

**Ефективні партії
для
представництва
громадян**

ЗЕЛЕНА КНИГА

**ГО «Центр UA»
Київ
жовтень 2019**

ЗМІСТ

Загальний огляд

Методологія

Блок рішень 1. Інституційно-організаційні

1.1. Статути партій

А. Модельний статут

В. Права регіональних осередків

Г. Участь жінок і молоді

Ґ. Членство в партіях

Д. Імперативний мандат

1.2. Партії та Міністерство юстиції

1.3. Допуск до участі у виборах

Блок рішень 2. Фінансові

2.1. Державне фінансування партій

2.2. Збір коштів від фізичних та юридичних осіб

2.3. Фінансова прозорість партій

2.4. Обмеження на політичну рекламу

Блок рішень 3. Політичні

3.1. Програми партій

3.2. Звіти про роботу партій

3.3. Професіоналізація партій та робота в міжвиборчий період

ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Політичні партії в Україні не виконують свої дві ключові функції: агрегувати інтереси громадян та представляти їх через участь у політиці. Ця зелена книга написана за результатами консультацій із заінтересованими сторонами щодо змін, які необхідно втілити у сфері регулювання політичних партій та суміжних сферах, щоб партії почали виконувати своє призначення.

У процесі підготовки документа було визначено чотири основні причини проблеми:

- Залежність партій від фінансово-промислових груп
- Недемократичність механізмів ухвалення рішень всередині партій
- Слабкість попиту і пропозиції раціональної політики
- Участь у політиці «технічних» партій

Залежність партій від фінансово-промислових груп

Перемога на виборах в Україні дуже дорога, і ціна кампаній постійно зростає: на парламентських виборах-2014¹ тільки офіційно учасники витратили 674 млн грн, на виборах-2019² – майже мільярд, що цілком порівнювано з витратами партій європейських країн зі значно вищим ВВП. Дозволити собі такі витрати партії можуть лише за підтримки фінансово-промислових груп, які крім коштів надають «своїм» політичним силам також безкоштовний доступ до афілійованих ЗМІ, передусім телебачення. Через вплив великого капіталу партії перетворюються на «політичне таксі», проекти, які не представляють інтереси громадян.

Недемократичність механізмів ухвалення рішень всередині партій

Більшість українських партій є вертикальними ієрархічними структурами. Важливі партійні рішення, зокрема про те, кого і в якому порядку висувати на виборах, можуть ухвалюватися керівництвом партії чи навіть лідером одноосібно. Така організація зазвичай має наслідком слабкість внутрішньопартійних ліфтів, не дає мотивації для розвитку регіональних осередків й узалежнює тривалість життя партії від рейтингу однієї людини.

Слабкість попиту і пропозиції раціональної політики

Орієнтація партій на прихід до влади не завжди доповнюється їхньою іншою важливою функцією: формувати в громадян бачення реалістичної програми суспільного розвитку. Для перемоги на виборах простіше написати програму, яка відповідатиме вже наявним очікуванням виборців, про які можна дізнатися з соціологічних досліджень, ніж доносити до громадян складні пропозиції з різних сфер державної політики, які узгоджуватимуться з можливостями Державного бюджету. В результаті партії не виконують функції політичної просвіти та представництва інтересів громадян.

1 Громадянська мережа ОПОРА. Більш як півмільярда на агітацію: виборчі фонди партій на парламентських виборах 2014. <http://bit.ly/32zB9ln>

2 Громадський Рух ЧЕСНО. Вартість мандата: яким партіям нардепи обійшлися найдорожче? <http://bit.ly/2oQZFq3>

Участь у політиці «технічних» партій

Частина українських партій є «технічними», тобто такими, що не провадять реальної діяльності й утримуються виключно для перепродажу або участі у виборах з метою отримання квот у виборчих комісіях. Це є одним з чинників зниження довіри до партій загалом та їхньої якості, оскільки дає можливість перекупити вже зареєстровану партію під вибори замість розбудовувати реальну структуру, а також сприяє корупції в діяльності виборчих комісій.

У цій зеленій книзі зібрано пропозиції, як можливо вплинути на ці чотири причини проблеми через зміни до державної політики. Пропозиції згруповані в три блоки: інституційно-організаційні, фінансові та політичні.

Документ орієнтований передусім на тих, хто ухвалює рішення щодо політики у сфері регулювання партій, а також усіх, хто безпосередньо залучений у процеси агрегації чи реалізації суспільно-політичних інтересів громадян:

- членів політичних партій
- народних депутатів, які визначають рамки державної політики
- державних службовців, які втілюють державну політику, забезпечують дотримання та виконання чинного законодавства
- представників громадського сектору, які впливають на партійні процеси через моніторинг, консультування та громадський контроль
- громадян, які зацікавлені в ефективній роботі політичних партій

МЕТОДОЛОГІЯ

Повний цикл вироблення публічної політики (англ. – full-fledged policy cycle) – це спосіб вирішення суспільно значущих проблем через врахування позицій заінтересованих сторін. Він передбачає 7 етапів:

1. Вироблення політичного порядку денного (policy agenda)

У документі визначаються:

- мета і бачення майбутнього після проведення реформи
- перешкоди/проблеми, подолання яких стає пріоритетом реформи
- необхідні нормативно-правові, інституційні та бюджетні зміни

2. Консультації з заінтересованими сторонами та експертами

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

- виробити зважене бачення проблем і рішень, яке враховуватиме різні позиції
- спрогнозувати соціальні ризики та попередити їх
- мобілізувати підтримку тих груп, які зацікавлені в реформі
- нейтралізувати спротив груп, корупційні інтереси яких будуть порушені впровадженням реформи

В рамках консультацій заінтересовані сторони можуть:

- висловити своє бачення щодо проблеми, яка виноситься на обговорення
- погодитися або не погодитися з запропонованими рішеннями
- запропонувати власні рішення

Консультації з заінтересованими сторонами проводяться в рамках підготовки як зеленої, так і білої книг.

3. Напрацювання зеленої книги проблем (green paper)

На підставі консультацій з заінтересованими сторонами укладається зелена книга проблем, в якій аналізуються позиції заінтересованих сторін щодо проблеми та можливих змін до чинної державної політики, які могли б цю проблему вирішити.

4. Напрацювання білої книги рішень (white paper)

На основі запропонованих заінтересованими сторонами змін до державної політики формуються узагальнені рекомендації для нової політики.

5. Адвокаційна кампанія на підтримку вирішення проблеми (паралельно з усіма етапами)

6. Слухання в комітеті Верховної Ради

На слухання профільного комітету виносяться рекомендації, розроблені в рамках повного циклу вироблення публічної політики.

7. Парламентські слухання

Законопроект (законопроекти), необхідні для зміни державної політики, розглядаються Верховною Радою.

Зелена книга «Ефективні партії для представництва громадян» була напрацьована в рамках третього етапу повного циклу вироблення публічної політики. У процесі її підготовки було проаналізовано український та міжнародний досвід регулювання партій, проведено 71 консультацію з представниками районних, міських та обласних осередків політичних партій у 18 обласних центрах України та 36 глибинних інтерв'ю з іншими представниками заінтересованих сторін: народними депутатами парламентських політичних партій і експертами профільних громадських організацій, політологами, науковцями та політконсультантами.

Дякуємо за участь у консультаціях представникам осередків Аграрної партії, Батьківщини, Блоку Петра Порошенка, Відродження, Громадського контролю, Громадянської позиції, Демократичного альянсу, За Україну!, Народного контролю, Народного Руху України, Національного корпусу, Нашого краю, Опозиційного блоку, Основи, Партії угорців України, Радикальної партії Олега Ляшка, Руху Нових Сил, Самопоміч, Свободи, Сили людей, Соціал-демократичної партії, Української Галицької партії, УКРОПу та Хвилі.

Дякуємо за інтерв'ю експерту з партійних фінансів Сергію Адаменку, директору з питань урядових відносин у Wooden Horse Strategies Тарасу Бику, раднику з питань демократичного врядування та керівнику стратегічної групи ПРООН Маркусу Бранду, голові правління Українського центру суспільних даних Сергію Васильченку, доценту кафедри політології Національного університету «Києво-Могилянська академія» Івану Гомзі, керівниці проектів з питань конституційного права Центру політико-правових реформ Юлії Кириченко, старшому раднику з юридичних питань IFES Україна Денису Ковриженку, керівнику секретаріату партії Демальянс Роману Колеснику, голові правління Центру політико-правових реформ Ігорю Коліушку, виконавчій директорці Українського незалежного центру політичних досліджень Світлані Конончук, народному депутату 8-го скликання Олегу Лаврику (політична партія «Самопоміч»), керівниці програм ВГО Комітет виборців України Наталії Линник, керівнику програм Міжнародного республіканського інституту (IRI) В'ячеславу Ліпечькому, експерту з конституційного та виборчого права Асоціації українських правників Миколі Марченку, політехнологу Петру Охотіну, експерту з лідерства та політичних технологій Олегу Половцеву, координатору проекту IFES Україна Олексію Сидорчуку, координатору програми Східноєвропейського центру багатопартійної демократії (СЦБД) в Україні Кирилові Третяку, голові правління Центру прикладних політичних досліджень «Пента» Володимирі Фесенку, аналітику політичних фінансів Громадського Руху ЧЕСНО Ігорю Фещенку, члену координаційної ради політичної партії «Громадянська позиція» Єгору Фірсову, голові правління Інституту розвитку регіональної преси Олегу Хоменку, асистенту програм Міжнародного республіканського інституту (IRI) Віталію Шарлаю, координатору програми «Велика Європа» (IDEA International) Олександрі Якименку та всім представникам заінтересованих сторін, які захотіли залишитися анонімними.

