухається назад. Україна котиться до авторитаризму, волюнтаризму та адміністративної сваволі.

За таких умов, я думаю, що велике значення матиме міжнародний контроль. Зокрема він має запобігти скасовуванню результатів виборів на окремих виборчих дільницях через адміністративні суди. Тим не менше, можливості такого контролю не варто переоцінювати.

«В УКРАЇНІ ІСНУЄ ПРАКТИКА ЧАСТИХ ЗМІН ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЩО НЕ СТИМУЮЄ СТАБІЛЬНІСТЬ ПОВЕДІНКИ УЧАСНИКІВ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ»



Д-р Ханс-Дітер КЛІНГЕМАН,
Експерт з питань
консолідації та посилення демократичних політичних систем,
Центр соціальних досліджень (Берлін, Німеччина)

Проведення виборів відповідно до демократичних стандартів є важливим. Тим не менше, таке завдання не можна розглядати як самоціль, оскільки завжди існує зовнішня мета, яка лежить поза межами виборчого процесу. Конфлікт полягає в тому, що сили, які перемагають на виборах, після закінчення кампанії часто бувають неспроможні присвятити себе вирішенню нагальних проблем суспільства та держави.

Варто погодитись, що роль органів адміністрування виборів є ключовою для легітимного розподілу влади. Відповідні інституції повинні виконувати свої обов'язки так, щоб досягти найкращого результату шляхом обмеження неналежної поведінки та запровадження уніфікованих санкцій. Повинні існувати певні норми, у дотриманні яких зацікавлені і чиновники, і політичні партії, і громадяни.

На жаль, в Україні існує практика частих змін виборчого законодавства, що не стимулює стабільність поведінки учасників виборчого процесу. Змішана виборча система та відсутність практики відповідальності депутата перед своєю партією призвели до того, що протягом періоду з 1998 по 2002 рік 66% членів парламенту перейшли з однієї фракції до іншої (ця цифра включає також так званих «незалежних» депутатів). Аби виправити ситуацію, у 2006 році виборча система була змінена на повністю пропорційну. Тим не менше, наразі актуальною для України проблемою є блокування дрібних партій з метою подолання прохідного бар'єру за відсутності спільної програмної бази. Тобто, реалізація політики та вирішення проблем – завдання, які можна вважати зовнішньою метою проведення якісних виборів – перебувають поза увагою політичних сил під час перебігу виборчої кампанії.

Припустимо, що ці вибори проведуть дуже відповідальні та вмотивовані люди, зацікавлені у чесному та прозорому голосуванні з метою формування легітимного парламенту та організації ефективного врядування. На жаль, в Україні таку ситуацію уявити досить важко, оскільки конституційне регулювання, пов'язане із системою розподілу влади, створює перешкоди для її втілення в життя. Неефективність влади змушує громадян оцінювати політичну систему в Україні як погану. Громадську думку в Україні

коротко можна проілюструвати так: по-перше, громадяни прагнуть демократії; по-друге, існує величезний розрив між реальною та ідеальною (уявною, бажаною) суспільно-політичною ситуацією в країні; по-третє, показово, що наразі рівень довіри інститутам громадянського суспільства є значно вищим, ніж органам влади, зокрема – парламенту.

«У ВИБОРЧОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ ЗАКЛАДЕНА СУПЕРЕЧНІСТЬ ПРОЦЕДУР»



Євген РАДЧЕНКО,
Офіс Координатора
ОБСЄ в Україні

Хочу привернути увагу учасників конференції до деяких, на мій погляд, важливих міжнародних стандартів чесних і прозорих виборів, а також запропонувати своє бачення того, як вони можуть бути запроваджені в Україні. Цікаво, що формально стандарти, про які я говоритиму, відображені у чинному українському законодавстві.

Перший – це прийнята у 1994 році Декларація про критерії вільних і справедливих виборів. Цей документ регулює ряд моментів, які не можна ігнорувати при розробці виборчого законодавства та при його застосуванні. Це стосується, наприклад, такої тези: кожен дорослий громадянин має право доступу до рівносторонньої, вільної та рівної процедури реєстрації виборців. У зв'язку з останньою редакцією закону про вибори народних депутатів включення чи виключення виборця залежить від того, чи перетинав він протягом останніх двох місяців кордон України, що не можна вважати рівною процедурою реєстрації виборців. Необхідно звертати увагу на такі речі в при розробці виборчого законодавства.

Друге – ми не повинні забувати, що крім пакту «Про політичні і громадянські права», є ще коментар до нього, розроблений відповідним комітетом ООН з прав людини в 1996 році. Цей коментар визнає та закріплює право кожного громадянина брати участь в управлінні державою, голосувати та бути обраним. Це означає, що документ застерігає від створення так званих партokratичних виборчих систем. Якщо ми спробуємо порівняти законодавство про вибори народних депутатів України, Президента України, про місцеві вибори, а також про референдуми, то ми побачимо повну невідповідність, а часто – і взаємну суперечність певних процедур. Якщо брати кожен виборчий закон і покроково зіставляти його з міжнародними документами, то дійдемо висновку, що в цілому українське виборче законодавство відповідає міжнародним стандартам. Однак якість реалізації його положень не дає підстав бути такими оптимістичними.

«НА СЬОГОДНІ МАСШТАБНІ ФАЛЬСИФІКАЦІЇ НЕМОЖЛИВІ, ОСКІЛЬКИ МІЖ ПОЛІТИЧНИМИ СИЛАМИ ПАНУЄ АТМОСФЕРА ВЗАЄМНОГО КОНТРОЛЮ»



Вадим КАРАСЬОВ,
Директор Інституту
глобальних стратегій

В Україні відбулося кілька конкурентних виборів, що дозволяє оцінювати якість української виборчої системи. Цьогорічна виборча кампанія актуалізувала ряд тенденцій, які наразі визначають особливості політичного процесу в нашій державі.

По-перше, варто звернути увагу на особливості фінансування виборчої кампанії. Йдеться про те, що основні політичні партії фінансуються обмеженою групою спонсорів. А міноритарним партіям потрібно або шукати спонсорів, або залишатися на узбіччі політичного життя, оскільки в Україні відсутнє фінансування партій середнім класом або пересічними громадянами.

По-друге, розвиток публічної сфери характеризується гіперпублічністю та домінуванням візуального, кліпового, сигнального жанру політичної агітації, від чого страждає змістовність і аналітичність кампанії. Іншими словами, укра-

їнський виборець мало читає, але багато дивиться телевизор. Тому саме телебачення є основним носієм політичних повідомлень – головним каналом комунікації. В результаті домінують не реальні політики і події, а їхні образи.

По-третє, у політичному дискурсі активно пропагується гіпотеза фальсифікації. Причини цього такі: реальна загроза фальсифікації; створення приводу для оскарження результатів голосування в судах у разі незадовільного для певної політичної сили результату; можливість прозвітувати перед фінансовими спонсорами за витрачені кошти тощо. Заспокоює те, що на сьогодні масштабні фальсифікації неможливі, оскільки між політичними силами панує атмосфера взаємного контролю.

