

О. С. КОНОТОПЦЕВ

## **ПЕРЕДВИБОРЧІ ПРОГРАМИ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ І БЛОКІВ НА ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ВИБОРАХ ЯК ВІДБИТТЯ ПЕРСПЕКТИВ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

*Проаналізовано виборчі програми основних політичних партій і блоків – учасників парламентських виборів 2006 та 2007 рр. Розглянуто позиції політичних сил стосовно ролі органів місцевого самоврядування, обсягу їхніх повноважень та умов діяльності. Зроблено висновки про перспективи законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні.*

*Clause is devoted to the analysis of elective programs of political parties and blocks-participants of parliamentary elections 2006 and 2007. Are considered positions of political forces concerning to a role of institutions of local self-government, volume of their powers and conditions of activity. Are drawn conclusions about perspectives of legislative maintenance of development of local self-management in Ukraine.*

Розбудова України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави висуває певні вимоги не тільки до громадян та політиків, але й до інституцій цієї держави. І до таких вимог відноситься не тільки впорядковане правове поле, що дозволяє країні бути правовою. Разом із тим необхідно мати розвинену систему місцевого самоврядування, що дозволить їй бути демократичною.

Сучасне місцеве самоврядування України відродилося вісімнадцять років тому, ще за радянської державності. Тобто, сучасне самоврядування є навіть старшим за сучасну Українську державу. Сьогодні місцеве самоврядування в Україні гарантоване державою та визнане на конституційному рівні. Згідно з Конституцією України, народ здійснює владу через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Таким чином, самоврядування є одним зі способів народоправства, рівним державі.

Упродовж 1990-х рр. система місцевого самоврядування України реформувалася кількаразово. Але з офіційним початком адміністративної реформи (1998 р.), коли почалися концептуальні дослідження та теоретичні обмірковування теми трансформації органів влади, реформування цієї системи припинилося. А в ХХІ ст. розпочато політично-конституційну реформу, яка взагалі переорієнтувала увагу науковців-дослідників і політиків-реформаторів на питання відносин між

вищими органами влади в державі.

Певне відродження уваги до реформування місцевого самоврядування в Україні відбулося відразу після Помаранчевої революції. У складі першого Кабінету Міністрів Ю. Тимошенко навіть перебував окремий віце-прем'єр-міністр з питань адміністративної реформи. Тодішній уряд намагався здійснити спробу реформування всієї територіальної організації влади України (було підготовано п'ять законопроектів, три з яких було присвячено реформуванню саме системи місцевого самоврядування). Але невдала PR-кампанія не дозволила здійснити цю реформу, і сьогодні жодна політична сила не наважується взяти на себе відповідальність за ті проекти.

В якості відповіді першому помаранчевому кабінету Асоціація міст України підготувала альтернативний проект реформування місцевого самоврядування. У проекті спростовувалися радикальні пропозиції урядового проекту щодо трансформації адміністративно-територіального устрою. Фактично, головну увагу цього проекту було зосереджено на збереженні попередньої кількості посад в органах місцевого самоврядування. Проте політичні партії України проігнорували цей проект через боротьбу за владу.

Події 2005 р. щодо реформування місцевого самоврядування в Україні продемонстрували, що єдиним реальним реформатором, здатним на серйозні дії, можуть бути тільки політичні партії. Але їх керівники зосередилися на організації взаємодії між вищими органами державної влади. Досьогодні державні діячі лише зрідка виказують увагу до теми реформування місцевого самоврядування. Чи не єдиним моментом, коли партійці порушують цю своєрідну “обітницю мовчанки”, є період парламентських виборів, коли разом з іншими обіцянками виборцям слідує й запевнення в намаганні вдало організувати владу на місцях.

Тому, як це не дивно, реальним відображенням перспектив розвитку місцевого самоврядування в Україні є передвиборчі програми політичних партій і виборчих блоків. Хоча деякі сучасні українські дослідники-науковці відзначають повну відсутність у політичних партій бачення поточної ситуації в Україні [15, с. 91]. Але, на відміну від офіційної програми та статуту партії, такі передвиборчі обіцянки повинні містити опис дій на реалізацію ідеологічних настанов (тобто, конкретних механізмів). До того ж, передвиборні програми приховують у собі речі, більш важливі, ніж чесне та пряме проголошення своїх намірів – вони відображають світогляд партійного керівництва, його наміри (чи здатність) вирішувати проблеми в певний спосіб.

Настанови політичних партій України щодо розвитку місцевого самоврядування майже не ставали об'єктом наукового дослідження. У сучасній Україні надзвичайно вузьке коло науковців приділяє увагу цій сфері в своїх дослідженнях [1; 2; 15]. Тому для визначення можливих

варіантів реформування місцевого самоврядування необхідно проаналізувати положення передвиборчих програм політичних партій та блоків стосовно подальшого розвитку цієї інституції. Зрозуміло, що охопити всі програми дуже складно та не має сенсу. Звертати увагу варто тільки на так звані “парламентські партії” – реальних діячів у сфері управління державною, які потрапили до Верховної Ради в результаті виборів 2006 та 2007 рр.