Документ уклав Станіслав Соколов, дизайн – Іван Лампека.

БЛОК РІШЕНЬ 1. ІНСТИТУЦІЙНО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ

Сфера політичних партій регулюється законом «Про політичні партії в Україні». Основні засади викладені в статтях 36, 37 та 81 Конституції. Важливими для роботи партій є також закони «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про місцеві вибори» (з 2024-го року попередні три закони ймовірно замінить Виборчий кодекс), «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» та низка регуляторних актів Кабінету міністрів.

Українське регулювання ліберальне та загалом відповідає рекомендаціям профільних міжнародних організацій: партії можуть на власний розсуд визначати свою структуру, механізм ухвалення внутрішніх рішень, в тому числі про обрання керівних органів та висування на виборах, вільно допускаються до виборів тощо. Частина експертів та самих партійців, втім, вважає, що такий ліберальний підхід є однією з причини браку внутрішньопартійної демократії та існування «технічних» партій, і тому доцільно запровадити жорсткіші законодавчі вимоги.

1.1. Статут партій

Статут – це документ, який визначає організаційну структуру партії та регулює її діяльність. Зараз абсолютна більшість вимог до статутів з боку держави – рамкові, тобто вони лише конкретизують, які саме правила мають бути вписані. Так, статут повинен містити порядок вступу та виходу з партії, права та обов'язки її членів, порядок організації партійних заходів та моделі партійного фінансування, порядок ліквідації тощо. Новацією останніх років стало запровадження тридцятивідсоткової гендерної квоти при висуванні на виборах за пропорційною системою.

Для стабілізації та демократизації партій через жорсткіші законодавчі вимоги було запропоновано шість альтернатив:

- запровадити деталізований модельний статут
- зобов'язати партії проводити праймеріз
- законодавчо закріпити широкі повноваження для партійних організацій нижчих рівнів
- запровадити жорсткі квоти для жінок та молоді
- спростити процедуру виходу з партії
- скасувати процедуру відкликання депутатів

А. Модельний статут

Найрадикальнішою зміною могло б стати запровадження модельного статуту, в якому будуть вписані значні повноваження регіональних та місцевих осередків партій, праймеріз, гендерні та молодіжні квоти.

«Мають бути визначені загальні принципи щодо висування кандидатів на виборах: загальний доступ до кандидування, процедури того, як обираються партійні лідери, як розробляються політики, хоча при цьому не має бути конкретних таймлайнів чи процедур», – політолог

Більшість опитаних представників заінтересованих сторін, втім, виступили проти зміни вимог до статутів. Це відповідає і практиці більшості європейських країн, де законодавчі вимоги до статутів теж є ліберальними.³

Міжнародний досвід

У Нідерландах, наприклад, так само немає модельного статуту, і закон так само лише визначає кілька обов'язкових елементів: 1) наявність управлінського органу; 2) наявність та повноваження загальних зібрань політичної сили; 3) чітке закріплення мети партії (ст. 27, кн. 2 Цивільного кодексу Нідерландів).

Тому в рамках консультацій майже всі заінтересовані сторони з одного боку говорили про прагнення посилити внутрішньопартійну демократію та створити запобіжники від авторитарних тенденцій всередині партій, а з іншого боку значно більше занепокоєння висловлювали щодо можливого надмірного регулювання чи втручання держави у партійні справи.

Альтернатива: запровадити модельний статут партії

Аргументи «за»:

- формальні рамки сприятимуть внутрішньопартійній демократії завдяки деталізованим вимогам і процедурам
 - «Статуту мають бути свої, але закон повинен задати рамку: щоб партії не ставали авторитарними, треба виписати юридичні запобіжники на рівні закону про політичні партії», – партійці (Ужгород)
 - «Потрібен дуже загальний шаблон партійного статуту, а партії вже операціоналізують його під себе», – політолог
- закладаються підвалини для демонтажу «вождистських» партій та запуску внутрішньопартійних кадрових ліфтів
 - «Якщо ці інструменти отримають рядові члени, деякі партії швидко зміняться на краще», – партійці (Запоріжжя)

Аргументи «проти»:

- висока ймовірність виключно формального виконання вимог законодавства, яке на практиці нічого не змінить
- потенційна корупція та дискреція з боку контролюючих органів
 - «Втручання держави в партію – це погано, обов'язково буде дискреція. Я ще розумію, коли керівництво нам на місця дає вказівки, але не держава», – партійці (Херсон)
- звуження можливостей для створення партій нового типу – децентралізованих, мережевих тощо

Б. Праймеріз

Замість модельного статуту можна обмежитися вужчою вимогою для забезпечення внутрішньопартійної демократії, зобов'язавши партії проводити праймеріз.

³ Fernando Casal Bértoa, Daniela R. Piccio, Ekaterina R. Rashkova. Party Laws in Comparative Perspective // Regulating Political Parties. Leiden University Press, 2014.

«Партія повинна мати свободу щодо того, як писати статуту, але треба: 1) зобов'язати прописувати в статутах і проводити праймеріз; 2) передбачити незалежність організаційних комітетів; 3) зобов'язати партії виділяти на праймеріз фінансування. Це на рівні закону. Як партія конкретно це визначить – її справа», – правник

Про праймеріз регулярно говорять політики й медіа, але не завжди зрозуміло, який саме сенс вони вкладають у це слово. У найширшому розумінні «праймеріз» – це попередні вибори, тобто механізм, за допомогою якого партія обирає своїх лідерів та кандидатів, яких буде висувати.⁴

Праймеріз відрізняються за ступенем включеності (масштабом селекторату), тобто категоріями виборців, які можуть брати в них участь. Одна крайність – коли включаються всі громадяни з правом голосу, інша – коли голосує лише партійне керівництво. В Україні політики найчастіше мають на увазі варіант з середину спектру, коли лідерів політичної сили чи кандидатів на висування обирають або ранжують у списку члени партії.

Міжнародний досвід:

До розширення селекторату рухається Ізраїль: від спеціальних агентств чи органів всередині партії для номінування кандидатів до дедалі ширшої участі членів партії.⁵

У Великій Британії, Німеччині та країнах Скандинавії через широке запровадження праймеріз та збільшення прав партійців намагаються боротися з тенденцією скорочення кількості членів партій.

Дослідження після запровадження партійних праймеріз у країнах Латинської Америки показали, що обрані кандидати більше відповідають запитам та очікуванням виборців.⁶

Відкриті для всіх громадян з правом голосу вибори кандидатів у депутати парламенту є в небагатьох партій, зокрема у демократів та республіканців у США (ступінь включеності відрізняється в різних штатах), британських консерваторів, усіх ісландських та низки італійських партій (наприклад, «Руху п'яти зірок»).

Праймеріз лише серед партійців на загальнонаціональних парламентських виборах проводять більшість партій Бельгії, Данії та Фінляндії, німецькі «Зелені» та «Ліві», кілька партій Словаччини та Молдови.

Альтернатива: запровадити вимогу обов'язкових праймеріз

Аргументи «за»:

- партії можуть стати більш конкурентоспроможними через внутрішнє змагання ідей та кандидатів, що буде підготовкою до загальнонаціональної дискусії
- праймеріз розширюватимуть та мобілізуватимуть електорат партій, сприятимуть рекрутуванню нових членів та волонтерів⁷

⁴ Gideon Rahat and Reuven Y. Hazan, Political Participation in Party Primaries: Increase in Quantity, Decrease in Quality?, in Thomas Zittel and Dieter Fuchs (eds), Participatory Democracy and Political Participation, London, Routledge, 2007, P. 57–72.

⁵ Bille, L. Democratising a Democratic Procedure: Myth or Reality? Candidate Selection in Western European Parties 1960–90, Party Politics, 2001, 7: P. 363–380.

⁶ Serra, G. Why primaries? The party's tradeoff between policy and valence, Journal of Theoretical Politics 2011, 23(1), P. 21–51.

⁷ «Primary Elections Unscrambled.» PBS Newshour. Accessed May 29, 2019. <https://to.pbs.org/2MA8IKi>

Аргументи «проти»:

- низка експертів застерігає, що в українських умовах праймеріз будуть виключно формальним інструментом, який не призведе до реальних змін: партійне керівництво симулюватиме проведення праймеріз, оформлюючи їх де-юре, проте де-факто обираючи кандидатів на власний розсуд

«Обов'язкові праймеріз – це штучний механізм, він не працюватиме. У нас до ЦВК можуть подати інший список, ніж той, за який проголосували на з'їзді, й партійці просто змовчать, то які тут праймеріз», – політтехнолог

В. Права регіональних осередків

29 жовтня 2017 р. відбулися наймасштабніші за час впровадження реформи децентралізації вибори в об'єднаних територіальних громадах. Ця реформа має прямий вплив і на партії, оскільки зі збільшенням повноважень на місцях зростає роль місцевих осередків. Натомість організаційно в більшості партій залишається строга ієрархія з прямим контролем з боку центру, а в частині партій – «анархія», оскільки осередки в регіонах створювалися «за франшизою».