По-четверте, існує проблема якості соціологічних досліджень. З одного боку, поширеною є закрита соціологія, яка не оприлюднюється, а з

іншого – замовлені опитування, які спрямовані на маніпуляцію громадською думкою. Якщо реальні результати голосування не відповідатимуть поширюваним у ході виборчої кампанії даним, є підстави для того, аби спекулювати навколо можливих фальсифікацій виборів.

Отже, в Україні з'явилися власні неформальні норми та правила ведення виборчої кампанії, які слід враховувати при її вивченні.

«ВЛАДА НЕ МОЖЕ НАБЛИЖАТИСЯ ДО УРНИ ДЛЯ ГОЛОСУВАННЯ, ОДНАК ВОНА МОЖЕ СПОСТЕРІГАТИ ЗА МІШКОМ З ГРОШИМА»



Д-р Хайке МЕРТЕН,
*Інститут досліджень
німецького та євро-
пейського законодав-
ства про політичні
партії (Німеччина)*

Перш за все, зроблю короткий екскурс у виборчу систему ФРН. У ФРН стабільність партійної системи гарантує 5% прохідний бар'єр для партій на парламентських виборах. Конституція гарантує кожному громадянину право вибору, яке є загальним, рівним, вільним, прямим і таємним. Будь-який вплив або порушення цього права можна пояснити або виправдати лише на конституційних засадах. Представництво у парламенті залежить не лише від партійних списків, а й від особливостей висування кандидатів: якщо кандидат балотується в певному окрузі від партії, яку у цьому окрузі традиційно підтримують, це є фактично гарантією його перемоги. Саме тому держава приділяє увагу складанню партійних списків під час виборів, а також слідкує за процесом їх складання. Такий правовий принцип є гарантією внутрішньопартійної демократії та забезпечення прозорості виборчого процесу в Німеччині.

Розгляд системи партійного фінансування у ФРН почну з латинського прислів'я: «Гроші є нервом усіх речей», тобто проблема фінансування партій є завжди центральною. Тим не менше, виникає питання: чому держава повинна турбуватися про партійні фінанси? Відповідь – прагнення забезпечення рівності виборчих прав усіх громадян. Для суспільства характерна нерівність (зокрема фінансова), але рівність можливостей – основа демократії. Таким чином, для Німеччини характерна така ситуація: влада не може наблизитися до урни для голосування, однак вона може спостерігати за мішком з грошима. Правова регуляція партійного фінансування є необхідною, оскільки за таких умов політичну владу не можна буде купити.

У ФРН існують два юридично обґрунтовані пласти фінансування – державне та приватне. Спершу розкажу про державне фінансування партій. Якщо партія не має сильного осередку в певному виборчому окрузі, вона не буде конкурентноспроможною. Цікаво, що існує закон про діяльність політичних партій, який містить регулювання партійних фінансів, тим не менше, в конституції про фінансування не йдеться. Отже, державне фінансування має два елементи: з одного боку, партії отримують по 70 євроцентів за кожен голос, відданий у підтримку цієї партії на виборах, з іншого – по 38 євроцентів за кожен євро індивідуальних пожертв або внесків громадян у фонд партії. Тобто, фінансування залежить

від кількості виборців та від обсягу фінансування. Цікавим поняттям у системі партійного фінансування Німеччини є так звана «відносна верхня планка», яка встановлює обмеження на отримані від держави кошти обсягом бюджету цієї партії. Тобто, партія може отримати від держави стільки, скільки отримує від громадян. Крім того, існує «абсолютна верхня планка»: аби партії не могли необмежено себе фінансувати, конституційним судом було встановлено обмеження – 133 млн. євро на рік власного фінансування. Державне фінансування спрямоване на підтримання усіх партійних заходів. Не існує фінансування передвиборчої боротьби партій, яке існувало раніше, але було скасоване. Єдиною передвиборчою пільгою є надання безкоштовного ефірного часу на державному телебаченні для передвиборчої агітації.

Що стосується приватного фінансування партій, то воно також регулюється законом. Воно складається із членів внесків партій, внесків окремих депутатів (мандатних внесків) і пожертв. Німецька зосереджується на контролі внесків та прозорості фінансування. Тобто, закон робить ставку не на обмеження фінансування, оскільки обмеження не будуть ефективними. І ті, хто жертвує, і самі партії зацікавлені в обході заборони, а не в прозорості та відкритості. Конституція передбачає обов'язок партій надавати інформацію про те, скільки грошей вони отримали і як їх витратили. Пожертви більше 10000 євро на рік не можуть бути анонімними, а якщо пожертви перевищують 50000 євро, імена жертводавців мають бути опубліковані. Існують джерела, з яких заборонено отримувати фінансування: від іноземців і від організацій, що працюють в рамках державної влади, анонімні пожертви більше 500 євро. Така прозорість фінансування досягається щорічною звітністю про надходження, витрати та майно партій. Такий звіт подається голові Бундестагу, контролюється і публікується. Логічним є питання щодо правдивості даних, оприлюднених у такому звіті. Саме держава не має права контролювати правдивість даних, оскільки партії відокремлені від держави, однак вона може найняти незалежних аудиторів. Помилки у звіті можуть призвести до накладення санкцій у вигляді штрафу, сума якого має вдвічі перевищувати суму маніпуляції або кримінальну відповідальність осіб, через який помилка стала можливою.

«МЕХАНІЗМ КОНТРОЛЮ ВИДАТКІВ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ ВИКЛЮЧНО ФОРМАЛЬНИЙ»



Денис КОВРИЖЕНКО,
Експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив

На сьогоднішній день проблема прозорості та запровадження державного фінансування політичних партій є актуальною в усьому світі. З одного боку, після Другої Світової Війни політики усвідомили, що виключно за рахунок індивідуальних внесків партійна система існувати не може. З іншого боку, запровадження державного фінансування повинно було передбачати зовнішній контроль з метою забезпечення прозорості цього процесу. Зараз для європейських країн характерною є тенденція врегулювання фінансових питань. Навіть у країнах, для яких сфера партійних фінансів ніколи не була предметом законодавчого регулювання (наприклад Великобританія, країни Центральної та Східної Європи), усвідомили необхідність регулювання фінансових аспектів діяльності партій.

Наразі на рівні Ради Європи існують кілька документів, що регламентують сферу партійних фінансів. Базовим із них є Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1516-2001. Крім того, існують відповідні правила Венеціанської комісії, що стали прелюдією для розробки названого документу, та рекомендація, розроблена Комітетом міністрів Ради Європи на виконання базової Рекомендації, яка деталізувала її положення.

Якщо проаналізувати згадані напрацювання Ради Європи, то коротко їх можна звести до кількох правил. Перш за все, необхідним є запровадження державного фінансування політичних партій, яке б не ставило їх у залежність від держави та не відривало від електорату. Державне фінансування не повинно консервувати політичну систему, що може стати наслідком того, що воно призведе до послаблення дрібних партій, які не можуть змагатися за публічні кошти.

