

2017

РІВНИЙ  
ДОСТУП ДО  
ПОЛІТИКИ

| **БІЛА КНИГА РІШЕНЬ**  
| **ЦЕНТР UA**

# ПОДЯКИ

## Рівний доступ до політики Біла книга рішень

### **ЄГОР ПОЛЯКОВ**

*автор, полісі-аналітик ГО «Центр UA»*

### **МАРІЯ ЛЕВОНОВА**

*методологічний супровід*

### **ІВАН ЛАМПЕКА**

*дизайн, верстка*

Ми вдячні за підтримку нашим партнерам – Уряду Швеції та Omidyar Network, завдяки яким проведення цього дослідження стало можливим. Цей документ підготовлено експертами громадської організації «Центр UA», яка несе відповідальність за його зміст. Думки, висновки та рекомендації належать опитаним представникам заінтересованих сторін та упорядникам цього видання і не обов'язково відображають офіційну позицію Уряду Швеції та Omidyar Network.



# ЗМІСТ

<b>ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД</b>	<b>/6</b>
<b>МЕТОДОЛОГІЯ</b>	<b>/10</b>
<b>БЛОК РІШЕНЬ 1:</b> Виборчі правила	<b>/14</b>
<b>БЛОК РІШЕНЬ 2:</b> Організація виборчого процесу	<b>/22</b>
<b>БЛОК РІШЕНЬ 3:</b> Політичні фінанси і реклама	<b>/28</b>
<b>БЛОК РІШЕНЬ 4:</b> Політична освіта громадян і якість політики	<b>/34</b>

# ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Ця біла книга є результатом консультацій із заінтересованими сторонами (стейкхолдерами) про те, якими мають бути вибори, аби забезпечити громадянам України рівний доступ до політики – гарантоване Конституцією право бути обраними на вільних і чесних виборах.

Підготовлений документ призначений передусім для народних депутатів, які планують переобиратися, державних службовців, які розробляють політику та забезпечують виконання виборчого законодавства, політичних партій, які будуть бенефіціарами нововведень, громадських організацій та експертів, які впливають на виборчий процес через моніторинг та контроль, а також громадян, зацікавлених у вирішенні проблеми рівного доступу до політики.

Низка обговорень альтернатив, викладених у зеленій книзі проблем з рівного доступу до політики, показали, що для вирішення цієї проблеми та запуску незворотних змін у цьому напрямку слід вирішити проблеми в таких сферах: *виборчі правила, адміністрування виборів, політичні фінанси,*

*медіа, а також політична освіта виборців.*

У документі виписаний перелік тих рішень в рамках кожної сфери, який більшість заінтересованих сторін визнали оптимальним для вирішення проблеми в конкретний період розвитку політичної системи України і який би враховував інтереси суспільних груп, представники яких брали участь у публічних консультаціях.

Першочергові кроки, які мають здійснити суб'єкти прийняття рішень на запит громадян, такі:

- Запровадити систему з відкритими регіональними списками на парламентських виборах
- Запровадити систему з відкритими регіональними списками на виборах до обласних рад, мажоритарну систему з голосуванням в багатомандатних округах на виборах до районних, міських та районних у містах рад

- Прийняти закон з уніфікованими процедурами адміністрування загальнодержавних і місцевих виборів, після апробації нових законів про парламентські та місцеві вибори двома виборчими циклами прийняти Виборчий кодекс, що регулюватиме всі загальнонаціональні та місцеві вибори
- Запровадити обов'язкову сертифікацію членів виборчих комісій
- Запровадити паралельний електронний підрахунок голосів шляхом сканування бюлетенів
- Створити постійні територіальні представництва ЦВК для реалізації її повноважень на місцях та більшої ефективності роботи в регіонах
- Обмежити кількість телевізійної політичної реклами, запровадити вимоги до її формату, які б сприяли її інформативності
- Запровадити обов'язкові передвиборчі дебати на парламентських виборах
- Посилити санкції за порушення норм законодавства про фінансування партій і виборчих кампаній, щонайменше збільшити суму штрафу за неподання звітів про майно та фінанси; забезпечити невідворотність покарання за порушення цих норм
- Запровадити оплату роботи депутатів місцевих рад з місцевих бюджетів
- На рівні нової політики Міністерства освіти і науки України запровадити компонент громадянської освіти в дошкільну, шкільну та вищу освіту.