З одного боку, опитані представники регіональних осередків партій підтримують розширення своїх повноважень, зокрема надання можливості самостійно обирати голів осередків без затвердження з центру. З іншого боку, посилення внутрішньопартійної демократії зробить осередки вразливішими до рейдерського захоплення, що в українській історії вже траплялося. Окремі учасники консультацій також підкреслювали важливість ієрархії для партійної дисципліни.

Залишаються недорозвиненими регіональні осередки і через недофінансування: навіть ті партії, які отримують державне фінансування, не завжди діляться з регіонами.

Альтернатива 1: передбачити у вимогах до статутів широкі повноваження регіональних осередків

Аргументи «за»:

- посилення внутрішньопартійної демократії

Аргументи «проти»:

- ризик рейдерського захоплення місцевих осередків партій
- ризик протистояння центру і регіонів у партії
- штучне втручання у внутрішні партійні процеси

«Партії мають розвиватися еволюційно, штучне посилення регіональних осередків буде лише заважати», – партійці (Дніпро)

Альтернатива 2: закріпити частину бюджетних коштів, які виділяються на партію, за регіональними осередками

Аргументи «за»:

- посилення інституційної спроможності регіональних партійних осередків

«Держава дає кошти на те, щоб партії розвивалися. Як вони можуть розвиватися без регіональної мережі?» – політолог

Аргументи «проти»:

- потенційні конфлікти між центром та регіонами через використання коштів
- потенційні проблеми з фінансовим звітуванням і збільшення навантаження на бухгалтерів

Альтернатива 3: фінансувати місцеві осередки партій, які мають представництво у місцевому органі самоврядування, з регіональних або місцевих бюджетів

Аргументи «за»:

- збільшення інституційної спроможності партій на місцях без додаткового навантаження на Державний бюджет

Аргументи «проти»:

- корупційні ризики при виділенні коштів, оскільки депутати від партій голосуватимуть за виділення коштів своїм же осередкам
- ризик зростання регіональних партій

«Цим ми будемо стимулювати підтримку де-факто місцевих партій, які не є всеукраїнськими. Ми не федерація, ми унітарна країна, тому я би не грався з фінансуванням партій з місцевих бюджетів», – партійці (Ужгород)

- ризики протистояння між центром та регіонами в партії
- збільшення можливостей для непрозорого використання коштів
- додаткове навантаження на місцеві бюджети, які до того ж суттєво різняться за своїми можливостями

«Нехай у нашому міському бюджеті якісь кошти є. А що робити в якомусь бідному ОТГ? У них немає коштів на себе, не субвенцію ж просити», – партійці (Хмельницький)

Г. Участь жінок і молоді

Гендерний паритет у суспільних інститутах – одна з важливих цілей сучасних демократій. Одним з дієвих інструментів активізації участі жінок у політичній діяльності є запровадження гендерних квот у представницьких та виконавчих органах влади, політичних партіях. Як показав міжнародний досвід, завдяки квотам відсоток жінок відчутно зріс як у парламентах, так і в урядових структурах.⁸

В Україні цей процес розпочався лише нещодавно. У 2015 р. Верховна Рада включила гендерну квоту до виборчого законодавства – у закон «Про місцеві вибори»⁹: «представництво осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад у багатомандатних виборчих округах має становити не менше 30% загальної кількості кандидатів у виборчому списку».

Наступним кроком стали зміни до закону «Про політичні партії в Україні», які були запроваджені разом з державним фінансуванням партій. З 2016 р. партії, за списками яких до

8 Sadik Haxhiu, Fejzulla Berisha. Gender Representation in Representative and Executive Bodies through Constitutional Quotes, Legal and Political Parties. ACTA UNIVERSITATIS DANUBIUS Vol. 10, no. 2/2017.

9 Закон «Про місцеві вибори». <http://bit.ly/2MYoJ6h>

парламенту пройшли щонайменше 30% жінок, ділять між собою 10% від всього щорічного обсягу держфінансування. У Верховній Раді восьмого скликання жінок було лише 12%¹⁰, у дев'ятому скликанні – вже 20,8%.

Гендерну квоту в 40% для всіх виборів за пропорційною системою передбачає Виборчий кодекс (№ 3112-1)¹¹.

Альтернатива: запровадити жорсткіші гендерні квоти

Аргументи «за»:

- розширення можливостей для активнішої участі жінок у політиці

Аргументи «проти»:

- позитивна дискримінація може сприйматися як демотиваційний елемент

«Гендерна квота і серед експертів не всім подобається. Адже головне – це якість парламентаря. Іноді, як у французькій Партії республіканців, питання скасування квот ставлять самі жінки, вважаючи їх принизливими. Крім того, повноцінне представництво жінок є можливим тільки за наявності реальної внутрішньопартійної демократії», – правник

Тим часом у світі через старіння населення недопредставленою в політиці групою стає молодь. Це є проблемою особливо з урахуванням того, що саме молодь є найактивнішим учасником соціально-політичних змін. Це доводить досвід не лише української Революції Гідності, але й Арабської весни, нещодавніх протестів у Грузії, Гонконзі тощо.

Проте приходять до влади в європейських країнах і молоді лідери: Еммануель Макрон став президентом Франції у 39 років, Себастьян Курц – канцлером Австрії у 31 рік, до того ставши наймолодшим главою МЗС у світі, Володимир Зеленський виграв президентські вибори у 41 (але без попереднього політичного досвіду), Олександрія Окасіо-Кортес обрала до Конгресу США у 29 років.

Проте просте запровадження квот для молоді може призвести до небажаних наслідків: загострення конфлікту поколінь, депрофесіоналізації політики через залучення до ухвалення рішень недосвідчених політиків.

Політологи пропонують залучати молодь до партійного та державного будівництва інакше:

- через волонтерські програми, розвиток молодіжних структур, програми стажування та «політичну» практику в навчальних закладах
- через сприяння розвитку «віртуальних» політичних спільнот молоді, які б ставали платформою для спілкування між поколіннями та просування «молодого» порядку денного¹²

Альтернатива: запровадити квоти для молоді

Аргументи «за»:

- гарантія представництва молоді у виборних органах влади

10 Центр інформації про права людини. Гендерні квоти на місцевих виборах діють чотири роки, але жінок у владі не стає більше. <http://bit.ly/2MKbgPC>

11 Проект Виборчого кодексу України. <http://bit.ly/31AgzGB>

12 Fatema Rouson Jahan. 'Youth Quotas and Youth-i-zation' Or 'Youth Leadership and Youth Movement'? – A response to age demographics. University College London, 2014.

Аргументи «проти»:

- молодь в Україні вже має значне представництво в органах влади, особливо за результатами парламентських виборів-2019 (середній вік – 41)¹³ і формування нового уряду (середній вік – 39)¹⁴, тож доцільності запроваджувати квоту немає

Г. Членство в партіях

Скільки людей в Україні є членами партій – невідомо. Достеменно знають цю інформацію тільки партії про своїх партійців, тоді як публічно в реєстрах можна дізнатися лише про засновників, керівний склад та керівників осередків. Приблизну цифру дають соціологічні опитування, які зокрема підтверджують тенденцію до зменшення кількості членів політичних партій: у 2013 р. – 3,2%, у 2018 р. – вже 1,2%.¹⁵ Ця тенденція є світовим трендом і пов'язана з розвитком можливостей комунікації та впливу на політику поза інститутом партій.

«У країнах, де колись розповсюдилося членство у партіях, виявилось, що підтримувати наяву мережу членів дедалі складніше. Як у старих, так і в демократіях, що розвиваються, партії експериментують з новими підходами до організації та новими способами посилити зв'язки зі своїми прихильниками»¹⁶, – політологиня Сьюзен Скерроу

Утім, опитані зацікавлені сторони назвали проблемою не скорочення кількості членів партій, а труднощі з реалізацією права виходу з партії, адміністративний тиск та «мертві душі», за рахунок яких продовжують існувати технічні проекти.

Членство в партіях є добровільним, що зокрема означає можливість вільно вийти з партії. На практиці цим правом не завжди можуть скористатися керівники осередків, які для того, щоб їх видалили з реєстру, мають отримати згоду керівництва. Іноді це неможливо зробити, оскільки політична сила вже фактично не провадить діяльності, іноді – коли вона не хоче відпускати свого члена.

Так само вказує на порушення права добровільного членства тенденція, що після виборів працівники державних адміністрацій та бюджетних установ масово вступають до лав нової партії влади.

Натомість відсутність реальних даних про кількість членів партій і хто саме до якої партії належить призводить до випадків членства в кількох партіях одночасно, випадків, коли кандидати висувуються на виборах не від тих партій, членами яких вони є, тощо.

Альтернатива 1: спростити процедуру виходу з партії для голів осередків

Аргументи «за»:

- це дозволить головам осередків вільно реалізовувати своє конституційне право, яке зараз може обмежувати керівництво партії, не приймаючи заяву про вихід

13 Громадянська мережа ОПОРА. «Портрет» нового парламенту: якою буде Верховна Рада України 9-го скликання? <http://bit.ly/2JdWENc>

14 DW. Юні і зелені: уряд України – наймолодший у Європі. <http://bit.ly/361sK2P>

15 Спільне дослідження Фонду «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва та соціологічної служби Центру Разумкова (з 19 по 25 травня 2018 р.). Громадянське суспільство в Україні: виклики і завдання (.doc). <http://bit.ly/2BGZoJ7>

16 Multi-Speed Membership Parties: Evidence and Implications // Susan E. Scarrow. Paper prepared for «Contemporary Meanings of Party Membership», ECPR Joint Sessions of Workshops, Salamanca, Spain, April 10–15, 2014.