Другий аспект – обмеження приватних внесків, зокрема корпоративного фінансування та

фінансування виборів кампаніями, які є контрагентами уряду. Крім того, важливим моментом є запобігання конфлікту інтересів у сфері політики та торгівлі впливами (йдеться, наприклад, про тіньове лобювання та пов'язані з цим процеси).

Однак найважливіший момент – це запровадження на національному рівні процедур, які б дозволили проконтролювати та забезпечити дієвість названих механізмів.

Що стосується України, то проблем, пов'язаних із системою фінансування політичних партій, дуже багато. По-перше, на сьогодні державного фінансування як такого не існує, оскільки Законом про державний бюджет були зупинені відповідні положення Закону про політичні партії, тому державні кошти не виділяються. По-друге, існують проблеми, пов'язані з конфліктом інтересів із декларуванням доходів осіб: кандидат у депутати за законом зобов'язаний подати інформацію про свій майновий стан, а видатки ні декларуються, ні контролюються. По-третє, актуальною є проблема дієвості механізмів контролю видатків партій, оскільки на сьогодні він є виключно формальним: і виборчі комісії, і Головне контрольно-ревізійне управління обмежуються у своїх контрольних функціях лише інформацією, поданою у звітах, і не можуть організувати аудит з метою отримання об'єктивних висновків щодо видатків партій на виборчу кампанію. І останнє – це відсутність системи відповідальності, оскільки за чинним законодавством юридичні особи за порушення виборчого законодавства відповідальності не несуть. Крім того, відсутня система моніторингу, а також суспільний контроль за системою партійних видатків.

«КОМУНІКАЦІЯ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ МАЄ ЗАСНОВУВАТИСЯ НА ВЗАЄМНІЙ ДОВІРІ ТА МАТИ ПОСТІЙНИЙ ХАРАКТЕР»



Крістіна ЛЕМОН,
Експерт Венеціанської
Комісії, старший
адміністративний
посадовець, Виборча
комісія (Швеція)

Незважаючи на те, як визначати громадянське суспільство (як «народ», політичні партії, школи, НУО, медіа тощо), існує обов'язок взаємодії органів влади з ними. Причому така взаємодія повинна бути двосторонньою: по-перше, «органи влади – громадянське суспільства»; по-друге, «громадянське суспільство – органи влади» із власними потребами та вимогами щодо надання необхідних послуг та інформації.

Одночасне надання послуг та інформації є цілком можливим. Напередодні останніх виборів у Швеції (2006 рік) набув чинності новий закон про вибори, який закріпив дві норми, що суттєво вплинули на електоральну поведінку: перша – нові умови голосування наперед; друга – обов'язок пред'являти документи, що посвідчують особу, на виборчих дільницях. Це виявилось

великою проблемою, оскільки у населення виникло чимало питань. Було організовано безкоштовну телефонну лінію, по якій громадяни могли отримати відповіді на питання що їх цікавили; причому питань виявилось значно більше, ніж у 2002 році, коли практика телефонної лінії щодо виборчих питань була започаткована. Це допомогло нам зрозуміти важливість передбачення та планування усіх технічних моментів, пов'язаних із комунікацією з населенням.

До речі, на перший погляд, тривіальне питання, яке повинно братися до уваги, – це мова, зокрема інтонація та стиль. Під час кампанії з організації референдуму 2003 року у Швеції повідомлення для громадян були перекладені на 20 мов, однак перекладачі, які прагнули дотримуватися формальних вимог, абсолютно не зва-

жали на те, ЯК вони говорять. В результаті переклад виявився дуже формалізованим та малозрозумілим. Шведи зробили висновок: на сьогодні усі перекладачі повинні використовувати нормальну (просту) мову та зважати на інтонацію свого глосу.

Існує кілька шляхів, як дізнатися про потреби і вимоги громадянського суспільства, які передбачають поєднання мови, змісту та каналів зв'язку. У Швеції до недавнього періоду органи влади знали про це досить мало. Наразі у нас стала поширеною практика консультування з громадськістю перед виборами та після завершення кампанії з метою зібрання необхідних оцінок. Результат таких змін виявився досить позитивним: влада обізнана з реальними проблемами громадянського суспільства, яке, в свою чергу, може впливати на процес ухвалення рішень щодо виборчого процесу. Така взаємна обізна-

ність про мотиви та моделі поведінки є запорукою заснованої на довірі взаємодії.

Важливим є питання часу (моменту, періоду) взаємодії влади з громадськістю. Чи повинна вона здійснюватися виключно у виборчий період чи між виборами також? Чи не є школи підходящим місцем для роботи з громадськістю у міжвиборчий період? Чи потрібно ознайомлювати молодих людей з особливостями процедури голосування? Дослідження свідчать, що політична освіта у молодому віці сприяє формуванню політичної культури у громадян. Тому практику запровадження щорічних виборів у школах варто оцінювати як позитивну.

Таким чином, порушені питання привертають увагу до важливості комунікації влади з громадськістю, яка повинна мати постійний характер.

«ФУНКЦІЇ УКРАЇНСЬКИХ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ НЕВЛАСТИВИ ГРОМАДСЬКОМУ СЕКТОРУ В КРАЇНАХ РОЗВИНУТОЇ ДЕМОКРАТІЇ»



Ірина БЕКЕШКІНА,
Науковий керівник
Фонду «Демократичні
ініціативи»

Непередбачуваність результатів виборів свідчить про наближення України до демократичних стандартів. Тим не менше, напередодні виборів існує відчуття тривоги, оскільки ситуація під час і після них буде дуже складною. Тому громадським організаціям необхідно буде зайняти виважену та активну позицію.

Взагалі, порівнюючи Україну з країнами розвиненої демократії, доводиться визнати, що набір функцій, які виконують громадські організації, свідчить про недостатній рівень демократичності нашої політичної системи, оскільки ці функції є невластивими громадському сектору. По-перше, електорат усіх політичних сил в усіх регіонах підтримує активність громадських організацій під час виборів. По-друге, основною діяльністю третього сектору, яку підтримує населення, є контроль процесу підрахунку голосів і порушень під час виборів. В якій демократичній країні громадськість контролює підрахунок голосів?! У нас же це потреба...

Інша проблема – це безпрецедентно високий рівень недовіри населення до результатів виборів. Більше половини вважають, що результати будуть або перекручені, або повністю сфальсифіковані. При цьому найбільше очікують фальсифікацію у регіонах, які не підтримали проведення позачергових виборів, а саме – схід і південь. Як це не дивно, електорат цих територій особливо великі надії покладає на контроль порушень під час виборів, тобто покладаються на спостерігачів. Але цікаво, що міжнародним спостерігачам з Європи довіряють на заході України, але не довіряють на сході; спостерігачам від СНД довіряє схід, але не захід. Спостерігачам від громадських організацій довіряють всюди! Це – позитив цього річного кампанії.

