

РІВНИЙ ДОСТУП ДО ПОЛІТИКИ

| | | | |
|---|-----|--|------|
| ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД | /6 | 2.2 Інструменти організації виборчого процесу застарілі | /83 |
| МЕТОДОЛОГІЯ | /10 | Системні проблеми | /92 |
| БЛОК ПРОБЛЕМ 1 ВИБОРЧІ ПРАВИЛА | /14 | БЛОК ПРОБЛЕМ 3 ПОЛІТИЧНІ ФІНАНСИ | /96 |
| 1.1 Виборча система на парламентських виборах закладає корупційні ризики | /15 | 3.1 Суттєва фінансова залежність партій від великого бізнесу | /97 |
| 1.2. Виборча система на місцевих виборах не забезпечує представництва громадян | /31 | Особливі позиції | /102 |
| 1.3 Заборона виборчих блоків обмежує доступ малим партіям | /39 | 3.2 Механізми контролю за фінансуванням політичних партій слабкі | /107 |
| 1.4 Зміни виборчого законодавства менш ніж за рік до виборів погіршують їхню якість | /45 | БЛОК ПРОБЛЕМ 4 МЕДІА В ПОЛІТИЧНІЙ КОНКУРЕНЦІЇ | /116 |
| 1.5 Високий виборчий бар'єр блокує доступ малим партіям | /55 | 4.1 Доступ до медіа незбалансований | /117 |
| 1.6 Короткі терміни передвиборчих кампаній погіршують їхню якість | /63 | 4.2 Механізми контролю у сфері політичної реклами слабкі | /127 |
| Особливі позиції | /68 | Особливі позиції | /132 |
| БЛОК ПРОБЛЕМ 2 ОРГАНІЗАЦІЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ | /72 | БЛОК ПРОБЛЕМ 5 ПОЛІТИЧНА ОСВІТА ГРОМАДЯН | /134 |
| 2.1 Політична заангажованість виборчих комісій дозволяє корупцію | /73 | НОВІ ВИКЛИКИ: ЯКІСТЬ ПОЛІТИКИ | /142 |
| | | ДОДАТОК: форма зворотного зв'язку | /146 |

ПОДЯКИ

Ми вдячні за підтримку у проведенні цього дослідження нашим партнерам - Уряду Швеції та Omidyar Network. 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.



Дякуємо за участь у консультаціях, за результатами яких була написана ця книга, директорці Фонду «Демократичні ініціативи» **Ірині Бекешкіній**, медіаюристу Інституту розвитку регіональної преси **Олександрі Бурмагіну**, завідувачці відділу контролю за використанням коштів Секретаріату Центральної виборчої комісії **Наталії Вадімовій**, голові правління Українського центру суспільних даних **Сергію Васильченку**, голові політичної партії «Демальянс» **Василю Гацьку**, заступнику виконавчого директора Інституту масової інформації **Роману Головенку**, голові фракції «Об'єднання «Самопоміч» в Київській міській раді **Сергію Гусовському**, заступнику керівника Секретаріату Центральної виборчої комісії **Сергію Дубовику**, народному депутату фракції Політичної партії «Народний фронт» **Леоніду Ємцю**, аналітику Громадянської мережі ОПОРА **Олександрі Ключеву**, президенту Інституту виборчого права **Юрію Ключковському**, старшому раднику з юридичних питань

IFES Україна **Денису Ковриженку**, народному депутату фракції політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» **Івану Крульку**, почесній голові Незалежної асоціації телерадіомовників **Тетяні Лебедєвій**, заступниці генерального директора ВГО «Комітет виборців України» **Наталії Линник**, голові ГО «Детектор медіа» **Наталії Лігачовій**, заступнику голови Центральної виборчої комісії **Андрію Магері**, президенту Фонду якісної політики **Михайлу Мінакову**, народному депутату фракції Політичної партії «Опозиційний блок» **Юрію Мірошніченку**, керівнику відділу адвокатури Реанімаційного Пакету Реформ **Вадиму Міському**, директору з правових питань «Інтерньюз-Україна» **Павлу Моїсєєву**, редактору ГО «Детектор медіа» **Галині Петренко**, президенту фундації «Суспільність» **Тарасу Петриву**, народному депутату фракції Радикальної партії Олега Ляшка **Ігорю Попову**, виконавчій директорці Інституту масової інформації **Оксані Романюк**, заступнику директора департаменту з питань запобі-

гання політичній корупції Національного агентства з питань запобігання корупції **Олегу Ситнику**, члену політради політичної партії Українське об'єднання патріотів **Дмитру Сіманському**, керівнику регіонального відділення Інституту Політичної Освіти **Тарасу Случику**, керівнику програми практичної політики Інституту Політичної Освіти **Олександрі Солонтаю**, голові ГО «За демократію через право» **Марині Ставнійчук**, голові центру «Ейдос» **Віктору Тарану**, голові правління Центру соціологічних та політологічних досліджень «Соціовимір» **Сергію Тарану**, регіональній координаторці Громадського руху ЧЕСНО **Ірині Федорів**, заступниці голови Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення **Уляні Фецуку**, народному депутату фракції партії «Блок Петра Порошенка» **Олександрі Черненку**, директору Центру демократії та верховенства права **Тарасу Шевченку**, виконавчому директору «Transparency International Україна» **Ярославу Юрчишину** та іншим учасникам, які побажали залишитися анонімними.

За гостинність і допомогу в організації публічних консультацій висловлюємо вдячність **Українському кризовому медіа-центру**, **Інституту Горшеніна** і головному редактору інтернет-видання «Лівий берег» **Соні Кошкіній**, за консультації та інформаційну підтримку – **Громадському руху ЧЕСНО** і керівнику руху у 2014 – 2016 роках **Андрію Круглашову**.

Документ уклали полісі-аналітики ГО «Центр UA» **Марія Лєвонова** та **Єгор Поляков** у співпраці з **Колегіумом Анни Ярославни**, дизайн – **Надя Кельм**.

Розробка цього повного циклу публічної політики стала можливою завдяки методологічній підтримці голови правління Колегіуму Анни Ярославни **Віри Нанівської**, якій ми вдячні за натхнення та консультування.

ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Ця зелена 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 громадян бути обраними на вільних і чесних виборах. Підготовлений документ призначений передусім для народних депутатів, які приймають рішення, державних службовців, які розробляють політику, тих, хто забезпечує виконання виборчого законодавства, громадських організацій та експертів, які впливають на виборчий процес через моніторинг та контроль, а також громадян, зацікавлених у вирішенні проблеми рівного доступу до політики.

Документ ознайомлює з проблемами та перешкодами в рівному доступі до політики й відображає позиції заінтересованих сторін щодо шляхів вирішення цих проблем. Він може бути використаний як для освітніх цілей в широкому колі зацікавлених осіб, так і для ознайомлення з позиціями ключових творців, бенефіціарів та виконавців виборчого процесу серед депутатів різних рівнів, потенційних кандидатів або активних громадян, які можуть ними стати в майбутньому.

У процесі консультацій із заінтересованими сторонами ключовими перешкодами рівного доступу до політики в Україні були визначені такі проблеми:

- Мажоритарна система, за якою обирається половина Верховної Ради України, створює можливості для фальсифікації та підкupu виборців, не забезпечує представництва виборців і негативно позначається на роботі парламенту, спонукаючи великі фракції укладати ситуативні союзи з мажоритарниками задля ухвалення важливих для них рішень.
- Вибори до місцевих рад 2015 року пройшли за системою, через яку окремі громади не отримали у районних та обласних радах жодного представництва, тоді як інші були представлені двома і більше депутатами, що не повною мірою узгоджується з конституційною природою цих рад.
- Через зміни виборчого законодавства перед виборами кандидатам та партіям бракує часу на підготовку кампаній, а виборці стають дезорієнтованими у виборчих процедурах та реалізації своїх прав.
- Адміністрування виборів здійснюють виборчі комісії, сформовані з представників політичних сил-учасників виборів. Ефективній роботі виборчих комісій на всіх виборах перешкоджають часті заміни членів комісії і продаж місць у їхньому складі. Це не

сприяє належному адмініструванню виборів, уможлиблює фальсифікації та зловживання.

- Політичні сили, у яких є доступ до великих фінансових та медіаресурсів, мають значні переваги порівняно з конкурентами. Необхідність нарощувати витрати на передвиборну агітацію та пов'язані з виборами потреби узалежнює ці партії від фінансово-промислових груп та суттєво обмежує доступ для політики для тих, хто таких ресурсів не має.
- Низький рівень політичної культури виборців та високий рівень недовіри до чинних політиків призводять до політичної апатії загалом і тенденції до зниження явки на виборах зокрема. Партії та обрані на всіх рівнях представники не ведуть змістовного діалогу з виборцями в період між виборами, а розробники політики на різних рівнях не залучають їх до процесів прийняття рішень.

Усі ці проблеми ми обговорили зі стейкхолдерами, які вказали можливі для України шляхи їх вирішення та описали альтернативи з аргументами «за» і «проти». Тут наведемо лише ключові зміни, які збалансують інтереси більшості стейкхолдерів та для яких після серії наступних консультацій буде розроблена біла книга (книга рішень) щодо рівного доступу до політики:

- Запровадити пропорційну систему з відкритими регіональними списками, за якої виборці в округах зможуть не лише проголосувати за партійний список, але й за конкретного кандидата у такому списку, що дозволить вирішити проблему недопредставництва інтересів та підкupu виборців. Така система забезпечить

зв'язок обраних депутатів з виборцями, який зараз забезпечує мажоритарна система. Снасування мажоритарної складової посилить партії, тому паралельно з ним потрібно посилювати внутрішньопартійну демократію.

- Запровадити на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських та районних у містах рад пропорційну систему з відкритими списками.
- Прийняти Виборчий кодекс після того, як буде уніфіковано і апробовано нове виборче законодавство.
- Розглянути варіанти вирішення проблем з адмініструванням виборів через обов'язкову сертифікацію членів виборчих комісій та скорочення термінів їх заміни, створення територіальних представництв ЦВК чи запровадження паралельного електронного підрахунку голосів шляхом сканування бюлетенів.
- Знизити вартість входження в політику через обмеження допустимих витрат на передвиборну агітацію на місцевих виборах та стимулювати партії до збору коштів через малі внески від громадян. Запровадити електронну звітність у форматі відкритих даних, щоб залучити ширше коло людей до аналізу та перевірки фінансових звітів партій.
- Обмежити політичну телерекламу та запровадити жорсткі стандарти щодо її змісту. Розглянути запровадження інституту дебатів із відповідним бюджетним фінансуванням. Посилити роль Національної ради з питань телебачення та радіомовлен-

ня, надавши їй для цього відповідні повноваження для швидкого реагування на порушення та ресурси, щоб забезпечити ефективний контроль за дотриманням вимог щодо політичної агітації та реклами, а також зменшення кількості замовних матеріалів у ЗМІ.

- Проводити регулярні просвітницькі кампанії для виборців різних соціальних та вікових груп. Виділяти ЦВК достатньо бюджетних коштів для реалізації програм просвіти виборців. Запровадити відповідні курси та зміни до навчальних програм Міністерства освіти.

Наступним викликом після вирішення питань з виборами є проблема якості політики в міжвиборчий період, зокрема залучення на постійній основі громадян до прийняття рішень та роботи партій, не пов'язаної з передвиборчою агітацією.

Для того, щоб зміни відбулися, потрібна не просто узгоджена позиція експертів та ключових стейкхолдерів, але і здатність об'єднати адвокаційні зусилля навколо просування цих змін. Необхідна готовність народних депутатів змінити правила гри зі стратегічного розрахунку. Не зупинитись на прийнятті, а забезпечити виконання реформи на всіх рівнях. З боку виборців потрібне розуміння проблеми та підтримка цих змін, перш за все, у формі суспільного тиску на політиків з вимогою ухвалення відповідних законодавчих змін.

Такий напрям спільних дій викристалізувався навколо згоди більшості стейкхолдерів з тим, що неможливо зберегти чинні виборчі правила і дозволити провести за ними наступні вибори до парламенту та місцевих рад. Якщо так станеться, чинна система прийняття рішень, яка не задо-

вольняє стейкхолдерів і не викликає довіри громадян, законсервується ще на декілька виборчих циклів. Історія сучасної України має приклади політичної кризи та оголошення дострокових виборів, коли саме вибори були фактором нестабільності. Іншими словами, вікно можливостей, яке є зараз, необхідно використати.

Зважаючи на те, що чергові парламентські вибори мають відбутися вже у 2019 році, реформа доступу до політики потрібна вже сьогодні, щоб кожен учасник політичного процесу готувався до нових правил конкуренції, щоб виборці мали час зрозуміти та осмислити нові можливості впливу, а активні громадяни – знайти політичну силу та внутрішню волю, з якими піти кандидатом на наступні вибори.

МЕТОДОЛОГІЯ

Повний цикл публічної політики – 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 і 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 впровадженою реформою*

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 як у рамках підготовки 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, рішення оформлюються у вигляді документів, які є втіленням нової політики.

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 законопроектів до розгляду*

7. Парламентські слухання у ВРУ

У Верховній Раді виносяться вимога внесення законопроекту чи законопроектів, які стануть втіленням нової політики. Голосування за законопроекти.

Зелена книга (книга проблем) з рівного доступу до політики є третім етапом повного циклу публічної політики, який має на меті **забезпечити право громадян бути обраними на вільних і чесних виборах.**

Щодо перших чотирьох блоків проблем було проведено публічні консультації з заінтересованими сторонами, де учасники обговорювали відповідні проблеми та альтернативи їхніх рішень¹. Також було проведено 32 глибинних інтерв'ю з представниками різних заінтересованих сторін – політичних партій, профільних громадських організацій, ЦВК, НАЗК, Національної ради з питань телебачення та радіомовлення². Усі позиції та альтернативи, які були озвучені в інтерв'ю та на публічних консультаціях, детально описані в цьому документі.

Суттєвим обмеженням стала відсутність сформованої позиції щодо проблеми доступу до політики у частини парламентських фракцій. Через це ряд позицій, висловлених народними депутатами, не обов'язково відображають думку фракцій.

Зелена книга складається з шести частин, перші п'ять з яких окреслюють окремі блоки проблем. Кожна визначена в рамках блоків проблема описується в наявному стані: що є проблемою, чому вона існує та чому її вирішення важливе для досягнення мети. Остання, шоста частина присвячена новим викликам, які були виявлені в ході консультацій та потребують додаткових обговорень.

Ключовим елементом кожного блоку проблем є опис можливих змін у конкретній галузі:

- що можна зробити, щоб вирішити проблему
- які позиції заінтересованих сторін щодо цих альтернатив.

Ряд проблем порядку денного, які на етапі його формування здавалися ключовими для досягнення мети політики, заінтересовані сторони за результатами обговорень визнали другорядними. До таких належать, наприклад, завищений прохідний бар'єр та заборона висунування виборчих блоків. Остаточне рішення про їхнє виключення з розгляду, втім, можна буде приймати лише після додаткових консультацій з ширшим колом заінтересованих сторін, включаючи виборців.

Рішення, які були озвучені, але не мали значної підтримки, винесені в блок «Особливі позиції». У блок «Системні проблеми» винесені суміжні питання, які давно потребували вирішення і зняття яких необхідне для здійснення реформи.

Наступним етапом повного циклу публічної політики після виходу та публікації цієї кни-

ги стане розробка білої книги рішень, яка міститиме деталізовані рішення з кожного блоку проблем та стане «дороговказом» для створення нормативних документів, необхідних для втілення реформи. Для її розробки буде проведено ряд консультацій щодо питань, які стосуються стейкхолдерів регіонального та місцевого рівня, а також консультації щодо погодження вибору конкретних альтернатив.

Також заінтересовані сторони можуть висловити свої позиції щодо проблем і рішень, розглянутих у цій зеленій книзі, скориставшись формою зворотного зв'язку в додатку.

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

¹ Публічні консультації проводилися в період з 11 червня по 26 вересня 2016 року. Ознайомитися з результатами та записами публічних консультацій можна за посиланнями: goo.gl/sBVXbE; goo.gl/HSEFNpK; goo.gl/XwkCev; goo.gl/ITxCrB.

² Глибинні інтерв'ю проводилися в період з 11 квітня по 10 жовтня 2016 року.

Б Л О К П Р О Б Л Е М 1

ВИБОРЧІ
ПРАВИЛА1.1
Виборча система
на парламентських
виборах закладає
корупційні ризики

ОГЛЯД ПРОБЛЕМИ

Виборча система, за якою громадяни обирають склад виборного законодавчого органу в Україні – парламенту, – змішана (паралельна). Половина Верховної Ради обирається за мажоритарною системою, половина – за пропорційною системою з закритими списками.

Одна з основних функцій виборчої системи – забезпечувати представництво інтересів. В умовах мажоритарної виборчої системи переможець отримує все, через що втрачається значний відсоток голосів виборців, відданих за кандидатів, які програли. Так, на парламентських виборах-2014 за пропорційною частиною не було враховано 22,4% голосів виборців, відданих за партії, що не пройшли до парламенту, тоді як за мажоритарною частиною відсоток голосів, відданих за кандидатів, які програли, становив 64,4%³.

Крім того, мажоритарна складова виборчої системи на парламентських виборах в Україні створює широкі можливості підкupu виборців та для фальсифікації результатів. Так, за результатами спостереження за парламентськими виборами-2014 незалежні

спостерігачі Громадянської мережі ОПОРА та Комітету виборців України констатували, що більшість порушень було зафіксовано саме у зв'язку з діяльністю кандидатів в одномандатних округах⁴. В умовах низького рівня фінансового забезпечення громадян та низького рівня життя підкуп є дієвим способом впливу на рішення виборців. У поєднанні з низькою явкою підкуп спотворює зміст реального волевиявлення громадян у виборних органах влади. Тому чинна виборча система не виконує свого основного завдання.

Окрім того, через вагомий вплив грошей в умовах чинної виборчої системи до виборних органів влади потрапляють передусім політичні гравці, які мають доступ до фінансових та адміністративних ресурсів. За підрахунками Громадянської мережі ОПОРА, партійні витрати на одного обраного до парламенту восьмого скликання кандидата залежно від партії становили від 0,9 до 6,4 мільйонів гривень⁵. Згідно з електронними деклараціями народних депутатів, поданих за 2015 рік, в середньому «мажоритарники» мають у 1,4 рази більше заощаджень, ніж «списочники»⁶.

АЛЬТЕРНАТИВИ РІШЕНЬ



³ Див., наприклад, блог Олексія Братуцана: goo.gl/yL18p2.

⁴ Як заявив голова правління КВУ Олексій Кошель, близько 90% порушень на парламентських виборах-2014 відбувалися через існування мажоритарної складової: goo.gl/WNvopi. Згідно з проміжним звітом Громадянської мережі ОПОРА за результатами спостереження за парламентськими виборами-2014, найбільше зафіксованих порушень стосуються діяльності кандидатів в одномандатних округах: goo.gl/xuuafv. Значну кількість порушень було зафіксовано на парламентських довиборах у 205 одномандатному окрузі у 2015 р. Див., наприклад, звіт КВУ: goo.gl/ntHfo2.

⁵ Детальніше див.: goo.gl/5qRHMU.

⁶ Інформація з Єдиного державного реєстру декларацій станом на 30 листопада 2016 року: goo.gl/3Q17S3.

А. ЗМІНИТИ ВИБОРЧУ СИСТЕМУ НА ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ВИБОРАХ НА ПРОПОРЦІЙНУ СИСТЕМУ З ВІДКРИТИМИ РЕГІОНАЛЬНИМИ СПИСКАМИ, ЗА ЯКОЮ ВИБОРЦІ МАЛИ Б ПРАВО ГОЛОСУВАТИ ЗА КОНКРЕТНИХ КАНДИДАТІВ У СПИСКУ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Завдяки можливості громадян впливати на черговість проходження кандидатів у списку, відкритість регіональних списків створить умови для внутрішньопартійної конкуренції, що дозволить покращити якість партійних кадрів та, відповідно, забезпечить якісніший склад парламенту.

Також зменшиться вплив партії на процес прийняття рішень у парламенті.

«Депутати стануть більш незалежними. Сьогодні, наприклад, мандат Юрія Мірошниченка – це не мандат Юрія Мірошниченка. Це – партійний мандат (...). Є рішення фракції, і я вимушений його підтримати, оскільки я пройшов за партійним списком. Якби це були відкриті списки, де люди б голосували за мене персонально, я би тоді, можливо, мав більше аргументів, коли би доводив свою точку зору, як це роблять кандидати-мажоритарники».
Юрій Мірошниченко, народний депутат, член фракції Політичної партії «Опозиційний блок»

Окрім того, буде збережено зв'язок обраних депутатів із виборцями, який забезпечувала мажоритарна складова змішаної виборчої системи, в умовах пропорційної системи – виборець голосуватиме за конкретну особу з запропонованого списку.