Впровадження реформи є загальним питанням, оскільки найближчі чергові парламентські вибори мають відбутися у 2019 році, а місцеві – у 2020. Окремо варто зауважити, що перехід на відкриті виборчі списки в багатомандатних округах на парламентських і місцевих виборах, законодавче закріплення відповідальності суб'єктів виборчого процесу за порушення виборчого законодавства і посилення відповідальності політичних партій за непрозорість їхнього фінансування мали бути прийняті ще у першому півріччі 2015 року – згідно з Угодою про Коаліцію<sup>1</sup> депутатських фракцій «Європейська Україна».

Політична реформа є першочерговою демократичною зміною, яка буде мати наслідком ряд якісних перетворень – **зменшення ролі грошей у політичному процесі, покращення якості партійних кадрів і, відповідно, рішень, які вони прийматимуть.**

На основі цього документа громадська організація «Центр UA» буде відстоювати прийняття відповідних нормативно-правових актів, які потрібні для вирішення проблеми рівного доступу до політики.

<sup>1</sup> Текст Коаліційної угоди: [goo.gl/pFaHf9](http://goo.gl/pFaHf9).

# МЕТОДОЛОГІЯ

**Повний цикл публічної політики** (англ. – *full-fledged policy cycle*) – це алгоритм вирішення суспільно важливих проблем через врахування позицій усіх заінтересованих сторін.

Він передбачає 7 етапів:

## 1. Вироблення політичного порядку денного (policy agenda)

В одному інтегрованому документі визначаються:

- *Мета і бачення майбутнього після проведення реформи*
- *Перешкоди/проблеми, подолання яких стає пріоритетом реформи*
- *Нормативно-правові, інституційні та бюджетні зміни, які мають бути здійснені, що є сутністю реформи*

## 2. Консультації з заінтересованими сторонами та експертами

Проблеми і рішення, визначені в порядку денному, обговорюються із заінтересованими сторонами. Це робиться для того, щоб:

- *виробити зважене бачення проблем і рішень, яке враховуватиме різні позиції*
- *прогнозувати соціальні ризики та попередити їх*
- *мобілізувати підтримку тих груп, які зацікавлені в проведенні реформи*
- *нейтралізувати супротив груп, чий корупційні інтереси будуть порушені впровадженню реформи*

У рамках консультацій заінтересовані сторони можуть:

- *висловити своє бачення важливості чи неважливості проблеми, яка виноситься на обговорення*
- *погодитись або не погодитись із запропонованими рішеннями*
- *запропонувати свої рішення*

Консультації з заінтересованими сторонами проводяться у рамках підготовки як зеленої книги, так і білої.

### 3. Зелена книга проблем (green paper)

На підставі консультацій із заінтересованими сторонами укладається зелена книга проблем, у якій аналізуються позиції заінтересованих сторін щодо мети нової політики і щодо проблем, які ця політика покликана вирішити.

### 4. Біла книга рішень (white paper)

Визначені у зеленій книзі проблеми і рішення перевіряються, визначається перелік необхідних документів, які стануть втіленням нової політики. Після цього рішення оформлюються у вигляді документів.

### 5. Адвокаційна кампанія на підтримку нової політики паралельно з усіма етапами

### 6. Слухання у комітеті ВРУ

На слухання профільного комітету виносяться вимоги:

- запровадження нової політики
- внесення представленого законопроекту чи законопроекту на розгляд

### 7. Парламентські слухання у ВРУ

Від народних депутатів вимагається внесення законопроекту чи законопроектів, які стануть втіленням нової політики. Голосування за законопроекти.

Біла книга (книга рішень) з рівного доступу до політики є четвертим етапом повного циклу публічної політики, метою якого є знайти рішення для проблем, які перешкоджають реалізації **права громадян бути обраними на вільних і чесних виборах**.

У цьому документі зібрано рішення, які серед інших альтернатив були найбільш підтримуваними в рамках консультацій із заінтересованими сторонами на центральному, регіональному та локальному рівнях. Для того, щоб нова політика відображала інтереси не лише керівників кількох найвпливовіших політичних партій, але і їхніх партійців на місцях, представників інших політичних сил, депутатів місцевих рад, які планують просування у політичній кар'єрі, активістів, експертів громадських організацій та громадян, які обиратимуть представників своїх інтересів, відповідні публічні консультації були

