

Результати експертного опитування ДЦСД

«Діяльність місцевих осередків політичних партій: принципи формування ефективної регіональної політики»

Листопад 2009 р.

Вступ

Процес розвитку партійної системи на Україні триває вже більше 20 років. За цей час було утворено більше двох сотень політичних партій на загальноукраїнському рівні. Станом на кінець березня 2010 року на обласному рівні було офіційно зареєстровано 163 партійних осередки.

Як відомо, кількість не гарантує якість. Тобто, потрібно відокремлювати одне від одного такі поняття, як багатопартійність та партійна система, тому що вони не є тотожними. Сама наявність численних партій є необхідною, але недостатньою умовою утворення та функціонування партійної системи. За існуючими визначеннями, багатопартійність – це кількість, характер і взаємовідносини у країні партій, а також умови їх діяльності. Партійна ж система виникає за умов певної соціальної стратифікації суспільства, при чіткому регулюванні політичного життя, існуванні громадянського суспільства, коли сукупність партій здатна легітимно забезпечити власну реальну участь у керівництві державними справами (участь у формуванні уряду, в законодавчих та виконавчих органах влади, вплив на діяльність уряду та державні органи на прийняття ними рішень).

Яка система проведення виборів є найкращою на місцевому рівні?

На початку ХХІ ст. подальший розвиток партійної системи в Україні стримувався існуванням мажоритарної системи виборів депутатів рад всіх рівнів. Механізмом активізації політичних партій, залучення їх до виконання владних функцій стало запровадження спочатку мажоритарно-пропорційної, а потім і суто пропорційної системи на виборах депутатів Верховної Ради. На місцевому ж рівні перехідної моделі від мажоритарної до пропорційної моделі не було. В квітні 2004 року був прийнятий Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», згідно з яким чергові місцеві вибори в 2006 р. мали відбутися за пропорційною системою. Потрібно зауважити, що наміри, якими керувалися при прийнятті цього закону, були гарними. Запровадження пропорційної системи на місцевому рівні мало сприяти укрупненню та об'єднанню партій, розвитку їх партійної структури в регіонах. Місцеві осередки політичних партій мали змогу нарешті отримати вплив на прийняття рішень місцевими органами виконавчої влади та самоврядування.

Новий закон про місцеві вибори експерти почали жваво обговорювати вже одразу після його прийняття. Вони аналізували його переваги і недоліки і були одностайні в тій думці, що закон перспективний, але для того, щоб все прописане в ньому було втілене в життя, політичні партії мали провести дуже велику організаційну, кадрову, ідеологічну роботу для того, щоб мати успіх на чергових місцевих виборах – 2006. Більше того, переможцям виборчої кампанії-2006 задля того, щоб закріпити свій успіх, слід було налагодити системну і конструктивну щоденну роботу в своїх фракціях та постійних комісіях рад.

Вже напередодні 2010 року експерти з сумом відмічали, що впродовж останніх п'яти років пропорційна система виборів у місцеві ради виявилася неефективною в силу недостатньої структурованості українського суспільства. Партійні списки складалися умовно, у них потрапляли випадкові люди, місця в списках продавалися й купувалися. А партійні програми місцевих відділень політичних партій і блоків складалися без урахування пріоритетних проблем регіону й були чисто декларативними.

Політолог Віктор Пащенко зауважує, що проведення виборів по пропорційній формулі продемонструвало цілий ряд негативних моментів.

Першою неприємною особливістю пропорційних виборів виявилися своєрідні «фальстарты». Сутність їх полягала в тому, що перші «п'ятірки» блоків або партій, на які й зверталася першочергова увага, формувалися з людей з гарною репутацією, з характеристиками, які привертати увагу виборців - робітники, лікарі, викладачі. Але виконували вони роль усього лише гарної «обгортки», що після виборів зникала. Адже ще до початку виборчої кампанії всі учасники списку, за винятком «тузів», писали заяви про відмови від депутатських мандатів. Якщо хтось із «тузів», або просто з «потрібних» людей не проходив, то заявам усіх, хто стояв перед ним, могли дати хід. Це й відбувалося, у тому числі й у Дніпропетровській області. Таким чином, у ради проходили люди, що сховалися за «обгорткою», люди з небездоганною репутацією й вантажем компромату за спиною.