Регіональні списки дозволяють також забезпечити представництво національних меншин у парламенті.

Таким чином, вплив громадян на склад парламенту буде більшим, підзвітність депутатів громадянам – краща.

РЕКОМЕНДАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Запровадження пропорційних відкритих регіональних списків на парламентських виборах рекомендоване Резолюцією ПАРЄ № 1755 (2010) та спільним висновком Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ щодо законопроекту «Про вибори народних депутатів України» (2011).

«Якщо ми виходимо в формат відкритих виборчих списків – втрачається можливість купувати список, оскільки список буде формувати не з'їзд партії, не олігарх, який може домовитись з керівництвом партії, а список буде формувати суспільство. Тому якщо ми зацікавлені в тому, щоб відійти від цієї практики, то ми маємо вимагати саме відкриті виборчі списки».
Леонід Ємець, народний депутат, член фракції Політичної партії «Народний фронт»

РЕКОМЕНДАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

IFES⁷: Через розширення прав та можливостей виборця, а також індивідуального кандидата, виборча система з відкритими списками дозволяє уникнути свавілля лідера партії, забезпечити вищий рівень демократії, і тому покращити якість управління через підвищення підзвітності. Перехід до системи з відкритими списками в Україні може стати одним з багатьох необхідних кроків, щоб покращити політичний клімат.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Партійна система України недостатньо розвинена, щоби впроваджувати відкриті списки, тому система з відкритими регіональними списками не буде стимулювати розвиток партій: політичні сили, формуючи склад регіональних команд, будуть орієнтуватися виключно на персональні рейтинги осіб-кандидатів або будуть висувати в регіоні одного реального сильного кандидата та решту слабких/невдомих/технічних, лише імітуючи внутрішньопартійну конкуренцію.

Як результат, професійний рівень народних депутатів знизиться за рахунок появи у фракціях популярних осіб без належної підготовки. Керівники партій втрачатимуть інструмент впливу на депутатів, які пройшли під їхнім партійним брендом

та повинні реалізувати партійну політику в різних сферах.

Запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими регіональними списками може спричинити партійні розколи, оскільки конкуренція всередині партій за будь-якого механізму формування регіональних списків значно збільшиться.

«Спочатку треба сприяти зміцненню партійної системи, а вже потім дбати про те, щоб активізувати внутрішньопартійну конкуренцію та боротьбу між кандидатами всередині списків».
Денис Ковриженко, старший радник з юридичних питань IFES Україна

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

За даними Венеціанської комісії⁸, з 61 країн-членів Ради Європи 56 країн використовують пропорційну систему. З них лише у 13 країнах система змішана. У 31 країні діє система відкритих виборчих списків, зокрема в Австрії, Нідерландах, Польщі, Чехії, Естонії, Латвії, Словенії та Швеції. Це можуть бути системи з відкритими списками, за яких виборець має право на одну преференцію – у Нідерландах, Естонії, Фінляндії виборці мусять проголосувати за одного кандидата. Одну преференцію дозволяють також Австрія, Данія, Польща та Швеція. Існують також системи з фіксованою кількістю преференцій – виборці обирають список кандидатів і тоді можуть додатково проголосувати за визначену кількість кандидатів у такому списку. Такі механізми голосування діють на Кіпрі, в Чеській Республіці, Косові, Литві та Словаччині. А в Ісландії, Латвії, Монако, Норвегії та Швейцарії виборці окрім голосування за кандидатів, яких підтримують, можуть також викреслювати зі списків тих, кому не довіряють узагалі. У Ліхтенштейні, Люксембурзі, Монако та Швейцарії виборці можуть віддавати декілька голосів за одного кандидата. Усі країни з пропорційною системою, за винятком Румунії та Данії, передбачають зв'язок списків кандидатів з регіонами.

⁷ International Foundation for Electoral Systems. Paper 1. Proportional Representation Open List Electoral Systems in Europe.

⁸ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Report on Proportional electoral systems: the allocation of seats inside the lists (open/closed lists): goo.gl/fmCUf3.

Б. ЗМІНИТИ ЗМІШАНУ (ПАРАЛЕЛЬНУ) СИСТЕМУ НА ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ВИБОРАХ НА ПРОПОРЦІЙНУ СИСТЕМУ З ЗАКРИТИМИ ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНИМИ СПИСКАМИ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Пропорційна система з закритими списками дозволить структурувати партійну систему загалом. Така система підштовхне партії до визначення своїх ідеологічних позицій, а також створить умови для конкуренції всередині партій, що спричинить потребу відбирати кадри за якістю, а не лише за фінансовими можливостями. Таким чином, партії сформують якісні команди та зможуть стати ефективним інструментом донесення потреб громадян та формування законодавчих ініціатив.

Ще одна перевага пропорційно сформованого парламенту – його політична структурованість. Це дозволить парламентарям більш ефективно формувати коаліцію, що сприятиме політичній стабільності.

Запровадження пропорційної системи може бути проміжним етапом переходу на пропорційну систему з відкритими списками.

«Непогано було б на першому етапі для формування партій спробувати пропорційну систему. Потім – пропорційну з напіввідкритими, потім – пропорційну з відкритими списками. За цей час буде вихований виборець. Він буде поінформований, він буде поетапно звикати до нових реалій і до своєї ролі в цих реаліях».
Наталія Линник, заступник генерального директора, керівник програм ВГО Комітет виборців України

Така система може бути компромісною для фракцій тих партій, рейтинги підтримки яких зростають.

Пропорційна виборча система вже була апробована на чергових парламентських виборах у 2006 році та позачергових парламентських виборах у 2007 році.

«Пропорційна система, яка була застосована у 2006-му і 2007-му роках в Україні, при тому, що партія сильно впливає на формування списку, а виборець не може впливати взагалі, отримала дуже схвальні відгуки місії ОБСЄ, яка спостерігала за виборами, Венеційської комісії, інших міжнародних експертів».
Іван Крулько, народний депутат, член фракції політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Основним недоліком пропорційної системи з закритими списками є політична корупція, в яку перетворюється внутрішньопартійна боротьба, коли кандидати платять партійному керівництву за вищі місця у списку. У такий спосіб до закритих списків набирають за грошовим цензом, а не за якістю.

Крім того, це загострює проблему з внутрішньопартійною демократією, оскільки керівники партій отримують ще більше важелів впливу на кандидатів, яких партія висуватиме.

Загальнонаціональні закриті партійні списки не передбачають регіонального представництва, і тому зникає персональна відповідальність депутатів перед виборцями.

Така система стимулюватиме лідерські проекти.

РЕКОМЕНДАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Венеціанська комісія⁹: якщо вся країна є загальнонаціональним виборчим округом, немає ніякої гарантії, що обрані представники потім представлятимуть різні регіони держави. У деяких регіонах виборці можуть і не знати кандидатів попри той факт, що пропорційне представництво повинне бути інклюзивним.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

За даними Венеціанської комісії, у 35 з 56 країн-членів Ради Європи вибори повністю або частково (в частині обрання певної кількості депутатів) проводяться за закритими списками. Серед них – Італія, Угорщина, Республіка Корея, Мексика (сенат), Грузія, Німеччина та інші¹⁰.

⁹ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Report on Proportional electoral systems: the allocation of seats inside the lists (open/closed lists): goe.pl/fmCUf3.

¹⁰ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Report on Proportional electoral systems: the allocation of seats inside the lists (open/closed lists): goe.pl/fmCUf3.

В. ЗМІНИТИ ВИБОРЧУ СИСТЕМУ НА ПРОПОРЦІЙНУ СИСТЕМУ З ЗАКРИТИМИ РЕГІОНАЛЬНИМИ СПИСКАМИ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Списки, сформовані кожною партією в декількох округах (межі яких можуть враховувати межі областей, наприклад), сприятимуть розвитку місцевих територіальних партійних організацій. У той же час, обрання депутатів, які представлятимуть інтереси регіону від конкретної політичної сили, дозволить забезпечити відповідальність кандидатів перед виборцями в регіоні та стимулювати внутрішньопартійну конкуренцію. Цей варіант може бути компромісним для учасників прийняття рішення, бо таким чином буде збережена можливість для партійних лідерів утримувати внутрішньопартійну дисципліну та впливати на списки.

«Моя особиста позиція полягає в тому, що перед тим, як переходити на відкриті списки, варто апробувати систему з закритими списками, але в менших округах, ніж зараз. Країни, які переходили до відкритих списків, спочатку застосовували системи, які обмежують вплив виборців на список. І потім вже відкривали списки, дозволяли виборцям впливати на черговість проходження кандидатів. Якщо ми дамо повну відкритість списків, це може призвести до руйнації партійної системи і лише породить ситуацію, коли партії набиратимуть зірок шоу-бізнесу, акторів і популярних на місцевому рівні діячів, формуватимуть з них списки, з якого виборці обиратимуть популярних кандидатів».
Денис Ковриженко, старший радник з юридичних питань IFES Україна

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Проведення виборів за закритими списками – навіть у регіональних виборчих округах – виключає вплив виборців на черговість проходження кандидатів до парламенту, оскільки черговість кандидатів у списку визначається партією або її відповідними місцевими організаціями.

Г. ЗМІНИТИ ВИБОРЧУ СИСТЕМУ НА ПРОПОРЦІЙНУ СИСТЕМУ З ВІДКРИТИМИ РЕГІОНАЛЬНИМИ СПИСКАМИ ТА ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНИМ РОЗПОДІЛОМ КОМПЕНСАЦІЙНИХ МАНДАТІВ

АРГУМЕНТИ ЗА:

На відміну від пропорційних систем, які не передбачають розподілу компенсаційних мандатів, як, приміром, у Польщі, і тому зумовлюють певне викривлення пропорційного представництва у загальнонаціональному масштабі (тобто партії отримують кількість місць у парламенті, яка далеко не завжди відповідає рівню їхньої загальнонаціональної підтримки), пропорційна система з багатомандатними округами та розподілом компенсаційних мандатів дозволяє партіям отримати кількість мандатів, яка загалом відповідає рівню їхньої загальнодержавної підтримки виборцями. У багатьох країнах, які використовують пропорційні системи з відкритими списками, вплив виборців на черговість проходження кандидатів до парламенту обмежений: визначена партією черговість кандидатів у списку змінюється лише за умови, коли кандидат отримав визначену законом кількість голосів на свою підтримку, наприклад, не менше 5 або 10% поданих за список в окрузі голосів. Такий підхід дозволяє поєднати інтереси партій та інтереси виборців у визначенні кандидатів, які мають отримати мандати у першочерговому порядку. Він дозволяє виборцям впливати на склад парламенту, а партіям – підвищувати шанси на обрання партійних лідерів, функціонерів та інших осіб, які можуть не отримати достатньої для обрання кількості преференцій виборців.

«Відкритий список – це не повна анархія, коли, наприклад, відмінність в один голос може вирішити, чи буде кандидат присутній на верх списку, чи ні, або що партійний лідер не може обратись, бо округ, де він висунувся, є для нього непрохідним. Мають бути певні важелі впливу, збережені за партіями, щоб поєднати інтереси виборців та інтереси політичних партій, які теж хочуть бачити певну черговість проходження кандидатів». **Денис Ковриженко, старший радник з юридичних питань IFES Україна**

«Має бути запроваджена чиста пропорційна виборча система з відкритими регіональними списками. Але не чистими регіональними списками, а щоб кожна політична партія висувала закритий загальнодержавний список з 450 кандидатів з одночасним розподілом кожного із кандидатів цього загальнодержавного списку по регіональних відкритих списках». **Андрій Магера, заступник голови Центральної виборчої комісії**

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Противники системи з відкритими регіональними списками та загальнодержавним розподілом компенсаційних мандатів апелюють до тих самих аргументів, що і противники системи з просто відкритими регіональними списками: партії слабкі та не будуть розвиватися в таких умовах.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Подібна система діє в Австрії. На виборах партія висуває списки 3 рівнів: національний, федеральний та регіональний. Розподіл компенсаційних мандатів існує і в інших країнах, у тому числі в Данії¹¹.

¹¹ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Report on Proportional electoral systems: the allocation of seats inside the lists (open/closed lists): goo.gl/fmCUf3.

ОСОБЛИВА ПОЗИЦІЯ

Г. ЗМІНИТИ ВИБОРЧУ СИСТЕМУ НА ПОВНІСТЮ МАЖОРИТАРНУ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Це сприятиме появі сильних мотивованих політиків, які спроможні працювати з виборцями, буде забезпечене максимально персональне представництво. Партії будуть змушені боротися за залучення до своїх лав найкращих кандидатів.

ВИСНОВКИ

Результати консультацій із заінтересованими сторонами показали, що експерти, деякі члени парламентських фракцій та представники виконавчих органів влади підтримують зміну виборчої системи.

Абсолютна більшість стейкхолдерів називає критично важливим скасування мажоритарної системи на парламентських виборах, вказуючи при цьому, що жодна з існуючих виборчих систем не є досконалою і незрозуміло, до чого може призвести зміна. У той час, як мажоритарна система ефективно працює в інших країнах світу, наприклад, у США, Канаді, Сполученому Королівстві, в Україні вона призводить до масової купівлі голосів.

«А от те, що ми маємо відмовитись начисто від «мажоритарки», як на мене, це очевидно абсолютно, тому що мажоритарна система створює нескінченно великий простір для маніпуляцій. Якраз із «мажоритаркою» у нас найбільша проблема». (політик, м. Київ)

«Мажоритарна складова, окрім того, що має складову прямого підкupu виборців, ще і має дуже серйозну складову такого розхитування суспільства, його жорсткого поділу і боротьби, яка далеко виходить за межі звичайної політичної». **Іван Крулько, народний депутат, член фракції політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»**

Саме тому не було виокремлено збереження змішаної системи з мажоритарною складовою для парламентських виборів як однієї з альтернатив, а пропозицію перейти на повністю мажоритарну систему – винесено в блок «Особлива позиція».

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Проблеми підкupu і фальсифікацій загостряться, збільшуватимуться витрати на передвиборчі кампанії. Верховна Рада стане ще більш фрагментованою, збільшуються шанси на розпад коаліційної більшості. Зменшується важливість партій у політичному процесі.

«Не пройшли відкриті списки – треба голосувати за пропорційну. Треба вбивати «мажоритарку». З нинішньою системою ми завжди матимемо такий склад парламенту, коли відігравати ключову роль і мати золоту акцію будуть не фракції, яких обрали, а групи, які пройшли по «мажоритарці». Потім ці групи по інтересах зібралися, вибили собі бізнесові преференції, і голосують за те, за що треба». **Іван Крулько, народний депутат, член фракції політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»**

Навпаки, ціна нероблення у випадку збереження статус-кво є надто високою – консервація чинних еліт та правил гри на, як мінімум, ще один виборчий цикл. Якщо парламент цього скликання не прийме нових виборчих правил, то наступний склад парламенту буде консервативнішим і перспективи зміни системи стануть ще більш малоімовірними.

«Лише цей парламент здатен прийняти закон. Якщо ми на старому законодавстві підемо на нові вибори, наступний парламент буде набагато більш жорстко дисциплінований і шансів вийти на відкриті виборчі списки не буде. Цей парламент, суспільний тиск, депутати, які напишуть закон, – це єдиний шанс змінити виборче законодавство». **Леонід Ємець, народний депутат, член фракції Політичної партії «Народний фронт»**

«Ідеальний час для прийняття нового закону про парламентські вибори – це весна 17-го року, наступна весна». **Олександр Черненко, народний депутат, член фракції Партії «Блок Петра Порошенка»**

В рамках консультації публічно позицію фракції щодо зміни виборчої системи заявили представники Політичної партії «Народний фронт» та Радикальної партії Олега Ляшка:

«Наша позиція не змінилася з моменту, коли ми підписали Коаліційну угоду. Ми виступаємо за відкриті виборчі списки».
Леонід Ємець, народний депутат, член фракції Політичної партії «Народний фронт»

«Радикальна партія однозначно виступає за відкриті регіональні списки. Це офіційна партійна позиція».

Ігор Попов, народний депутат, член фракції Радикальної партії Олега Ляшка

У той же час, спільним для всіх стейкхолдерів було переконання, що прийняття нового виборчого законодавства в чинному парламенті дуже малоймовірно. Перш за все, причиною є сама ж процедура його формування: половина депутатів Верховної Ради були обрані за мажоритарною системою, і вони зацікавлені в її збереженні.

«Люди, які є політичною елітою, які впливають на прийняття рішень, зацікавлені в тому, щоб лишити стару систему в тому вигляді, в якому вона є. Більше того, не відмовлятися від «мажоритарки». Депутати взагалі мріють про стовідсоткову «мажоритарку» і не зацікавлені у відкритих списках, бо відкриті списки – це смерть ручному керуванню, це проходження людей, які дійсно можуть переконати виборців. І таких людей переконати голосувати за вказівкою дуже важко. Відповідно, на сьогодні їхня програма мінімум – законсервувати стару систему».
(експерт)

Попри той факт, що над розробкою нового виборчого законодавства в парламенті працює неформальна робоча група, яку очолює Голова Верховної Ради, найбільші фракції у парламенті не дають однозначної відповіді на питання про зміну виборчої системи, тому просування цього рішення більшість стейкхолдерів очікує від громадянського суспільства. Важливо, що існує формальне зобов'язання депутатів чинного скликання Верховної Ради змінити виборчу систему, яке було закріплене на рівні Коаліційної угоди:

«Давайте виходити з формальних речей. Перше – це передвиборча програма. Друге – це Коаліційна угода, яку підписали всі депутати, в тому числі депутати фракції Блоку Петра Порошенка, де записано перехід до виборчої системи з відкритими регіональними списками».
Олександр Черненко, народний депутат, член фракції Партії «Блок Петра Порошенка»

НОВІ ВИКЛИКИ

Наскрізним для кожної альтернативи був сумнів стейкхолдерів щодо того, чи зміняться якість політики і процеси прийняття рішень на різних рівнях, чи відбудеться стабілізація політичної системи, якщо змінити виборчу систему. Якщо відкрити доступ, то чи пройдуть до виборних органів влади кращі політики? Якщо забезпечити рівний доступ, то чи буде достатньо охочих серед освічених та відповідальних громадян бути кандидатами на виборах? Цей сумнів з'являвся в кожному блоці проблем, які описані в документі, але найбільш гостро поставав саме при обговоренні теми нових законів про вибори.

Так ми вийшли на питання іншого рівня: чи почнуть політичні партії та кандидати проводити виборчі кампанії без підкупу? І чи нова виборча система забезпечить створення дієвих, ефективних виборних органів? Ці питання не були обговорені в рам-

ках теми рівного доступу до політики, але засвідчили нові рівні проблем української політики, з якими треба працювати надалі.

Принципове питання – чи можливе прийняття нових виборчих законів взагалі. Важелями впливу стейкхолдери вважають міжнародні організації, які допомагають країні фінансово та висувають чіткі вимоги до реформ, а також сильний тиск з боку громадян. З такої позиції, нове виборче законодавство приймуть, тільки якщо це буде умовою надання нового траншу МВФ або вимогою наступного Майдану. Ці аргументи актуальні для будь-якої реформи в Україні: розробники реформ часто аргументують їх неприйняття або невиконання відсутністю «політичної волі».

Б Л О К П Р О Б Л Е М 1

ВИБОРЧІ
ПРАВИЛА1.2
Виборча система
на місцевих виборах
не забезпечує
представництва
громадян

ОГЛЯД ПРОБЛЕМИ

Виборча система на місцевих виборах у 2015 році була змінена. Депутати сільських та селищних рад, сільські старости, голови сіл, селищ та міст, кількість виборців у яких є меншою 90 тисяч, обиралися за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних округах. Голови міст, кількість виборців у яких дорівнює або більша за 90 тисяч, обиралися за мажоритарною системою абсолютної більшості у два тури.

Принциповим нововведенням стала система виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських та районних у містах рад. Ця система передбачає, що партії подають закриті виборчі списки у багатомандатному виборчому окрузі з першим кандидатом і кандидатами, закріпленими за одномандатними виборчими округами. Одномандатні округи утворюються в межах багатомандатного округу відповідно до кількості місць у відповідній раді, при цьому партії не зобов'язані висувати кандидатів на всіх одномандатних округах. Перший кандидат обирається в раду, якщо партія набрала від 5% голосів в багатомандатному окрузі й цієї кількості достатньо для отримання принаймні одного мандата. Черговість проходжен-

ня інших кандидатів визначається відповідно до того, хто набрав більше відсотків голосів у себе в одномандатному окрузі.