проведені у Києві та 23 областях України. Публічні консультації відбувалися в рамках всеукраїнського туру «ЗміниТИ» з 7 лютого по 21 червня 2017 року в Житомирі, Коростені, Новоград-Волинському, Хмельницькому, Шепетівці, Кам'янець-Подільському, Кривому Розі, Дніпрі, Павлограді, Запоріжжі, Чернігові, Новгород-Сіверському, Жмеринці, Вінниці, Козятині, Полтаві, Краматорську, Маріуполі, Харкові, Первомайському, Люботині, Сумах, Охтирці, Львові, Дрогобичі, Червонограді, Ужгороді, Мукачевому, Одесі, Білгород-Дністровському, Подільську, Херсоні, Каховці, Скадовську, Миколаєві, Первомайську, Луцьку, Володимир-Волинському, Сарнах, Рівному, Дубно, Чернівцях, Тернополі, Івано-Франківську, Новоукраїнці, Кропивницькому та Черкасах<sup>2</sup>.

Окрім того, були враховані позиції груп інтересів на національному рівні, отримані в рамках публічних консультацій і глибинних інтерв'ю на етапі підготовки зеленої книги проблем<sup>3</sup>.

Блоки рішень цього документа не були виписані більш детально, оскільки зворотний зв'язок, отриманий на регіональному та локальному рівнях, потребує подальшого вузькоекспертного доопрацювання. Відповідна конкретизація кожного рішення буде відбуватися на етапі розробки документів та підготовки планів їх адвокації спільно з партнерськими організаціями. У той же час, документ містить чіткий перелік позицій, які мають стати основою майбутніх законів. Наступним етапом циклу вироблення публічної політики стане підготовка та адвокація законопроектів та інших нормативних актів, необхідних для запровадження нової політики.

**Цим документом ми заохочуємо публічний діалог про зміну виборчих правил та можливості для створення рівних умов у доступі до політики.**

2 Детальніша інформація щодо цих подій на сайті Центру UA: [goo.gl/vjfvnm](http://goo.gl/vjfvnm).

3 Зелена книга з рівного доступу до політики: [goo.gl/yxXdwv](http://goo.gl/yxXdwv).

# ВИБОРЧІ ПРАВИЛА

Якість представництва громадян у виборних органах влади і можливість бути обраними для конкретних політиків значною мірою залежать від виборчих правил. Чинне українське виборче законодавство має наслідком кілька суттєвих проблем: зокрема, на парламентських виборах – прямий і непрямий підкуп виборців, на місцевих – недопредставництво округів і обмеження права на висування незалежних кандидатів. Вирішити ці проблеми можливо через зміну виборчих правил та забезпечення невідворотності покарання за порушення виборчого законодавства (*про невідворотність покарання див. блок рішень 3*).



” У мажоритарному принципі закладена брехня. Коли я йшов на округ по мажоритарці, доводилося обіцяти, що садочок зроблю, дорогу. Важко бути мажоритарним депутатом, тому що ти перестаєш бути депутатом усієї країни. Ти підміняєш місцеву владу. Мажоритарники роблять речі, які недопустимі для народного депутата.

**ЛЕВКО БІРЮК**

депутат Хмельницької міськради,  
нардеп 4-6 скликань

” Якщо відкинемо мажоритарну систему виборів, то ми повинні мати на увазі, що списки формуються партіями, і в перших рядах йдуть лідер партії та грошові мішки, які їх фінансують, а експерти і фахівці з певних питань — далі. Тому я вважаю, що було б доцільно в новій виборчій системі запровадити механізм, де самі виборці могли б впливати на порядок проходження кандидатів. Якщо я бачу гарного експерта на 127 місці, то він все одно мав би можливість обертися.

**СЕРГІЙ ЗАБАРА**

ГО «МАРТ», Чернігів

## ВИБОРЧА СИСТЕМА НА ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ВИБОРАХ

З 2012 року половина складу українського парламенту обирається за закритими партійними списками, половина – за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних округах. На виборах у мажоритарних округах фіксується найбільше фактів порушень, зокрема підкуп виборців<sup>4</sup>, є суттєва різниця в кількості голосів, які кандидатам треба здобути,

щоб отримати мандат<sup>5</sup>. Це обмежує доступ до політики для кандидатів без значних фінансових ресурсів і спотворює представництво громадян.

За результатами консультацій із заінтересованими сторонами найбільш доцільним рішенням є перехід на виключно пропорційну виборчу систему з відкритими регіональними списками.

<sup>5</sup> Так, на позачергових парламентських виборах-2014 народний депутат Володимир Парасюк був обраний, отримавши 69 281 голос, а народний депутат Юхим Звягільський – 1 454 голоси. Офіційні результати з сайту ЦВК: [goo.gl/tqqFpQ](http://goo.gl/tqqFpQ).