«Подальші події поставили під погрозу й можливість внутріпартійної демократії. Після 12 січня 2007 року стало можливим говорити про «покріпачення» депутатів фракційною дисципліною, оскільки в державі був впроваджений інститут імперативного мандата депутата місцевої ради. Сутність його в створенні можливостей для відкликання депутата місцевої ради політичною партією, за списком місцевої організації якої він був обраний. Це питання загострюється в Україні у зв'язку із процесом формування відносин між партіями й партійними фракціями в місцевих радах. З огляду на специфіку утворення й функціонування партійних структур в Україні, що відрізняється твердою ієрархічністю, диктатом лідерів й основних спонсорів, результатом цього процесу є те, що депутати,

поступово, із представників територіальних громад стають відростками загальнодержавних партій у регіонах, а фракції - їхніми філіями, безправними й підконтрольними. Тепер не стільки від жителів міста, як від «центрального офісу» залежить - як довго ви будете депутатом, від нього ж залежить - чи візьмуть вас наступного разу «із собою» у владу. Природно, що й на перший план виходить завдання задоволення інтересів не жителів даної територіальної громади, а свого патрона» - вважає В.Пащенко.

Тому більшість експертів висловилися за необхідність перегляду існуючого виборчого законодавства (або повернення до мажоритарної системи, або проведення місцевих виборів з відкритими партійними списками).

Учасники дослідження звертають увагу на те, що вибори винятково по списках партій і блоків не характерні для країн з розвинутою демократією, де превалюють змішані системи різного типу. Питання викликає і обмеження конституційних прав громадян на місцевих виборах - адже безпартійні громадяни зараз не мають жодних шансів потрапити до місцевих рад.

Впровадження мажоритарної системи могло б принести користь не лише політичній еліті, а й країні. «Наші партії ще недостатньо «дозріли», тому мажоритарна система на місцях була б дуже доречна. Тоді депутати на місцях були б по-справжньому відповідальні перед своїми виборцями», - вважає директор Київського центру проблем управління імені Горшеніна Кость Бондаренко.

Втім, українська політична практика свідчить, що про реальні потреби виборців політики думають в останню чергу, тому, щоб підтримати нововведення, вони повинні знайти там щось «для себе». Це «щось» знаходиться досить швидко - при мажоритарному принципі формування місцеві ради стають «гнучкішими», а як наслідок - зручнішими. «При мажоритарній системі легко буде створювати якісь нові формати більшості», - говорить Бондаренко. Недивно - окремого депутата переманити на свою сторону набагато легше, ніж цілу фракцію, а порівняно хаотична внутрішня структура «мажоритарних» рад дає набагато більше можливостей для політичного маневрування, аніж формалізована структура «пропорційних».

Святослав Олійник, народний депутат України від БЮТ: «Я повністю поділяю цю ідею (повернення до мажоритарної системи на місцевих виборах – авт.), у мене вона виникла через аналіз ситуації на місцях. Я точно знаю, що не менше 80% людей хочуть повернення мажоритарної системи. Вони хочуть чітко знати людину, яка представляє їх у раді, хочуть з неї питати, хочуть відчувати, що це - їхнє втілення, їхня людина, а не партійна. Кожен депутат при нинішній системі потрапляє в колізію: з одного боку, він мусить служити своїй партії, а з іншого... ще ж є люди, правда? І у депутата виникає

проблема. Кожному депутатові, який справді працює, треба визначатися, з ким він працює. Що, ці депутати працюють на благо свого округу, своєї території? Ні, вони працюють на благо своєї партії. Це просто спотворює принцип політичного представництва, регіони залишилися без реальних представників. От чому я - прихильник мажоритарної системи».

Виконання передвиборчих програм місцевих осередків політичних партій та блоків

Напередодні місцевих виборів 2006 р. загальний рейтинг довіри до політичних партій серед населення Дніпропетровщини був досить низьким. Про це свідчить кількість протестного електорату на чергових парламентських виборах 2006 р. та позачергових – 2007 року.

В 2007 році середня цифра по Україні, за даними ЦВК, становила 2,73%, на Дніпропетровщині цей показник дорівнював 4,15%. В 2006 році середня цифра по Україні, за даними ЦВК, становила 1,77%, на Дніпропетровщині цей показник дорівнював 2,24%. Для порівняння, на виборах до Верховної Ради у 2006 році проти всіх проголосувало лише 2,12% виборців, які мешкають у Дніпропетровській області.

На виборах до місцевих рад Дніпропетровщини 2006 року відсоток протестного електорату дорівнював, в середньому, 4,5%.

Це досить високі показники, які вказували на те, що в Дніпропетровському регіоні існує певний рівень соціальної напруженості, і люди, таким чином, висловлюють своє невдоволення ситуацією, яка склалася.

Отже перш за все переможцям виборчої кампанії-2006 потрібно було вжити дієвих заходів задля того, щоб знизити соціальне напруження. А, головним чином, власне розпочати виконувати все те, що вони обіцяли своїм прихильникам у передвиборчих програмах.

