



Витрати політичних партій на передвиборну агітацію: відшкодувати не можна відмовити

Надія Шувар

На сьогодні, законом передбачена можливість відшкодування політичним партіям, які пройдуть до парламенту, витрат на передвиборну агітацію. Так, партія, що на парламентських виборах 2019 подолає 5% виборчий бар'єр, зможе повернути за рахунок державного бюджету розмір фактично здійснених політичною партією витрат. Максимальний розмір можливого відшкодування дорівнює максимальному розміру виборчого фонду політичної партії, а це 375 570 000 грн. Всі ці кошти будуть відшкодовуватись політичним партіям із державного бюджету, за рахунок платників податків.

З огляду на наближення парламентських виборів важливо відповісти на питання: які ж витрати насправді бере на себе обов'язок відшкодовувати держава, які наслідки матиме застосування такого механізму на практиці та чи доцільно в принципі відшкодовувати партіям їх передвиборні витрати за рахунок державного бюджету – все це в аналітичному огляді далі.

Новела? Не зовсім

Не зважаючи на запровадження механізму відшкодування витрат у 2015 році¹, такий механізм не є новелою в українському законодавстві, скоріше давно забутою історією. Відшкодування партіям витрат на передвиборну агітацію було передбачено ще в Законі України «Про вибори народних депутатів України» в редакції 2005 року², згідно з яким партії мали можливість відшкодувати до 100 тисяч мінімальних заробітних плат за умови отримання не менше 3% голосів виборців.

Так, в 2006 році Центральною виборчою комісією України було прийнято рішення про відшкодування п'яти партіям, що

подолали 3% бар'єр, витрат на передвиборну агітацію за результатами парламентської виборчої компанії 2006. Загалом сума таких витрат становила 126 853 243 грн. (на той час 25 млн. доларів США)³. При цьому на максимальну суму відшкодування у розмірі 35 млн. грн. (на той час майже 7 млн. доларів США) претендувала кожна із трьох партій: Партія регіонів, Блок «Наша Україна» та Соціалістична партія України. Пізніше, у 2007 році дію норми про відшкодування було зупинено, а в 2018 скасовано.

¹ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» № 731-VIII від 08.10.2015 р.

² Ст. 98 Закону України «Про вибори народних депутатів України» в редакції від 01.10.2005 р.

³ Постанова Центральної виборчої комісії № 1215 від 04.05.2006 р.

ВІДШКОДУВАННЯ ВИТРАТ ПОЛІТИЧНИМ ПАРТІЯМ НА ПЕРЕДВИБОРНУ АГІТАЦІЮ 2006 РОКУ



ЦЕНТР ДЕМОКРАТІЇ ТА
ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

Скільки і кому платитиме держава?

Згідно з даними соціологічного дослідження, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології, Центром Разумкова та Соціологічною групою "Рейтинг"⁴ шість партій мають реальні шанси потрапити до Верховної Ради, а, отже, і отримати відповідне відшкодування. Якщо припустити, що кожній із шести партій потрібно буде відшкодувати максимальний розмір можливих витрат (90 тисяч мінімальних

заробітних плат), то витрати із державного бюджету становитимуть більше 2 мільярдів гривень (майже 85 млн. доларів США), що є надзвичайно великою сумою коштів.

До слова, в таку ж суму обійдеться підготовка та проведення позачергових парламентських виборів в цілому⁵.

Виходить, що відшкодування витрат політичним партіям за вартістю дорівнює проведенню ще одних виборів.

⁴ http://razumkov.org.ua/images/sociology/2019_03_Monitoring_Ukraine.pdf

⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0925359-19>

ВИТРАТИ НА ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ВИБОРАХ 2019



ЦЕНТР ДЕМОКРАТІЇ ТА
ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

За що реально платить держава? Рекламу на ТБ?

Відшкодування стосується витрат партій, пов'язаних із фінансуванням своєї передвиборної агітації⁶. На сьогодні, виборче законодавство визначає передвиборну агітацію як будь-яку діяльність, що може здійснюватися у будь-якій формі та будь-якими засобами, головною метою якої є спонукання виборця голосувати за певного кандидата⁷.

Так, законодавство жодним чином не конкретизує витрати на які саме форми передвиборної агітації підлягають відшкодуванню. На практиці маємо наступну статистику. Лівову частку витрат передвиборної агітації складає реклама на ТБ, зокрема, на президентських виборах такий відсоток сягав близько 80%. Цьому сприяє і відсутність будь-яких обмежень

щодо розміру витрат на рекламу на ТБ/передвиборну агітацію. Виходить, що держава взяла на себе обов'язок в основному відшкодовувати політичним партіям витрати на рекламні кампанії на телебаченні.