<sup>4</sup> Звіт за результатами спостереження за позачерговими виборами народних депутатів України 2014 року Громадянської мережі ОПОРА: [goo.gl/xyuagb](http://goo.gl/xyuagb).

### ► ПЕРЕВАГИ:

- Пропорційне представництво громадян та менша втрата голосів виборців
- Збільшення впливу виборців на те, хто саме буде представляти їхні інтереси
- Забезпечення повного складу парламенту
- Збереження регіонального представництва у Верховній Раді України
- Посилення регіональної партійної мережі
- Посилення внутрішньопартійної конкуренції, що сприятиме підвищенню якості партійних кадрів
- Забезпечення балансу відповідальності депутатів перед виборцями і партійними структурами
- Більш узгоджена робота парламентської коаліції.

## ВИБОРЧА СИСТЕМА НА МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ

Чинна виборча система виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських та районних у містах рад передбачає виключно партійне висування кандидатів та не забезпечує представництва виборців всіх субокругів у багатомандатному виборчому окрузі. Вимога висування від партій обмежила право балотуватися для незалежних кандидатів, які користуються довірою в громадах, але не були згодні висуватися від жодної з політичних сил, а особливості розподілу мандатів позбавили представництва у місцевих радах різних рівнів значну частину виборців<sup>6</sup>.

На переконання переважної більшості учасників публічних консультацій, найбільш доцільним шляхом вирішення цієї проблеми є зміна виборчої системи на пропорційну систему з відкритими списками для обласних рад і на мажоритарну систему з голосуванням у багатомандатних округах для районних, міських і районних у містах рад.

### ► ПЕРЕВАГИ:

- Забезпечення представництва всіх округів
- Збереження ролі партій у вирішенні питань, що стосуються великих адміністративних одиниць
- Розвиток партійних структур на регіональному рівні
- Повернення можливості балотуватися для громадян, що мають високий рівень підтримки в громадах, але не готові співпрацювати з жодною з партій.

<sup>6</sup> Наприклад, в середньому без представництва залишилися 21 % субокругів на виборах до обласних рад. Звіт IFES за результатами місцевих виборів-2015, С.13: [goo.gl/hMs6QH](http://goo.gl/hMs6QH).

## КОДИФІКАЦІЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Місцеві й парламентські вибори в Україні зазвичай відбуваються за новими правилами, які, до того ж, часто запроваджуються менш ніж за півроку до початку кампанії<sup>7</sup>. Через це кандидатам бракує часу на якісну підготовку кампанії, а членам виборчих комісій – на те, щоб розібратися з новими вимогами і процедурами. У найвигідніших умовах опиняються ті кандидати і партії, які ці правила приймали.

Рішенням цієї проблеми буде прийняття Виборчого кодексу. Зважаючи на те, що нове виборче законодавство, яке пропонується ухвалити для вирішення проблеми з рівним доступом до політики, має пройти апробацію перед тим, як бути закріпленим у кодексі, доцільно почати з прийняття закону, що регулюватиме адміністрування виборчого процесу на загальнонаціональних і місцевих виборах.

### ► ПЕРЕВАГИ:

- Прогнозованість правил і можливість заздалегідь підготуватися до виборів для всіх учасників виборчої кампанії
- Зменшення витрат на навчання членів виборчих комісій, краща якість роботи комісій загалом.

<sup>7</sup> «Виборча реформа очима громадськості. Аналітичний звіт за результатами проекту «Організація широкого та відкритого громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства в Україні» (жовтень – листопад 2011 р.), С.6: [goo.gl/KWGuua](http://goo.gl/KWGuua).

# Нормативно-правові рішення

## СТВОРИТИ

**1. Новий закон про парламентські вибори.** Запровадити пропорційну систему з відкритими регіональними списками, яка передбачатиме визначальний вплив виборців округу на порядок проходження кандидатів із поданого партіями регіонального списку.

1. Передбачити можливість голосувати як за партію, так і за конкретного кандидата у регіональному списку цієї партії.
2. У разі запровадження вимоги для кандидата з регіонального списку набрати певний відсоток від голосів виборців, щоб просунути нагору по списку, цей відсоток не має перевищувати 5.
3. Запровадити загальнодержавний розподіл компенсаційних мандатів – компенсаційних загальнонаціональних списків, з яких проходить кількість кандидатів у залежності від залишкових відсотків, які партії набрали в регіональних округах.

4. Виборчий бар'єр на загальнодержавному виборчому окрузі не має перевищувати 5%, без можливості висування виборчих блоків.