Необхідно проаналізувати передвиборні програмні настанови стосовно найголовніших питань функціонування системи органів місцевого самоврядування України. На сьогодні такими є:

- державний устрій;
- адміністративний рівень, на якому зосереджується головна увага в майбутній діяльності реформатора (“провідна громада”);
- наявність виконавчих органів у місцевих рад;
- виборність керівників територіальних органів влади.

При цьому, для забезпечення об’єктивності та уникнення домислів при здійсненні аналізу необхідно використовувати тільки офіційно проголошені (здані до ЦВК при реєстрації) програми.

Найбільше голосів виборців на виборах 2006 та 2007 р. набрала Партія регіонів, яку тепер безперечно можна назвати “флагманом опозиції” в сучасній Україні. Сама назва зобов’язує цю політичну силу обмежувати свої наміри щодо децентралізації та демократизації регіональним рівнем. Девіз виборчої програми цієї партії в 2006 р.: “Владу – регіонам!”. Конкретні механізми реалізації цієї настанови передбачали початок шляху до федералізму: “Децентралізація влади і збільшення прав регіонів. Поступово реалізуємо федеративний принцип державного устрою...” [9, с. 3]; “Відновити повноцінне регіональне самоврядування. Провести адміністративно-територіальну реформу на основі принципу федеративного устрою. Ввести виборність голів рад усіма виборцями регіону” [Там само, с. 6]. Тобто, в 2006 р. програмні настанови Партії регіонів відносно місцевого самоврядування були доволі радикальними. Але доволі демократичні пропозиції не зовсім природно обмежувалися регіональним рівнем. Тобто, прогресивні моменти на шляху розбудови оптимальної системи місцевого самоврядування підмінялися банальною регіоналізацією. Таким чином, у 2006 р. ідеологічна обмеженість виборчої програми Партії регіонів не дозволила врахувати, що люди живуть не в регіонах, а в конкретних територіальних громадах.

У 2007 р. питання місцевого самоврядування висвітлювалося в передвиборчій програмі Партії регіонів у розділі “Єдність та багатоманітність!” разом із питанням духовної самобутності та російської мови: “Місцеве самоврядування повинно стати реальним фундаментом народовладдя. Шлях до цього – максимальна передача владних та фінансових повноважень місцевим органам влади та втілення регіональних

і локальних стратегій розвитку.” [10, с. 6]. Як видно, Партія регіонів врахувала послаблення уваги електорату до питань державного устрою та сконцентрувалася на організаційних питаннях діяльності органів влади. Програма передбачала максимальне розосередження повноважень, проте дипломатично замовчувала, яким саме “місцевим органам влади” ці повноваження передбачається передати. Тобто, в 2007 р. програмні настанови Партії регіонів щодо місцевого самоврядування були вже не такі радикальні та конкретні, як на попередніх виборах.

Друге місце на парламентських виборах вдруге поспіль займає Блок Юлії Тимошенко, який у міжвиборчий період був майже опозиційною відносно влади політичною силою. Програма цього учасника виборчого процесу в 2006 р. містила доволі конкретні, але надзвичайно скупі обіцянки, стосовні місцевого самоврядування: “Ми негайно скасуємо юридичну недоторканість політиків і посадовців. Голови усіх місцевих адміністрацій повинні обиратися та відкликатися прямим голосуванням жителями місцевих громад. Перетворимо місцеве самоврядування у справжню владу, розширимо їх повноваження та вірно визначимо джерела фінансування” [13, с. 2].

У 2007 р. передвиборна програма цього блоку, побудована за схемою визначення напрямків діяльності (дванадцяти “проривів”), містила ще менше інформації щодо місцевого самоврядування: “Народ на референдумі наділить місцеве самоврядування виконавчою владою та фінансовою самостійністю, спростить процедуру проведення всеукраїнських та місцевих референдумів, ліквідує пільги та недоторканість усіх посадовців” [5, с. 2]. Тобто, місцеве самоврядування розглядається в програмі 2007 р. ніби “між іншим”, а механізм його реформування передбачає перекладення всієї відповідальності за його стан на народ України. Такою неувагою до місцевого самоврядування передвиборча програма Блоку Юлії Тимошенко подібна до передвиборчої програми Партії регіонів.

Третє місце на парламентських виборах вже вдруге займає блок політичних партій, очолюваний Народним союзом “Наша Україна”. У 2006 р. у своїй передвиборній програмі цей блок висунув гасло “Владі – народність!”. У подальшому наводилося пояснення способу втілення цієї настанови: “Ми гарантуємо чесну народну владу. Вона ефективно працюватиме і звітуватиме перед народом. Господарювати на місцях будуть територіальні громади, які отримують для цього повноваження і ресурси” [3, с. 2]. Таким чином, майбутнє місцевого самоврядування вбачалося цим блоком у розвитку територіальних громад. Але цим програмним настановам притаманна неконкретність щодо способу звітування, обсягу повноважень та джерел ресурсів. Таким чином, у 2006 р. позиція “Нашої України” щодо місцевого самоврядування була нечітка та сповнена банальних стандартів.