Таким чином, маємо ситуацію, коли кандидати отримають можливість не лише провести масштабну рекламну кампанію на телебаченні, а й зробити це повністю за державні кошти. Важливо також зазначити, що окрім зазначеного відшкодування, кожна партія, згідно чинного законодавства, яка подолає на парламентських виборах 2% бар'єр отримує право на щорічне державне фінансування своєї партії.

⁶ Ст. 17-4 Закону України «Про політичні партії в Україні» №2258-VIII від 01.10.2018.

⁷ Ст. 58 Закону України «Про вибори Президента України», ст. 68 Закону України «Про вибори народних депутатів України», ст. 54 Закону України «Про місцеві вибори»

Що пропонує проект Виборчого кодексу?

Проектом Виборчого кодексу України⁸, що розглядається у другому читанні пропонується зміна правил відшкодування витрат на передвиборну агітацію. По-перше, він послаблює вимоги до партій, що можуть претендувати на отримання такого відшкодування. Якщо наразі таке право належить лише партіям, що подолають 5% бар'єр на парламентських виборах, то проект знижує його до 2%, чим суттєво збільшує кількість партій-претендентів на отримання відшкодування. Для прикладу, згідно з результатами опитування⁹ на найближчих парламентських виборах близько 10 партій можуть подолати 2% виборчий бар'єр і як наслідок, можуть в перспективі отримати відшкодування.

По-друге, запропоновано підвищити максимальну суму можливого відшкодування – із 375 570 000 грн. до 417 300 000 грн. Якщо сьогодні цей розмір

прив'язаний до максимального розміру виборчого фонду політичної партії – 90 000 МЗП, то Виборчий кодекс встановлює максимальний розмір відшкодування на рівні 100 (!) тисяч МЗП. Такі пропозиції Виборчого кодексу збільшують і без того загальну суму відшкодування із державного бюджету на передвиборчу агітацію партій. Так, якщо 10 партій претендуватимуть на максимальне відшкодування, сума сягатиме понад 4 (!) млрд. грн. (10 партій x 417 300 000 грн. = 4 173 000 000 грн.). Зменшення виборчого бар'єру дозволить більшій кількості партій отримати відшкодування витрат, однак збільшення при цьому максимальної суми відшкодування сприятиме ще більшому витрачання коштів партіями, які матимуть реальні шанси подолати 2% бар'єр, на політичну рекламу як основну форму передвиборної агітації і на дороговизну виборів загалом.

ВІДШКОДУВАННЯ ПОЛІТИЧНИМ ПАРТІЯМ ВИТРАТ НА ПЕРЕДВИБОРНУ АГІТАЦІЮ

	ЧИННЕ ЗАКОНОДАВСТВО	ПРОЕКТ ВИБОРЧОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ
БАР'ЄР для отримання відшкодування	5%	2%
МАКСИМАЛЬНА СУМА відшкодування одній партії	375 570 000 грн (90 тис. МЗП)	417 300 000 грн (100 тис. МЗП)
ЗАГАЛЬНА СУМА відшкодування (ПРОГНОЗОВАНА)	2 253 420 000 грн	4 173 000 000 грн



ЦЕНТР ДЕМОКРАТІЇ ТА
ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

⁸ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56671/Текст_законопроекту_до_другого_читання_від_05.06.2019

⁹ http://ratinggroup.ua/research/ukraine/monitoring_elektoralnyh_nastroeniy_ukraincev_16-21_maya_2019.html

Відшкодувати не можна, відмовити

Виборче законодавство проголошує принцип рівності прав усіх кандидатів під час здійснення ними передвиборної агітації та доступ виборцям до різнобічної, об'єктивної та неупередженої інформації, потрібної для здійснення усвідомленого, поінформованого, вільного вибору. На протипагу цьому, існування механізму відшкодування політичним партіям передвиборних витрат в існуючому вигляді нівелює вищезазначене.

По-перше, у партій, що мають реальні шанси потрапити до парламенту, є певна гарантія повернення всіх витрачених коштів, а тому є більше можливостей щодо здійснення агітації, витрачання коштів на політичну рекламу як основну форму передвиборної агітації, знаючи що ці кошти їм повернуть. На протипагу цьому, нові політичні сили, які не матимуть ні значної фінансової, ні виборчої підтримки, не зможуть в принципі конкурувати із

«прохідними» політичними партіями у проведенні «телевізійної» передвиборної агітації.