Чим виборча система в Україні не відповідає міжнародним стандартам? Системою інформування виборців. Необхідно проводити дебати за умовно кажучи, «шведською моделлю», яка передбачає можливість різних соціальних груп поставити представникам партій-кандидатів питання щодо вирішення конкретних проблем. Після усіх виборчих перегонів в Україні соціологи питали у виборців: чому вибори так і не стали демократичним механізмом впливу на владу? Відповідь завжди була однаковою: тому що політики не виконують своїх обіцянок. Однак якщо уточнити, що ж конкретно обіцяли, у відповідь чуємо – «нічого». Кампанія 2007 року змінила ситуацію – конкретні обіцянки є. Однак їх виконання доведеться вимагати. Саме це можуть і повинні робити громадські організації.

Ще одна невластива для розвинених країн функція громадських організацій в Україні – це проведення соціологічних опитувань. На Заході такі дослідження замовляють ЗМІ з метою подання найточнішої інформації своїм читачам, слухачам і глядачам. У нас наразі склалася унікальна ситуація: організації, що реально функціонують, мовчать, оскільки нікому не вигідно оприлюднювати результати їх діяльності, а поширюються фіктивні результати фіктивних соціологічних фірм. Причому боротися з цим важко, оскільки замовники соціологічних досліджень приховують отримані результати. У такій ситуації надзвичайно важливим є екзит-пол, оскільки результати учасників перегонів будуть дуже близькими, а в умовах тотальної недовіри до прозорості виборів опитування екзит-полів можуть виконати легітимуючу функцію.

Насамкінець зауважу, що основна робота громадських організацій розпочнеться після вибо-

рів, оскільки буде чимало оскаржень результатів. Можна припустити, що за умов приблизної рівності результатів одна із сторін їх не визнає. Тому громадському сектору вкрай необхідно ви-

значити свою роль, місію та функцію у виборчому процесі.

«ПРАВОВА КОЛІЗІЯ ДІЄ НА КОРИСТЬ ПОЛІТИКІВ»



Сьвєн ЗАХАРОВ,
Голова Правління
Української Гельсін-
ської спілки з прав
людини, співголова
Харківської право-
захисної групи

Мій виступ стосуватиметься колізії між, з одного боку, виборчим законодавством і його практикою, а з іншого – між правом на свободу вираження поглядів. В Україні виборчий закон суттєво обмежив свободу вираження поглядів. Бажаючи захистити ЗМІ від тиску з боку агресивних учасників виборчого процесу, законодавець перегнув палку, заборонивши агітацію «за» або «проти» партій і блоків у матеріалах, які не обумовлені угодою між відповідними джерелом і учасником виборчого процесу.

Деякі положення закону про вибори (зокрема розділ 8) прямо порушують норми Конституції України щодо свободи вираження поглядів, оскільки заборона передвиборчої агітації без укладення відповідної угоди не зазначена як підстава його обмеження. В той же час Основний Закон передбачає, що закріплені у ньому права та свободи можуть бути обмежені лише у передбачених законом випадках. Таким чином, розділ 8 Закону про вибори прямо суперечить Конституції.

Якщо розглянути судову практику, то жодного разу суди першої інстанції не вивчали інформацію, оскаржену суб'єктом виборчого процесу, на предмет достовірності, оскільки концентрувалися на наявності чи відсутності у цій інформації ознак агітації. Це призвело до того, що результати більшості судових процесів були проти журналістів.

Таким чином, українське законодавство містить підстави для розгляду таких проблем судом, оскільки постає питання, що важливіше: право на приватність або право на інформацію. Аналіз українського законодавства дозволяє зробити висновок, що колізія між правом на приватність і правом громадян на доступ до інформації про кандидатів у депутати бере сторону не громадськості, а тих політиків, які прагнуть перемогти на виборах.

«ПОЛІТИЧНА КРИЗА УСКЛАДНИЛА СТАНОВИЩЕ ГРОМАДСЬКОГО СЕКТОРА»



Олександр ЧЕРНЕНКО,
Речник Комітету
виборців України

Позитивною тенденцією в Україні є те, що питання доцільності участі громадськості у виборчому процесі наразі вже не дискутується. Раніше політики не хотіли допускати НУО до виборчих питань, а населення не усвідомлювало необхідності такої участі. Зараз практично 70% населення довіряють третьому сектору, тому політикам не залишається нічого іншого як погодитись із тим, що громадські організації є повноправним учасником виборчого процесу. Переломним пунктом в історії долучення громадськості до виборів стала президентська кампанія 2004 року, коли роль третього сектору важко було переоцінити. Наслідком цього стало підвищення ступеня громадської довіри до НУО.

Політична криза, яка наразі триває, ускладнює становище громадянського суспільства. Наслідком цього, зокрема, стало внесення неналежних змін до закону про вибори, оскільки поправки обговорювалися партіями у закритому режимі без звернення до експертних оцінок. Деякі положення нової редакції цього нормативно-правового акту прямо порушують права громадян, деякі істотно ускладнюють виборчий процес. Так, наприклад, не можна вважати демократичним механізм формування Центральної виборчої комісії на політичних засадах. Важливо, що загальна атмосфера роботи громадських організацій не є комфортною. Лунають постійні

звинувачення з боку політичних сил і органів влади у заангажованості. Оцінки НУО певних етапів виборчого процесу часто викликають обурення у політичних колах.

Тим не менше, громадські організації виявилися більш готовими до виборів, ніж політичні сили. Активна робота з виборцями наразі триває. Це свідчить про те, що роль громадянського суспільства на виборах в Україні є традиційно високою. За таких умов, хочу підкреслити, що той аванс довіри, яким виборці наділяють третій сектор, покладає на нього дуже велику відповідальність.

«В ЄВРОПІ ДОСТРОКОВІ ВИБОРИ ПРАКТИЧНО НІКОЛИ НЕ ІНІЦІЮЮТЬСЯ ГОЛОВАМИ ДЕРЖАВ»



Михайло РЯБЕЦЬ,
Голова Ради Фонду
сприяння демокра-
тичним виборам

Регулярні вибори є однією з ознак демократичного суспільства. Тим не менше, виникає питання: чи є Україна демократичною? Як відомо, будь-які вибори мають відбуватися згідно з конституцією. Я не впевнений, що перехід депутатів з однієї фракції в іншу є конституційною підставою для розпуску парламенту у нашій державі. Тому припинення повноважень Верховної Ради України можна вважати таким, що відбулося у неконституційний спосіб. В результаті політичну ситуацію в Україні з квітня 2007 року можна описати як «правову вакханалію», яка потребує оцінки політологів та юристів. Три неконституційні укази президента свідчать про наявність політичних домовленостей між трьома

вищими посадовцями держави. Зауважу, що проведення дострокових парламентських виборів є нормальною практикою в Європі. Однак практично ніколи ініціатором цього не виступає голова держави.

«МИ ПЕРЕЖИВАЄМО ПЕРІОД ПРОФАНАЦІЇ, ЩО ПРИЗВОДИТЬ ДО ЗНИКНЕННЯ ДОВІРИ ДО ЗАКОНУ»



Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ,
Народний депутат
України

Мене хвилює питання: чи можна у правовій державі обговорювати дієвість законодавства? Такий підхід є розхитуванням правової системи. Практика частих звернень до нього дісталася Україні у спадок від радянської епохи. Наразі ми переживаємо період профанації права (коли свобода отожднюється з примусом), що призводить до зникнення довіри до закону.