«Якщо в Мін'юсті ще можна змінити голову осередка, то в ЄДР без погодження керівництва партії хіба через суд можна змінити, бо центральне керівництво партії не реагує роками на заяви та вимоги», – партійці (Тернопіль)

Аргументи «проти»:

- ризик рейдерства регіональних осередків

Альтернатива 2: створити електронний реєстр членів політичних партій з доступом лише для працівників контрольних відомств

Аргументи «за»:

- дозволить дізнатися реальну кількість членів у кожній з партій
- унеможливить членство у кількох партіях одночасно

«Треба створити відкритий електронний реєстр членів політичних партій: тоді НАЗК зможе порівнювати з ним інформацію про жертводавців, можна буде перевіряти перебіжчиків і тих, хто в кількох партіях одночасно, й таке інше», – партійці (Івано-Франківськ)

Аргументи «проти»:

- дуже висока загроза витоку персональних даних з подальшим імовірним тиском на членів партій
«В українських умовах це ще й питання приватності. Чому партії повинні це показувати?» – політолог
- проблеми з виключенням рядових партійців з реєстру в разі небажання партії їх відпускати
- додаткові витрати на утримання реєстру

Д. Імперативний мандат

Імперативний мандат – це можливість відкликання депутатів, якщо вони не виконують волі виборців. В Україні він існує у формі механізму відкликання депутатів місцевих рад: ініціативна група виборців має зібрати підписи та, якщо депутат висувався від партії, отримати від неї згоду на відкликання. Практика застосування механізму, втім, показала, що зазвичай депутати відкликаються не обуреними виборцям за конкретні рішення, а з політичної доцільності конкурентами зі своєї ж партії.

Традиційно в демократичних країнах депутатський мандат є вільним: мандат є загальним (тобто хоча депутати обираються по округах, вони представляють усю націю); мандат – не імперативний, а факультативний (його здійснення вільне від примусу); мандат не підлягає відкликанню; мандат при його здійсненні не потребує узгодження дій мандатарія.¹⁷

Міжнародний досвід

У конституціях низки країн є навіть пряма заборона імперативного мандату для депутатів парламенту. Про це безпосередньо йдеться зокрема в конституціях Французької Республіки (ст. 27), Румунії (ст. 66), Молдови (ст. 68), Казахстану (ст. 52), Хорватії (ст. 74), Албанії (ст. 70), Князівства Андорра (ст. 70), Вірменії (ст. 66).

¹⁷ Костицька, І. О. (2011). Політико-правова природа представницьких органів влади. Соціологія права.

В Україні на парламентському рівні імперативного мандату немає, але є ст. 81 Конституції, що передбачає позбавлення народних депутатів мандату у разі, якщо вони не входять до складу фракції партії, за списками якої обралися.

Ця норма з'явилася внаслідок конституційної реформи 2004-го й теоретично мала стати на заваді так званому «тушкуванню», коли депутати переходять зі своєї фракції до іншої. На практиці мандати ні в кого не забирали, оскільки не було й досі немає закону, на який стаття посилається: депутатські повноваження «припиняються на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії».

Попри відсутність закону норму все ж застосували у 2016 р., коли за вихід з фракції Блоку Петра Порошенка позбавили мандатів Миколу Томенка та Єгора Фірсова.¹⁸

Механізм позбавлення мандату неодноразово критикували європейські інституції, зокрема Венеціанська комісія та Парламентська асамблея Ради Європи. Аналогічну оцінку дали й українські експерти.

«Фактично ця норма про імперативний мандат не відповідає європейським принципам конституціоналізму і парламентаризму. Я думав, що в Україні ніколи не застосують її на практиці, що вистачить розуміння у політиків того, що її застосовувати не можна», – керівник Центру політико-правових реформ Ігор Коліушко¹⁹

Заінтересовані сторони механізм відкликання депутатів оцінили неоднозначно. З одного боку, партії справді регулярно стикаються з ситуаціями, коли їхні депутати як у парламенті, так і в місцевих радах голосують всупереч партійній позиції, тож хотіли б мати простий дієвий механізм відкликання. З іншого боку, цей механізм легко перетворюється на важіль впливу партійного керівництва на неугодних депутатів.

Альтернатива 1: законодавчо закріпити механізм відкликання народних депутатів

Аргументи «за»:

- більша підконтрольність народних депутатів виборцям

«Імперативний мандат – потрібен. Народ голосував за конкретного кандидата, і він же повинен мати право його відкликати», – правник

- партії отримують можливість виключати депутатів, які голосують всупереч програмі партії

«Імперативний мандат і відкликання мають бути. Це інструмент партійної дисципліни. Якщо ти голосуєш всупереч партійним постулатам, то має бути відповідальність», – партійці (Чернігів)

Аргументи «проти»:

- згортання навіть потенційної можливості внутрішньопартійної демократії, оскільки депутати повністю залежатимуть від партійного керівництва

«Імперативний мандат – погано. Відкликати мали б ті, хто обирав, а як це перевірити? А якщо відкликають ті, хто навіть не прийшов на вибори, то хіба це справедливо?», – партійці (Житомир)

¹⁸ Постанова ЦВК щодо обрання Олександра Бригінця та Дмитра Білоцерківця замість Миколи Томенка та Єгора Фірсова. <http://bit.ly/2J965rm>

¹⁹ Коментар для DW (українською). <http://bit.ly/2oZ3Obe>

- порушення принципу вільного мандату
- викривлення волевиявлення виборців та постійні довибори в мажоритарних округах

Альтернатива 2: виключити з закону механізм відкликання депутатів місцевих рад

Аргументи «за»:

- більша незалежність депутатів місцевих рад при ухваленні рішень, зокрема у випадках, коли вони мають власну позицію, яка не влаштовує партійне керівництво

Аргументи «проти»:

- виборці не матимуть можливості відкликати депутатів, які не виконують своїх передвиборчих обіцянок

1.2. Партії та Міністерство юстиції

Міністерство юстиції відповідає за реєстрацію, ліквідацію та анулювання реєстрації партій, відстежує зміни в партійних структурах, зокрема щорічно отримує інформацію про всі осередки, а також перевіряє відповідність діяльності партії її статуту та законодавству України. Контроль за партіями з боку міністерства на практиці виявляється суто формальним, бо перевіряються лише документи. Це має наслідком існування «технічних» партій, що існують лише на папері.

Частина заінтересованих сторін пропонувала розширити повноваження Мін'юсту, щоб здійснювалася й фактична перевірка роботи партій, але більшість натомість виступила категорично проти, оскільки ризики від потенційної дискреції у втручанні держави в партійні справи суттєво перевищуватимуть ймовірну користь.

Реєстрація партій

Щоб зареєструвати в Україні партію, потрібно:

- 10 тисяч підписів на підтримку нової партії, зібраних не менш як у двох третинах районів не менш як двох третин областей
- статут, програму і не менше 100 людей, які готові взяти участь в установчих зборах
- близько 250 тисяч гривень для сплати за реєстрацію

При цьому партії в Україні можуть бути лише загальнонаціональними й без обмежень беруть участь у виборах, якщо мають дійсну реєстрацію. Анулювання реєстрації відбувається за умови, якщо партія протягом 10 років не висуває кандидатів на президентських і парламентських виборах.²⁰

Міжнародний досвід

У більшості країн Європи є вимоги щодо мінімальної кількості підписів виборців на підтримку реєстрації партії. В Іспанії та Австрії – найбільш ліберальний підхід без такого бар'єру. У низці країн – символічний мінімум у 50 (Болгарія), 100 (Хорватія) чи 200 (Словенія) підписів. 10 тисяч – у Сербії, Словаччині та Україні.

²⁰ Також якщо протягом трьох років буде знайдено недостовірні дані в документах, поданих при реєстрації, або ж якщо партія не зареєструвала обласних осередків в більшості областей протягом півроку з моменту реєстрації, як цього вимагає закон.

Особлива ситуація склалася під час формування партійної системи у Мексиці. За доволі високого бар'єру для вступу (мінімум по 2 тисячі підписів у двох третинах штатів) надавалася лише тимчасова реєстрація. За умови 4 років безперервної діяльності та отримання не менше 1,5% голосів на загальнодержавних виборах надавалася постійна реєстрація.²¹

Естонія – одна з небагатьох країн, яка скасовує реєстрацію партій, які не беруть участь у двох виборах поспіль, а також забороняє використовувати назви скасованих партій при реєстрації нових. Втім, у тій же Естонії партію достатньо просто зареєструвати: для цього працює «єдине вікно».

До скасування реєстрації у низці країн призводить недотримання партіями і специфічних додаткових умов. Скажімо, на Мадагаскарі партії мають щороку подавати документи до Міністерства внутрішніх справ щодо поновлення реєстрації, у Фінляндії, Сербії та Румунії – здобувати на виборах не менше визначеного законом відсотка, а в Болгарії, Латвії, Литві, Румунії та Сербії – ще й мати не менше мінімально визначеної кількості членів.

Чинні вимоги до реєстрації в Україні більшість заінтересованих сторін визнали прийнятними, посилаючись зокрема і на статистику: на початок 2019 р. було 352 зареєстрованих партії.²² Натомість доцільним для подальшої еволюції політичної системи могло б бути спрощення процедури ліквідації та запровадження механізму злиття партій.