Ця система не забезпечила рівного представництва громад у виборних органах влади на місцях. Деякі громади отримали в обласних або районних радах по два і більше депутатів, тоді як інші – жодного¹², що суперечить конституційній природі районних та обласних рад.

Таким чином, замість обіцяної в Коаліційній угоді пропорційної системи з відкритими списками виборці отримали лише мінімальну можливість впливати на те, хто конкретно з кандидатів від партії пройде до ради, і непевність щодо того, чи вони взагалі матимуть представника.

Система голосування і розподілу мандатів не була зрозумілою ні громадянам, ні політичним силам – учасникам виборчого процесу. Складність виборчого процесу та виборчих процедур нового закону була визначена найбільшою проблемою за результатами експертного опитування, проведеного фондом «Демократичні ініціативи» напередодні місцевих виборів-2015¹³.

АЛЬТЕРНАТИВИ РІШЕНЬ



¹² Див. наприклад, звіт місії ОБСЄ/БДП/П за підсумками спостереження за місцевими виборами-2015, С.9: goo.gl/MM2pPm.

¹³ goo.gl/rMm9IQ.

А. ЗМІНИТИ ВИБОРЧУ СИСТЕМУ НА МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ: ВСІ РАДИ, ОКРІМ СІЛЬСЬКИХ ТА СЕЛИЩНИХ, ФОРМУЮТЬСЯ ЗА ПРОПОРЦІЙНОЮ СИСТЕМОЮ З ВІДКРИТИМИ СПИСКАМИ¹⁴, А СІЛЬСЬКІ ТА СЕЛИЩНІ РАДИ – ЗА МАЖОРИТАРНОЮ СИСТЕМОЮ З ГОЛОСУВАННЯМ В ОДНО- ТА/АБО БАГАТОМАНДАТНИХ ОКРУГАХ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Така система забезпечить виборцям можливість безпосередньо впливати на те, хто з кандидатів від партії представлятиме їхні інтереси. Це стимулюватиме партії підбирати якісні кадри на місцях.

«Парламентська система має бути продубльована до того рівня місцевих виборів, до якого це практично можливо. Практично неможливо застосовувати пропорційну систему в невеликих округах – села, селища, невеликі міста чи районні в місті ради. Є певний рівень, коли пропорційна система просто не працює, і на цьому базовому рівні застосовується ма-

жоритарна система у різних її варіаціях».
Денис Ковриженко, старший радник з юридичних питань IFES Україна

«Система на місцевих виборах має бути однозначно не така, яка була на місцевих виборах у 2015-му році. Відправна точка наступна: це пропорційна система з відкритими списками, але питання, які це списки, питання ранжування, з якого рівня вона починається – питання дискусійні».
Наталія Линник, заступник генерального директора, керівник програм ВГО Комітет виборців України

Б. ЗАПРОВАДИТИ ДЛЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ, ОБЛАСНИХ, РАЙОННИХ, МІСЬКИХ ТА РАЙОННИХ У МІСТАХ РАД ЗМІШАНУ (ПАРАЛЕЛЬНУ) СИСТЕМУ, АНАЛОГІЧНУ ЧИННІЙ ПАРЛАМЕНТСЬКІЙ: ПОЛОВИНА РАДИ – ЗА ЗАКРИТИМИ ПАРТІЙНИМИ СПИСКАМИ В БАГАТОМАНДАТНОМУ ОКРУЗІ, ПОЛОВИНА – ЗА МАЖОРИТАРНОЮ В ОДНОМАНДАТНИХ ОКРУГАХ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Закриті списки сприятимуть партійному структуруванню і дозволять партіям бути впевненими, що у разі перемоги від них пройдуть саме ті кандидати, яких вони хотіли бачити в місцевих

радах. Мажоритарна частина дозволить зберегти персональний зв'язок між виборцями і місцевими депутатами.

¹⁴ Як і на парламентських виборах, альтернатива 1 у розділі 1 частини 1 цієї книги

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Партійна структура на місцях слабка, тому відкриті списки лише посилять для партій кадрову проблему і не матимуть наслідком реальної внутрішньопартійної конкуренції. Політична приналежність місцевих депутатів ускладнить процес прийняття рішень щодо вирішення проблем господарського значення.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Оскільки повноваження депутатів в межах кожної такої ради будуть однаковими, обирати їх за різними виборчими системами є недоцільним. Закриті виборчі списки зовсім не передбачають впливу виборців на порядок проходження кан-

дидатів і посилюють внутрішньопартійну корупцію. В одномандатних мажоритарних округах, зважаючи на їхні невеликі розміри, серйозно посилиться проблема підкupu.

В. ЗАПРОВАДИТИ ДЛЯ МІСЦЕВИХ РАД УСІХ РІВНІВ МАЖОРИТАРНУ СИСТЕМУ ВІДНОСНОЇ БІЛЬШОСТІ В ОДНОМАНДАТНИХ ВИБОРЧИХ ОКРУГАХ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Така система мотивуватиме кандидатів безпосередньо працювати з виборцями. Партії будуть змушені боротися за залучення до своїх лав найкращих та найбільш відомих в регіоні кандидатів. Представники малих партій на місцях матимуть більше можливостей потрапити до виборних органів влади.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Навіть на місцевому рівні в мажоритарній системі не зникне проблема підкупу виборців.

«Мажоритарка» – єдиноможлива система, але вона перетворюється на скупку голосів. Якщо повторити ту саму виборчу систему, що була на місцевих виборах, партії краще підго-

туються. Система, яка працювала на останніх місцевих виборах, не дозволяла масових підкупів, оскільки їхні результати не були передбачуваними». **(народний депутат)**

Збільшиться кількість конфліктних місцевих рад, зменшиться важливість партій у політичному процесі.

Г. ЗАПРОВАДИТИ ДЛЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ, ОБЛАСНИХ, РАЙОННИХ, МІСЬКИХ ТА РАЙОННИХ У МІСТАХ РАД МАЖОРИТАРНУ СИСТЕМУ З ГОЛОСУВАННЯМ У НЕВЕЛИКИХ (3-5 МІСЦЬ) БАГАТОМАНДАТНИХ ОКРУГАХ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Така система спростить доступ до політики для малих партій на місцях, матиме менші ризики підкупу порівняно

з виборами в малих одномандатних округах і збереже персональний зв'язок депутатів з виборцями.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Збільшиться кількість конфліктних місцевих рад, зменшиться важливість партій у політичному процесі.

ВИСНОВКИ

У більшості стейкхолдерів необхідність зміни виборчої системи для місцевих виборів сумнівів не викликає, дехто навіть називав чинний Закон «Про місцеві вибори» одним з найбільш неякісних законів, за якими в Україні проходили вибори, зокрема через його незрозумілість для виборців, викривлення представництва у результаті та проблеми з формуванням дієвих місцевих рад.

«В жовтні 2015 року вибори в Києві продемонстрували, що система була однозначно краща, ніж попередня – половина

по партійних списках, половина по «мажоритарці», але це ще не зовсім та система, про яку всі розповідали, яку всі обіцяли». **(політик, м. Київ)**

РЕКОМЕНДАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Змінити виборчу систему на місцевих виборах рекомендувала місія ОБСЄ/БДІПЛ за підсумками спостережен-

ня за місцевими виборами-2015, оскільки чинний Закон «Про місцеві вибори» не забезпечив принципу рівного представництва місцевих громад.

«Місцеві вибори-2015 проходили за вкрай неадекватною системою, одним з наслідків якої є значна кількість конфліктних рад». **(експерт)**

З такою цілковито негативною оцінкою чинного закону, втім, не згоден один з його авторів:

«Коли ми на місцевих виборах створювали новий закон, який всіляко критикується, що було досягненням – ми ускладнили підкуп, ми заплутали тих, хто хотів купувати і продавати місця. В результаті у нас зріс рівень внутрішньопартійної демократії фактично в усіх партіях, тому що кандидати вважають, що вони самі перемогли, вони нікому не винні, і вони вимагають з ними рахуватися». **Ігор Попов, народний депутат, член фракції Радикальної партії Олега Ляшка**

Б Л О К П Р О Б Л Е М 1

ВИБОРЧІ
ПРАВИЛА1.3
Заборона виборчих
блоків обмежує
доступ малим
партіям

ОГЛЯД ПРОБЛЕМИ

Заборона формувати виборчі блоки зменшила шанси для малих партій проходити до виборних органів влади. Недоцільність цієї заборони, яка на місцевих виборах з'явилася у 2010 році, а на парламентських – у 2012, підкреслювали ряд експертів і міжнародні організації, вказуючи, що вона була запроваджена для послаблення опозиційних партій. Проти заборони виступали зокрема Венеціанська комісія, ОБСЄ/БДІПЛ¹⁵, Національний демократичний інститут, Міжнародна фундація виборчих систем¹⁶, за збереження блоків висловлювались більше половини експертів, опитаних в рамках аналітичного звіту «Виборча реформа очима громадськості»¹⁷.

Після парламентських виборів-2012 ряд українських профільних громадських організацій та експертів почали висловлюватися на підтримку скасування участі блоків. З відповідною заявою, наприклад, ще у 2013 році виступили Громадянська мережа ОПОРА, Інтерньюз-Україна, Інститут виборчого права, Комітет виборців України, Центр політико-правових реформ, Центр політичних студій та аналітики та Український незалежний центр політичних досліджень¹⁸.

АЛЬТЕРНАТИВИ РІШЕНЬ



¹⁵ Див., наприклад, спільний висновок Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ N 635/2011 щодо законопроекту «Про вибори народних депутатів України» від 17 жовтня 2011 року.

¹⁶ Див., наприклад, спільну заяву Національного демократичного інституту і Міжнародної фундації виборчих систем щодо місцевих виборів-2010: goo.gl/1ez3tN.

¹⁷ Виборча реформа очима громадськості. Аналітичний звіт за результатами проекту «Організація широкого та відкритого громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства в Україні» (новтень – листопад 2011 р.) goo.gl/oR6lGQ.

¹⁸ goo.gl/Uuk0N.

А. ДОЗВОЛИТИ ВИСУВАННЯ КАНДИДАТІВ ВИБОРЧИМИ БЛОКАМИ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Зміна дозволить малим партіям об'єднувати свої сили на виборах та отримувати кращі результати.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Ситуативні союзи тільки перед виборами не сприяють розвитку партійних структур. Виборці не можуть зробити зважений вибір, оскільки передвиборчі обіцянки бло-

ків не є зобов'язаннями окремих партій, які через об'єднання в блок пройдуть у виборні органи.

Б. СТОРОТИ ДІЄВИЙ МЕХАНІЗМ ДЛЯ ЗЛИТТЯ, ОБ'ЄДНАННЯ ПАРТІЙ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Рішення сприятиме структуруванню партійної системи. Таким чином малі політичні сили з подібними ідеологіями та позиціями з ключових питань зможуть об'єднувати зусилля для створення більшої та сильнішої нової партії.

«Має бути передбачено механізм об'єднання партій в одну, щоб партії укрупнялися, і для цього треба створювати сприятливі умови». (представник виконавчої влади)

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Партіям не можна дозволяти об'єднуватися, тому що це фактично створення нової політичної сили, яка часто не має нічого спільного з жодною з тих, які об'єднуються, оскільки мета такої діяльності – це перемога на виборах.

«Партію можна тільки розпустити, більше нічого. І створити нову. Нову, а не перейменувати цю і реорганізувати. Оці всі ідеї про об'єднання партій – це пусте, партії не можуть об'єднуватися. При об'єднанні створюється нова партія, а старі припиняють своє існування». (експерт)

ВИСНОВКИ

Більшість стейкхолдерів погодилися з тим, що відновлення права формувати виборчі блоки буде мати виключно негативний вплив на ситуацію з рівним доступом до політики. Попри той факт, що спільна участь у виборах дозволяє партіям об'єднувати результати та долати виборчий бар'єр, ефективної діяльності потенційної фрак-

ції очікувати не варто. Майже не викликає спротиву ідея створення механізму для об'єднання партій – можливо, шляхом спрощення процедури ліквідації партій та визначення порядку їх реорганізації, але більшість стейкхолдерів погодилися, що таке рішення сприятиме політичному структуруванню партійної системи.

Б Л О К П Р О Б Л Е М 1

ВИБОРЧІ
ПРАВИЛА

1.4
Зміни виборчого
законодавства
менш ніж за рік до
виборів погіршують
їхню якість

ОГЛЯД ПРОБЛЕМИ

Як засвідчує досвід, майже кожні парламентські та місцеві вибори в Україні відбуваються за новими правилами, і часто ця зміна правил відбувається напередодні виборів.

Така традиція унеможлиблює прогнозованість для учасників виборчого процесу та виборців – політичні партії та кандидати не можуть якісно планувати кампанії заздалегідь, а виборці не розуміють, за яким принципом вони обиратимуть своїх представників. Окрім того, правила змінюються на користь тих, хто є при владі. Як результат, представництво у виборних органах влади викривлюється, інтереси не всіх груп населення відстоюються.

АЛЬТЕРНАТИВИ РІШЕНЬ



А. ПРИЙНЯТИ ВИБОРЧИЙ КОДЕКС

АРГУМЕНТИ ЗА:

Ухвалення Виборчого кодексу забезпечить прогнозованість правил, за якими будуть проходити вибори до рад різних рівнів.

Кодифікація, систематизація законодавства дозволить учасникам виборчого процесу працювати більш злагоджено, допускати менше помилок та планувати кампанії заздалегідь, що може здешевити кампанії загалом та підвищити ефективність їх проведення. Кодекс уніфікує адміністративні процедури, що дозволить якісніше організувати виборчий процес, зокрема – заздалегідь готувати членів виборчих комісій.

РЕКОМЕНДАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Прийняти Виборчий кодекс, зокрема щоб уніфікувати виборчі процедури для виборів усіх рівнів, уже давно рекомендують Україні міжнародні організації. Про це йдеться, наприклад, у спільному висновку Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ щодо проекту Закону про внесення змін до Законів про вибори народних депутатів і про Центральну виборчу комісію та щодо проекту Закону про повторні вибори в Україні (2013). Відповідну рекомендацію містить також Резолюція ПАРЄ 1755 (2010) «Функціонування демократичних інститутів в Україні»¹⁹.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Ухвалення Виборчого кодексу станом на зараз не вирішить проблем з частою зміною виборчого законодавства, а лише законсервує ту систему, за якою проходять вибори.

Кодекс не зможе виконати функцію стабілізації виборчого законодавства, оскільки змінити його не важче, ніж будь-який інший закон про вибори.

«Часті зміни виборчого законодавства проблемою не є. У нас система неустале-на, тому рано кодифікувати».
(експерт)

¹⁹ Виборча реформа очима громадськості. Аналітичний звіт за результатами проекту «Організація широкого та відкритого громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства в Україні» (новень – листопад 2011 р.): goo.gl/KWGuaa.

Б. ПРОВЕСТИ ПОЕТАПНУ КОДИФІКАЦІЮ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА – СПОЧАТКУ ПРИЙНЯТИ КОДЕКС, ЯКИЙ БИ УНІФІКУВАВ ПРОЦЕДУРИ АДМІНІСТРУВАННЯ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНИХ ТА МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Поетапна кодифікація дозволить систематизувати законодавство, яке регулює виборчий процес, але дозволить уникнути консервації на тривалий термін правил, які можуть виявитися неефективними та недієвими. Кодифікація виконає свою функцію, оскільки закріпить усталену систему, яка була апробована на одному або декількох виборчих циклах та показала свою ефективність.

«Комітет виборців з 2000 року наголошує на тому, що необхідно прийняти Виборчий кодекс. Можливо, спочатку в процедурній частині, але рухатись треба».

Наталія Линник, заступник генерального директора, керівник програм ВГО Комітет виборців України

Уніфікація нормативно-правової бази у сфері адміністрування виборів на першому етапі кодифікації дозволить усім причетним до виборчого процесу працювати з систематизованою базою норм та правил.

«Можливо, на цьому етапі не варто приймати Виборчий кодекс, це має бути наступним етапом. Зараз варто прийняти закон про вибори до парламенту за новими правилами – пропорційною системою з відкритими списками, потім прийняти прогресивний закон про місцеві вибори, а згодом тільки прийняти кодекс, який вбере в себе норми виборчих законів, а на третьому етапі прийняти в кодекс норми про референдуми. Це має бути поступова кодифікація, її треба робити крок за кроком» (представник виконавчої влади)

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Кодекс не зможе виконати функцію стабілізації виборчого законодавства, оскільки змінити його не важче, ніж будь-який інший закон про вибори.

В. ПРИЙНЯТИ НОВЕ ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО ТА НА РІВНІ КОНСТИТУЦІЇ ЗАКЛАСТИ ОБМЕЖЕННЯ ДЛЯ ЙОГО ЗМІНИ – ЗАБОРОНИТИ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ВИБОРЧИХ ЗАКОНІВ ЗА ПЕВНИЙ ЧАС ДО АБО ПІСЛЯ ВИБОРІВ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Конституційне обмеження в частині змін виборчих правил дозволить стабілізувати правила гри під час виборів та уможливить стабілізацію партійної системи та політичної системи загалом.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Прийняття нових правил і їх консервування на рівні Конституції може спричинити закріплення на тривалий час системи, яка

не працює ефективно в українських реаліях, але змінити її буде вже набагато складніше.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Проведення виборів врегульовано виборчими кодексами у ряді зарубіжних країн, у тому числі Азербайджані, Албанії, Білорусі, Болгарії, Боснії і Герцеговині, Вірменії, Грузії, Іспанії, Казахстані, Люксембурзі, Македонії, Молдові, Нідерландах, Польщі, Норвегії, Фінляндії, Франції.

Виборчих кодексів не мають: Австрія, Сполучене Королівство, Данія, Естонія, Ісландія, Італія, Латвія, Литва, Мальта, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Узбекистан, Хорватія, Чехія та Чорногорія. У цих країнах діють окремі закони про загальнонаціональні та місцеві вибори, забезпечений різний рівень уніфікованості виборчих процедур²⁰.

ВИСНОВКИ

Результати консультацій з заінтересованими сторонами показали, що прийняття Виборчого кодексу в Україні необхідне. Кодифікація є ознакою розвитку правової системи загалом. Кодифікація норм, які регулюють виборчий процес, сприятиме стабілізації політичної системи. Утім, прийняття такого комплексного документа варто проводити поетапно – спочатку перевірити ефективність нових виборчих правил

та прописати процедурну частину кодексу. Щодо можливості прийняття кодексу в умовах чинного парламенту, то цей процес буде блокувати небажання депутатів змінювати виборчі правила взагалі.

«Проти Виборчого кодексу виступатимуть Президент і правлячі партії, всі інші – дуже ймовірні союзники».
(експерт)

НОВІ ВИКЛИКИ

Проблема нестабільності правил не унікальна для виборчих процесів. Часта зміна законів, які закладають принципи функціонування різних органів, не сприяє їхній ефективній роботі. Особливо проблемними є зміни норм, які регулюють податки – підприємці скаржаться навіть на неможливість виконання норм через їхню неузгодженість між собою, і це попри існування Податкового кодексу. Більше того, нові норми, які приймаються, не є частиною нової політики, яку втілюють, а лише поодинокими законами. У результаті нові закони починають діяти, коли старі чинності не втратили, що дозволяє дискрецію – прийняття рішень на розсуд уповноваженого органу (посадової особи). Такі по-

динокі закони в певній сфері, які з'являються за місяць до формування нового бюджету, за півроку до виборів, за декілька тижнів до набуття чинності нової реформи, часто створюють нові корупційні схеми або руйнують засади нової політики, яка вже була впроваджена, щоб зберегти вже існуючі корупційні можливості. У той же час, часті зміни нормативної бази притаманні країнам, які розвиваються та будують демократію, – і цим аргументом користуються наші нормотворці. У рамках консультацій з рівного доступу до політики вирішення проблеми частих змін в законодавстві не обговорювалось поза темою виборчого законодавства. Це може стати темою для дальших консультацій.

²⁰ 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.): goo.gl/KWGuaa.

Б Л О К П Р О Б Л Е М 1

ВИБОРЧІ
ПРАВИЛА1.5
Високий виборчий
бар'єр блокує доступ
малим партіям

ОГЛЯД ПРОБЛЕМИ

П'ятивідсотковий виборчий бар'єр в Україні визначає поріг проходження кандидатів у депутати для рад усіх рівнів – Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних рад, районних, міських, сільських та селищних.