**2. Новий закон про місцеві вибори.** Запровадити пропорційну систему з відкритими списками для обласних рад, яка передбачатиме визначальний вплив виборців на порядок проходження кандидатів із поданого партіями списку, та мажоритарну систему відносно більшості з голосуванням у багатомандатних округах і можливістю самовисування для кандидатів у депутати районних, міських, районних у містах, сільських та селищних рад. Подовжити тривалість перевиборчих кампаній для місцевих виборів до 90 днів.

**3. Окремий закон про організацію виборчого процесу.** Провести поетапну кодифікацію виборчого законодавства: прийняти закон з уніфікованими процедурами адміністрування загальнодержавних і місцевих виборів, після апробації нових законів про парламентські

## ЗМІНИТИ

та місцеві вибори двома виборчими циклами прийняти Виборчий кодекс, що регулюватиме всі загальнонаціональні та місцеві вибори.

**1. Закон «Про політичні партії в Україні», закон «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань».** Передбачити механізм для злиття (об'єднання) партій.

## Адміністративно-інституційні рішення

### СТАНДАРТИ

1. Забезпечити пропорційність обмеження пасивного виборчого права для тих, хто мав судимість у минулому, залежно від скоєного злочину.
2. Запровадити гендерну квоту (не менше 30% кандидатів – представники однієї статі) на рівні законів про місцеві вибори в пропорційній частині та парламентські вибори, недотримання якої матиме наслідком втрату права на державне фінансування.

### ВМІННЯ

1. Підготувати детальну інструкцію для політичних партій про новий механізм об'єднання партій.

# ОРГАНІЗАЦІЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Рівний доступ до політики неможливий без реальної змагальності між кандидатами і довіри до результатів виборів з боку всіх учасників виборчого процесу, які забезпечуються в тому числі неупередженим підрахунком голосів. Щодо організації виборчого процесу учасники публічних консультацій вказували на кілька проблем, які потребують вирішення: низький рівень кваліфікації членів виборчих комісій та переважно ручний підрахунок голосів, що уможлиблює маніпуляції з бюлетенями і сповільнює встановлення остаточних результатів.

## ПІДГОТОВКА ЧЛЕНІВ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ

Значною проблемою українських виборів є масові заміни членів виборчих комісій<sup>8</sup>. Партії вдаються до цих заміни з метою отримати якнайбільше лояльних їм представників виборчих комісій. Наслідками масових заміни стає зниження довіри до збалансованості виборчих комісій та зниження рівня професійності виборчих комісій.

Вирішити цю проблему має вимога, що претенденти на членство у виборчих комісіях повинні пройти відповідне навчання і отримати сертифікат від ЦВК. Зважаючи на значний обсяг роботи з підготовки членів виборчих комісій доцільним також є створення постійних регіональних представництв ЦВК.

### ► ПЕРЕВАГИ:

- Створення пулу досвідчених членів виборчих комісій та їх централізований облік
- Ускладнення заміни членів виборчих комісій обов'язковою сертифікацією зробить перекуповування квот «технічних» партій менш рентабельним.

<sup>8</sup> Статистика і візуалізація заміни членів ДВК на парламентських виборах-2014, МАГ «Цифра»: [goo.gl/JEJJFS](http://goo.gl/JEJJFS).

## ІНСТРУМЕНТИ ПІДРАХУНКУ ГОЛОСІВ

Попри часткове запровадження інформаційних технологій в організацію виборчого процесу підрахунок голосів виконується вручну членами виборчих комісій. Це залишає додаткові можливості для маніпуляцій з протоколами з дільниць і заповненими бюлетенями<sup>9</sup>.

Для вирішення цієї проблеми найбільш підтримуваним рішенням є перехід на паралельний електронний підрахунок через сканування бюлетенів.

### ► ПЕРЕВАГИ:

- Прозорість процесу підрахунку голосів, який підвищить рівень довіри учасників виборчого процесу до інституту виборів загалом
- Пришвидшення процесу підрахунку і встановлення остаточного результату виборів.

<sup>9</sup> У 2012 році на виборах народних депутатів ЦВК оголосила неможливим встановити остаточні результати в 5-ти одномандатних округах, і на 3 з цих округів – через імовірне спотворення підрахунку голосів: фальшування протоколів, невраховування значної кількості бюлетенів, псування бюлетенів: [goo.gl/JzKsz6](http://goo.gl/JzKsz6).