Альтернатива: спростити механізми ліквідації та об'єднання партій

Аргументи «за»:

- ліквідація політичних партій, які існують лише на папері й не розпускаються виключно через складну процедуру ліквідації
- стимул об'єднуватися для менших партій з подібними платформами

«Якщо буде процедура об'єднання, може тоді отримаємо сильну ліберальну партію. Ліберальні партії зараз не спромоглися об'єднатися зокрема і через те, що немає процедури об'єднання», – правник

- зменшення навантаження на Міністерство юстиції

Аргументи «проти»:

- ризики організаційних конфліктів

«Можливо в механізмі об'єднання слід також передбачити, що ліквідовуватися мають обидві партії. Наприклад, була історія об'єднання Української Народної Партії та Українського Народного Руху. Більшість УНР вступила в Рух, а потім з'ясовується, що УНР обирає нового голову і продовжує свою діяльність. Досі є в реєстрі», – правник

²¹ Edmonds-Poli, Emily & Shirk, David A. Contemporary Mexican Politics, Lanham, Rowman & Littlefield, 2009.

²² Міністерство юстиції. Відомості щодо зареєстрованих у встановленому законом порядку політичних партій станом на 01.01.2019 року. <http://bit.ly/32uGReF>

1.3. Допуск до участі у виборах

Можливості та бар'єри до участі у виборах – один із серйозних інструментів впливу на партійну систему. Він може впливати не лише на доступ до влади, але й на доступ до різноманітних публічних ресурсів, наприклад ЗМІ чи державного фінансування.

Міжнародний досвід

У світовій практиці є різноманітні форми бар'єрів до участі у виборах: мінімальна кількість членів партії, петиції для участі, кількість голосів на попередніх виборах тощо.

Існування бар'єрів ускладнює участь у виборах для нових та малих партій. В огляді БДІПЛ ще у 2003 р. підкреслювалася необхідність спростити «доступ до бюлетеня» новоствореним і невеликим партіям, а також незалежним учасникам. Критикують і механізм грошової застави: наприклад, низка рішень канадських судів визнала, що це крок «не є виправданим у вільному та демократичному суспільстві».²³

Тим не менше, обмеження «доступу до бюлетеня» все ж запроваджують, щоб протидіяти «тролям» та не перетворювати вибори на шоу з сотнями кандидатів. Зазвичай це вимога збору необхідної кількості підписів: від кількох десятків для кандидата у парламент Нідерландів до кількох тисяч – на підтримку партійного списку на виборах в Італії.

Часто це грошова застава, яку необхідно сплатити для реєстрації кандидата чи партії. У більшості випадків за умови набрання певного відсотка голосів ця сума повертається. Суми коливаються: наприклад, тисяча канадських доларів у Канаді на виборах до парламенту чи п'ять тисяч фунтів стерлінгів для виборів до Європарламенту у Великобританії.

Політична наука не має конкретно доведених соціальних ефектів таких бар'єрів щодо доступу до виборів – наприклад, що багатші люди та партії мають більше можливостей стати кандидатами. Проте можна логічно припустити, що чим багатшим є кандидат чи партія, тим менше його стримуватиме фінансовий бар'єр, тоді як частина серйозно налаштованих, проте бідних кандидатів, не ризикнуть балотуватися через страх втратити кошти.²⁴

В Україні використовується механізм грошової застави: на президентських виборах – 2,5 млн грн (в законі зазначена конкретна сума в гривнях) для реєстрації кандидата, парламентських – майже 4,2 млн грн (тисяча розмірів мінімальної заробітної плати) для реєстрації списку, місцевих – в залежності від кількості виборців (4 розміри місячної мінімальної заробітної плати на кожні 100 тисяч виборців відповідного багатомандатного виборчого округу) для реєстрації списку кандидатів тощо.

Більшість заінтересованих сторін визнали чинне регулювання достатньо справедливим: спроможні партії та кандидати вже зараз мають можливість зібрати необхідні суми, що підтверджується стабільно великою кількістю учасників виборів. Частина партійців, втім, підтримала паралельну опцію збору підписів замість внесення грошової застави.

Альтернатива: дозволити замість внесення грошової застави для участі у виборах збирати певну кількість підписів на свою підтримку

²³ Richard S. Katz. Democracy and the Legal Regulation of Political Parties / Regulating Political Parties European Democracies in Comparative Perspective. Ed. by Ingrid van Biezen / Hans-Martien ten Napel. Leiden University Press, 2014.

²⁴ Maley, Michael (2000) Deposits, in Rose, Richard (Ed.) International Encyclopaedia of Elections, Macmillan, Oxford.

Аргументи «за»:

- зменшує залежність політиків від багатих спонсорів
- заохочує партії та кандидатів до низової активності

Аргументи «проти»:

- ризики маніпуляцій зі збором підписів
- ризик не виправдано великої кількості кандидатів за умови замалої кількості необхідних підписів

Іншим обмеженням на участь у виборах в Україні зараз є заборона висування блоками.

З 1998 р. на парламентських виборах такої заборони не було, й з'явилася вона під вибори-2012, коли Партія регіонів повернула змішану виборчу систему, на додачу заборонивши блоки й піднявши бар'єр з 3% до 5%.

Недоцільність цієї заборони, яка ще до того у 2010 р. була запроваджена на місцевих виборах, підкреслювали низка експертів та міжнародні організації, зазначаючи, що вона була запроваджена для послаблення опозиційних партій. Проти заборони виступали в тому числі Венеціанська комісія²⁵, Національний демократичний інститут, Міжнародна фундація виборчих систем²⁶.

З іншого боку, участь партій у виборах у складі блоків призводила до розмивання відповідальності та конфліктів всередині блоків.

Цікаво, що висуватися блоками заборонили, але використання поняття «блок» закріпилося на позначення зібрання певних політичних сил в одному списку, як-от «Блок Петра Порошенка» чи «Опозиційний блок» на виборах-2014.

Альтернатива: дозволити участь у виборах до представницьких органів влади виборчим блокам

Аргументи «за»:

- збільшуються шанси малих партій на проходження до представницьких органів влади, що означатиме меншу втрату голосів виборців і відповідно краще представництво

Аргументи «проти»:

- відповідальність за втілення передвиборчої програми розмивається між членами блоку
- малі партії замість домовлятися про створення однієї політичної сили зі спільними засадами мають змогу отримати кілька мандатів за рахунок ситуативного союзу, але в результаті не ростуть

«Партії-союзники й так можуть утворювати один список на парламентських виборах, за союзною угодою. Тоді вони хоча б одна команда, а знову дозволити блоки – знову будуть скидати з партії на партію відповідальність», – політтехнолог

²⁵ Venice Commission, Opinion on the Constitutional Situation in Ukraine, CDL-AD(2010)044. <http://bit.ly/32zWu4A>

²⁶ Statement of the NDI and IFES Pre-Election Delegations to Ukraine's 2010 Local Government Elections, Oct. 2010. <http://bit.ly/2MCitCt>

БЛОК РІШЕНЬ 2. ФІНАНСОВІ

Ключовою проблемою, що заважає українським партіям представляти інтереси громадян, є залежність від фінансово-промислових груп. ФПГ дають політичним силам кошти на проведення кампаній, в обмін отримуючи лояльних депутатів та посадовців. Конкуренція за вплив між ФПГ призводить до зростання ціни виборів, що закриває можливість потрапити у велику політику для партій без олігархічної підтримки і фінансування. Громадяни при цьому фінансують політичні сили неохоче (у 2017 р. лише 13% заявляли про таку готовність²⁷), а успіх виборчих кампаній в Україні досі значною мірою залежить від дорогої реклами на телебаченні.

Проблема з залежністю партій від великого капіталу є всюди, й протягом останніх десятиліть її намагаються вирішити через підвищення прозорості політичних фінансів та обмеження на виборчі витрати. У багатьох країнах, зокрема європейських, на додачу до цього вже не один десяток років запроваджене державне фінансування партій.

В Україні боротися з проблемою почали в кінці 2015 – на початку 2016 р. Тоді було одночасно запроваджено державне фінансування та фінансове звітування партій, для перевірки якого створили Національне агентство з запобігання корупції. За три роки вдалося досягнути певного прогресу: партії принаймні частково відкрили свої статки, джерела фінансування, кількість працівників тощо. З іншого боку, значна частина політичних фінансів досі залишається «в тіні» й ціна виборів не зменшилася, не в останню чергу – через слабкість санкцій за приховування витрат, неефективну роботу контролюючих органів та відсутність обмежень на рекламу.

2.1. Державне фінансування партій

В умовах, коли партії з масовим членством відходять у минуле, а кошти від виборців малими внесками стають скоріше символічною підтримкою, ніж реальним джерелом доходів, в ряді країн було запроваджено державне фінансування партій. З одного боку – щоб дати «пряник» в обмін на дотримання партіями вимог фінансової прозорості, з іншого – щоб партії, які не хочуть брати коштів у великого бізнесу, могли розраховувати принаймні на невелику підтримку з боку держави.

Міжнародний досвід

Шлях до зменшення впливу великого капіталу на партії через надання державного фінансування та впровадження жорсткого контролю за партійними фінансами пройшли більшість європейських країн – крім Білорусі, Андорри, Мальти та Швейцарії.²⁸

Ідея ніде не була популярною,²⁹ оскільки з точки зору більшості громадян партії мали б самі знаходити собі фінансування, але продемонструвала позитивний вплив і прижилася. Наприклад, у Польщі навіть після скандалу з витрачанням державних коштів на вечері в ресторанах, який став підставою для референдуму³⁰ щодо скасування фінансування, державну підтримку залишили.