На мій погляд, заходи по забезпеченню дієвості виборчого законодавства повинні мати правовий, суспільно-політичний та організаційний (процедурний) характер. За умов урахування усіх цих моментів зміна виборчого законодавства стане реальним інструментом боротьби із зловживаннями та фальсифікацією під час виборів,

а не способом кон'юнктурного задоволення індивідуальних інтересів.

Що стосується механізмів ефективного застосування виборчого закону, то вони також мають закладатися на законодавчому рівні. По-перше, ефективність правозастосування залежить від чіткості визначення і опису змісту та обсягу прав і принципів виборчого процесу (причому йдеться не про декларативні, а про дієві принципи). По-друге, існує потреба чіткого законодавчого регулювання механізмів реалізації прав і принципів (ефективність цього кроку на пряму залежить від тривалості демократичних традицій у державі).

«ОДНІЄЮ З ПРИЧИН ПОШИРЕННЯ ПОПУЛІЗМУ В УКРАЇНІ Є ЗНИКНЕННЯ ІДЕОЛОГІЧНИХ КОРДОНІВ МІЖ РІЗНИМИ ПОЛІТИЧНИМИ СИЛАМИ»



Володимир ФЕСЕНКО,
Голова Правління
Центру прикладних
політичних дослі-
джень «Пента»

Вибори завжди є «парадом обіцянок». При цьому на практиці політики часто втрачають відчуття міри. В результаті можемо спостерігати ігнорування міжнародного досвіду ефективного функціонування партійних систем (зокрема в частині обов'язку відповідати перед виборцями).

Цьогорічна виборча кампанія в Україні дозволяє зробити висновок про дві позитивні тенденції у партійному житті. По-перше, програми політичних партій стають конкретнішими, а цифри, що ілюструють обіцянки, – більш визначеними. Зараз пропозиції, внесені партіями, дозволяють відрізнити одну політичну силу від іншої. Це свідчить про серйозніше ставлення партій до гострих суспільних питань, однак не знімає проблеми неможливості виконання певних обіцянок.

По-друге, партії перестали обмежуватися короткими виборчими програмами, розробляючи більші за обсягом та змістовніші документи.

Тим не менше, невиконання даних у ході виборчої кампанії обіцянок прямо пов'язане з головною «хворобою» української політики – політичним популізмом, який виникає через відсутність зв'язку між масштабами обіцянок і наявними для їх здійснення ресурсами.

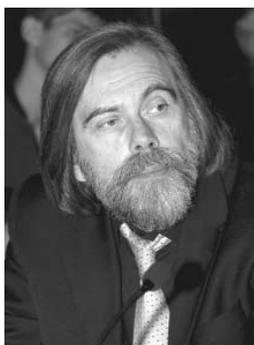
Наразі можна говорити про чимало яскравих прикладів політичного популізму в Україні. Одним із них є спекулювання навколо питання депутатської недоторканості. Однак треба пам'ятати, що цей інститут у всьому світі вважається демократичним, тому варто вести мову лише про обмеження недоторканості членів парламенту.

Ще одне питання, яке порушують політики, це процедура виборів і відкликання суддів шляхом прямого голосування населення, що повинно стати способом боротьби з корупцією у судовій владі. Тим не менше, така реформа призведе до іншої форми залежності судів – від волі спонсорів виборчої кампанії.

Однією з причин поширення популізму в Україні є зникнення ідеологічних кордонів між різними політичними силами та зневажливе ставлення до програмних розбіжностей між суб'єктами політичного процесу. За таких умов способами боротьби із політичним популізмом може стати зосередження на реальному порядку

денному політичного життя, вимоги звітів від політиків, а також поширення громадського контролю за виконанням передвиборчих обіцянок політичних партій.

«В УКРАЇНІ ІСНУЄ ПРОБЛЕМА ЗАМОВЧУВАННЯ РЕАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ І ПОЗИЦІЙ ПАРТІЙ, ЯКІ ПРАГНУТЬ СТАТИ ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНОЮ СИЛОЮ»



Михайло ПОГРЕБІНСЬКИЙ,
Директор
Центру політичних
досліджень і
конфліктології

Одним із ключових питань для української політики є співвідношення ідеології та партійної діяльності. Інституціоналізація політичних партій прискориться тоді, коли політичні сили усвідомлять свою відповідальність перед усім суспільством, а не перед обмеженими групами електорату. За таких умов, існує проблема замовчування реальних інтересів і позицій партій, які прагнуть стати загальнонаціональною силою. В такому контексті в Україні впливовим чинником, що визначає риторику партій, є перспектива президентських виборів.

Виникає питання: а чи існує в українському суспільстві реальний запит на ідеологічні партії? Думаю, відповідь на це питання не ствердна. Таким чином, політичні сили усвідомлюють необхідність розробки великих партійних програм, які б містили глобальні стратегічні цілі, однак об'єктивної потреби у цьому наразі немає.

«УКРАЇНСЬКІ ВИБОРЦІ НЕ БАЧАТЬ ПРОГРАМНИХ РОЗБІЖНОСТЕЙ МІЖ ПОЛІТИЧНИМИ ГРАВЦЯМИ»



Юрій ЯКИМЕНКО,
Директор політико-
правових програм
Центру Разумкова

Політичні партії є головним суб'єктом формування політичної системи. Коротко окреслити новітню динаміку у партійному житті України можна, звернувши увагу на ряд тенденцій, що актуалізувалися під час виборчих кампаній 2006 та 2007 років.

По-перше, відбулася загальна кристалізація партійної системи. Парламентські вибори 2006 року в Україні продемонстрували обернено пропорційну залежність між збільшенням її активних суб'єктів і зменшенням кількості переможців виборчих перегонів. Тобто, відбулося оформлення ядра партійної системи навколо парламентських партій і ще кількох активних учасників політичного життя.

По-друге, у порівнянні із ситуацією у 90-х роках ХХ ст. відбулася ротація партійних еліт. Якщо раніше домінування комуністів було очевидним, то зараз на передній план виходять нові політичні сили, сформовані в умовах незалежної України.

По-третє, намітилася тенденція переходу блокового формату суб'єктів політичного життя у партійний. Про це свідчить прагнення політичних сил створити партії на базі блоків.

По-четверте, має місце вплив великого капіталу на політику партій. Це свідчить про розширення електоральної бази основних гравців.

По-п'яте, на жаль, партійні програми наразі не зорієнтовані на стратегічні цілі, а є деклараціями загальних принципів. В результаті маємо очевидний розрив між виборчими і партійними програмами.

По-шосте, змінився характер дискусій між політичними силами: основним предметом обговорення та взаємних звинувачень є те, що вже було зроблено, а не те, що можна зробити у майбутньому. Як наслідок, електорат вважає, що програмної різниці між політичними гравцями немає, що призводить до падіння рівня довіри до політичних партій і влади в цілому.

«НАРАЗІ ІСНУЄ РЯД ЗАГРОЗ ПОДАЛЬШОМУ СТАНОВЛЕННЮ ПАРТІЙНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ»



Андрій МЕЛЕШЕВИЧ,
Декан правничого факультету Національного університету «Кієво-Могилянська академія», Ph.D.