По-друге, механізм відшкодування витрат на передвиборну агітацію сприяє ще більшому використанню реклами на ТБ як основного виду передвиборної агітації, залишаючи поза увагою інші види та форми агітації, спрямовані на більш тісну комунікацію політичних партій/кандидатів безпосередньо з виборцями, як от проведення зборів виборців, проведення професійних дискусій, прес-конференцій, дебатів щодо положень передвиборних програм, ідей, політичної діяльності кандидатів, проведення публічних заходів із залученням виборців тощо. Більше того, реклама на ТБ, не сприяє усвідомленому та вільному вибору, надаючи виборцям упереджене бачення у вигляді створеного телевізійного образу політичної партії чи кандидата.

Міжнародний досвід: відшкодовують чи ні?

Механізм відшкодування витрат на передвиборну агітацію діє і в інших країнах світу. Так, У **Франції**¹⁰ держава зобов'язується відшкодування близько половини витрат тим кандидатам, які отримали мінімум 5% відсотків підтримки виборців. При цьому ці витрати не включають витрати на політичну рекламу на ТБ, оскільки така реклама заборонена у **Франції**¹¹. Окрім того, розмір відшкодування не може перевищувати половину розміру видатків на виборчу кампанію та розмір власного внеску кандидата до свого виборчого фонду. У **Польщі**¹² отримати відшкодування можуть лише ті партії, представників яких було обрано до верхньої або нижньої палати парламенту.

У **Словенії**¹³ для отримання відшкодування партії мають отримати не менше 6% голосів виборців в межах регіону та 2% в межах держави загалом, при цьому, сума такого відшкодування прив'язується до кількості виборців, що віддали за них свої голоси, зокрема, 0.17 євро за кожен голос виборця. Більше того, механізм відшкодування

витрат на проведення передвиборної кампанії передбачений і для президентських виборів, де потрібно отримати підтримку 10% голосів виборців, за кожен голос кандидат отримує 0.12 євро відшкодування. Для порівняння, партія, що набрала 5% голосів виборців в Україні за такою системою, змогла б отримати близько 4 млн грн. відшкодування витрати, тоді як згідно чинного законодавства така партія матиме змогу отримати понад 375 млн. грн. Для прикладу, на виборах 2008 року загальна сума відшкодування в Словенії становила 1.6 млн. євро, тоді як в Україні в 2006 році сягала близько 20 млн. євро, а в 2019 такий розмір може досягнути 75 млн. євро. Як бачимо, витрати на проведення передвиборної агітації відшкодовуються і в інших країнах, однак, суми таких відшкодувань є значно меншими, відшкодування подекуди частковим, а витрати на політичну рекламу на ТБ такими, що не відшкодовуються державою.

10 <https://www.dw.com/uk/вибори-у-франції-хто-фінансує-кампанію-кандидатів-у-президенти/a-38698085?fbclid=IwAR15IgnBYhL7O5n5sSkOM7yVXZ-6qsyU4JiOfklIjGIRtUlH-dm7ntzI0uI>

11 https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionid=D080F8698F325D2302A25D3F7E3C5B74.tplgfr43s_1?idSectionTA=LEGISCTAO00006148458&cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20190619

12 <https://parlament.org.ua/upload/docs/Text.pdf>, ст. 8.

13 <https://parlament.org.ua/upload/docs/Text.pdf>, ст. 9.

Висновки

З огляду на те, що чинні правила відшкодування політичним партіям витрат на передвиборну агітації не лише створюють нерівні можливості для усіх учасників виборчих перегонів, а й передбачають відшкодування із державного бюджету значних коштів за рекламу політичних партій на ТБ по суті, існує необхідність у перегляді таких правил. В існуючому вигляді механізм відшкодування політичним партіям витрат на передвиборну агітацію доцільно було б взагалі скасувати як такий. Якщо ж іти менш революційним шляхом, то залишати в

Україні механізм відшкодування витрат, можливо лише за умови:

- 1) виключення із складу витрат, що підлягають відшкодуванню, витрати на рекламу політичних партій/кандидатів на ТБ;
- 2) суттєвого зменшення максимального розміру можливого відшкодування витрат на передвиборну агітацію.

Р.С. 11 липня 2019 року Верховною Радою було прийнято проект Виборчого кодексу України в другому читанні та в цілому з урахуванням поправок. Щодо механізму відшкодування політичним партіям витрат на передвиборну агітацію враховано поправку №3069, якою зменшено максимальний розмір відшкодування для однієї партії зі 100 000 МЗП до 10 000 МЗП. Бар'єр для отримання політичною партією відшкодування зменшено до 2%. Кодекс набирає чинності з 01 грудня 2023 року. Однак, відкритим залишається питання чи набуде Виборчий кодекс чинності і якщо так, то коли та в якому, все-таки, вигляді механізм відшкодування витрат існуватиме на наступних парламентських виборах.