27 Спільне дослідження Фонду «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва та соціологічної служби Центру Разумкова (з 9 по 13 червня 2017 р.). Ставлення громадян до політичної ситуації, виборів і партій. <http://bit.ly/2p0PZcu>

28 Посібник для політичних партій з політичного фінансування / Д. Калмиков, Д. Ковриженко, С. Савелій, О. Сидорчук, І. Фещенко, А. Шешеня; Міжнародна фундація виборчих систем (IFES) в Україні. – К., 2018 – С. 78.

29 Спецпроект «Вибори вибори», інтерв'ю з Магнусом Оманом. <http://bit.ly/33ZiZ3l>

30 Hartłiński, Maciej (2015). The 2015 Referendum in Poland. <http://bit.ly/2pG06TQ>

В Україні державне фінансування партії почали отримувати з 2016 р. Законом передбачено виплати тільки тим партіям, які потрапили до парламенту, тобто набрали від 5% голосів виборців³¹, і в розмірі по дві сотих від мінімальної заробітної плати за кожен голос (83,46 грн у 2019 р.). Для зменшення навантаження на Державний бюджет суму виплат зменшили до двох сотих від прожиткового мінімуму за кожен голос – приблизно вдвічі.

Враховується у формулі також гендерна квота: 10% від усіх коштів держфінансування розподіляється між тими партіями, які дотрималися вимоги гендерного балансу, тобто ті, від яких народними депутатами за списками були обрані мінімум 30% «осіб іншої статі».

Протягом невиборчих 2016–2018 рр.³² середня частка державних коштів у бюджеті парламентських партій складала 87% – десь стільки ж становить внесок держави для партій Іспанії та Італії.

Більшість представників заінтересованих сторін зазначили, що за чинного регулювання державне фінансування не спонукає партії працювати якісно, тобто вкладатися в розбудову регіональної мережі, аналітичних центрів, польову роботу з виборцями. Натомість значна частина коштів платників податків іде на рекламу. Така ситуація склалася, оскільки партії можуть витрачати держфінансування на «статутну діяльність», і виправити її могла б деталізація прийнятних статей видатків. Наприклад:

- робота парламентської фракції чи депутатської групи, зокрема зарплати адміністративного персоналу та фахівців-юристів
- оренда приміщень під партійні офіси та зарплати працівників
- реклама на телебаченні (зі встановленням ліміту або пропорційно до отриманих партією коштів, або однакового для всіх партій)
- тренінги для членів партії чи її кандидатів або депутатів
- дослідження, в тому числі зарплати аналітиків, оплата за підготовку матеріалів і доступ до даних, соціологічних опитувань
- підтримка політичної участі (наприклад, через інформаційні чи просвітницькі кампанії) недопредставлених груп: національних меншин, внутрішніх переселенців, молоді тощо
- просвіта виборців, зокрема щодо змін у партійному та виборчому законодавстві
- громадянська освіта виборців: роз'яснення ролі та можливостей громадян, уряду, місцевої влади, медіа, бізнесу тощо
- друк партійної преси чи інших матеріалів

Міжнародний досвід:

Законодавчі вимоги до використання державного фінансування політичними партіями:³³

31 Спочатку передбачалося, що з 2019 р. його отримуватимуть і партії, що набрали від 2% голосів, але Верховна Рада 9 скликання змінила цю норму.

32 Ігор Фещенко для спецпроект «Вибори вибори». Звідки гроші в парламентських партій? <http://bit.ly/2o37GHO>

33 Адапт. з Ballington, J. and Kahane, M. (2014): «Women in Politics: Financing for Gender Equality», in Elin Falguera, Samuel Jones and Magnus Ohman (eds.) Funding of Political Parties and Election Campaigns. Stockholm: International IDEA.

Piccio, D.R. (2014): «Northern, Western and Southern Europe», in Elin Falguera, Samuel Jones and Magnus

Країна	Участь жінок	Участь молоді	Освіта партійців	Аналітична робота
Албанія	X			
Боснія та Герцеговина	X			
Хорватія	X			
Фінляндія	X			
Франція	X			
Грузія	X			
Греція				X
Ірландія	X	X		X
Латвія				X
Нідерланди		X	X	X
Польща				X
Португалія	X			
Румунія	X			
Сербія			X	
Україна	X			

Альтернатива: закріпити розподіл по статтях видатків, на які партія може витратити державне фінансування

Аргументи «за»:

- примус для партій витратити державні кошти передусім на свій розвиток
«Формально українські партії зараз витрачають держфінансування на реалізацію «статутної діяльності». Через це можна витратити мільйон на випуск брендovаних партійних чашок і жодної копійки – на тренінги для партійців», – експерт з політичних фінансів
- розвиток регіональних організацій та інституційної спроможності партії

Низка експертів пропонує також законодавчо закріпити зобов'язання перераховувати частину коштів на рахунки регіональних осередків.

«Не менше третини фінансування повинно йти на місця», – політолог

Аргументи «проти»:

- більше можливостей для непрозорого використання коштів
- збільшення навантаження на державні органи щодо розподілу та перевірки використання коштів

2.2. Збір коштів від фізичних та юридичних осіб

Традиційними джерелами фінансування політичних партій є членські внески, приватні чи, у низці країн, корпоративні пожертви, а також доходи від нерухомого майна чи підприємницької діяльності. Втім, усі вони так чи так пов'язані з певними ризиками, які можуть загрожувати ефективному функціонуванню демократії, тому зазвичай на них накладаються обмеження.

Законодавець завжди стикається з проблемою: де провести межу між «фінансовою підтримкою» партії та «придбанням впливу»? Зазвичай це вирішується через встановлення максимуму коштів, які партія чи кандидат від неї може прийняти від конкретного донора. Теоретично такі обмеження блокують надвеликі пожертви, а отже й вплив великого капіталу на політику, й водночас заохочують партії диверсифікувати свої джерела фінансування. Західні політичні оглядачі, втім, наголошують, що ефективно це працює лише за умови достатньої прозорості та контролю за фінансовим звітуванням партій.³⁴

В Україні зараз загальний розмір внеску (внесків) на підтримку політичної партії від фізичної особи протягом одного року не може перевищувати 400 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, в якому здійснювалися внески (у 2019 р. – 1 669 200 грн).

Загальний розмір внеску (внесків) на підтримку політичної партії від юридичної особи протягом року не може перевищувати 800 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, в якому здійснювалися внески (у 2019 р. – 3 338 400 грн).

Альтернатива: зменшити максимальні розміри внесків на рахунки партій

Аргументи «за»:

- здорожчання «схем» з фінансуванням партій через підставних донорів

Аргументи «проти»:

- стимул для партій приховувати свої фінанси

«Навіть зараз держава не може відстежити реальне походження коштів, то який сенс знову заганяти партії в тінь? Так, їм доведеться трохи більше потратитися, щоб завести гроші через вчителів чи там студентів малими внесками, але ще простіше буде просто розраховуватися готівкою», – політтехнолог

Усі заінтересовані сторони вказали на проблему з процедурою перерахування коштів партіям фізичними особами. Зараз перед тим, як перерахувати кошти, жертводавець має заповнити в банку спеціальну паперову заяву, і при цьому його чи її кошти можуть піти в Державний бюджет, якщо виявиться, що у жертводавця є податковий борг навіть у розмірі кількох десятків гривень.

34 Party Funding and Campaign Financing in International Perspective (Columbia-London Law Series, 2006). Keith Ewing and Samuel Issacharoff, ed.

Це суттєво заважає як партійцям при сплаті членських внесків, так і прихильникам партій, які готові перерахувати невелику суму, але не стояти в чергах у банку та пояснювати процедуру касирам. Рішенням міг би стати механізм перерахування коштів онлайн, що передбачатиме надання персональних даних жертводавця з допомогою ЕЦП або паспортних даних, наданих банку.

Альтернатива: спростити процедуру перерахування коштів партіям малими внесками

Аргументи «за»:

- більша залученість виборців, зокрема молоді, до фінансування політичних партій
«Банк не розуміє, для чого ця заява і що з нею робити, у них її немає. Ясно, що людині, яка хоче переказати 100 гривень, ця морока ні до чого, і так ми її і втрачаємо», – партійці (Миколаїв)

Аргументи «проти»:

- збільшення навантаження на контролюючі органи, зокрема НАЗК

Альтернатива: встановити нижню межу податкового боргу, який може бути підставою перерахування пожертви партії до Державного бюджету, на рівні кількох тисяч гривень

Аргументи «за»:

- послаблення непропорційно жорсткої санкції для жертводавців і партій
«Наш член партії поклав на виборчий рахунок велику суму, 500 тисяч здається. У нього був неоплачений податок на землю в розмірі 340 гривень, який на момент перерахунку він уже сплатив, але йому нарахували ще пеню в розмірі 2 гривні 19 копійок, і за це партія віддала весь його внесок до Державного бюджету», – партійці (Київ)

2.3. Фінансова прозорість партій

В Україні фінансовою прозорістю партій займаються Національне агентство з запобігання корупції, Рахункова палата та Центральна виборча комісія. НАЗК перевіряє фінансові звіти партій та декларації депутатів, Рахункова палата стежить за відповідністю витрат державного фінансування цільовому призначенню, ЦВК перевіряє звіти про витрати на виборчі кампанії. Функції ЦВК та НАЗК частково дублюються, бо виборчі витрати корелюються з партійними фінансовими звітами.