Це найвищий виборчий бар'єр, який існував за період незалежності. Така зміна суттєво ускладнила передвиборчу конкуренцію. Наприклад, якби на парламентських виборах-2014 виборчий бар'єр був 4%, до ВРУ пройшло б Всеукраїнське об'єднання «Свобода», а за 3% бар'єру пройшли б також Комуністична партія України, «Сильна Україна» та «Громадянська позиція»²¹.

АЛЬТЕРНАТИВИ РІШЕНЬ



²¹ Див. результати підрахунку на сайті ЦВК: goo.gl/dLd11z.

А. ЗНИЗИТИ ВИБОРЧИЙ БАР'ЄР ДЛЯ ВИБОРІВ ДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Повернення до нижчого виборчого бар'єру дозволить більшій кількості нових партій та кандидатів пройти до парламенту, що може сприяти його оновленню та покращити якість політики і зменшить частку втрачених голосів виборців.

«Якщо ми говоримо про те, який конкретно може бути бар'єр, я особисто (це моя суб'єктивна точку зору) схилиюся до трьох відсотків. На парламентських виборах по пропорційній частині було втрачено 6% голосів виборців, натомість лише 44% виборців представлені своїми депутатами у мажоритарних округах».
Андрій Магера, заступник голови Центральної виборчої комісії

Доступ до політики національного рівня для регіональних політичних сил створює умови для представництва їхніх інтересів, зменшуючи загрозу сепаратизму.

РЕКОМЕНДАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Для покращення рівного доступу до політики знизити прохідний бар'єр до 3% на місцевих і на парламентських виборах рекомендують міжнародні організації. Зокрема про це йшлося у спільному висновку Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ щодо проекту Закону про внесення змін до Законів про вибори народних депутатів і про Центральну виборчу комісію та щодо проекту Закону про повторні вибори в Україні (2013).

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Через зниження бар'єру до складу парламенту потрапить більше регіональних партій та партій з крайніми ідеологіями.

«На даному етапі розвитку українського суспільства 5% бар'єр є виправданим, хоча впродовж певних демократичних змін його треба буде знижувати. Просто зараз існують відцентрові ризики, тому змінювати його зараз не можна».
Наталія Линник, заступник генерального директора, керівник програм ВГО Комітет виборців України

Таке оновлення складу Ради ускладнить процес прийняття рішень, а тому погіршить ефективність її роботи.

«Треба залишити п'ятивідсотковий бар'єр щодо виборів до парламенту, тому що це створить умови для створення стійкої коаліції в парламенті, відповідно, для формування уряду».
Наталія Линник, заступник генерального директора, керівник програм ВГО Комітет виборців України

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Бар'єри на загальнонаціональних виборах у країнах Європи²²:

Румунія – 5% бар'єр для партій, 8-10% – для блоків.

Естонія – 5% бар'єр.

Латвія – 5% бар'єр.

Чехія – 5% бар'єр для партій, 10% – для коаліцій з 2 партій, 15% – для коаліцій з 3 партій, 20% – для коаліцій з 4 і більше партій.

У Польщі діє 5% бар'єр для партій та 8% для блоків.

Нижчий за 5% виборчий бар'єр діє в Австрії – 4%, Словенії – 4%, Швеції – 4%.

²² International Foundation for Electoral Systems. Paper 1. Proportional Representation Open List Electoral Systems in Europe.

Б. ЗНИЗИТИ ВИБОРЧИЙ БАР'ЄР ДЛЯ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ

АРГУМЕНТИ ЗА:

До місцевих рад пройде більше нових політичних сил, і це сприятиме розвитку партій знизу.

Зниження бар'єру зменшить втрату голосів виборців, відданих за кандидатів та партії, що не потрапили до виборних органів.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

До рад місцевого рівня потрапить більше регіональних партій, діяльність яких може стимулювати сепаратизм.

ВИСНОВКИ

Результати консультацій показали, що більшість стейкхолдерів погоджуються з тим, що наразі варто залишити чинний бар'єр. За зменшення бар'єру виступають переважно нові політичні сили, яким така зміна допоможе пройти до органів влади різних рівнів.

Утім, найсильнішим ключовим контраргументом до позиції нових партій є загальнонаціональний інтерес зберегти цілісність країни та не допустити політичні сили регіонального рівня або з крайніми ідеологіями до прийняття рішень, доки існує загроза сепаратизму в умовах особливого періоду та нестабільності в зоні АТО.

НОВІ ВИКЛИКИ

Зміна виборчого бар'єру має наслідком зміну політичних структур виборних органів – саме від бар'єру часто залежить, чи пройдуть нові політичні сили до влади, чи потраплять туди політичні проекти великих партій, чи з'являться в радах представники радикально налаштованих груп населення або політичні сили з крайніми лівими або правими ідеологіями. Така зміна має прямий вплив на те, якою буде політична структура рад – якого характеру рішення будуть просувати ті, хто потрапив завдяки зниженому бар'єру, та які дискусії вони провокуватимуть. З одного боку, наявність радикально налаштованих політичних сил або сил з крайніми ідеологіями в виборних органах дозволяє розглядати проблеми, які турбують певну частину населення, або не допустити ігнорування таких питань, як національна ідея чи соціальні пільги.

У той же час, чи буде така зміна мати позитивний вплив на якість процесу прийняття рішень? Чи нові партії, або партії з крайніми ідеологіями, або радикально налаштовані відцентрові політики будуть генерувати прогресивні рішення, чи просто блокуватимуть їх прийняття та користуватимуться «золотою акцією» при голосуванні? Інше питання – чи такі потенційні депутати розуміють, що вони збираються робити в радах, що особливо стосується парламенту – чи мають ці люди достатньо розвинену партійну структуру для продукування політик, рішень, законопроектів, чи їхня поява в Раді буде мати в кращому випадку нейтральну роль? Це питання до якості політики: чи зниження бар'єру не погіршить ситуацію з якістю ще більше? Якщо йдеться про ради місцевого рівня, то в умовах децентралізації навіть вони не можуть бути тестовим майданчиком для «зрощення» політиків. Це питання потребує окремої розмови з новими політичними силами щодо їхніх потужностей у творенні якісної політики.

Б Л О К П Р О Б Л Е М 1

ВИБОРЧІ
ПРАВИЛА1.6
Короткі терміни
передвиборчих
кампаній погіршують
їхню якість

ОГЛЯД ПРОБЛЕМИ

Період проведення кампаній визначають закони про вибори: 90 днів для виборів до Верховної Ради і 50 днів для місцевих виборів. Чинні терміни передвиборчих кампаній достатні для проведення тих форм політичної агітації, які вимагають залучення значних фінансів. Це сприяє політичним силам з доступом до великих капіталів та медіа.

Тривалість передвиборчих кампаній недостатня для того, щоб кандидати могли якісно працювати з виборцями. У таких умовах найбільше інформації виборці отримують через медіакампанії. Це призводить до того, що виборці не знають кандидатів, за яких голосують, не розуміють їхніх програм та планів, а кандидати та партії можуть не готувати якісних агітаційних матеріалів та обмежуються популістичними обіцянками. Як показало опитування Фонду «Демократичні ініціативи» у жовтні 2014 року, близько 40% з тих виборців, які збиралися голосувати, не цікавилися списком своєї партії далі п'ятого номеру чи взагалі не знали, хто є у списку²³.

²³ goo.gl/kDSk73.

АЛЬТЕРНАТИВИ РІШЕНЬ



A. ЗБІЛЬШИТИ ТЕРМІН ПЕРЕДВИБОРЧИХ КАМПАНІЙ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Якщо у кандидатів збільшиться кількість часу для проведення передвиборчих кампаній, їхні результати можуть бути кращими. Найбільше часу вимагає робота з виборцями – пряма агітація за кандидатів, так звані кампанії «від дверей до дверей». Такі кампанії дозволяють кандидатам, у яких обмежений доступ до фінансових або медіаресурсів, конкурувати у виборчому процесі.

Ця проблема більш гостро стоїть на місцевих виборах, оскільки питання реєстрації кандидатів, відкриття виборчих рахунків, реєстрація агітаційних матеріалів тощо можуть значно обмежувати реальний час, який залишається на агітацію. У зв'язку з цим доцільним є подовжити термін виборчої кампанії на місцевих виборів до 90 днів, як це встановлено для парламентських виборів.

«У кожній кампанії є три речі: час, люди, гроші. Вони взаємозамінні. Коли в тебе чогось бракує, то ти повинен компенсувати. Тобто якщо у тебе менше часу, то повинно бути більше людей та грошей. Це як закон сполучених посудин. Тому чим більше часу в кандидата, тим менше йому треба людей, тим менше йому треба грошей».
(експерт)

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Збільшення термінів кампаній зробить кампанії ще дорожчими, оскільки бюджети на рекламу зростуть, а основним джерелом інформації про кандидатів та партії перед виборами в Україні залишаються медіа.

Крім того, подовження термінів кампанії збільшує навантаження на державний бюджет.

Це не вирішить проблему ані великої вартості кампаній, ані бездіяльності партій у міжвиборчий період.

«Кандидати можуть працювати на округах до початку кампанії, займатись громадською діяльністю».
(народний депутат)

«Ключове для успіху політичної сили – це робота в міжвиборчий період. І тому 3 місяці – це більш, ніж достатньо, бо найбільша активність все одно відбувається в останній місяць, з точки зору вже представлення конкретних кандидатів. Якраз для якісних політичних сил виборчий процес починається одразу після того, як завершується попередній».
(політик, м. Київ)

ВИСНОВКИ

В рамках консультацій було виявлено, що питання подовження термінів виборчих кампаній більш гостро стоїть для місцевих виборів, тоді як на рівні парламенту може вирішити проблему лише вузького кола стейкхолдерів та створити нові можливості для кандидатів та партій без доступу до великих фінансових та медійних ресур-

сів. Аргументи противників зміни термінів кампаній стосуються збільшення вартості кампаній для тих, хто має доступ до таких ресурсів, і для держави. У той же час, змінивши терміни кампаній передусім ми не погіршимо стан з їхньою вартістю загалом, а лише розширимо можливості для тих, для кого доступ до політики обмежений.

НОВІ ВИКЛИКИ

Ресурс часу, який впливає на якість кампаній, може працювати в обох напрямках – як в позитивному, так і в негативному. І залежати це буде, швидше за все, від конкретних політичних сил. Так, одні проведуть масову роботу з виборцями в округах, інші зберуть більше грошей на рекламу. Знову виникло питання якості політичних партій – принципів, за якими вони працюють, а не скільки часу їм дають на цю роботу. Робота в міжвиборчий період – це той блок діяль-

ності, який партіям найпростіше ігнорувати, – не має чіткої цілі перемоги на виборах, а цілі на кшталт адвокації інтересів своїх груп підтримки, підвищення рівня політичної освіти населення, інші соціальні функції, не такі цікаві навіть в довготерміновій перспективі. Питання до подальших обговорень – як працюють політичні партії, коли виборів немає.

ОСОБЛИВІ ПОЗИЦІЇ

А. ДОЗВОЛИТИ САМОВИСУВАННЯ НА МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Це стимулюватиме залучення активних громадян у політику і в перспективі вплине на зміну якості політики.

РЕКОМЕНДАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Місія ОБСЄ/БДІПЛ за підсумками спостереження за місцевими виборами-2015 в першочергових рекомендаціях зазначила, що заборона самовисування суперечить зобов'язанням України перед ОБСЄ. Самовисування на місцевому рівні є одним із важливих елементів забезпечення представництва національних меншин.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Таке рішення блокуватиме розвиток місцевих організацій партій, не сприяючи становленню партійної системи. Окрім того, кандидати-самовисуванці часто не просто не мають партійної приналежності, але і готові працювати з будь-якою фракцією новостворених виборних органів на умовах політичної корупції. Окрім того, самовисуванці більш обмежені в ресурсах, що впливає на якість депутатської роботи. Скажімо, виборці не можуть звернутись за консультацією до юридичної служби партії.

«Треба запобігти, щоб проходили безпринципні кандидати, які називають себе самовисуванцями, а потім служать будь-якій владі на умовах бартеру».
Ігор Попов, народний депутат, член фракції Радикальної партії Олега Ляшка

Б. ЗНИЗИТИ ОBOB'ЯЗКОВИЙ ТЕРМІН ПРОЖИВАННЯ В КРАЇНІ ПРОТЯГОМ ОСТАННІХ 5 РОКІВ ДЛЯ КАНДИДАТІВ У НАРОДНІ ДЕПУТАТИ

АРГУМЕНТИ ЗА:

РЕКОМЕНДАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Послабити обмеження рекомендовано у спільному висновку Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ щодо проекту Закону про внесення змін до Законів про вибори народних депутатів і про Центральну виборчу комісію та щодо проекту Закону про повторні вибори в Україні (2013).

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

В умовах особливого періоду та проведення АТО послаблення вимоги до терміну проживання може нести ризики політичній структурованості парламенту та єдності в питаннях політик загальнонаціонального значення.

В. СПРОСТИТИ ПРОЦЕС РЕЄСТРАЦІЇ ТА ЛІКВІДАЦІЇ ПАРТІЙ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Така зміна сприятиме розвитку партій в Україні, полегшивши появу нових політичних сил та спростивши процес розпуску партій, які давно не провадять жодної діяльності.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Не варто полегшувати процес реєстрації партій, адже кількість політичних партій в Україні і так велика. Значна частина з них, при цьому, є технічними. Натомість варто

передбачити лише можливість об'єднання партій та спрощення ліквідації партій.

ОСОБЛИВІ ПОЗИЦІЇ

Г. ЗАБЕЗПЕЧИТИ ПРОПОРЦІЙНІСТЬ ОБМЕЖЕННЯ ПАСИВНОГО ВИБОРЧОГО ПРАВА ДЛЯ ТИХ, ХТО МАВ СУДИМІСТЬ У МИНУЛОМУ, ЗАЛЕЖНО ВІД СКОЄНОГО ЗЛОЧИНУ

Таким чином доступ до політики буде відкритим для тих, хто не вчиняв тяжких злочинів. Зокрема це зменшить імовірність використання упередженого судочинства з метою усунути від виборів політичних конкурентів.

РЕКОМЕНДАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Послабити та уточнити обмеження рекомендовано у спільному висновку Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ щодо проекту Закону про внесення змін до Законів про вибори народних депутатів і про Центральну виборчу комісію та щодо проекту Закону про повторні вибори в Україні (2013).

Д. ЗАКРІПИТИ НА ЗАКОНОДАВЧОМУ РІВНІ КВОТУ ДЛЯ ТИХ, ХТО ПЕРШИЙ РАЗ Є КАНДИДАТОМ У ДЕПУТАТИ, І ТАКИМ ЧИНОМ СПРИЯТИ КАДРОВОМУ ОНОВЛЕННЮ ПОЛІТИКИ

«Варто думати і про забезпечення на законодавчому рівні політики, щоб був відсоток тих, хто перший раз кандидує. Бо у випадку з українським політикумом «сталість» тих чи інших політичних сил не обов'язково дорівнює якості політики. Там сталість – інституційна пам'ять не дуже гарна, пам'ять тих часів домайданних часів і такдалі. Тому варто процедувати і говорити, пропагувати включення нових людей».
(політик, м. Київ)

Г. ВСТАНОВИТИ ОДНАКОВИЙ СТРОК ПОЧАТКУ ВИБОРЧОЇ КАМПАНІЇ ДЛЯ ВСІХ КАНДИДАТІВ, А НЕ ВІДШТОВХУВАТИСЯ ВІД ДАТИ РЕЄСТРАЦІЇ КАНДИДАТА ЧИ ПАРТІЇ ДЛЯ УЧАСТІ У ВИБОРАХ

РЕКОМЕНДАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Встановити однаковий строк для проведення виборчої кампанії рекомендувала за підсумками спостереження за місцевими виборами-2015 місія ОБСЄ/БДІПЛ, щоб усі учасники виборів були в рівних умовах.

Б Л О К П Р О Б Л Е М 2

ОРГАНІЗАЦІЯ
ВИБОРЧОГО
ПРОЦЕСУ2.1
Політична
заангажованість
виборчих комісій
сприяє корупції

ОГЛЯД ПРОБЛЕМИ

Принцип формування виборчих комісій в Україні – квотний. Суб'єкти виборчого процесу подають своїх кандидатів у члени дільничних та окружних виборчих комісій. Призначення членів Центральної виборчої комісії здійснює Верховна Рада України за поданням Президента України. У поданні Президента враховуються пропозиції депутатських фракцій і груп Верховної Ради України.

Члени окружних та дільничних виборчих комісій адмініструють виборчий процес, тому мають можливість безпосередньо впливати на результати виборів. Фальсифікація виборів відбувається зокрема на етапі підрахунку голосів виборців та передачі результатів виборів до вищих виборчих комісій. Так, наприклад, на виборах народних депутатів у 2012 році ЦВК не змогла встановити остаточні результати в 5-ти одномандатних округах, зокрема у 3-х із них – через імовірне спотворення підрахунку голосів – фальшування протоколів, неврахування значної кількості бюлетенів, псування бюлетенів шляхом проставлення додаткових позначок, – і в результаті там були проведені повторні вибори²⁴.

Членство у виборчих комісіях стало предметом торгу: технічні кандидати заповнюють комісії згідно з квотами, а тоді продають місця своїх представників іншим партіям або кандидатам.

При цьому члени ЦВК фактично залежні від політичної особи – обраного на виборах Президента та його рішення. Як результат, склад ЦВК на момент написання цієї зеленої книги, всупереч законодавству, не був змінений. Таким чином, подальша робота членів ЦВК повністю залежить від рішення провладної політичної сили.

АЛЬТЕРНАТИВИ РІШЕНЬ



²⁴ goo.gl/NfQfg2.

А. ЗМІНИТИ ПРИНЦИП ФОРМУВАННЯ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ З ПРЕДСТАВНИЦЬКОГО НА ПРОФЕСІЙНИЙ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Професіоналізація комісій забере політичний чинник з їхньої діяльності. Окрім того, це спростить роботу партіям та кандидатам під час виборів та зменшить вартість кампаній для учасників передвиборчої боротьби.

«Необхідність заповнити виборчі комісії є серйозним обмеженням доступу людей до політики національного рівня – це дорого, підтримки з боку держави мало».
(експерт)

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Якщо обмежити вплив різних політичних партій на формування виборчих комісій, то збільшиться рівень зловживань адміністративним ресурсом і на їх формування впливатимуть тільки ті, хто при владі. Це знизить рівень довіри до діяльності виборчих комісій.

Б. ЗБЕРЕГТИ КВОТНИЙ ПРИНЦИП ФОРМУВАННЯ КОМІСІЙ, ЗАПРОВАДИТИ ОБОВ'ЯЗКОВУ СЕРТИФІКАЦІЮ ЧЛЕНІВ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ ТА УСКЛАДНИТИ ЇХ ЗАМІНУ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Вимога про сертифікацію для членів виборчих комісій дозволить проводити постійні навчання кандидатів від партій у міжвиборчий період та буде стимулювати до такого навчання. Законодавчо закріплений критерій відбору кадрів до виборчих комісій забезпечить позитивну зміну якості процесу адміністрування виборів.

«Рівень членів окружних та територіальних виборчих комісій має бути професійним, вони повинні проходити підготовку, отримувати документи».
Андрій Магера, заступник голови Центральної виборчої комісії

Партіям буде складніше змінювати своїх представників, що негативно вплине на бізнес з продажу місць у комісіях – змінювати представника буде менш вигідно.

«Для політичних партій це буде важкий шлях. Тому що їм треба буде думати про те, як працювати з активістами, членами партії задовго до дня голосування чи до початку офіційного виборчого процесу, як навчити цих людей і таке інше. Тому через сертифікацію знань ми зможемо розв'язати ті проблеми, які маємо на рівні комісій нижчого рівня».
Олександр Ключев, експерт Громадянської мережі ОПОРА

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Обов'язкова сертифікація вимагатиме додаткових витрат з бюджету.

Існує велика імовірність, що партії не зможуть набрати достатньої кількості сертифікованих членів виборчих комісій. Крім того, неможливість оперативної заміни членів виборчих комісій через брак професійних кадрів призведе до неможливості визнання засідань комісій повноважними.

В. ЗМІНИТИ СТРУКТУРУ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ. СТВОРИТИ ПОСТІЙНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ПРЕДСТАВНИЦТВА ЦВК

АРГУМЕНТИ ЗА:

Вертикаль виборчих комісій дозволить ЦВК реалізувати свої повноваження на місцях та збільшить ефективність роботи в регіонах.