# Нормативно-правові рішення

## ЗМІНИТИ

1. Закон «Про Центральну виборчу комісію». Передбачити створення постійних регіональних представництв ЦВК і визначити їхні повноваження та обов'язки.

## Фінансові рішення

1. Передбачити додаткове фінансування на подовження виборчої кампанії на місцевих виборах.
2. Передбачити додаткове фінансування на навчання і сертифікацію членів виборчих комісій.
3. Передбачити додаткове фінансування на створення регіональної структури ЦВК.

# Інституційно-адміністративні рішення

## ПРОЦЕДУРИ

1. Запровадити паралельне електронне сканування бюлетенів.
2. Виробити зрозумілий і універсальний принцип формування виборчих округів на місцевих виборах: приблизно однакова кількість виборців, нерозривність меж (межі населених пунктів чи інших територіальних одиниць не розриваються між округами), компактність, врахування факту компактного проживання етнічних меншин.
3. Зобов'язати партії та кандидатів на виборах в органи місцевого самоврядування подавати передвиборчі програми та забезпечити їх оприлюднення.
4. Запровадити дієвий та ефективний механізм голосування виборців поза місцем реєстрації, зокрема на місцевих виборах.

## СТАНДАРТИ

1. Запровадити обов'язкові навчання та сертифікацію членів виборчих комісій.
2. Забезпечити виконання вимог щодо облаштування приміщень дільниць з урахуванням потреб людей з особливими потребами.

## СТРУКТУРИ

1. Створити постійні територіальні представництва ЦВК для реалізації своїх повноважень на місцях та більшої ефективності роботи в регіонах.

## ВМІННЯ

1. На основі Навчального центру при ЦВК створити навчальний курс для членів виборчих комісій всіх рівнів.

# ПОЛІТИЧНІ ФІНАНСИ І РЕКЛАМА

Одна з головних проблем з рівним доступом до політики в Україні – надзвичайно висока вартість виборчих кампаній. Це пов'язано як зі структурою офіційних витрат – їхня лєвова частка йде на дорогу телевізійну рекламу, яка є найбільш впливовим засобом агітації, – так і з можливістю безкарно вдаватися до прямого і непрямого підкупу виборців, розміщувати приховану рекламу. Подолати цю проблему можна через зменшення вартості виборчих кампаній та забезпечення невідворотності покарання за порушення виборчого законодавства та законодавства про фінансування політичних партій.

” Проблема в тому, що виборець говорить і живе не своїм розумом, а фразами з телевізора. Тому я прихильник або різкого обмеження, або повної заборони виборчої реклами. Тоді кандидати будуть змушені йти до виборця. Зараз доходить до того, що у 2015 році люди не могли обійти маленький округ, а наймали агітаторів.

**ІВАН МАРУНЯК**

Громадянська мережа ОПОРА  
в Івано-Франківській області

## ТЕЛЕВІЗІЙНА ПОЛІТИЧНА РЕКЛАМА

Найбільшою статтею витрат у виборчих кампаніях є політична реклама на телебаченні<sup>10</sup>. Крім того, що вартість телереклами обмежує доступ до політики для кандидатів без доступу до значних фінансових ресурсів, вона також сприяє витісненню інших форм агітації, зокрема живого спілкування кандидатів з виборцями.

Результати консультацій із заінтересованими сторонами показали, що найбільш доцільним рішенням є обмеження кількості ефірного часу телевізійної реклами, встановлення вимог щодо її змісту та формату, а також запровадження обов'язкових дебатів.

## ПРОЗОРІСТЬ ПОЛІТИЧНИХ ФІНАНСІВ І НЕВІДВОРОТНІСТЬ ПОКАРАННЯ ЗА ПОРУШЕННЯ НА ВИБОРАХ

Попри певні зрушення у прозорості політичних фінансів, зокрема обов'язкове звітування партій «про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру», запроваджене з 2016 року,

### ► ПЕРЕВАГИ:

- Здешевлення виборчих кампаній
- Стимул до більш якісної агітації – змістовнішої телереклами, безпосереднього спілкування з виборцями
- Підтримка кандидатів без значних фінансових ресурсів наданням можливості агітувати виборців у рамках теледебатів.

<sup>10</sup> Звіт Громадянської мережі ОПОРА щодо витрат на виборчу кампанію на парламентських виборах-2014: [goo.gl/h23rqe](http://goo.gl/h23rqe).