Експерти ДЦСД вирішили з'ясувати стан справ у цьому напрямку у експертів під час проведення чергового дослідження в жовтні-листопаді 2009 року. Втім, чіткої відповіді на запитання «Які з положень передвиборчих програм місцевих політичних партій/блоків були виконані?» експерти дати не змогли, тому що не пам'ятали партійних обіцянок. Більшість опитаних казали про те, що діяльність всього депутатського корпусу Дніпропетровської міської ради була зосереджена переважно на розподілі земельних ділянок, лобіюванні особистих бізнес-інтересів окремих депутатів. Також експерти вказали на те, що позиція кожного депутата при проведенні голосування за прийняття якогось рішення, обов'язково мала пройти попереднє узгодження з керівником фракції. Таким чином, у міській раді

могли б з успіхом голосувати лише одні керівники фракцій, без залучення інших депутатів.

Не отримавши задовільної відповіді на це питання в експертів, працівники ДЦСД самостійно здійснили аналіз положень передвиборчих програм тих політичних партій та блоків, які сформували склад Дніпропетровської міської ради V скликання. А саме програми місцевих осередків Партії Регіонів, Партії «Віче», Комуністичної партії України, Блоку Лазаренка, Блоку Н. Вітренко, Блоку Ю. Тимошенко та Опозиційного блоку «Не так!». Аналізувалися ті положення, які стосувалися вирішення проблем в найбільш актуальних для дніпропетровців сферах життя: соціальному захисті громадян, охороні здоров'я, житлово-комунальному та дорожньо-транспортному господарствах, охороні навколишнього природного середовища.

Проведене дослідження показало, що більшість положень передвиборчих програм місцевих партійних осередків були запозичені з загальнонаціональних партійних програм, тому що в 2006 році вибори до Верховної Ради та місцевих рад відбувалися одночасно. Винятком можуть бути лише програми Блоку Лазаренка та Партії Регіонів, які містили обіцянки того, що буде зроблено власне на місцевому рівні.

Жодна з програм не містила конкретних формулювань того, що буде зроблено. Всі задуми, які той чи інший місцевий партійний осередок бажав втілити в життя, починалися словами «забезпечимо», «допоможемо», «сприятимемо», «впровадимо» і т. ін.

Для того, щоб формалізувати результати дослідження, при проведенні оцінки використовувалася наступна шкала: виконано – 1 бал, частково виконано – 0,5 бала, не виконано – 0 балів. В трійці лідерів у цьому дослідженні опинилися Блок Лазаренка (2 бали), Опозиційний блок «Не так!» (2 бали) та Комуністична партія України (1,5 бали). А Партія Регіонів, яка отримала більшість голосів виборців в 2006 році має в своєму активі лише одне програмне положення, яке, втім, виконано лише частково. Тим не менш, такі результати є невтішними для всіх місцевих осередків партій та блоків, які працювали в Дніпропетровській міській раді V скликання, тому що за п'ять років діяльності депутатам від цих партійних об'єднань вдалося виконати лише близька 10% своїх обіцянок.

Рекомендації

На думку експертів, сьогодні у Дніпропетровському регіоні відзначається відсутність консолідації управлінських, партійних, ділових еліт у рішенні соціально-економічних проблем. Діяльність місцевих рад протягом 2006-2009 р. виявилася малопродуктивною в частині вирішення актуальних проблем життя дніпропетровців. Впровадження мажоритарної системи могло

б принести користь не тільки політичній еліті, але й регіону в цілому, оскільки буде сприяти створенню нових форматів більшості, що необхідно при прийнятті рішень органами представницької влади. Необхідні прості, прозорі правила гри, важливо навести елементарний порядок.

Напередодні виборів у місцеві ради необхідно виробити розуміння того, як повинні відбуватися взаємини між регіональною й центральною владою. Сьогодні регіон є одним з основних донорів державного бюджету й разом з тим має безліч невирішених локальних проблем, які вимагають більших обсягів фінансування. Це питання стане першочерговим після підведення підсумків виборів у жовтні 2010 р.

Нагальною потребою напередодні місцевих виборів 2010 року постає налагодження реальної системної роботи місцевих об'єднань політичних партій, формування партійних передвиборчих програм у відповідності до місцевих потреб та проблем, вироблення адекватного стратегічного плану розвитку області на найближчі роки.

Задля підвищення рейтингу довіри до себе з боку громадян, представники депутатського корпусу повинні доводити інформацію про результати своєї діяльності по вирішенню конкретних проблем, які турбують мешканців населених пунктів.