«В один день відбувається 20 тисяч процесів, і відповідає за них ЦВК».
(представник виконавчої влади)

Нова структура унеможливить вплив органів місцевого самоврядування на виборчий процес, що допоможе вирішити проблему використання адміністративного ресурсу в передвиборчий період.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

За умови збереження чинних важелів впливу Президента на ЦВК незалежність вертикалі на рівні ОВК і ТВК не буде забезпечена і тому не буде дієвим методом для протидії використанню адміністративного ресурсу. Навпаки, за умови, коли Президент має парламентську більшість, довіра до посиленої ЦВК буде меншою.

Створення постійної вертикалі ЦВК потребує додаткових витрат з бюджету.

Г. СКОРОТИТИ ТЕРМІНИ, В ЯКІ МОЖНА ЗАМІНЮВАТИ ЧЛЕНІВ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ, ДО ДВОХ ТИЖНІВ ДО ВИБОРІВ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Це дозволить зменшити кількість випадків перепродування місць у виборчих комісіях.

РЕКОМЕНДАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Запровадити чіткі та обмежувальні умови на заміну членів комісій та встановити строки, коли це можливо робити, рекомендувала місія ОБСЄ/БДІПЛ за підсумками спостереження за місцевими виборами-2015.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Таке обмеження ускладнить роботу учасникам виборчого процесу, неможливість оперативної заміни членів виборчих комісій в ряді випадків призведе до неможливості визнання засідань комісій повноважними.

Г. ВСТАНОВИТИ ВИМОГУ, ЩО ЧЛЕНАМИ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ МОЖУТЬ БУТИ ЛИШЕ ОСОБИ, ЯКІ ЩОНАЙМЕНШЕ РІК ЗАРЕЄСТРОВАНІ НА ВІДПОВІДНІЙ ТЕРИТОРІЇ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Це ускладнить залучення до складу виборчих комісій осіб, які не проживають у громаді й не вмотивовані відстоювати її інтереси.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Місце реєстрації часто не збігається з актуальним місцем проживання, тому така вимога не гарантуватиме зацікавленості члена виборчої комісії у відстоюванні інтересів громади.

ВИСНОВКИ

У ході консультацій більшість стейкхолдерів погодились насамперед із тим, що зміна принципу формування комісій не буде мати позитивного ефекту і навіть навпаки – наслідки можуть погіршити ситуацію, бо зникне довіра до виборчих комісій. Пропозицію щодо необхідності обов'язкової сертифікації членів виборчих комісій підтримали

передусім представники профільних громадських організацій та ЦВК, тоді як партії вказували на можливі проблеми з кадрами у випадку її прийняття. Не була підтримана політичними партіями також ідея створення постійних регіональних представництв ЦВК і обмеження можливості заміни членів виборчих комісій за 2 тижні до виборів.

НОВІ ВИКЛИКИ

Політична заангажованість притаманна багатьом державним органам влади в Україні. Причин можна знайти чимало, але в їхній основі часто лежить недемократичність бюрократичної системи загалом. Злам авторитарної вертикалі, яка діяла в період Радянського Союзу, не мав своїм наслідком побудови демократичних механізмів прийняття рішень, контролю за їх виконанням та особливо – покарання за невиконання. У результаті нормою стала зміна працівників

виконавчої гілки влади після кожних виборів, для суспільства є очевидним і прийнятним бажання депутатів від партій, які формують більшість, контролювати роботу виконавчих органів зсередини. Виникає питання: як зробити виконавчу гілку влади незаангажованою та професійною? І на якому рівні бюрократичної вертикалі є межа політичного представництва?

Б Л О К П Р О Б Л Е М 2

ОРГАНІЗАЦІЯ
ВИБОРЧОГО
ПРОЦЕСУ2.2
Інструменти
організації
виборчого процесу
застарілі

ОГЛЯД ПРОБЛЕМИ

Організація та адміністрування виборчого процесу ручні. Голосування на дільниці, підрахунок голосів, передача бюлетенів до вищих рівнів виборчих комісій – більшість процесів здійснюються людьми вручну. Це уможлиблює фальсифікації, оскільки за умови упередженості комісії існує можливість маніпуляцій або безпосередньо з бюлетенями, або з протоколами.

Крім того, через бюрократично ускладнені процедури адміністрування виборів існує ризик помилок, викликаних недостатньою підготовленістю членів комісій. Це може використовуватися для визнання результатів виборів на певних дільницях недійсними. Усі ці проблеми в результаті призводять до того, що вибори не відбуваються чесно, прозоро і відкрито.

АЛЬТЕРНАТИВИ РІШЕНЬ



A. ЗБЕРЕГТИ ГОЛОСУВАННЯ БЮЛЕТЕНЯМИ ТА ЗАПРОВАДИТИ ПАРАЛЕЛЬНИЙ ЕЛЕКТРОННИЙ ПІДРАХУНОК ГОЛОСІВ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Така система дозволить упрозорити процес підрахунку голосів та пришвидшити його, оскільки повторний перерахунок голосів проводитиметься лише у випадку незбігів даних від сканерів та членів комісії, а копія кожного бюлетеня буде оцифрованою.

«На перехідному етапі можна думати про застосування виборчих сканерів. Це не електронне голосування, але це допоміжні засоби, за допомогою яких можна здійснювати підрахунок голосів виборців включно до того, що можна вивести навіть протокол дільничної виборчої комісії, щоб члени ДВК не мали фізичного доступу до бюлетенів».
Андрій Магера, заступник голови Центральної виборчої комісії

Паралельний електронний підрахунок голосів буде мати додатковий позитивний вплив на розвиток регіонів через інвестицію в інфраструктуру – проведення мережі Інтернет, встановлення сканерів.

«На один сканер припадає десь 200 умовних одиниць (...) Частина сканерів можна використовувати тих, які використовуються у зовнішньому незалежному оцінюванні і вже є в наявності у шкіл».
Наталія Линник, заступник генерального директора, керівник програм ВГО Комітет виборців України

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЕКСПЕРТІВ

IDEA²⁵: серед сильних сторін залучення інформаційних або комунікаційних технологій до підрахунку голосів – швидший підрахунок та підведення підсумків, більш точні результати за рахунок виключення людських помилок, ефективна обробка складних формул, запобігання шахрайству на виборчих дільницях через обмеження втручання людини, а також потенційна довгострокова економія витрат за рахунок економії часу працівників комісій.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Досвід встановлення відеокамер на дільницях у 2010 році показав, що електроніфікація не робить вибори вільними і чесними автоматично.

Для роботи зі сканерами буде потрібен додатковий технічний персонал. Це потребуватиме додаткових витрат, складного по-

шуку відповідних кадрів, статус яких теж має передбачати їхню незаангажованість, а також рішень із забезпечення неможливості фальсифікувати результати через втручання в електронну систему.

Висока вартість встановлення апаратури та проведення Інтернету до всіх дільниць.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЕКСПЕРТІВ

IDEA²⁶: недоліком електронного підрахунку є обмежена відкритість процесу і обмежене розуміння системи для неспеціалістів.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

У Філіппінах паралельний електронний підрахунок голосів працює з 2010 року. У Бразилії він був першим етапом впровадження електронного голосування, яке повністю запрацювало у 2009 році²⁷.

²⁵ IDEA Policy Paper. Introducing Electronic Voting: Essential Considerations: goo.gl/bW78YP.

²⁶ IDEA Policy Paper. Introducing Electronic Voting: Essential Considerations: goo.gl/bW78YP.
²⁷ IDEA Policy Paper. Introducing Electronic Voting: Essential Considerations: goo.gl/bW78YP.

Б. ЗАПРОВАДИТИ ЕЛЕКТРОННЕ ГОЛОСУВАННЯ НА ДІЛЬНИЦЯХ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Процедура голосування та підрахунку голосів буде більш прозорою. Підрахунок голосів відбуватиметься швидко.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЕКСПЕРТІВ

IDEA²⁸: електронне голосування на дільницях забезпечує кращу презентацію складних бюлетенів, більшу зручність для виборців і довгострокову економію за рахунок зниження витрат на виробництво і поширення виборчих бюлетенів.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Висока вартість впровадження. Загальні сумніви в суспільстві щодо надійності електронного голосування та підрахунку

голосів. Слабка кібербезпека в Україні загалом.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЕКСПЕРТІВ

IDEA³¹: недоліками електронного голосування є брак прозорості, відсутність узгоджених стандартів електронної системи голосування, відсутність широкого узгодження стандартів сертифікації системи для голосування, потенційне порушення таємниці голосування, особливо в тих системах, які виконують перевірку особи виборця і його голосу, ризик маніпуляцій з боку інсайдерів з привілейованим доступом до системи або з боку хакерів ззовні, збільшення витрат для закупівлі й підтримки систем електронного голосування, підвищені вимоги до інфраструктури – комунікації, енергія, вологість, температура, вимоги до безпеки, потреба в додаткових інструктажах для виборців.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

У Нідерландах електронне голосування діяло близько 20 років. У 2008 році виборці повернулись до паперового голосування через недовіру до електронної системи³².

В. СТВОРИТИ ОНЛАЙН-ПЛАТФОРМУ ДЛЯ ГОЛОСУВАННЯ В МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Збільшиться кількість осіб, зокрема молодого віку, які проголосували, що зробить

представництво інтересів в органах влади більш реальним.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЕКСПЕРТІВ

IDEA²⁹: онлайн-платформа для голосування забезпечує економію коштів за рахунок глобальної досяжності для виборця й дуже малих логістичних витрат на неї. Голосування онлайн знизить рівень продажу голосів.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Онлайн-голосування було запроваджене в Естонії у 2005 році як додатковий канал голосування. У 2011 близько 24% голосів були отримані онлайн³⁰.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Вартість впровадження висока. Зміна не буде ефективною, поки всі процеси не будуть оцифрованими.

Низький рівень кібербезпеки в Україні загалом.

²⁸ IDEA Policy Paper. Introducing Electronic Voting: Essential Considerations: goo.gl/bW78YR.

²⁹ IDEA Policy Paper. Introducing Electronic Voting: Essential Considerations: goo.gl/bW78YR.

³⁰ IDEA Policy Paper. Introducing Electronic Voting: Essential Considerations: goo.gl/bW78YR.

³¹ IDEA Policy Paper. Introducing Electronic Voting: Essential Considerations: goo.gl/bW78YR.

³² IDEA Policy Paper. Introducing Electronic Voting: Essential Considerations: goo.gl/bW78YR.

ВИСНОВКИ

Усі з перелічених вище альтернатив є важливими для впровадження. Утім, найбільші сумніви у стейкхолдерів викликають питання кібербезпеки і, відповідно, довіри до результатів підрахунку та питання вартості. Чи виправданою буде така витрата коштів з державного бюджету, враховуючи, що вплив на коректність підрахунку та резуль-

тати виборів загалом може виявитися незначним? Найбільш віддаленими від українських реалій та дорогими є електронне голосування на дільницях та онлайн-голосування. Початком упрозорення процесу підрахунку голосів може стати паралельне сканування бюлетенів.

НОВІ ВИКЛИКИ

Питання застарілості тих чи інших інструментів роботи в органах, які фінансуються державою, виникає чи не в кожній сфері. Ідеться не лише про електронний документообіг, який досі не працює досконало на всіх рівнях, але і про бази даних, які не були системно оцифровані у більшості сфер, про застарілі процедури та механізми роботи різних органів. У той час, як розвинені країни світу говорять про глобальні виклики в сфері кібербезпеки, в Україні довіряють паперовому діловодству – навіть коли згорають архіви прокуратури. Основною пере-

шкодою для публікації фінансових звітів політичних партій в зручному електронному форматі замість відсканованих копій виявляється відсутність електронних цифрових підписів у представників партій. Більше того, головний орган з запобігання корупції в країні мусить присвятити чимало часу та зусиль, щоб отримати доступ до баз даних інших органів. Це системна проблема, яка вимагає окремої політики для роботи в напрямку модернізації процедур адміністрування та створення інтегрованих баз даних.

СИСТЕМНІ ПРОБЛЕМИ

А. ПРЕДСТАВНИЦТВО ЖІНОК У ВИБОРНИХ ОРГАНАХ ВЛАДИ НЕ ЗАБЕЗПЕЧЕНЕ

Зараз воно суттєво менше, ніж 50%. Так, у Верховній Раді VIII скликання, де відсоток обраних жінок-депутатів найбільший за історію незалежної України, склав 11,1%. На виборах 2015 року серед обраних депутатів міських рад було 18,1% жінок, серед депутатів обласних рад – 15%³³.

РІШЕННЯ:

Запровадити гендерну квоту на рівні законів про місцеві та парламентські вибори і передбачити санкції за її недотримання.

«Наша система соціальних відносин не сприяла тому, щоб жінка могла бути важливою складовою управлінського процесу, в тому числі політичного. Тому акуратно, м'яко, але треба підштовхувати суспільство і політичні сили до того, що ви, колеги, маєте дивитися навкруги, і ви мусять забезпечити 30% представництва жінок у списках. Це такий делікатний, але важливий крок вперед до цивілізованого світу, і тут можна говорити про те, що мають бути відповідні кроки й організаційно зроблені в радах різного рівня, щоб були кімнати для дітей, щоб мами могли брати участь у засіданнях комісій чи пленарних засіданнях, чи інших форматах, маючи можливість віддати дитину в такий локальний дитячий садок. Це вже ми говоримо про певні мрії, але це так працює».
(політик, м. Київ)

РЕКОМЕНДАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Необхідність запровадження гендерної квоти неодноразово підкреслювали міжнародні організації. Про це йдеться, наприклад, у спільному висновку Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ щодо проекту Закону про внесення змін до Законів про вибори народних депутатів і про Центральну виборчу комісію та щодо проекту Закону про повторні вибори в Україні (2013) та у звіті місії ОБСЄ/БДІПЛ за підсумками спостереження за місцевими виборами-2015.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Гендерні квоти більш притаманні системам із закритими списками. Діють в Чорногорії – 30% осіб однієї статі, Іспанії – 40%, Мексиці – 50%³⁴. У системі з відкритими списками виборець може порушити гендерний баланс, але подібна квота працює в Боснії та Герцоговині, де списки відкриті, але 1 з 2 перших, 2 з 5 перших, 3 з 8 перших і т. д. у списку мають бути представниками однієї статі.

Б. ПРИНЦИП ФОРМУВАННЯ ВИБОРЧИХ ОКРУГІВ НЕ ЗАБЕЗПЕЧУЄ РІВНИХ УМОВ ДЛЯ ВСІХ КАНДИДАТІВ І ПАРТІЙ НА ВИБОРАХ

В окремих випадках кількість голосів, потрібних мажоритарникам для здобуття мандату, відрізняється на порядок. Багато депутатів традиційно перемагають на тих самих – подекуди дуже специфічно виокремлених – округах, де мають тривалі, перевірені ресурси й схеми для підкупу й застосування адмінресурсу. Навіть у разі скасування мажоритарної складової вибори за відкритими регіональними списками в таких округах для цих кандидатів нестимуть широкі можливості для застосування адмінресурсу та підкупу виборців.

РІШЕННЯ:

Виробити зрозумілий і універсальний принцип формування виборчих округів.

«Кількість виборців в округах має бути приблизно однаковою. Територія округів теж важлива – треба забезпечити нерозривність їхніх меж, щоб населені пункти чи інші територіальні одиниці не розривались між округами, зробити округи компактними. По-

трібно тут і «позитивна дискримінація»: якщо існують етнічні громади нацменшин, то бажано, щоб вони всі були в межах одного округу і могли обрати свого представника. Політичний аспект – бажано, щоб не було тотальної переваги певної політичної сили, щоб забезпечити реальне змагання».
Сергій Васильченко, голова правління ГО «Центр суспільних даних»

В. ЗОБОВ'ЯЗАТИ ПАРТІЇ ТА КАНДИДАТІВ НА МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ ПОДАВАТИ ПЕРЕДВИБОРЧІ ПРОГРАМИ ТА ЗАБЕЗПЕЧИТИ ЇХ ОПРИЛЮДНЕННЯ

«Що є неприпустимим? Це повторення досвіду місцевих виборів, коли кандидат не мав обов'язково подавати передвиборчу програму на реєстрацію в територіальну виборчу комісію».
Олександр Ключев, експерт Громадянської мережі ОПОРА

³³ Детальніше див. Фінальний звіт за результатами гендерного моніторингу на місцевих виборах 2015 року в Україні, підготовлений Комітетом виборців України: goo.gl/kfCmk2.

³⁴ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Report on Proportional electoral systems: the allocation of seats inside the lists (open/closed lists): goo.gl/fmCUf3.

Г. ВЕЛИКА КІЛЬКІСТЬ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ФАКТИЧНО ПРОЖИВАЄ НЕ ЗА МІСЦЕМ СВОЄЇ РЕЄСТРАЦІЇ

Так, в рамках опитування ГО «Територія успіху» у 2012 р. 36,6% респондентів зазначали, що не проживають за місцем офіційної реєстрації.³⁵ Така ситуація суттєво ускладнює реалізацію права громадян обирати своїх представників до виборних органів влади.

РІШЕННЯ:

Запровадити дієвий та ефективний механізм голосування виборців поза місцем реєстрації.

Г. НЕВІДВОРОТНІСТЬ ПОКАРАННЯ ЗА ПОРУШЕННЯ НОРМ, ЯКІ РЕГУЛЮЮТЬ ВИБОРЧИЙ ПРОЦЕС, ЗА ПІДКУП ВИБОРЦІВ ТА ФАЛЬСИФІКАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ВИБОРІВ, НЕ ЗАБЕЗПЕЧЕНА

«Має працювати інструмент відповідальності – сфальсифікував вибори – сів у тюрму. Тоді б боялись йти та відверто фальсифікувати. Зараз членів комісій набирають і дають завдання – забезпечити результат. Якщо люди перелякані і партія не може схилити їх до фальсифікації через механізм невідворотності покарання, то рано чи пізно ми прийдемо до того, що людей треба просто набрати, хай там сидять, слідкують і не фальсифікують. Коли партія приходить до такого розуміння, то втрачається інтерес до фальсифікацій, можна зменшити ці комісії і байдуже, як вони формуються».
(експерт)

Проблема забезпечення невідворотності покарання стосується значної частини нормативних актів в Україні. Одна з причин цього в тому, що в цих актах немає чітко визначеного покарання за їхнє невиконання. Згідно з позицією спільної ініціативи Європейського Союзу та Організації економічного співробітництва та розвитку, яка сприяє впровадженню добросовісного врядування, SIGMA, ефективний нормативний акт чітко визначає порушення і покарання за них та не дозволяє посадовцям приймати рішення на власний розсуд. Ще один важливий елемент – незалежний і регулярний контроль за виконанням норми.

Крім того, проблемою є неефективна робота правоохоронної та судової систем, яка унеможливує покарання за порушення норм.

РІШЕННЯ:

Узгодити положення Законів про вибори та Кримінального кодексу щодо підкупу виборців. Уточнити дефініцію «непрямого підкупу виборців» на законодавчому рівні. Забезпечити виконання реформ в правоохоронній та судовій сферах.

Д. ПРАВО ОБИРАТИ І БУТИ ОБРАНИМИ ДЛЯ ЛЮДЕЙ З ОСОБЛИВИМИ ПОТРЕБАМИ НЕ ЗАБЕЗПЕЧЕНЕ

Згідно зі статистикою Міністерства соціальної політики, станом на 1 січня 2015 р. в Україні чисельність людей з особливими потребами в Україні становила понад 2,5 мільйони³⁶. Попри це наразі для них залишаються суттєві бар'єри як з фізичним доступом до дільниць для голосування, так і до приміщень виборних органів влади. Наприклад, згідно зі звітом за 2016 р. IFES Україна за результатами моніторингу доступності виборчих дільниць Полтавської області, 58% з них виявилися недоступними³⁷. Згідно з інформацією суспільно-соціальної мережі SOCIO, недоступними є також 58% приміщень органів влади в середньому по Україні³⁸.

«У нас більше 5% виборців мають особливі потреби. І при цьому, я думаю, що якщо Ви подивитесь на Верховну Раду, чи Київраду, чи будь-яку облраду, то людина, яка використовує інвалідний

візок, просто фізично не зможе потрапити в сесійну залу. Тобто держава продовжує робити вигляд, що в нас немає тих, хто має додаткові потреби».
(політик, м. Київ)

РІШЕННЯ:

Забезпечити виконання вимог щодо облаштування приміщень дільниць і органів влади з урахуванням потреб людей з особливими потребами.

Е. ПАРТІЇ ПРИ ВЛАДІ МАЮТЬ ЕЛЕКТОРАЛЬНУ ПЕРЕВАГУ ЗАВДЯКИ ДОСТУПУ ДО АДМІНРЕСУРСУ

Використання адмінресурсу стає можливим як наслідок неефективного розпорядження публічними ресурсами та нерівного доступу до них. Підкуп виборців є масовим лише за умови наявності адмінресурсу.