справжньої відкритості джерел фінансування політичних партій досягнути не вдалося. Про це свідчать, наприклад, суттєві відмінності в структурі витрат парламентських партій: у частини

більшість коштів витрачається на утримання офісів, у частини – на рекламу і друк поліграфії та партійних газет. Подібна ситуація і з фінансуванням партій: частина отримує внески тільки від юридичних осіб, частина – тільки від фізичних. В обох випадках є обґрунтовані сумніви щодо реального походження коштів<sup>11</sup>. Усе це є результатом достатньо слабких санкцій за порушення законодавства про фінансування політичних партій та браку спроможностей контролюючих органів застосовувати ці санкції.

Безкарними залишаються переважно і порушення під час виборчого процесу<sup>12</sup>. Це пов'язано з не завжди ефективною роботою правоохоронних органів, неузгодженістю законодавства у частині санкцій та часовим обмеженням для розгляду порушень.

Для вирішення проблеми з прозорістю політичних фінансів, законності їхнього використання в міжвиборчий період і під час виборчої кампанії потрібен перегляд санкцій за порушення, посилення спроможностей контролюючих органів.

### ► ПЕРЕВАГИ:

- Здешевлення виборчих кампаній
- Поступовий вихід з тіні фінансування політичних партій і виборчих кампаній
- Збільшення довіри громадян до результатів виборів та до виборних органів відповідно
- Збільшення довіри та посилення запиту громадян до якісної роботи політичних партій.

<sup>11</sup> Журналістське розслідування BihusInfo: [goo.gl/GnTek4](http://goo.gl/GnTek4).

<sup>12</sup> Звіт Громадянської мережі ОПОРА щодо розслідування злочинів проти виборчих прав на чергових місцевих виборах-2015: [goo.gl/KiSu6q](http://goo.gl/KiSu6q).



## Нормативно-правові рішення

### ЗМІНИТИ

1. Закон «Про вибори народних депутатів України». Запровадити обов'язкові передвиборчі дебати.

2. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції». Посилити санкції за порушення норм законодавства про фінансування партій і виборчих кампаній, щонайменше збільшити суму штрафу за неподання звітів про майно та фінанси. Чітко визначити поняття «передвиборча агітація» та «політична реклама».

3. Кримінальний кодекс України. Узгодити положення законів про вибори та Кримінального кодексу щодо підкупу виборців, зокрема уточнити визначення «непрямого підкупу виборців».

4. Закон «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення». Законодавчо передбачити відкритий конкурс на призначення членів Національної ради з питань телебачення та радіомовлення за квотою Президента. Посилити роль Національ-

ної ради з питань телебачення та радіомовлення в частині оперативних санкцій за порушення виборчого законодавства в медіа.

5. Закон «Про статус депутатів місцевих рад». Запровадити оплату роботи депутатів місцевих рад з місцевих бюджетів.

### СТВОРИТИ

1. Закон про політичну рекламу. Обмежити кількість телевізійної політичної реклами, запровадити вимоги до її формату, які б сприяли її інформативності.

## Фінансові рішення

1. Передбачити фінансування роботи депутатів місцевих рад з місцевих бюджетів.

2. Забезпечити Національну раду з питань телебачення та радіомовлення як установу, відповідальну за моніторинг діяльності ЗМІ в період виборчої кампанії, достатнім технічним, методичним та фінансовим ресурсом.

## Адміністративно-інституційні рішення

### ПРОЦЕДУРИ

1. Передбачити санкції за невиконання закону «Про політичні партії в Україні» в частині публікації звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, надходження та використання коштів виборчих фондів партій, місцевих організацій партій та кандидатів на виборах у електронній формі, зокрема у форматі відкритих даних.

2. Передбачити повернення виборчої застави кандидатам і партіям, які отримують значний рівень підтримки виборців, а не лише

тим, хто був обраний (для кандидатів) або отримав право на участь у розподілі мандатів (для партій).

3. Врегулювати доступ кандидатів до ЗМІ в рамках різних форматів, зокрема не пов'язаних з виборчою тематикою.

### СТАНДАРТИ

1. Розширити повноваження, структуру та штат Національного агентства з запобігання корупції, надати йому додатковий бюджет для замовлення фахового медіа-моніторингу.

### СТРУКТУРИ

1. Визначити формат і вимоги до змісту для політичної телевізійної реклами для її більшої інформативності.

### ВМІННЯ

1. Проводити інструктажі для політичних партій щодо заповнення та подачі електронної звітності у форматі відкритих даних.

2. Провести широку просвітницьку кампанію серед громадян та правоохоронних органів щодо алгоритмів дій при виявленні підкупу виборців у виборчому процесі.