Розвиток політичних партій є одним із механізмів успішного переходу держави до демократії, однак такий розвиток сам по собі не є достатнім для цього. Ознаками еволюції політичних партій є їхня інституціоналізація та стабільна участь у політичному житті держави. Ці ознаки дають можливість прорахувати динаміку розвитку як партій, так і партійних систем.

Інституціоналізація політичних партій передбачає здійснення ними власних особливих функцій, зміст яких полягає в участі у виборчих перегонках, а також у формуванні уряду та проведенні певної політики через нього. Якщо такі функції партія здійснює, можна говорити про її автономію, тобто здатність функціонувати незалежно від умов певного політичного середовища.

Стабільність політичних партій передбачає функціонування механізму ротачії членів, який часто діє під час виборчих кампаній. Однак повна зміна складу неприпустима, оскільки існує потреба та обов'язок партійної звітності та відповідальності перед виборцями.

Що стосується ситуації в Україні, то до 1998 року мала місце стагнація системи політич-

них партій (про це свідчить поширення явища незалежних кандидатів). Період з 1998 по 2002 роки ознаменувався стартом повільного розвитку партій. Однак наразі існує ряд загроз подальшому становленню партійної системи.

По-перше, викликає занепокоєння участь у виборах виборчих блоків, а не партій. Переформатування складу блоків від виборів до виборів нівелює партійну звітність перед виборцями. Для порівняння – законодавство про вибори робить ставку на окремі партії, а участь блоків або не заохочується, або прямо забороняється.

По-друге, в Україні існує велика кількість політичних партій, створених навколо харизматичного лідера. Така тенденція є загрозовою для процесу інституціоналізації партій.

По-третє, наразі партії не мають чіткої та стабільної електоральної бази. Усі сили апелюють до електорату на межі соціальних груп. Однак в умовах відсутності очевидних соціальних розломів в Україні єдиним чинником, навколо якого можливі такі спекуляції, є регіональна приналежність населення.

«ПОЛІТИЧНА КРИЗА ДАЛА ПОЛІТИКАМ ДОБРИЙ УРОК: ЖОДНА ПОЛІТИЧНА СИЛА В УКРАЇНІ НЕ МОЖЕ МОНОПОЛІЗУВАТИ ВЛАДУ»



Олексій ГАРАНЬ,
Професор Національного університету «Кієво-Могилянська академія», Школа політичної аналітики

Для української політики важливою проблемою є політичний популізм як спосіб комунікації політиків з населенням. Причому він стосується не лише соціальної сфери, а й використовується при мобілізації адресної аудиторії: так, наприклад, Комуністична партія порушує питання смертної кари, БЮТ планує застосувати вищу міру покарання (довічне ув'язнення) до корупціонерів у вищих органах влади, знову порушується проблема подвійного громадянства Блоком Н. Вітренко тощо.

Однак найнебезпечнішим є звернення до популістської риторики тих сил, які безпосередньо впливають на політичний процес у державі. Тут варто порушити тему референдумів. З одного боку, йдеться про ініціативу БЮТ провести референдум щодо основ конституційного ладу. І хоч говориться про його консультативну природу, саме по собі протиставлення наявної та запропонованої моделей є способом вплинути на пересічного виборця. Але експерти розуміють, що ініціаторами референдуму запропоновано крайні форми правління (американська модель парламентської республіки та парламентська республіка без президента взагалі), а тому пропозицію не можна розглядати як раціональну та конструктивну.

Референдум, запропонований Партією регіонів, фактично є порушенням тих тем, які розко-

люють країну (спекуляції на тему мови та геополітичної позиції України), що свідчить про повернення орієнтованих на певний сегмент електорату гасел. І проблема полягає в тому, що у ході виборчих перегонів політики вкидають такі гасла, провокуючи розкол країни, а після виборів із жалем констатують, що суспільство розколоте! Це є свідченням безвідповідальності політиків.

Що стосується позитивів цьогорічної кампанії, то відмінність від попередніх перегонів полягає в тому, що раніше вибори в Україні були так званою «грою з нульовою сумою» – грою на взаємознищення, коли переможець отримує все. Цим можна було пояснити запеклість і креативність кампаній. Зараз цього немає, оскільки існує певна втома і активістів, і звичайного електорату. Тобто, усі розуміють, що вибори–2007 не є грою на взаємознищення, а тому після них будуть певні спроби досягти компромісу. Наявна політична криза дала політикам добрий урок: жодна політична сила в Україні не може монополізувати владу. Тому незалежно від того, хто переможе на виборах, баланс влади буде відновлено.

«ВПЛИВ АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕСУРСУ НА ЗМІ Є МЕНШИМ У ПОРІВНЯННІ ІЗ МИНУЛОРІЧНОЮ КАМПАНІЄЮ»



Віталій ШЕВЧЕНКО,
Голова Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення

Чим виборча кампанія 2007 року відрізняється від виборів 2006 року? Головна відмінність – це зниження рівня активності партійних функціонерів, а отже, падіння загальної уваги до виборчого процесу. Основний акцент наразі роблять на технологічних підходах до впливу на електорат. Найбільш популярним інструментом завоювання прихильників є агітаційні тури. За таких умов істотно зростає роль аудіовізуальних впливів, а отже, і ролі медіа. Фактично вони роблять те, що не вдалося політтехнологам.

Тим не менше, вплив адміністративного ресурсу на ЗМІ є меншим у порівнянні із минулорічною кампанією. Він застосовується, однак

несистемно. Розглядаючи практику національних засобів масової інформації, можна констатувати, що при збільшенні кількості політичних передач обсяг порушень законодавства про участь медіа у виборчій кампанії істотно зменшився.

«ОСТАННІ ВИБОРИ ПРОДОВЖУЮТЬ ТРАДИЦІЮ НЕІДЕОЛОГІЧНИХ ВИБОРІВ В УКРАЇНІ»



Валерій ІВАНОВ,
Президент Академії української преси, доктор філологічних наук, професор

Академія української преси разом з Інститутом соціології НАН України здійснює проект «Моніторинг політичних новин і політичної реклами». Цьогорічну кампанію відрізняють ряд тенденцій.

По-перше, характерним є надзвичайно великий обсяг політичних новин (приблизно він дорівнює обсягу, що мав місце на піку президентської кампанії 2004 року). Причому рівень уваги до виборів тримається на рівні 30%. Однак збалансованість новин для виборчого періоду досить низька. Це свідчить про недостатнє представлення різних точок зору на контроверсійні події, тобто, ми увійшли у так звану «епоху джинси» – епоху прихованої реклами, що активно продається. Від такої ситуації страждає аудиторія, яка не отримує якісної інформації.

По-друге, виріс відсоток коментування політичних подій простими громадянами. Раніше коментаторами виступали журналісти або самі політики, що не можна вважати нормальною практикою. Однак роль експертів у цьому процесі вкрай незначна, що суперечить міжнародним журналістським стандартам.