РІШЕННЯ:

Нова політика з контролю за використанням публічних фінансів.

³⁵ goo.gl/c7TZvr

³⁶ goo.gl/ZYmp62

³⁷ goo.gl/CKVJy9

³⁸ goo.gl/d6Nb1c

Б Л О К П Р О Б Л Е М 3

ПОЛІТИЧНІ ФІНАНСИ

3.1 Суттєва фінансова залежність партій від великого бізнесу

ОГЛЯД ПРОБЛЕМИ

Результативна участь у виборах потребує значних фінансових витрат. Так, за підрахунками Громадянської мережі ОПОРА, на виборчу кампанію переможцями парламентських виборів-2014 було витрачено 674,5 мільйони гривень³⁹. Гроші у вибори готові вкладати передусім фінансово-промислові групи, які відстоюють свої інтереси через представників у виборних органах влади. При цьому традиція політичного фандрайзингу в Україні слабка. Державне фінансування було запроваджене тільки у 2016 році.

Політики, обрані за підтримки фінансово-промислових груп, вмотивовані представляти інтереси своїх донорів, а не інтереси виборців, які їх обирали. Наслідком є недопредставництво інтересів виборців. Крім того, підтримувані фінансово-промисловими групами кандидати в умовах відсутності ефективного контролю за виборчими витратами і впливу дорогої реклами в медіа значно піднімають ціну входження в політику для нових політичних гравців.

«Той, хто володіє ресурсом, контролює процес. Гроші, медіа, кадрові ресурси, адміністративний ресурс в широкому розумінні вигідні тим, хто тримає владу».
(експерт)

АЛЬТЕРНАТИВИ РІШЕНЬ



³⁹ goo.gl/1LcWur.

А. ВСТАНОВИТИ ОБМЕЖЕННЯ НА ВИТРАТИ НА ВИБОРЧІ КАМΠΑНІЇ НА МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Зменшення ролі грошей сприятиме безпосередньому спілкуванню кандидатів з виборцями. Вартість виборів загалом знизиться.

РЕКОМЕНДАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Встановити верхню межу передвиборчих витрат пропонується у спільному висновку Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» (2015) та підсумковому звіті місії ОБСЄ/БДІПЛ за підсумками спостереження за місцевими виборами-2015.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Спроби обмежити витрати в передвиборчий період призведуть до того, що вивільнені гроші будуть спрямовані на прямий і непрямий підкуп виборців, а також приховану рекламу.

Партії та кандидати приховуватимуть свої реальні витрати на кампанію.

На парламентських виборах таке обмеження існує, але через відсутність дієвого механізму контролю за витратами не призводить до суттєвого зменшення ролі грошей.

Б. ЗБІЛЬШИТИ ДЕРЖАВНЕ ФІНАНСУВАННЯ ПАРТІЙ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Державне фінансування унезалежнить партії від великого бізнесу.

«Це добре, що держава починає фінансувати політичні сили, тому що якщо не держава фінансує, то фінансують люди, і якщо це сталі політичні сили, то там є акціонери, а не просто люди, тобто є «власники» цих політичних сил. Це точно не про відкритий доступ, бо тоді в списках опиняються ті, хто буде просто тиснути на кнопки, як їм скажуть, не маючи жодного уявлення навіщо, за що і чому».
(політик, м. Київ)

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

«Фактично по всій Європі партії є повністю фінансово залежними від держави. Тобто державне фінансування складає в партійному бюджеті приблизно десь від 90% до, в деяких випадках, навіть 98%. Тобто це не членські внески чи внески якихось донорів – це державні кошти».
Денис Ковриженко, старший радник з юридичних питань IFES Україна

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Збільшення державного фінансування партій стане значним тягарем для державного бюджету.

Державне фінансування не сприяє вирішенню проблеми комунікації партії з виборцями саме по собі, а консервує стан, який є зараз.

Окрім того, державне фінансування сприятиме консервації партійної системи.

«Закон про державне фінансування не вирішить жодної проблеми, крім того, що створить дірку в державному бюджеті».
Ігор Попов, народний депутат, член фракції Радикальної партії Олега Ляшка

В. СТИМУЛЮВАТИ ПАРТІЇ ПЕРЕХОДИТИ НА ЗБІР КОШТІВ ВІД ГРОМАДЯН

АРГУМЕНТИ ЗА:

Збір коштів від громадян сприятиме розвитку партійних структур, в тому числі в регіонах. Громадяни, які фінансуватимуть діяльність політичних партій навіть через

невеликі внески, будуть більш вмотивованими брати активну участь у політичному житті та контролювати діяльність партій.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Дієвих механізмів для стимулювання збору коштів від громадян немає, громадяни не готові фінансувати політичні партії.

«Людам не подобається, що партії фінансують олігархи, але тільки 8% готові давати гроші партіям».
(експерт)

Г. ЗАБЕЗПЕЧИТИ ФІНАНСУВАННЯ РОБОТИ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВОГО РІВНЯ З МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Фінансування роботи місцевих депутатів буде заохоченням для активних громадян з обмеженими фінансовими ресурсами йти в місцеву політику. Також це дозволить місцевим депутатам якісно виконувати де-

путатські функції, без потреби відриватись на основну роботу, що також полегшить контроль з боку громадськості за діяльністю депутатів.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Оплата роботи депутатів місцевого рівня сформує значну статтю видатків місцевих бюджетів.

ОСОБЛИВІ ПОЗИЦІЇ

Г. ЗАПРОВАДИТИ ПІЛЬГОВІ УМОВИ ОПОДАТКУВАННЯ ВИТРАТ НА ДІЯЛЬНІСТЬ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ. ТАКА ЗМІНА БУДЕ СТИМУЛЮВАТИ ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ ВИВОДИТИ ПАРТІЙНІ ФІНАНСИ З ТІНІ

Д. ПЕРЕВЕСТИ ПОКАРАННЯ ЗА ПОРУШЕННЯ НОРМИ З ОБМЕЖЕННЯ ВИТРАТ НА КАМΠΑНІЮ З КРИМІНАЛЬНОГО АБО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПОЛЯ В НЕПРЯМІ САНКЦІЇ: ЯКЩО Є ПЕРЕВИЩЕННЯ ВИТРАТ НА КАМΠΑНІЮ, ЗМЕНШУЄТЬСЯ СУМА ВІДШКОДУВАНЬ З ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ЗА ПРОГРЕСИВНОЮ ШКАЛОЮ

Е. ЗАБЕЗПЕЧИТИ ФІНАНСОВУ ПРОЗОРИСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ НЕПРИБУТКОВИХ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ, БЛАГОДІЙНИХ УСТАНОВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ПОЛІТИЧНИМИ ПАРТІЯМИ

Є. ПЕРЕДБАЧИТИ ПОВЕРНЕННЯ ВИБОРЧОЇ ЗАСТАВИ КАНДИДАТАМ І ПАРТІЯМ, ЯКІ ОТРИМАЮТЬ ЗНАЧНИЙ РІВЕНЬ ПІДТРИМКИ ВИБОРЦІВ, А НЕ ЛИШЕ ТИМ, ХТО БУВ ОБРАНИЙ (ДЛЯ КАНДИДАТІВ) АБО ОТРИМАВ ПРАВО НА УЧАСТЬ У РОЗПОДІЛІ МАНДАТІВ (ДЛЯ ПАРТІЙ)

ВИСНОВКИ

У ході консультацій найбільший спротив викликала ідея збільшення державного фінансування партій як недостатньо ефективна і занадто дорога. Партії «Опозиційний блок» та Радикальна партія Олега Ляшка задекларували, що взагалі проти видатків з держбюджету на діяльність партій. Ідею обмежити витрати на виборчі кампанії більшість заінтересованих сторін підтримала,

головний контраргумент – складний механізм контролю за витратами. Проти популяризації збору коштів від виборців не виступив ніхто, але всі погоджуються, що за наявної економічної ситуації та рівня довіри до політичних партій імовірність, що партії зможуть існувати за рахунок внесків громадян, невисока.

НОВІ ВИКЛИКИ

Фінансування політичних партій з боку великих фінансово-промислових груп є швидше наслідком або побічною дією економічного стану країни загалом, а також браку захищеності права власності. Коли йшлося про великі гроші в політиці, заінтересовані сторони часто згадували про те, що в країні є олігархи, що певні групи або структури контролюють чималу частину економіки та фінансових потоків. Проблема чи не найбільш глобальна з усіх, про які згадували дотично, і стосується вона тотальної бездіяльності Антимонопольного комітету Укра-

їни. Чи варто говорити про те, що партії фінансовані олігархами, якщо від самого явища олігархії в Україні страждають галузі, які наповнюють держбюджет податками? Втім, якщо у випадку рівного доступу до політики можна створювати норми, які вплинуть на ситуацію, то обговорення діяльності Антимонопольного комітету – це окрема тема для консультацій.

Б Л О К П Р О Б Л Е М 3

ПОЛІТИЧНІ
ФІНАНСИ3.2
Механізми контролю
за фінансуванням
політичних партій
слабкі

ОГЛЯД ПРОБЛЕМИ

До 2016 року партії та політики були зобов'язані звітувати лише про свої витрати на виборчі кампанії. Контроль за цими витратами покладался на ЦВК, яка в межах своїх повноважень перевіряла звіти, але не проводила масштабного моніторингу відповідності декларованих витрат фактичним. За новим законодавством з 2016 року партії щоквартально звітують про всі свої витрати та майно і проходять аудит. Перевірка достовірності цієї інформації проводиться Національним агентством з питань запобігання корупції.

Станом на початок 2017 року успішність запровадженої практики оцінити складно. З одного боку, дві третини зареєстрованих партій подали свої фінансові звіти, і, відштовхуючись від цих звітів, у подальшому можна буде відстежувати партійні витрати та джерела фінансування. З іншого боку, є питання до якості звітування, реагування НАЗК та інформування громадян. За висновками аналізу звітів партій за перші два квартали, які оприлюднив регулятор, до ряду партій були зауваження щодо, наприклад, повноти звітів, але з цих висновків незрозуміло, про що саме йдеться і наскільки серйозними є порушення. При тому, що вже саме неподання фінансових звітів є підставою для застосування санкцій, НАЗК їх майже не застосувало. Згідно з оприлюдненим Центром політико-правових реформ моніторинговим звітом, станом на 5 грудня 2016 року покарання у вигляді складання адміністративного протоколу було застосоване лише до 5 партій⁴⁰. За таких умов партії можуть і надалі приховувати інформацію щодо своїх доходів і витрат.

Сама по собі наявність фінансових звітів партій є позитивним, але недостатнім ре-

зультатом. Важливим завданням залишається забезпечення повноти наданої інформації. Наразі в звітах парламентських партій є окремі дисбаланси. Так, наприклад, з чотирьох парламентських партій, які отримали бюджетне фінансування у III кварталі 2016 року, лише одна зазначила в статті витрат оплату праці⁴¹. На рахунки двох парламентських партій за 2016 рік внески робили лише фізичні особи, однієї з партій – лише юридичні особи, і одна партія не отримала взагалі жодних надходжень. Повнота звітів викликає сумніви у громадських організацій. Так, наприклад, генеральний директор Комітету виборців України Олексій Кошель взагалі назвав їх фіктивними, зважаючи як на реальну кількість кадрів, залучених до роботи партій, так і фактичні витрати на поточну діяльність⁴². Без довіри до того, що у звітах подаються реальні доходи і витрати партій, сподіватися на те, що громадяни будуть вмотивовані підтримувати їх своїми внесками, не доводиться.

Якщо за неповну інформацію у звітах не буде дієвого покарання, політичні сили, які приховуватимуть свої витрати, будуть мати електоральну перевагу: виборці не знатимуть про їхні справжні витрати і будуть ставити питання про надмірність витрат до тих політичних сил, які надаватимуть повну інформацію.

Окремо потребує уваги широке висвітлення звітування партій у ЗМІ. Наразі на сайті НАЗК викладені громіздкі звіти партій, розібратися в яких важко навіть самим партійцям і журналістам, а також формальні висновки за результатами аналізів цих звітів. Однією з перепон для створення якісної аналітики за поданими звітами є відсутність звітів партій у форматі відкритих даних.

Залишається невирішеним питання оплати роботи членів виборчих комісій та спостерігачів. За чинним законодавством членам комісій, яких висувають партії, платить держава, а спостерігачі офіційно взагалі не отримують жодної винагороди. У той же час, неофіційно члени комісій отримують гроші як від держави, так і від тих, хто їх висунув: за результатами опитування моніторингово-аналітичної групи «Цифра» та КМІС після парламентських виборів-2014, 51% опитаних членів ДВК зазначали, що для них є важливою винагорода від суб'єкта, який висунув їх до комісії⁴³.

Дотичною до відкритості фінансування виборчих кампаній є також проблема використання адмінресурсу. Політичні партії при владі можуть отримати електоральну перевагу, безкоштовно використовуючи приміщення чи комунальні підприємства, які є власністю держави або органів місцевого самоврядування. Такого роду витрати фактично оплачені з публічних фінансів.

АЛЬТЕРНАТИВИ РІШЕНЬ



⁴⁰ Детально з моніторинговим звітом щодо імплементації положень закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 8 жовтня 2015 року №731-VIII можна ознайомитися за посиланням: goo.gl/lKkeze.

⁴¹ Моніторинговий звіт ЦППР: goo.gl/lKkeze.

⁴² goo.gl/DSijBg.

⁴³ goo.gl/c2w6Ti.

А. ЗАПРОВАДИТИ МЕХАНІЗМ ЕЛЕКТРОННОЇ ЗВІТНОСТІ У ФОРМАТІ ВІДКРИТИХ ДАНИХ НА РІВНІ НАЗК, ЩОБ ГРОМАДСЬКІСТЬ МОГЛА ДОЛУЧИТИСЯ ДО АНАЛІЗУ ПАРТІЙНИХ ВИТРАТ ТА ДЖЕРЕЛ ДОХОДІВ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Доступність фінансових звітів партій у форматі відкритих даних дозволить журналістам та громадським організаціям підсилити роботу НАЗК.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Запровадження електронної звітності вимагає паралельного вироблення електронних підписів для політичних партій.

Б. СКАСУВАТИ ОПЛАТУ ПРАЦІ ЧЛЕНІВ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ З ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА ПЕРЕКЛАСТИ ЦІ ВИТРАТИ ЗІ ЗВІЛЬНЕННЯМ ВІД ОПОДАТКУВАННЯ ТА ВІДПОВІДНИМ РЕГУЛЮВАННЯМ З БОКУ ЦВК І КАБМІНУ НА ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ, ЩО ПОДАЮТЬ КАНДИДАТУРИ ВІДПОВІДНИХ ОСІБ ДО СКЛАДУ КОМІСІЇ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Суттєво скорочуються державні видатки. Врегульовуються зобов'язання між політичною партією/кандидатом на виборну посаду і членами виборчих комісій, що дозволяє підвищити дисципліну членів виборчих комісій та виводить з тіні частину партійних фінансів.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Подорожчання виборчої кампанії, що може стати перепоною для ефективної участі у виборах для партій з обмеженим фінансовим ресурсом.

В. НАДАТИ МОЖЛИВІСТЬ ПАРТІЯМ ОПЛАЧУВАТИ РОБОТУ ЧЛЕНІВ КОМІСІЙ ОФІЦІЙНО НА ДОДАЧУ ДО ВИПЛАТ З ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Це виведе з тіні значну частину політичних фінансів і ускладнить практику продажу місць у комісіях.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Партії, які не хочуть відкривати свої фінанси, зможуть і далі нелегально оплачувати працю членів комісій.

Г. ПЕРЕДБАЧИТИ ОПЛАТУ ПРАЦІ ОФІЦІЙНИХ СПОСТЕРІГАЧІВ ПОЛІТИЧНИМИ ПАРТІЯМИ ЗІ ЗВІЛЬНЕННЯМ ЦІЄЇ ОПЛАТИ ВІД ОПОДАТКУВАННЯ ТА ВІДПОВІДНИМ РЕГУЛЮВАННЯМ З БОКУ ЦВК І КАБМІНУ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Врегулюються зобов'язання між політичною партією/кандидатом на виборну посаду і спостерігачами, що дозволяє підвищити дисципліну спостерігачів та виводить з тіні частину партійних фінансів.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Подорожчання виборчої кампанії, що може стати перепорою для ефективної участі у виборах для партій з обмеженим фінансовим ресурсом.

Г. ЗАБЕЗПЕЧИТИ ПІЛЬГОВІ ПОДАТКОВІ УМОВИ ДЛЯ ФІЗИЧНИХ ТА ЮРИДИЧНИХ ОСІБ, ЯКІ РОБЛЯТЬ ВНЕСКИ НА КОРИСТЬ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Диверсифікація джерел фінансування партій призведе до зниження обсягу тіньового обороту партійних фінансів. Особи, які роблять внески на користь політичних партій, будуть мати стимул робити це відкрито.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Подібна норма може створити додатковий простір для маніпуляцій.

Д. ПРОВЕСТИ ШИРОКУ ПРОСВІТНИЦЬКУ КАМΠΑНІЮ СЕРЕД ГРОМАДЯН ТА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЩОДО АЛГОРИТМІВ ДІЙ ПРИ ВИЯВЛЕННІ ПІДКУПУ ВИБОРЦІВ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Завдяки широкому залученню громадян до фіксування фактів підкупу та їх оскарження в нормативно-правовому полі підкуп виборців буде більш ризикованим.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Навіть якщо збільшиться кількість проваджень за підкуп виборців, це не призведе автоматично до зниження рівня підкупу загалом за відсутності ефективної роботи судової системи.

Е. ПОСИЛИТИ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРИХОВУВАННЯ РЕАЛЬНИХ ВИТРАТ ПАРТІЙ ЧЕРЕЗ ПІДВИЩЕННЯ СУМИ ШТРАФІВ, ЯКІ ПАРТІЇ ПОВИННІ ВИПЛАТИТИ У ВИПАДКУ ПОРУШЕННЯ НОРМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ФІНАНСУВАННЯ ПАРТІЙ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Підвищення суми штрафів частково усуне компроміс, який дозволив прийняти законодавство про державне фінансування партій, і зробить норму більш дієвою, підвищивши для партій ціну за її невиконання.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Посилення санкцій умовах неефективної роботи правоохоронних органів може бути використане для вибіркового застосування правосуддя.

ВИСНОВКИ

Усі заінтересовані сторони визнають необхідність забезпечити прозорість політичних фінансів. Є консенсус, що цю функцію має реалізовувати НАЗК із залученням інших державних органів та з допомогою громадянського суспільства. Не викликає сумнівів і необхідність переходити на електронне звітування в форматі відкритих даних та проводити просвітницьку кампанію проти підкупу.

Б Л О К П Р О Б Л Е М 4

МЕДІА В
ПОЛІТИЧНІЙ
КОНКУРЕНЦІЇ

4.1
Доступ до медіа
незбалансований

ОГЛЯД ПРОБЛЕМИ

Телевізійна політична реклама є одним із найбільш впливових і дорогих засобів агітації. Шість партій, які пройшли до парламенту за результатами виборів-2014, витратили на рекламу на телебаченні близько 85% своїх виборчих фондів⁴⁴. Саме кампанії в медіа роблять передвиборчу боротьбу надмірно дорогою і зумовлюють фінансову нерівність в доступі до політики.

«Витрати на телерекламу складають 80-90% бюджету кампанії (з них 10% радіо), і ці витрати беруть на себе олігархи».
(експерт)

Крім того, власники ключових медіа в Україні тісно пов'язані з політичними силами. Для політичних партій, які мають зв'язок із певними каналами, існують привілеї на цих каналах. Політичний інтерес та відповідний вплив на редакційну політику каналів з боку їхніх власників зумовлює появу «джинси» та поглиблює нерівність у доступі до медіа. Для політичних партій, які не мають зв'язків з телеканалами, доступ до медіа визначається спроможністю платити, тобто про певні політичні сили на телебаченні повідомлять тільки за гроші. У результаті інформація про діяльність партій

або кандидатів висвітлюється незбалансовано. Усі ці проблеми виявилися і під час останніх парламентських виборів, про що свідчать, наприклад, результати моніторингу центрального телебачення за тиждень до виборів, проведеного Асоціацією «Спільний простір» / Комітетом «Рівність можливостей»⁴⁵.