Як засвідчила практика, чинні повноваження контрольних органів та санкції за порушення недостатні для забезпечення прозорості, бо перевірка фінансових надходжень і витрат партій зводиться до формальної оцінки наданих документів. У результаті більшість виявлених порушень є радше недоглядом партій чи технічними помилками, тоді як окремі випадки умисних порушень у результаті фіксують журналісти чи громадські організації.³⁵

Міжнародний досвід:

Контроль за фінансовою діяльністю політичних партій є актуальною темою для країн ЄС, де дедалі більше уваги приділяють підвищенню прозорості фінансування партій для протидії корупції. Особливо зарегульованим це питання є в Австрії, Болгарії, Угорщині та Норвегії.

35 Моніторинговий звіт щодо діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції в частині забезпечення законності та прозорості політичних фінансів (станом на 1 квітня 2018 року) / М. Хавронюк, О. Банчук, М. Серета, О. Сорока, Д. Калмиков; за ред. Д. Калмикова. – К.: Москаленко О.М., 2018. <http://bit.ly/35OQG9v>

Серед 16 країн Європи, в яких є більше одного закону, який регулює діяльність партій, лише в чотирьох – Хорватії, Литві, Словенії та Україні – скоротилася кількість регуляторних положень. В інших кількість таких положень зростає, найбільше – у Польщі, де кількість пунктів зросла з 34 до 225.³⁶

Країни Скандинавії, Великобританія, США, Бразилія та ще низка країн запровадили онлайн-системи для звітування про партійні фінанси.³⁷

В Австрії фінансові звіти про доходи та витрати партії мають публікуватися як на сайті партії, так і Рахункової палати. Ухвалений у 2012 р. Закон про партії визначає, що фінансові звіти мають бути перевірені та підтверджені двома незалежними аудиторами.³⁸ У разі серйозних порушень (у двох федеральних землях) партія може бути позбавлена державного фінансування. Так само в Австрії за надання неправдивих або неповних даних встановлено штраф до 100 тисяч євро чи 20% від перевищення максимальної суми на виборчу кампанію.

Заінтересовані сторони, в тому числі представники політичних партій, погодилися, що чинні санкції за порушення фінансової прозорості слід зробити жорсткішими, але без збільшення можливостей дискреції з боку НАЗК. Наприклад, збільшення штрафів за неподання звітності не несуть ризиків тиску на опозиційні партії, тоді як надання повноважень вибіркового перевірок фактичних витрат може бути використане в такий спосіб.

Альтернатива: посилити санкції за неподання фінансової звітності – збільшення суми штрафу за неподання протягом кварталу, анулювання реєстрації за неподання звітів протягом двох років

Аргументи «за»:

- відсіювання партій, які не провадять діяльності
«Якщо партія систематично порушує вимогу закону, не подаючи звітність або подаючи нульову звітність, то треба підходити так само, як до фіктивних підприємців: закривати. Спочатку попередження, штрафи, але якщо два роки не звітуються – анулювати», – партійці (Івано-Франківськ)

Аргументи «проти»:

- гіпотетична можливість тиску на партії у разі дискреції з боку НАЗК

Альтернатива: надати НАЗК повноваження та ресурси перевіряти прозорість партійного фінансування за оцінкою видатків

Аргументи «за»:

- виведення з тіні партійних коштів
- крок до викорінення «сірої» бухгалтерії – зниження офіційної зарплатні чи вартості контрактів з підрядниками

36 Fernando Casal Bértoa, Daniela R. Piccio, Ekaterina R. Rashkova. Party Laws in Comparative Perspective / Regulating Political Parties European Democracies in Comparative Perspective. Ed. by Ingrid van Biezen, Hans-Martien ten Napel. Leiden University Press, 2014.

37 Jones, S. Digital Solutions for Political Finance Reporting and Disclosure: A Practical Guide. Stockholm: International IDEA, 2017. <http://bit.ly/2pDZezd>

38 Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien (Parteiengesetz 2012 – PartG). Das Bundesgesetzblatt I, 2012, no. 57.

Аргументи «проти»:

- високий ризик дискреції з боку НАЗК, зокрема тиску на опозиційні партії
- суттєве збільшення навантаження на Державний бюджет для посилення інституційної спроможності НАЗК

«Навіть найкращі інструменти працюють тільки коли їх використовують належним чином. Хай спочатку НАЗК звикне працювати з тими інструментами, що є, а тоді вже можна буде думати про розширення повноважень», – партійці (Хмельницький)

Альтернатива: передбачити подання фінансових звітів партій виключно в електронній формі у машиночитаному форматі

Аргументи «за»:

- менші витрати та спрощення звітування для партій
- можливість опрацювання великих масивів даних для контролюючих органів

«Електронне звітування полегшить життя всім: і партіям, і НАЗК, і громадськості. Партії його початково готують в електронці, тож тільки дарма множимо макулатуру. Якщо буде в машиночитаному форматі – НАЗК зможе значно легше перевіряти джерела доходів», – експерт з політичних фінансів

відкритість та зручність для зовнішніх аудиторів та watchdog організацій

2.4. Обмеження на політичну рекламу

У більшості країн світу гостро стоїть проблема зростання ціни виборчих кампаній. Тому часто навіть там, де є обмеження на внески і ефективний контроль за прозорістю фінансів, додатково запроваджують обмеження на розмір виборчих фондів для кандидатів та партій. Оскільки відстежувати витрати з виборчого фонду легше, ніж джерела фінансування, то механізм лімітів можна ефективно використовувати і в країнах, де контроль за партійними фінансами слабкий.³⁹

Міжнародний досвід:

лише 29% країн (зі 180) запровадили обмеження на витрати політичних партій або протягом року, або під час передвиборчої кампанії

44% країн накладають такі обмеження на окремих кандидатів

переважно «стеля» витрат визначається за певним коефіцієнтом відносно мінімальної заробітної плати: в Україні для виборчого фонду партії на парламентських виборах – 90 тисяч МЗП (у 2019 р. – близько 375 мільйонів грн)

низка країн прив'язує стелю витрат до кількості виборців в окрузі – одномандатному чи загальнодержавному

у Словаччині політичні партії зобов'язані звітувати про витрати на агітацію, починаючи зі 180-го дня до запланованої дати виборів, стеля – 3 мільйони євро на виборчу кампанію

³⁹ Ohman, M. (2012). Political finance regulations around the world. An Overview of the International IDEA Database. Roots.

в Угорщині обмеження витрат для кандидата – 5 мільйонів HUF (близько 16 тисяч євро), для партії зі списком з максимально можливою кількістю кандидатів – 600 млн HUF (близько 2 мільйонів євро)

Заінтересовані сторони вказували на проблему ціни виборів як ключову, особливо наголошуючи на негативній ролі дорогої політичної реклами на телебаченні, й пропонували її вирішувати через додаткові обмеження і заборони.

Альтернатива: знизити максимальний обсяг передвиборчого фонду

Аргументи «за»:

- зменшення ціни виборів
- вирівнювання шансів на успіх для партій і кандидатів з різними фінансовими можливостями
- стимул використовувати методи агітації, що передбачають безпосереднє спілкування з виборцями

Аргументи «проти»:

- масове використання на агітацію коштів не з виборчих фондів
«Ми навіть за теперішнього обмеження на розмір внесків маємо половину виборчого фінансування в тіні, тому краще було б спочатку привчити партії бути прозорими, а вже потім дискутувати про обмеження витрат», – експерт з політичних фінансів
- зростання кількості прихованої агітації

Альтернатива: встановити обмеження на максимальні обсяги часу телевізійної політичної реклами та площу носіїв зовнішньої реклами для кандидатів і партій або повністю заборонити таку рекламу

Аргументи «за»:

- вирівнювання шансів на успіх для партій і кандидатів з різними фінансовими можливостями
- стимул використовувати методи агітації, що передбачають безпосереднє спілкування з виборцями
«Політична реклама – це боротьба не ідей, а коштів і в кого які домовленості. Нам взагалі блокують доступ до бордів, відаючи площі іншим партіям, телерекламу нормальна партія взагалі не може собі дозволити», – партійці (Харків)

Аргументи «проти»:

- зростання кількості прихованої агітації та відсутність ефективних методів її протидіяти
«На повну заборону ніхто не піде, можливо обмеження, але це навряд чи вирівняє шанси кандидатів. У когось все одно буде можливість потрапити в новини, а в когось ні», – представник громадської організації
- сфера реклами онлайн, зокрема в соціальних медіа, залишається поза регулюванням

БЛОК РІШЕНЬ 3. ПОЛІТИЧНІ

Переважання маркетингу над дебатами залишає раціональну політику та фахову розробку альтернатив державної політики в Україні на третьорядних ролях. Партії недостатньо залучають фахівців до розробки політичних документів та законопроектів, що знижує якість як державної політики, так і політичних дискусій. При цьому експертна й аналітична робота є наріжними каменями для ефективної роботи партії, яка прагне представляти інтереси громадян, – для вивчення суспільних запитів, визначення державного курсу та формування державних політик для його реалізації.