По-третє, підвищується роль політичних партій: за рівнем свого впливу вони наближаються до політичних персон та інститутів, що є позитивним зрушенням у порівнянні із минулорічною кампанією. Але загальна тенденція більшої уваги до персон та інститутів зберігається.

По-четверте, покращилося висвітлення партійних програм у ЗМІ (8%), проте загальні показники є низькими. Винні у цьому не лише журналісти, а й самі партії, оскільки більшість програм носять декларативний, а не інформативний характер.

Що стосується уваги ЗМІ до безпосередніх учасників виборчих перегонів, то лідером є Партія регіонів, однак вона ж є лідером іронічно-не-

гативних оцінок. Блок «Наша Україна – Народна самооборона» (далі – НУНС) отримує менше уваги та значно менше іронічно-негативних оцінок. Якщо перейти до особистостей, динаміка інша: лідером по представленню є Президент України, обсяг уваги до якого на третину випереджає увагу до прем'єр-міністра. При цьому іронічно-негативних оцінок Ющенко отримує значно менше, ніж Янукович.

Найчастіше у ЗМІ фігурують представники НУНС. Однак лідером за синхронами (здатністю донести до аудиторії власну позицію) протягом усього періоду виборчої кампанії була Партія регіонів. Цікаво, що всі парламентські партії та Блок Литвина включно представлені в ЗМІ. Винятком є Комуністична партія, низький рівень уваги до якої можна пояснити браком коштів оплатити свою присутність на телебаченні. Що стосується реклами, то лідером за рекламними фрагментами являється Партія регіонів, на другому місці – БЮТ, але за загальним часом вперед вибивається БЮТ.

Ці вибори продовжують традицію неідеологічних виборів в Україні. Досі ми вибираємо не шлях розвитку країни, а політичних персон, тому 80% реклами іде через персони. Основний масив реклами є очевидною рекламою. При цьому має місце засилля антиреклами, час якої становить 2/3 від загального обсягу, що є найвищим показником за всю історію України (для порівняння – під час президентської кампанії 2004 року антиреклама становила лише третину від загального обсягу рекламних повідомлень).

Отже, у медійній сфері виборчої кампанії позитивні зрушення відбулися, однак також має місце і регрес у цьому питанні (зокрема це стосується поширення практики продажу новин та антиреклами).

«НАЙБІЛЬШ ПОПУЛЯРНИМ СПОСОБОМ ЗМЕНШЕННЯ НЕГАТИВНОГО ЕФЕКТУ ВІД ПОЛІТИЧНОЇ АНТИРЕКЛАМИ Є ВИРОБНИЦТВО КОНТРОЛИКІВ»



Тарас ШЕВЧЕНКО,
Директор Інституту
Медіа Права

Скажу кілька слів про роботу Експертної Ради з питань діяльності ЗМІ під час виборів. Первинними питаннями, якими займається Рада, є розгляд спірних роликів передвиборчої агітації на предмет можливості їх трансляції. В такому контексті рішення Ради є досить авторитетними, оскільки, незважаючи на рекомендаційний характер, вони можуть стати підставою для заборони трансляції. Важливість ролі цього органу у виборчому процесі варто визнати, особливо в контексті минулорічної кампанії, для якої характерно було накладання санкцій і винесення попереджень постфактум (після завершення перегонів) при відсутності втручання у ході виборчого процесу.

До питання відеореклами зауважу, що закон про вибори раніше передбачав таке: засіб масової інформації не міг відмовити у наданні ефірного часу одній політичній силі, якщо певний обсяг часу було надано іншій силі. Зараз цю норму доповнили одним реченням: відповідна відмова можлива, якщо зміст поширюваної інформації містить заклики до повалення конституційного

ладу, війни, расової та етнічної ворожнечі тощо (діянь, що прямо кореспондуються зі змістом статей кримінального кодексу) або спрямований на поширення завідомо недостовірної чи наклепницької інформації про суб'єктів виборчого процесу або кандидатів. Інших підстав для відмови (наприклад порушення адміністративного або цивільного законодавства) закон не передбачає. До того ж, якщо у названих випадках компанія не відмовить у наданні ефірного часу, вона нестиме за це відповідальність. Таке регулювання є ефективним, оскільки надає індульгенцію ЗМІ лише у критичних випадках і не перетворює їх на цензорів із важелями для маніпулювання.

Для цьогорічної кампанії характерна велика кількість антиреклами, однак практично відсутні будь-які скарги учасників перегонів щодо захисту їхніх прав. Тобто, найбільш популярним способом зменшення негативного ефекту є виробництво контроліків.

«УЧАСНИКИ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ ДО ОРГАНІЗАЦІЇ ВИБОРІВ СТАЛИ СТАВИТИСЯ ЗНАЧНО ВІДПОВІДАЛЬНІШЕ»



Володимир КОВТУНЕЦЬ,
Заступник керівника
проекту «Сприяння
організації виборів
в Україні II»

Говорячи про можливі фальсифікації на виборах 2007 року, нам необхідно оцінити той шлях, який був пройдений з 1998 року. Раніше методи фальсифікації були примітивні (просто підмінялися протоколи дільничних комісій), а учасники перегонів були настільки слабкі, що ні у кого не виникало думки перевірити достовірність документації. Тобто, реального контролю за підрахунком голосів не велося. Застосування цих прийомів на виборах 2004 року не спрацювало, оскільки і громадськість, і журналісти були добре підготовлені. Тому нашим великим досягненням є те, що у 2006 році не було навіть спроб такі очевидні технології застосувати. Наразі існують правові методи запобігання фальсифікації: діє Кодекс про адміністративні правопорушення, введені відповідні положення до Кримінального кодексу. В результаті учасники виборчого процесу до організації виборів стали ставитися значно відповідальніше.

Негативом цьогорічної кампанії є те, що серед усіх учасників виборчого процесу домінує не бажання виконати закон, а прагнення досягти потрібного результату найкоротшим шляхом. Тому мій висновок такий: у політичній культурі України панує традиціоналізм. Ми живемо не за демократією із пануванням закону, а за псевдодемократією, яка функціонує за звичаями. Еліта цю тенденцію підтримує, незважаючи на риторику про прагнення до Європи. Про це свідчить,

зокрема, якість законів, які важко виконати, оскільки ті, хто пише закони, давно «живого» виборця не бачили. З метою подолання таких проблем політики, приймаючи ті чи інші рішення, повинні пам'ятати, що наслідки їхніх рішень, а також норми закону застосовуватимуться не лише щодо інших, а й щодо них самих.

«БІЛЬШІСТЬ УЧАСНИКІВ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ РОБЛЯТЬ УСЕ ВІД НИХ ЗАЛЕЖНЕ, АБИ НАРОД НЕ ВИЗНАВ РЕЗУЛЬТАТИ ГОЛОСУВАННЯ»



Вадим КОЛЕСНИЧЕНКО,
Народний депутат
України

В цілому ситуацію в Україні протягом останнього року я як юрист оцінив би як правовий хаос і вакханалію. По-перше, позачергові вибори вирішено було проводити у неконституційний спосіб. По-друге, якість закону про вибори та внесених до нього змін є досить сумнівною. В результаті вибори стали результатом політичних домовленостей.