«На телеканалах не називають назв брендів, бо вважають це рекламою і хочуть отримати за це гроші, але випускають «джинсу»». **(експерт)**

Також у нерівних умовах щодо доступу до медіа перебувають кандидати до парламенту і органів місцевого самоврядування. Чинним законом «Про вибори народних депутатів України» передбачено надання учасникам виборів безкоштовного ефірного часу на державних та комунальних телерадіоорганізаціях для проведення передвиборної агітації. Натомість на місцевих виборах закон лише зобов'язує ЗМІ забезпечувати рівний і відкритий доступ для всіх кандидатів, але виключно за гроші.

АЛЬТЕРНАТИВИ РІШЕНЬ



⁴⁴ Див. опубліковані звіти партій на сайті ЦВК: goo.gl/QawdN6.

⁴⁵ goo.gl/Np7Yrb.

A. ЗАБОРОНИТИ ПОЛІТИЧНУ РЕКЛАМУ НА ТЕЛЕБАЧЕННІ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Телевізійна політична реклама спрямована передусім на збільшення впізнаваності партій та кандидатів і, зазвичай, не доносить інформації про зміст їхніх програм.

У результаті виборці не знають, з якими програмами учасники передвиборчої боротьби йдуть на вибори.

«Заборона (...) суттєво знижує рівень маніпулятивності і можливості короткими роликками передати певні меседжі (...). Суттєво зменшує кількість грошей, які потрібно витратити. Це обмежить можливість для нових проектів розкрутитись за короткий час лише через медійну складову».
Тарас Шевченко, директор Центру демократії та верховенства права

Повну заборону реклами буде простіше контролювати.

«Я є прихильником заборони політичної реклами. Але це не означає, що суб'єкти позбавляються можливості агітувати, вони будуть вимушені збільшити свій вплив на електорат через агітацію, зменшуючи свою присутність в медіа».
Павло Моїсеєв, директор з правових питань Інтерньюз-Україна

Через високу ефективність політичної реклами на телебаченні політичні сили можуть не проводити постійної діяльності в міжвиборчий період і все одно отримувати хороші результати на виборах.

«Відеоролики б'ють по підсвідомості та не доносять планів партій на реальну діяльність». **(народний депутат)**

РЕКОМЕНДАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Можливість заборони платної політичної реклами на радіо і телебаченні пропонується до розгляду в спільному висновку Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» (2015).

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Заборона реклами на телебаченні призведе до значного збільшення кількості «джинси» – прихованої реклами.

«На нашу думку, зараз не потрібно забороняти політичну рекламу, оскільки це штовхне ринок у тінь, і все те, що зараз існує у вигляді реклами, просто перейде в новини і «джинсу»».
Оксана Романюк, виконавча директорка Інституту масової інформації

Заборона реклами також обмежить доступ до політики для нових політичних сил.

«Повністю заборонити рекламу вигідно лише вже існуючим лідерам. Це просто унеможливить появу нових політичних сил, нових лідерів».
Тетяна Лебедєва, почесна голова Незалежної асоціації телерадіомовників

Коли в бюджетах кампаній вивільняться гроші з телереклами, основною складовою витрат стане прямий і непрямий підкуп виборців.

Заборона реклами на телебаченні також обмежить доступ до медіа для тих, хто не має стосунків з власниками каналів.

«Я проти заборони прямої телевізійної реклами. Зараз право на покупку квоти телевізійної реклами дозволяє, маючи навіть непрості стосунки з олігархом, але маючи кошти, викупити хоч певну частину телевізійної реклами».
Ігор Попов, народний депутат, член фракції Радикальної партії Олега Ляшка

Б. ОБМЕЖИТИ ПОЛІТИЧНУ РЕКЛАМУ НА ТЕЛЕБАЧЕННІ ТА ЗАПРОВАДИТИ СТАНДАРТИ ПОЛІТИЧНОЇ РЕКЛАМИ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Обмеження за кількістю рекламного часу або за кількістю допустимих витрат на рекламу зменшить роль політичної реклами у виборчих кампаніях на користь спілкування з виборцями.

«Я не вірю в скасування політичної реклами, як закликають деякі політичні сили, але вірю в резонне обмеження, особливо у виборчий період».
Ярослав Юрчишин, виконавчий директор Transparency International Україна

«Обмеження має бути безумовно, тому що ті величезні блоки політичної реклами, які у нас транслюються перед виборами, – це надзвичайно багато. І виборець з цього не отримує необхідної інформації. Транслюються короткі слогани, ті самі слогани присутні на біг-бордах, і виборець голосує за картинку, він не голосує за суть. Реклама має бути змістовна».
Оксана Романюк, виконавча директорка Інституту масової інформації

«Необхідно чітко зарегламентувати тривалість слоту політичної реклами, щоб він був не достатньо коротким (проти дія маніпулятивності), але й не довгим (оскільки це буде дуже коштовно). Ми вважаємо, що доцільно скористатися німецьким досвідом, коли політична реклама розміщується блоками (слотами) по 2,5 хв. При цьому в Німеччині це не платна реклама, а час, який безкоштовно надається на каналах суспільного мовлення».
Тарас Шевченко, директор Центру демократії та верховенства права

Запровадження стандартів політичної телевізійної реклами зробить її більш інформативною.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Політична реклама в Україні і так достатньо зарегульована: чиновники та іноземці не можуть брати участі в агітації. Подача завідомо недостовірної інформації теж заборонена. Тому кількість і зміст політичної реклами мають бути справою політичних партій і кандидатів.

Обмеження політичної реклами складно контролювати.

Зросте кількість «джинси».

В. ЗАПРОВАДИТИ ІНСТИТУТ ОBOB'ЯЗКОВИХ ПЕРЕДВИБОРЧИХ ДЕБАТІВ НА РІВНІ ЗАКОНОДАВСТВА, ПЕРЕДБАЧИВШИ ВІДПОВІДНЕ БЮДЖЕТНЕ ФІНАНСУВАННЯ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Формат дебатів дозволить підвищити рівень обізнаності громадян про реальні програми та позиції кандидатів і партій: під час дебатів кандидати змушені говорити про конкретні кроки та плани. Виборці зможуть безпосередньо почути, що збираються ро-

бити кандидати після проходження в органи влади, та обирати не особистості або партійні бренди, а конкретні пропозиції та плани. Такі формати сприяють підвищенню якості політики.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Дебати мають запроваджуватися не державою, а поставати як традиція за ініціативи від ЗМІ чи учасників виборів.

Організацію дебатів буде ускладнювати велика кількість технічних кандидатів і партій.

«У будь-якому цивілізованому суспільстві відмова від дебатів – це майже хрест на політичній кар'єрі. А у нас кандидати можуть запросто не прийти. По-друге, при такій наявності нікчемних політичних фігур, технічних кандидатів просто жеребкування і дебати не вирішують проблеми».
Тетяна Лебедєва, почесна голова Незалежної асоціації телерадіомовників

Г. ЗАБОРОНИТИ ЗОВНІШНЮ ПОЛІТИЧНУ РЕКЛАМУ У ПЕРЕДВИБОРЧИЙ ПЕРІОД

АРГУМЕНТИ ЗА:

Зовнішня політична реклама ефективна для підвищення впізнаваності, але не інформативна, тому її заборона сприятиме проведенню роботи з виборцями в інших форматах.

Вартість кампаній знизиться.

Повну заборону зовнішньої політичної реклами легше контролювати.

«Я би підтримав заборону білбордів, тому що вони не несуть ніякого змістовного навантаження, потребують купу грошей, іде змагання яскравих обгорток».
Ігор Попов, народний депутат, член фракції Радикальної партії Олега Ляшка

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Заборона завдасть збитків ринку реклами. Учасники передвиборчої боротьби зможуть використовувати нелегальну рекламу на шкоду конкурентам.

ВИСНОВКИ

Як показали обговорення в рамках публічної консультації, існує згода, що роль телевізійної реклами в рамках кампаній треба зменшувати, а натомість стимулювати практику інформативних форматів, зокрема дебатів, які варто робити обов'язковими. Варіант повної заборони політичної реклами підтримують декілька профільних громадських організацій, але він викликає спротив з боку медіаспільноти, оскільки доходи з політичної реклами формують значну частину їхніх прибутків. Більш компромісним варіантом є обмеження політичної реклами

в передвиборчий період через вимоги до мінімальної тривалості роликів (що довший ролик, то більше змісту в нього буде вкладено), кількості ефірного часу або грошей, які можна витратити на телевізійну рекламу. Існує також окрема позиція, що надмірне регулювання реклами на телебаченні не вирішить проблеми доступу до політики – рекламу варто залишити на відповідальність авторів кампаній та навчати виборців її аналізувати.

НОВІ ВИКЛИКИ

У тематичному блоці, який стосується медіа, часто піднімали питання професійності журналістики в Україні загалом. Це значно ширша тема, і вона стосується не лише передвиборчих кампаній, але і міжвиборчого періоду. Як подаються новини? Кого хвалять, а кого критикують? Чи збалансована подача інформації загалом? Чи є прозорими фінанси самих медіа? Суміжною проблемою є також рівень інформаційної освіти населення: чи вміють громадяни фільтрувати інформацію, яку вони отримують з новин? Коли йдеться про рекламу, зокрема

політичну, то, принаймні, цей матеріал позначений як реклама і здебільшого люди розуміють, яку мету вона має. Але коли йдеться про приховану рекламу, «джинсу», незбалансовану подачу інформації, часто спрацьовує принцип «існує тільки те, про що розказали».

Б Л О К П Р О Б Л Е М 4

МЕДІА В
ПОЛІТИЧНІЙ
КОНКУРЕНЦІЇ4.2
Механізми контролю
у сфері політичної
реклами слабки

ОГЛЯД ПРОБЛЕМИ

Нагляд за дотриманням телерадіоорганізаціями виборчого законодавства під час виборчих кампаній в Україні покладений на Національну раду з питань телебачення і радіомовлення. Регулятору не вдається виконувати свою функцію ефективно, оскільки його засоби впливу на медіа не передбачають можливості застосування до порушників оперативних санкцій. Про це Нацрада зазначає у звітах про дотримання телерадіоорганізаціями виборчого законодавства, наголошуючи, що не зможе виконувати своїх функцій, допоки її не включать до переліку суб'єктів виборчого процесу і не нададуть повноважень застосовувати до телерадіоорганізацій оперативні санкції за порушення виборчого законодавства⁴⁶.

Наразі регулятору не вдається притягнути до відповідальності за порушень правил передвиборчої агітації в медіа також тому, що реагування на порушення відбувається зі значною затримкою – процедури доведення фактів порушення виборчого законодавства тривають довше за виборчий процес – і не впливає на результати виборів.

АЛЬТЕРНАТИВИ РІШЕНЬ



⁴⁶ goo.gl/dChf0S.

А. ПОСИЛИТИ РОЛЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ РАДИ З ПИТАНЬ ТЕЛЕБАЧЕННЯ І РАДІОМОВЛЕННЯ В ЧАСТИНІ САНКЦІЙ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА В МЕДІА. ЗАБЕЗПЕЧИТИ НАЦРАДУ ЯК УСТАНОВУ, ВІДПОВІДАЛЬНУ ЗА МОНІТОРИНГ ДІЯЛЬНОСТІ ЗМІ В ПЕРІОД ВИБОРЧОЇ КАМПАНІЇ, ДОСТАТНІМ ТЕХНІЧНИМ, МЕТОДИЧНИМ ТА ФІНАНСОВИМ РЕСУРСОМ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Повноваження Нацради щодо оперативного реагування на порушення норм в частині політичної реклами в передвибірчий період зроблять санкції проти кандидатів або партій вчасними та дієвими. Така зміна забезпечить належну якість виконання Нацрадою своїх функцій, зокрема на регіональному рівні.

«Посилення ролі регулятора аж, наприклад, до японської моделі, коли, якщо телеканал порушує якісь стандарти балансу інформування, тоді регулятор своїм рішенням змушує телеканал ставити «плашку», що на цьому телеканалі незбалансована інформація або недостовірна інформація, і ця «плашка» висить певний період». Оксана Романюк, виконавча директорка Інституту масової інформації

РЕКОМЕНДАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Місія ОБСЄ/БДІПЛ за підсумками спостереження за місцевими виборами-2015 рекомендувала посилити повноваження Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення у частині ефективного застосування санкцій.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Можливість оперативних санкцій в умовах, коли склад Нацради формується Президентом і парламентськими фракціями, може бути використана проти опозиційних партій та медіа.

Учасники передвибірчої боротьби зможуть використовувати нелегальну рекламу на шкоду конкурентам.

Технічне забезпечення Нацради потребує додаткових витрат з бюджету.

Б. ЧІТКО ВИЗНАЧИТИ ПОНЯТТЯ «ПЕРЕДВИБОРЧА АГІТАЦІЯ» ТА «ПОЛІТИЧНА РЕКЛАМА» НА ЗАКОНОДАВЧОМУ РІВНІ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Це дасть регулятору однозначні критерії для того, щоб відрізнити матеріали, які мають оплачуватися з виборчих фондів, і виявляти приховану рекламу.

РЕКОМЕНДАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Дати чітке визначення передвибірчої агітації є однією з основних рекомендацій у спільному висновку Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» (2015).

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Жодне з існуючих визначень не дає ефективного критерію для однозначного тлумачення матеріалів як прихованої реклами.

ОСОБЛИВІ ПОЗИЦІЇ

В. ВРЕГУЛЮВАТИ РИНОК ЗОВНІШНЬОЇ РЕКЛАМИ

«Щодо бігбордів, потрібно спочатку навести лад на самому ринку. Визначитися, що законно, що не законно, чому воно там встановлено. Воно може бути формально законно, дозвіл є, але пору-

шено закон при видачі дозволу. Якби був наведений лад, цих бігбордів стало б менше. Якби ринок зовнішньої реклами був цивілізованим взагалі, ця проблема зникла б». **(експерт)**

Г. ЗАКОНОДАВЧО ПЕРЕДБАЧИТИ ВІДКРИТИЙ КОНКУРС НА ПРИЗНАЧЕННЯ ЧЛЕНІВ НАЦРАДИ ЗА КВОТОЮ ПРЕЗИДЕНТА

Г. ВРЕГУЛЮВАТИ ДОСТУП КАНДИДАТІВ ДО ЗМІ В РАМКАХ РІЗНИХ ФОРМАТІВ, ЗОКРЕМА НЕ ПОВ'ЯЗАНИХ З ВИБОРЧОЮ ТЕМАТИКОЮ

«Необхідно виписати три режими, які стосуються діяльності ЗМІ: перше – новини, друге – спеціальні виборчі програми, тобто дебати, Шустери і так далі, третє – все інше. «Всього іншого» має стосуватися принцип,

що працює в Америці, тобто показали кандидата – й інші кандидати мають право отримати такий самий час». **Тарас Шевченко, директор Центру демократії та верховенства права**

ВИСНОВКИ

Як показали консультації, пропозицію вирішити проблему з порушенням виборчого законодавства у ЗМІ через посилення повноважень Національної ради з питань телебачення і радіомовлення підтримують передусім профільні громадські організації. Представники медіа та політичних партій

виступають проти такого рішення, оскільки небезпека втручання регулятора у виборчий процес може стати навіть більшою проблемою для рівного доступу до політики, ніж порушення законодавства з боку ЗМІ.

Б Л О К П Р О Б Л Е М 5

ПОЛІТИЧНА
ОСВІТА
ГРОМАДЯН

ОГЛЯД ПРОБЛЕМИ

Проблеми з забезпеченням права громадян України обирати своїх представників на вільних і чесних виборах серед іншого є похідними від низької політичної освіти виборців. Толерування підкупу, некритичне ставлення до інформації у ЗМІ й відверто популістичних обіцянок політиків є наслідком того, що за період незалежності в Україні не було створено інституту політичної освіти, а той, який діяв у Радянському Союзі, був зруйнований. У пострадянських умовах цей інститут залишився в формі недемократичних процедур в освітніх закладах, вертикальних структур політичних партій, низького рівня залученості громадян до процесів прийняття рішень, тяжіння до лідерських політичних сил та суспільного прийняття корупції.

Недемократичні процедури в освітніх закладах різних рівнів не сприяють вихованню активних громадян, без яких демократичний інститут виборів не може функціонувати.

Партійній системі не дають стабілізуватися внутрішньопартійні вертикальні відносини, які блокують соціальні ліфти: новим людям без грошей важко впливати на політику партій, процеси прийняття рішень всередині структур, змінювати якість політики.

Низький рівень залученості громадян до процесів прийняття рішень на різних рівнях спотворює роботу виборних органів влади – громадські ради при різних органах часто відстоюють інтереси окремих бізнесових або політичних груп, а не громад.

Явка на виборах поступово знижується: на парламентських виборах, наприклад, у 1994 р. вона складала 75%, тоді як у 2014 р. проголосували лише 52,4%⁴⁷ виборців. Це є результатом як зростання недовіри до виборних органів влади, так і нерозуміння важливості цього інституту взагалі, нездатності співставляти роботу депутатів

⁴⁷ goo.gl/LFduLm.

з проблемами, які потрібно вирішувати. Як наслідок, посилюється недопредставництво інтересів виборців, що своєю чергою ще далі поглиблює рівень недовіри до влади.

«Психологічна зрілість виборців 11-12 років. Люди не хочуть брати на себе відповідальність. Громадяни не обізнані у структурі держави. Люди не ставляться серйозно до подій у парламенті та не розуміють наслідків. Люди не усвідомлюють важливості свого вибору». **(експерт)**

Слабкість політичної освіти посилює проблему популізму.

«Люди сприймають популізм, не розуміють, що таке відповідальність. Хто за що відповідає, теж не розуміють. Суспільство мало готове до змін, як і політики. Політики відображають те, що хоче суспільство». **(політик)**

Окрім того, громадяни мають спотворене розуміння політики загалом, сприймаючи її виключно негативно. Політичну конкуренцію розуміють як боротьбу за доступ до використання публічних ресурсів у приватних інтересах, а кандидкування несе загрози репутації.

«Для більшості людей політик – це корупціонер, злодій». **(політик, м. Київ)**

У комплексі ці проблеми спотворюють політичну систему, не дозволяють їй оновлюватись. В органах, які приймають рішення задля суспільного блага, бракує якісних кадрів – освічених, некорумпованих, відповідальних перед виборцем.

АЛЬТЕРНАТИВИ РІШЕНЬ



А. ПРОВОДИТИ ПРОСВІТНИЦЬКІ КАМПАНІЇ ЩОДО ДОСТУПУ ДО ПОЛІТИКИ:

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

АРГУМЕНТИ ЗА:

Просвіта виборців дозволить сформувати громаду, яка розуміє свою роль у контролі за діяльністю органів влади та буде спроможна делегувати своїх представників для участі в політиці.

«До просвіти виборців мають бути максимально залучені всі учасники виборчого процесу. Форма просвіти при цьому має бути впливовою. Як перевірити себе у списках – цим має займатися державний реєстр виборців, ЦВК, громадські організації. Як реагувати на порушення – цим мають займатися поліція, громадські організації, медіа. Вчити потрібно всіх і постійно. І в школі, і в університеті, і в позаакадемічний спосіб. Вчити потрібно, в тому числі, системі цінностей, правам, управлінню. Для кожного рівня – свій рівень, глибина і форма викладу знань». (експерт)

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Ефективною може бути лише систематична просвіта, а це потребує значних витрат, які громадські організації чи медіа не спроможні взяти на себе. У той же час

політична просвіта не є пріоритетом державної політики, тому виділених з бюджету коштів не вистачить на ефективну реалізацію відповідних кампаній.

Б. ЗАПРОВАДИТИ В СУСПІЛЬНУ НАУКУ, ВИЩУ ОСВІТУ, ШКІЛЬНУ ТА ДОШКІЛЬНУ ОСВІТУ КУРСИ ПРО ДЕМОКРАТИЧНУ СИСТЕМУ, ІНСТРУМЕНТИ УЧАСТІ В ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ НА РІВНІ НОВОЇ ПОЛІТИКИ МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

- підсилювати практики самоврядування в навчальних закладах
- запровадити нові навчальні курси
- залучати учнів до громадської діяльності

АРГУМЕНТИ ЗА:

Системна підготовка дітей до участі в громадському житті сприятиме розвитку демократії в перспективі. Таке рішення до-

зволить виховати виборця, що голосує вперше, а також охопити максимально можливу кількість майбутніх виборців.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Міністерство освіти і науки не виконає цю функцію ефективно.