Така поведінка підкріплюється й запитом виборців. Мешканці України, як показують соціальні дослідження, хочуть, щоб представники партій у владі були «ближчими до простих людей»: «депутатам не лише нецікаві та непотрібні проблеми звичайних громадян, але й незрозумілі – оскільки вони живуть в іншій реальності». ⁴⁰ Це призводить до пропозиції «простих рішень» на виборах – популізму. При цьому так само існує й запит на професійність: «люди, які здійснюють владу, повинні бути фахівцями, мати відповідну освіту та досвід, або залучати до виконання певних завдань професіоналів відповідного профілю».

Проблема популізму дуже складно вирішується через зміни до державної політики. Довгострокове дієве рішення через збільшення компоненту громадянської освіти в школах та університетах останніми роками вже намагається втілити Міністерство освіти і науки, тож у цьому блоці ми натомість розглянемо питання передвиборчих програм, звітів партій та підтримки аналітичних центрів при партіях, про які говорили заінтересовані сторони.

3.1. Програми партій

В Україні майже немає ідеологічних партій, політична боротьба дедалі більше зводиться до протистояння маркетологів, а не прихильників відмінних одна від одної програм суспільного розвитку. Це демонструють і результати виборів: на позачергових парламентських виборах-2019 значущу підтримку з умовно ідеологічних партій отримали лише праволіберальні сили. Новостворена «Слуга народу», яка отримала більшість, де-факто є антисистемною, хоча й декларує «лібертарну ідеологію».

Аналогічні процеси відбуваються у всьому світі. Як зазначає чимало західних дослідників, у 21-му сторіччі стійкі «класичні» ідеології зазнають ерозії через нові запити до них від виборців. Йдеться, зокрема, про важливість двох факторів: «чуйності» та «відповідальності» ⁴¹. Тобто партіям доводиться не лише переосмислювати свою традиційну (й частково втрачену, особливо в українських умовах) функцію агрегатора інтересів певних суспільних груп, але й повертатися до питання відповідальності за пропоновані соціальні зміни в умовах постійної динаміки внутрішньої та зовнішньої політики.

Партії в Україні натомість взагалі лише починають відходити від пострадянської партійної культури, для якої характерні «вождистські» проекти. Значною мірою це пов'язано з тим, що партії здебільшого агрегують та захищають інтереси певних неформальних владних груп, а не громадян. Через це ідеологія та конкретна програма є радше перепорою, що обмежує простір для партійних маневрів.

40 Центр Разумкова. Національна безпека і оборона, №3-4 (175.176), 2018. С. 112-113 – <http://bit.ly/2MZF1Mh>.

41 Bardi, Luciano; Bartolini, Stefano; Trechsel, Alexander H. The role of parties in twenty-first century politics: responsive and responsible. <http://bit.ly/33ZjD0L>

Політичні науковці пояснюють це через функцію, яку виконують програми партій: це засіб передвиборчої агітації, який зрештою має мало стосунку до подальшої роботи в органах влади й виконання якого не впливає на успіх партії на наступних виборах. ⁴²

«Стратегічне завдання мати 10 тисяч підписів громадян України, зібраних не менш як у двох третинах районів не менш як двох третин областей, не є перешкодою для реєстрації партій. Тим більше, що впродовж останніх років цими питаннями опікуються аналітичні фірми, які за помірну плату не тільки зберуть підписи, а й напишуть програму». ⁴³

Маркетингова логіка означає, що, по-перше, програма партії концентрується на лише кількох важливих для цільового виборця питаннях. Через це програми часто неможливо адекватно порівняти, бо одні говорять про екологію, а інші – про пенсії. По-друге, в передвиборчі програми включаються «ціннісні облямівки» ⁴⁴ – заяви без ідеологічної значущості, яким складно опонувати: вони лише декларують певну позитивну мету, не вказуючи жодних кроків до її досягнення.

Заінтересовані сторони скептично поставилися до можливості змінити ситуацію через зміни до законодавства, але запровадження окремих додаткових рамкових вимог до програм підтримали.

Альтернатива: запровадити шаблон передвиборчих програм, що міститиме перелік сфер державної політики, з приводу яких майбутнім депутатам доведеться ухвалювати рішення

Аргументи «за»:

- можливість для виборця дізнатися про план дій партій щодо всіх сфер державної політики чи його відсутність
- можливість для виборця осмислено порівняти програми різних партій

Аргументи «проти»:

- ризик дискреції з боку контролюючого органу, якщо вимога подавати програму за шаблоном не буде рекомендацією
- відсутність запиту в більшості виборців на деталізовані програми

«У партій найгірше з функцією агрегації інтересів. Зокрема тому, що виборці начебто мали б віддавати перевагу програмам, де є конкретні відповіді на всі питання по сферах державної політики, а по факту виграють ті, хто пропонує 3-5 пунктів», – науковець

Альтернатива: запровадити обов'язкові дебати на суспільному мовнику на президентських і парламентських виборах

Аргументи «за»:

- створення нейтрального майданчика для висвітлення позицій політичної сили щодо ключових питань суспільного порядку денного

42 Rose, R. (1984). Do Parties Make a Difference? Chatam: Chatam House Publishers.

43 Бевз Т. Партії без ідеології чи ідеологія без партій // Український тиждень. <http://bit.ly/2BvkTfJ>

44 Stokes, Donald E. (1963): «Spatial Models of Party Competition», American Political Science Review 57(2), P. 368–377.

«Інститут дебатів зараз не працює, бо немає наслідків за неучасть. Це частина виборчого процесу, тому має бути правове регулювання; підбір учасників на основі соціологічних досліджень, коли зводяться кандидати з порівнюваним рейтингом», – політолог

Аргументи «проти»:

- ризик зведення політичної дискусії до формату ток-шоу з емоційною, а не раціональною дискусією
- додаткові витрати з Державного бюджету
- складність визначення справедливої формули для жеребкування на дебатах для парламентських виборів

Альтернатива: зобов'язати партії та кандидатів подавати програми при балотуванні в місцеві ради

Аргументи «за»:

- можливість для виборців отримати конкретний план дій кандидатів та апелювати до нього протягом каденції обраних депутатів

«Дуже погано, що немає програми на місцевих виборах. Борди зразу знімаються, а всі обіцянки за 5 років обіцянки забуваються. Тому програма має бути, і щоб обов'язково була онлайн теж», – партійці (Херсон)

- стимул для партій узгоджувати свої загальнонаціональні та місцеві політики

Аргумент «проти»:

- додаткові витрати з Державного бюджету на друк програм

3.2. Звіти про роботу партій

Теоретично партії самі мають бути зацікавлені постійно спілкуватися з виборцями, аби представляти їхні інтереси у законодавчій владі чи органах місцевого самоврядування.

Однією з форм такого спілкування могло б стати звітування щодо виконання програм, яке є важливим для виборців – 86,7% громадян наголошують, що при голосуванні враховують відповідність практичної діяльності партії програмним положенням та заявам лідерів.⁴⁵

Натомість в українських умовах «звітування» також стає елементом політичного маркетингу, коли партія не дає широку картину як своїх успіхів, так і прорахунків, підтримки чи опонування тим чи тим позиціям, а промотує один-два свої ключові успіхи.

Представники заінтересованих сторін, в тому числі й партійці, підтримали пропозицію включити вимогу для партій, які мають своїх обраних представників у радах різних рівнів, раз на рік звітуватися в стандартизованому форматі.

Альтернатива: запровадити обов'язкове стандартизоване щорічне звітування представлених в органах влади партій перед виборцями

Аргументи «за»:

⁴⁵ Центр Разумкова. Соціологічне опитування: Коли Ви обираєте, за яку партію голосувати, наскільки важливими для Вас є наведені фактори? (перелік). <http://bit.ly/2MZ18Cz>

- більша підзвітність партій перед виборцями

«Звітування має бути звичайно, бажано онлайн і стандартне. Якщо це на місцевому рівні – можна частково покривати з місцевого бюджету, в комунальних газетах давати», – партійці (Полтава)

- встановлення позавиборчого каналу спілкування партій з виборцями

Аргументи «проти»:

- є ризик, що звітування залишиться формальністю
- більшість обраних від партії представників звітують частіше раз на рік і перед більш цільовою аудиторією, тож додаткове звітування є зайвим

3.3. Професіоналізація партій та робота в міжвиборчий період

Українські партії вкладають значні фінансові й інтелектуальні ресурси для того, щоб привести своїх представників до влади. Проте коли доходить до роботи над розробкою державних політик і законопроектів, належних ресурсів на аналітичний та експертний супровід часто вже не вистачає, в кричущих випадках доходить до того, що написанням законопроектів займаються студенти-юристи на підряді.

Як часткове рішення цієї проблеми представники заінтересованих сторін пропонували виділяти частину державного фінансування, яку партії можуть використовувати виключно на аналітичну та експертну роботу.

Альтернатива: закріпити обов'язкове виділення частки державного фінансування на аналітичну та експертну роботу

Аргументи «за»:

- підвищення аналітичної спроможності політичних партій

«Той факт, що не у всіх партій є аналітичні відділи, – це нонсенс. Тому якщо вже держава дає гроші партіям на розвиток, то це та стаття витрат, яку варто фінансувати в першу чергу», – політтехнолог

- сприяння внутрішньопартійній демократії та підвищення ролі раціонального у політичних дебатах

Аргументи «проти»:

- ризик формального виконання вимоги, що не призведе до зростання якості роботи
- ризик виведення коштів держфінансування під прикриттям «аналітичної роботи»

**ГО «Центр UA»
жовтень 2019**