Наразі існує реальна загроза нелегітимності виборів в Україні. Якщо перефразувати слова Марини Ставнійчук, то кожного виборця можна уявити як маленьке дзеркало, а вибори тоді – це спроба створити велике та рівне дзеркало, яке повинно відображати політичну владу в Україні. Якщо деякі частинки випадуть, ми отримаємо викривлене дзеркало – «криву» нелегітимну владу. Протягом останніх місяців більшість учасників виборчого процесу роблять усе від них залежне, аби народ результати голосування не визнав. Вже сьогодні ми розуміємо, що досвід грудня 2004 року створив прецедент, який може стати причиною того, що результати цьогорічних виборів деякі політичні сили намагатимуться

оспорювати в судах. Парадокс полягає в тому, що у випадку визнання виборів недійсними для ще одного проведення позачергових виборів доведеться оживляти парламент, якого наразі не існує, оскільки процедури призначення повторних позачергових виборів немає в принципі – є виключно повторні чергові вибори. Тому виникає питання: можливо, розіграна в Україні схема була навмисно підготовлена для розхищення структури влади?

Наразі в Україні відсутні ідеологічні партії. Європейців цікавить питання: що ми робимо з депутатами, які не виконують рішення партії? Однозначно відповісти на нього досить складно, оскільки у нас більшість політичних сил є економічними проектами, що набувають ознак партії, тобто певним чином структуруються, а тому загальні правила функціонування політичних партій на них не завжди поширюються. Це породжує додаткову нестабільність політичного життя. Отже, виборча кампанія 2007 року створює чимало ризиків для дестабілізації влади в Україні.

«ОДНИМ ІЗ НЕДОЛІКІВ УКРАЇНСЬКОГО ПОЛІТИЧНОГО ПРОЦЕСУ Є ТАК ЗВАНА «КОРОТКА ПОЛІТИЧНА ПАМ'ЯТЬ» – ГАСЛА ПЕРЕДВИБОРЧОЇ АГІТАЦІЇ ЧЕРЕЗ ПІВРОКУ ЗАБУВАЮТЬСЯ»



Світлана МАКСИМОВА,
Головний редактор
«Юридичного журналу»

Водному з епохальних рішень Європейського суду з прав людини зазначалось, що «преса є сторожовим псом демократії». Таке визначення є справді справедливим. Саме ЗМІ повинні надавати можливість висловлювати свою позицію усім на рівних умовах. Тому у період виборів роль преси істотно зростає, оскільки більшість інформації населення отримує саме і з ЗМІ.

Яку місію повинні виконувати ЗМІ? Перш за все, стати рупором громадськості, за допомогою якого до громадян буде донесено інформацію про усі недоліки та проблемні питання виборчого процесу, про судові справи, пов'язані з порушенням виборчого законодавства, а також напрямки, у яких повинна відбуватися подальша робота. З іншого боку, вільні ЗМІ повинні стати майданчиком для комплексного обговорення виборчого процесу за участі політиків, громадськості та журналістів. Крім того, ЗМІ мають виконувати роль контролера: постійно моніторити та доносити до відома громадян інформацію про обіцянки політиків. Адже одним із недоліків українського політичного процесу є так звана «коротка політична пам'ять», яка призводить до того, що гасла передвиборчої агітації через пів року забуваються. За таких умов громадяни через ЗМІ повинні отримувати повну інформацію про проведену роботу у напрямку виконання обіцянок. Від політиків слід вимагати чіткого

формулювання зобов'язань, а потім методично відслідковувати їх виконання.

Проблемами функціонування ЗМІ у виборчому процесі є заангажованість певних джерел та війна компроматів, відсутність якісного аналітичного продукту, наявність цензури тощо. За таких умов необхідно дотримуватися міжнародних демократичних стандартів, які забороняють журналістам і власникам ЗМІ вважати себе господарями повідомлень, оскільки право громадян на інформацію не може виступати у якості товару.

Показовою є ситуація із регіональними медіа, які страждають від замовлених матеріалів. На жаль, протягом цієї кампанії представники штабів політичних партій бомбардували пресу в регіонах відповідними замовленнями, щоб обласні ЗМІ виступали першоджерелами для подальшого цитування на рівні національних медіа. Аби не стати жертвами такої практики, регіональні ЗМІ повинні ретельно перевіряти всю інформацію, яку вони поширюють.

Слід нагадати, що журналісти наділені серйозним інструментарієм для захисту своїх прав, однак практика користування цими механізмами не поширена. З одного боку, дається в знаки правовий нігілізм; з іншого – доводиться визнати, що судових рішень на користь журналістів було не так багато.

«УСІ СУБ'ЄКТИ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ ВИКОРИСТОВУЮТЬ «БІЛІ ПЛЯМИ» ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА»



Сергій ТКАЧЕНКО,
Голова Донецької
обласної організації
Комітету виборців
України

Громадські організації, що моніторять виборчий процес, існують всюди, навіть у країнах розвиненої демократії. Від української ситуація у цих країнах відрізняється тим, що діяльність НУО не розголошується, оскільки суспільство не вважає вибори проблемою, яка потребує пильної уваги з боку третього сектора. Тим не менше, у країнах Східної Європи та на пострадянському просторі такі організації діють активно та публічно.

Існує парадокс: у порівнянні з 2004 роком, коли громадські організації були особливо активні на регіональному рівні, зараз їхня активність значно знизилася. Це можна пояснити загальним зниженням рівня уваги населення до виборів. Додатковий фактор – падіння уваги міжнародних фондів до цієї проблеми, що призвело до зниження бюджету моніторингових організацій. Залучення коштів із місцевих джерел на забезпечення чесних і прозорих виборів є фактично нереальним завданням. Тобто, соціального замовлення на якісні вибори немає. В результаті більшість населення погоджується, що загроза фальсифікації виборів існує, однак питання, чи вважають громадяни це проблемою, залишається відкритим. Ще один важливий момент – розмивання політичної палітри України. «Ера примусу», яка панувала у 2004 році, змінилася ерою маніпуляції. За такої ситуації самим НУО досить

важко розібратися, які процеси мають місце в суспільному житті та як себе у них позиціонувати...

Ідеї підписання меморандумів між політичними партіями та громадськими організаціями із визначенням взаємних обов'язків є гарною, однак підписувати його треба після виборів. Лише у випадку збереження інтересу політичної сили до такої співпраці після голосування вона матиме сенс...

Позитивні зрушення щодо підвищення правосвідомості учасників виборчого процесу відбулися – очевидні фальсифікації наразі не застосовують. Однак усі суб'єкти використовують «білі плями» виборчого законодавства. Кампанія починається з того, що учасники визначають, які недоліки правового регулювання можна використати на свою користь. Це призводить до того, що перед кожними виборами законодавець створює додаткові перешкоди для зловживання. Реакцією на це стає вигадання нових способів обійти закон. В результаті виборчий процес максимально ускладнюється. Таким чином, на жаль, політичні партії не захищають права виборців, а шукають баланс власних інтересів. За таких умов завданням громадських організацій є захист прав громадян усіма доступними способами.