В. СТВОРИТИ ОСВІТНІ ЦЕНТРИ З ПОЛІТИЧНОЇ ПРОСВІТИ ПРИ РЕГІОНАЛЬНИХ ПРЕДСТАВНИЦТВАХ ЦВК (ПІСЛЯ СТВОРЕННЯ ВІДПОВІДНИХ СТРУКТУР)

АРГУМЕНТИ ЗА:

Робота таких центрів забезпечить реалізацію освітніх функцій, покладених на ЦВК, та підвищить рівень обізнаності громадян у демократичних процедурах. Просвітницька діяльність таких органів

на постійній основі забезпечить тяглість у формуванні інституту політичної освіти. На відміну від проектів громадських організацій, структурні підрозділи ЦВК в регіонах можуть діяти на постійній основі.

Г. СТИМУЛЮВАТИ ПАРТІЇ ПРОВОДИТИ ПРОСВІТНИЦЬКУ РОБОТУ З ВИБОРЦЯМИ

АРГУМЕНТИ ЗА:

Сприяти формуванню і вираженню політичної волі громадян – закладене в Конституцію завдання політичних партій, виконання якого буде корисним як для громадян, які зможуть отримувати знання напряду від учасників політичного процесу, так і для

партій, які в такий спосіб зможуть підвищити до себе довіру.

«Партії мають проводити освітню роботу з виборцями, вчити громадян, пояснювати, чим займаються різні органи влади».
(експерт)

ВИСНОВКИ

Щодо запропонованих рішень у стейкхолдерів не було заперечень. Розбіжності стосувались лише того, яка альтернатива спрацює більш ефективно і вартує витрат з державного бюджету. Загалом позиції зійшлися на тому, що чим більше акторів соціально-політичної сфери будуть спрямовувати зусилля на підвищення рівня залученості громадян до процесів прийняття

рішень, тим краще. Сумніви викликали позиції, які вимагають залучення державних органів виконавчої влади, зокрема Міністерства освіти, через високий рівень недовіри до їхньої ефективності.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Впровадження цього рішення потребуватиме додаткового фінансування з державного бюджету.

«Щодо просвіти виборців, то виділяються кошти на плакати, щоб виборець отримав інформацію про ви-

бори. Перший плакат – про порядок голосування, другий – попередження про відповідальність. Ці плакати є на кожній дільниці. І це все, що можна зробити за кошти державного бюджету».
(представник виконавчої влади)

АРГУМЕНТИ ПРОТИ:

Політичні партії в Україні наразі не орієнтуються на постійну роботу з виборцями в міжвиборчий період і не мають ні спро-

можності, ні мотивації проводити просвітницьку роботу.

НОВІ ВИКЛИКИ

Консультації з заінтересованими сторонами дозволили не лише отримати їхні позиції щодо шляхів вирішення проблем, але вивести дискусію в нову площину, значно ширшу за рівний доступ до політики. На етапі створення порядку денного чимало стейкхолдерів зазначали, що проблеми з правом громадян бути обраними на вільних і чесних виборах немає, а натомість проблемою є нерозуміння виборцями важливості політики і того впливу, який їхній голос має на їхнє життя. У довготерміновій перспективі проблему могла б виправити демократизація освіти і просвіта новообраних депутатів усіх рівнів.

У розвинених країнах система освіти більше орієнтована на потреби суспільства, її цілі співвідносяться з загальнодержавними ці-

лями, реформи в різних сферах супроводжуються освітніми програмами. Але щоб змусити освітян забезпечити рух для досягнення стратегічних цілей країни, потрібно, щоб всі розуміли, якими ці цілі є. Для цього потрібна міжгалузева співпраця, починаючи з міністерств і закінчуючи розумінням потреб малого бізнесу, розробка національних політик в різних сферах (замість конкуренції законопроектів), залучення представників заінтересованих сторін до цього процесу. Це робота в двох напрямках – підвищення ефективності державних органів та підвищення політичної активності громадян. Не можна очікувати, що, навчивши людей ходити на вибори, ми навчимо їх платити податки державі, яка не виконує своїх зобов'язань в сфері оборони, охорони здоров'я, освіти, соціального захисту.

НОВІ ВИКЛИКИ: ЯКІСТЬ ПОЛІТИКИ

Ще однією проблемою, яку зацікавлені сторони визначали ключовою для рівного доступу до політики, є питання якості політики. Позиція стейкхолдерів полягає в тому, що треба піднімати питання якості роботи самих партій та механізмів залучення громадян до демократичної участі не лише в форматі виборів, протестів та революцій. Це охоплює значно ширший відрізок часу, ніж передвиборча кампанія – це робота партій у між-виборчий період та участь громадян у прийнятті рішень на всіх рівнях.

ПАРТІЇ НЕ МАЮТЬ ВИЗНАЧЕНИХ ПОЛІТИК

Партії в Україні не мають визначених політик у вигляді політичних порядків денних і в більшості не мають ідеологічних позицій. З такими партіями неможливо створити структуру політичного діалогу. Виборці не розуміють, що партії збираються відстоювати у разі обрання, і відповідно не мають мотивації голосувати.

«Найбільша проблема, яку я бачу, – це відсутність в Україні ідеологічних партій. Люди об'єднуються за будь-якою іншою метою, партії реєструються за будь-якою іншою ознакою – статевую, релігійною, національною, шанувальники пива, – все, що завгодно. Є повний бардак в питанні регулювання діяльності політичних партій. Я думаю, що це питання обов'язково треба підняти знову і приймати нову редакцію закону про політичні партії».
(представник виконавчої влади)

Пропозиції:

Можливим рішенням для цієї проблеми могло б стати запровадження вимоги подавати політичні програми у форматі політичних порядків денних щодо ряду визначених відповідно до рівня виборного органу ключових питань. За таких умов партії будуть змушені виробляти політики для вирішення конкретних питань і бути послідовними у комунікації та реалізації цих політик. Це допоможе партіям структурувати свою діяльність та вийти на новий рівень – конкурувати ідеями, а не гаслами. Для виборців це рішення не менш важливе, оскільки так вони зможуть оцінювати реалістичність не тільки того, яких результатів хоче досягнути партія чи кандидат, але й того, як вони збираються це робити.

З іншого боку, формальні критерії не зможуть гарантувати, що програми стануть справді якіснішими, але натомість створять додаткові можливості для вибірковості в питанні реєстрації партій і кандидатів на виборах. Тому суттєвого покращення якості програм варто очікувати скоріше через відповідний запит виборців, для яких якість програми буде критерієм, за кого віддавати свій голос, а не через формальні вимоги.

ДОСТУП ГРОМАДЯН ДО ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ОБМЕЖЕНИЙ

Як на загальнонаціональному, так і на місцевому рівні вплив громадян на прийняття рішень полягає передусім в обранні своїх представників у виборних органах влади. Така система є нормою для представницьких демократій, але може працювати лише за умови, коли виборці голосують за конкретні обіцянки відстоювати їхні інтереси, а обрані політики ці обіцянки виконують. Тенденція до зменшення явки на виборах і довіри до влади в Україні засвідчує, що інтереси громадян враховуються недостатньо, а тому потрібні механізми впливу громадян і в міжвиборчий період.

Пропозиції:

Щоб бути залученими до прийняття рішень, громадяни повинні знати, що роблять їхні представники. На сьогодні зобов'язання звітувати на відкритій зустрічі з громадянами мають і народні депутати (не рідше двох разів на рік), і представники місцевого самоврядування (не рідше одного разу на рік), але якість звітів і охоплення аудиторії залежать тільки від бажання тих, хто звітує. Можливим рішенням, яке зробило б цю практику ефективною, є запровадження стандартних форм звітування для кожного рівня виборних органів, які

публікуються за фіксований час до проведення відкритого обговорення на офіційному сайті відповідного органу.

Механізмом залучення громадян до прийняття рішень могли б стати публічні консультації. Для органів влади це дало б можливість приймати більш якісні рішення, передбачати ризики від їхнього впровадження й мобілізувати підтримку. З іншого боку, за низької мотивації громадян активно долучатися до розробки політик процедура публічних консультацій тільки ускладнить процес прийняття рішень і може стати фіктивною, як це відбувається з громадськими радами. Загалом існує потреба в новій політиці з доступу громадян до прийняття рішень, яка передбачатиме впровадження різних механізмів демократії участі.

Окремої нової політики потребує також механізм прийняття рішень через референдуми. Місцеві референдуми наразі, наприклад, взагалі ніяк не регулюються.

МЕХАНІЗМИ ПРИНЯТТЯ РІШЕНЬ У ПАРТІЯХ НЕ ДЕМОКРАТИЧНІ

Всередині більшості українських партій діє жорстка управлінська вертикаль, яка не передбачає, що рядові партійці можуть впливати на політику партії. За таких умов лідери приймають рішення одноосібно, а всі внутрішньопартійні процеси закриті від громадськості. Керівництво партії зазвичай не тільки визначає, хто балотуватиметься на виборах, а й контролює партійні фінанси.

«Подивимося на статуту партії, наскільки вони демократичні: голова партії має право змістити будь-яку посадову особу партії своїм рішенням одноособовим. Голова партії може розпустити місцеву організацію партії. Голова партії одноосібно призначає половину в складу ради».
(експерт)

За умов скасування мажоритарної системи політичні партії стануть єдиним ліфтом доступу до політики. Якщо вони залишаться недемократичними, лідерськими структурами всередині, годі очікувати успіхів реформи демократизації. Практики прийняття рішень всередині партій відтворюються у самоврядуванні та державній політиці національного рівня, а недемократичність їхніх структур перешкоджатиме можливості відкрити списки для впливу виборців.

Пропозиції:

Заохочувати партії запроваджувати більш демократичні механізми прийняття рішень можна через відповідні умови, на яких партіям надається державне фінансування. Наприклад, що статуту таких партій повинні передбачати обов'язкове розподілення коштів на місцеві осередки, відкритість з'їздів тощо. З іншого боку, демократизацію партій неможливо нав'язати зовні, оскільки без відповідного запиту з боку рядових партійців будь-які зміни до статутів залишаться лише на папері. Крім того, за умови, коли державне фінансування становить лише незначну частку реальних витрат політичних сил, прив'язка до нього не може бути реальним стимулом змінювати принципи управління в партіях.

ДОДАТОК: ФОРМА ЗВОРОТНОГО ЗВ'ЯЗКУ

На основі цієї зеленої книги буде розроблена біла книга, в якій будуть детально прописані рішення проблеми рівного доступу до політики. Вибір і розробка рішень будуть відбуватися, спираючись на подальші консультації зі стейкхолдерами і з залученням відповідних експертів. Надсилати пропозиції щодо проблем і рішень, запропонованих в рамках цієї зеленої книги, можна заповнивши форму нижче і відправивши її на електронну адресу:

ua.centre@gmail.com

або ж на поштову адресу:

вул. Омеляновича-Павленка, 4/6, 9-й поверх
м.Київ 01010

ГО «Центр UA», рівний доступ до політики

Контактна інформація:

| | |
|--|--|
| ПІБ | |
| Посада | |
| Організація | |
| Електронна адреса | |
| Якщо надіслана відповідь є позицією організації, вкажіть назву організації | |
| Якщо Вас не слід згадувати у переліку «Дякуємо за позицію», який буде додано до білої книги, вкажіть «конфіденційно» | |

Контактна інформація буде використана виключно у разі потреби отримати уточнення щодо надісланої форми і не буде передаватися третім особам. Зворотний зв'язок можна також надіслати анонімно, у цьому разі в полі «Організація» просимо вказати принаймні Вашу сферу діяльності.

Проблеми й альтернативи відповідають пропозиціям, які були озвучені представниками заінтересованих сторін в рамках інтерв'ю та публічних консультацій.

У полі для відповіді можна зазначити літеру з обраними варіантом або надати розгорнуту відповідь з уточненнями до змісту чи власний варіант відповіді.

Біля кожного питання є поле оцінки важливості проблеми, де:

- 0 – проблема є зовсім неважливою
- 1 – проблема є неважливою
- 2 – проблема є важливою
- 3 – проблема є дуже важливою

БЛОК ПРОБЛЕМ 1. ВИБОРЧІ ПРАВИЛА

0

1. Яка виборча система потрібна для парламентських виборів?

1

А. Пропорційна з відкритими регіональними списками з можливістю виборців впливати на черговість проходження кандидатів

2

Б. Пропорційна з закритими загальнонаціональними списками

3

В. Пропорційна з закритими регіональними списками

Г. Пропорційна з відкритими регіональними списками та загальнодержавним розподілом компенсаційних мандатів

Г. Повністю мажоритарна

Д. Чинна змішана система, де половина депутатів обирається за пропорційною системою з закритими партійними списками в єдиному загальнодержавному окрузі, половина – за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах

Е. Свій варіант

2. Яка виборча система потрібна на виборах до місцевих рад?

0

А. Змішана система, де:

- вибори депутатів сільських і селищних рад – мажоритарна система відносної більшості в одно- та/або багатомандатних округах;

- вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських та районних у містах рад – пропорційна система з відкритими списками

1

2

3

Б. Змішана система, де:

- вибори депутатів сільських і селищних рад: мажоритарна система відносної більшості в одно- та/або багатомандатних округах;

- вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських та районних у містах рад: половина за закритими партійними списками в багатомандатному окрузі, половина – за мажоритарною в одномандатних округах

В. Мажоритарна система відносної більшості в одномандатних виборчих округах на всіх рівнях

Г. Змішана система, де:

- вибори депутатів сільських і селищних рад – мажоритарна система відносної більшості в одно- та/або багатомандатних округах;

- вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських та районних у містах рад – мажоритарна система відносної більшості з голосуванням у невеликих (3-5 місць) багатомандатних округах (кількість обраних залежить від кількості відведених для округу місць)

Г. Свій варіант

0

3. Чи є потреба повертати самовисування на місцевих виборах?

1

2

3

4. Які механізми об'єднання партій потрібні в Україні?

0

А. Треба дозволити партіям формувати виборчі блоки

1

Б. Потрібен дієвий інструмент об'єднання партій на постійній основі

2

В. Жодних механізмів об'єднання партій на постійній основі непотрібно, заборона на участь блоків у виборах має залишитися

3

0

5. Як забезпечити стабільність виборчого законодавства?

1

А. Прийняти Виборчий кодекс, який включатиме одразу і процедурну частину, і правила для місцевих, парламентських та президентських виборів

2

Б. Прийняти Виборчий кодекс поетапно, прийнявши його спочатку в процедурній частині

3

В. Прийняти нове виборче законодавство і ускладнити його зміну через відповідне обмеження в Конституції

Г. Стабілізувати виборче законодавство немає потреби

Г. Свій варіант

0

6. Який виборчий бар'єр є оптимальним на парламентських виборах?

1

2

3

0

7. Який виборчий бар'єр є оптимальним на виборах до обласних, районних, районних у містах, міських, сільських і селищних рад?

1

2

3

0

8. Яка тривалість передвиборчої кампанії достатня для проведення якісної агітації?

1

А. На місцевих виборах:

2

Б. На парламентських виборах:

3

БЛОК ПРОБЛЕМ 2. ОРГАНІЗАЦІЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ**1. Як підвищити професійний рівень та незалежність виборчих комісій? (вказати всі альтернативи, необхідні для вирішення проблеми)**

0

А. Змінити принцип формування виборчих комісій з представницького на професійний

1

Б. Запровадити обов'язкову сертифікацію членів виборчих комісій та ускладнити їх заміну

2

В. Створити постійну вертикаль ЦВК до рівня районів

3

Г. Скоротити терміни, в які можна замінювати членів виборчих комісій, до двох тижнів перед виборами

Г. Встановити вимогу для членів виборчих комісії бути зареєстрованими на відповідній території щонайменше протягом року до виборів

Д. Професійність та незалежність виборчих комісій підвищувати немає потреби

Е. Свій варіант

2. Які технічні інструменти потрібні, щоб зробити процедури голосування і підрахунку голосів прозорими? (вказати всі альтернативи, необхідні для вирішення проблеми)

0

А. Паралельний електронний підрахунок голосів

1

Б. Електронне голосування на дільницях

2

В. Голосування через онлайн-платформу

3

Г. У нових технічних інструментах, які зроблять виборчий процес прозорим, немає потреби

Г. Свій варіант

БЛОК ПРОБЛЕМ 3. ПОЛІТИЧНІ ФІНАНСИ

0

1. Як зменшити матеріальну залежність партій та кандидатів від фінансово-промислових груп? (вказати всі альтернативи, необхідні для вирішення проблеми)

1

А. Встановити обмеження на витрати на виборчі кампанії на місцевих виборах

2

Б. Збільшити державне фінансування партій

3

В. Стимулювати партії переходити на збір коштів від громадян

Г. Забезпечити фінансування роботи депутатів місцевого рівня з місцевих бюджетів

Г. Змінювати чинне регулювання немає потреби

Д. Свій варіант

Г. Забезпечити пільгові податкові умови для фізичних та юридичних осіб, які роблять внески на користь політичних партій

Д. Провести широку просвітницьку кампанію серед громадян та правоохоронних органів щодо алгоритмів дій при виявленні підкупу виборців

Е. Посилити відповідальність за приховування реальних витрат партій через підвищення суми штрафів, які партії повинні виплатити у разі порушення норм законодавства про фінансування партій

Є. Змінювати чинне регулювання немає потреби

Ж. Свій варіант

БЛОК ПРОБЛЕМ 4. ДОСТУП ДО МЕДІА

1. Які зміни потрібні у регулюванні політичної реклами на телебаченні та радіо в передвиборчий період, щоб урівняти доступ до медіа?

0

А. Заборонити рекламу на телебаченні

1

Б. Обмежити ефірний час на телебаченні з запровадженням додаткових вимог на зміст і тривалість окремих роликів

2

В. Обмежити кількість витрат на рекламу на телебаченні з запровадженням додаткових вимог на зміст і тривалість окремих роликів

3

Г. Запровадити інститут обов'язкових передвиборчих дебатів на рівні законодавства, передбачивши відповідне бюджетне фінансування

Г. Заборонити зовнішню політичну рекламу в передвиборчий період

Д. Змінювати чинне регулювання немає потреби

Е. Свій варіант

0

2. Як забезпечити контроль за використанням партійних фінансів? (вказати всі альтернативи, необхідні для вирішення проблеми)

1

А. Запровадити механізм електронної звітності у форматі відкритих даних на рівні НАЗК, щоб громадськість могла долучитися до аналізу партійних витрат та джерел доходів політичних партій

2

Б. Скасувати оплату праці членів виборчих комісій з державного бюджету та перекласти ці витрати зі звільненням від оподаткування та відповідним регулюванням з боку ЦВК і Кабміну на політичні партії, що подають кандидатури відповідних осіб до складу комісій

3

В. Надати можливість партіям офіційно оплачувати роботу членів виборчих комісій на додачу до виплат з державного бюджету

Г. Передбачити оплату офіційних спостерігачів політичними партіями зі звільненням цієї оплати від оподаткування та відповідним регулюванням з боку ЦВК і Кабміну

0

2. Як забезпечити ефективний контроль за агітацією в медіа в перед-виборчий період? (вказати всі альтернативи, необхідні для вирішення проблеми)

1

2

А. Надати Національній раді з питань телебачення і радіомовлення повноваження застосовувати оперативні санкції за порушення виборчого законодавства в медіа

3

Б. Чітко визначити поняття «передвиборча агітація» та «політична реклама» на законодавчому рівні

В. Змінювати чинне регулювання немає потреби

Г. Свій варіант

.....

БЛОК ПРОБЛЕМ 5. ПОЛІТИЧНА ОСВІТА ГРОМАДЯН

0

Як підвищити рівень політичної освіченості громадян?

1

А. Проводити регулярні кампанії з політичної просвіти виборців Запровадити відповідні навчальні курси в освітніх закладах усіх рівнів

2

Б. Запровадити відповідні навчальні курси в освітніх закладах усіх рівнів

3

В. Створити освітні центри з політичної просвіти при регіональних представництвах ЦВК (якщо такі будуть створені)

Г. Заохочувати партії проводити просвітницьку роботу

.....

СИСТЕМНІ ПРОБЛЕМИ:

А. Як забезпечити представництво жінок у виборних органах влади?

Б. Який найефективніший спосіб протидії підкупу виборців?

В. Як обмежити використання адмінресурсу у виборчому процесі?

НОВІ ВИКЛИКИ: ЯКІСТЬ ПОЛІТИКИ

А. Як стимулювати партії працювати в міжвиборчий період?

Б. Як стимулювати партії виробляти змістовні позиції щодо ключових проблем на різних рівнях?

В. Як забезпечити залучення громадян до прийняття рішень в міжвиборчий період?

Г. Як стимулювати розвиток внутрішньопартійної демократії?

Г. Які ще проблеми потрібно вирішити, щоб забезпечити якість політики? Які можливі варіанти їх вирішення?