# ПОЛІТИЧНА ОСВІТА ГРОМАДЯН І ЯКІСТЬ ПОЛІТИКИ

Як у питанні доступу до політики, так і у питанні її якості абсолютна більшість учасників консультацій вказували на проблему низької політичної освіченості виборців і якості політики загалом. Громадяни не довіряють державним інститутам, часто не розуміють повноважень виборних органів влади і загалом зневірені у своїй спроможності впливати на владу<sup>13</sup>. Причини такої ситуації і в системі освіти, що не забезпечує розвитку навичок участі в демократичному врядуванні, і у відсутності систематичного залучення органами влади громадян до прийняття рішень, і в якості пропозицій політиків у рамках передвиборчої агітації. Якість політики своєї чергою погіршується зневірою громадян і їхнім некритичним сприйняттям обіцянок політиків.

” Зараз партія отримала державне фінансування на центральному рівні, але до регіональних осередків воно не дійшло. Державне фінансування мусить перш за все йти на створення партійної системи низу, первинних партійних організацій, а не для того, щоб витратити їх на політичну рекламу, ефіри та агітацію. Мінімум дві третини цих коштів мають спускатися вниз.

**СЕРГІЙ БОРОЗЕНЦЕВ**

«Батьківщина», Краматорськ

<sup>13</sup> Результати опитування про довіру до державних інституцій, проведеного КМІС у грудні 2016 р.: [goo.gl/YfDjрA](https://goo.gl/YfDjрA). Динаміка явки на президентських і парламентських виборах в Україні: [goo.gl/LFduLm](https://goo.gl/LFduLm).

Партії в Україні при цьому переважно не мають визначених ідеологій і побудовані за жорстко ієрархічним принципом. Чинне законодавство передбачає, що механізм прийняття рішень у партії визначається її статутом, і в більшості партій ці статuti передбачають вертикаль, де останнє слово лишається за головою партії.

Єдиним рішенням, яке може в довгостроковій перспективі вирішити проблему з політичною освіченістю, є зміни в освіті – як у навчальних програмах, що мають включати компонент громадянської

освіти, так і в організації навчального процесу, яка має сприяти вихованню проактивної і критичної позиції майбутніх виборців. Це підвищить і якість політики, оскільки партії чутливі до вимог свого електорату. У короткостроковій перспективі можна вплинути на роботу партій – через заохочення до більшої внутрішньопартійної демократії, розвитку регіональних мереж і запровадження принаймні формальних вимог до передвиборчих програм.

## Фінансові рішення

1. Стимулювати партії проводити просвітницьку роботу з виборцями.
2. Стимулювати внутрішньопартійну демократію через демократизацію доступу до прийняття рішень всередині партій, зокрема через відповідні вимоги до використання коштів з державного фінансування щодо обов'язкового розподілу коштів на місцеві осередки.

## Інституційно-адміністративні рішення

### ПРОЦЕДУРИ

1. Забезпечити обов'язкове публічне звітування про виконання передвиборчої програми депутатів всіх рівнів в усталеному форматі щонайменше двічі на рік.
2. Стимулювати внутрішньопартійну демократію через демократизацію доступу до прийняття рішень всередині партій, зокрема через відкритість з'їздів, голосування за виборчі списки.

### СТАНДАРТИ

1. На рівні нової політики Міністерства освіти і науки України запровадити в дошкільну, шкільну та вищу освіту компонент громадянської освіти:
  - a. підсилити практики самоврядування в навчальних закладах
  - b. внести зміни у відповідні навчальні курси
  - c. залучати учнів і студентів до громадської діяльності.

2. Запровадити норму щодо подання політичних програм у форматі політичних порядків денних з ряду визначених відповідно до рівня виборного органу ключових питань.

### СТРУКТУРИ

1. Покласти на регіональні представництва ЦВК функцію політичної освіти виборців.

### ВМІННЯ

1. Проводити просвітницькі кампанії з інформування та освіти громадян різного віку та суспільних груп, спрямовану на усвідомлення відповідальності за дії обраної влади
2. Проводити кампанії з роз'яснення повноважень та сфер відповідальності виборних органів влади.

## **КОНТАКТНА ІНФОРМАЦІЯ**

Громадська організація «Центр UA»

[www.centrea.org](http://www.centrea.org)

+38 067 232 69 23

[ua.centre@gmail.com](mailto:ua.centre@gmail.com)

[facebook.com/CentreUA.org](https://facebook.com/CentreUA.org)