У 2007 р. Блок “Наша Україна – Народна Самооборона” в своїй

передвиборній програмі теж визначився щодо загальної ідеології майбутньої діяльності: “Для людей – а не для політиків”. Уже в першому розділі заходів для реалізації цієї мети передбачені дії щодо місцевого самоврядування: “Забезпечимо фінансову самодостатність територіальних громад. Законодавчо закріпимо підзвітність органів державної влади та місцевого самоврядування. Забезпечимо громадську експертизу та публічну оцінку виконання партіями передвиборчих зобов’язань.” [4, с. 2] Тобто, передвиборча програма блоку “Наша Україна – Народна Самооборона” фактично повторює настанови 2006 р.

Стабільність у подоланні відсоткових бар’єрів на всіх парламентських виборах з використанням партійно-пропорційної системи демонструє Комуністична партія України. У 2006 р. КПУ пропонувала “конкретний план першочергових дій” – “Комуністичний проект розбудови України”. На останньому місці цей проект передбачав: “Вся влада Радам – Радам трудящих!”. Конкретизація цього положення містилася в дванадцятому пункті програми. Там, серед вимог щодо реалізації політичної реформи та переходу до парламентсько-президентської форми правління, містилися й твердження щодо “підвищення ролі і розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері бюджетної політики і соціально-економічного розвитку регіонів” [7, с. 6]. Таким чином, у 2006 р. комуністи, подібно до Партії регіонів, пропонували обмежити децентралізацію регіональним рівнем.

У 2007 р. КПУ теж визначила головне гасло своєї передвиборної програми: “За народовладдя! Геть диктатуру!” Тепер уже в першому ж розділі програми – “Справжнє народовладдя” – передбачені настанови щодо місцевого самоврядування: “Функції ліквідованих державних адміністрацій перейдуть до виконавчих комітетів місцевих рад” та “Депутати всіх рівнів здійснюватимуть свої повноваження на основі імперативного мандату” [8, с. 1]. Ці пропозиції вже цілком конкретні та значно радикальніші, ніж у 2006 р. У цілому, Комуністична партія України єдина серед стабільно парламентських партій, яка не зменшила свою увагу до місцевого самоврядування. Але пояснюється це традиційним незважанням комуністів на цю буржуазну за своєю сутністю (на відміну від “влади Рад”) інституцію.

Головний ініціатор політично-конституційної реформи – Соціалістична партія України – була чи не “адвокатом самоврядування” у Верховній Раді V скликання. Соціалісти практично єдині серед парламентських партій наполягали на продовженні конституційної реформи до територіального рівня. У 2006 р. передвиборна програма СПУ містила максимально конкретні вимоги до системи місцевого самоврядування: “Недоторканість депутатів місцевих рад буде знято. Місцеве самоврядування отримає реальний власний бюджет, майно та

повноваження для кадрових призначень” [11, с. 2]. Проте, при більш детальному аналізі, ці настанови вбачаються не такими вже беззаперечними. Декларативні заяви без визначення конкретних механізмів реалізації роблять програму Соцпартії 2006 р. банальною та малореальною. У цілому, пропозицій СПУ відносно місцевого самоврядування в 2006 р. подібні до програми “Нашої України”.

Соціалістична партія виявилася не такою успішною, як комуністи. Через певні політичні події 2006-2007 рр. ця партія стала “конструктивним опозиціонером владі” та взагалі не потрапила до парламенту. На позачергових виборах 2007 р. програма СПУ займала лише один аркуш, де вже в першому пункті містилися передвиборні вимоги щодо місцевого самоврядування: “Політичну реформу і передачу влади в регіонах місцевому самоврядуванню. Владу громадам!” [12, с. 1]. Порівняно з попередніми виборами ця програмна настанова є достатньо радикальною, але її неконкретика перетворила це твердження на гасло. Можливо, саме це стало однією з причин програшу соцпартії в конкурентній боротьбі за голоси виборців.

Місце радикально конструктивної опозиції в політичному спектрі України весь цей час займав Блок Литвина. У 2006 р. у своїй передвиборній програмі Народний блок Литвина збирався “... запровадити оптимальну, збалансовану модель організації державної влади і суспільного життя – у центрі і на місцях. Наголос робиться на децентралізації влади при збереженні унітарного устрою держави та розвитку місцевого самоврядування з підведенням під нього належної фінансової основи. Буде кардинально переглянута структура державних інституцій (з ліквідацією державних адміністрацій та формуванням виконкомів місцевих рад), скорочено центральний апарат управління, запроваджено практику участі громадськості у виробленні, експертизі та прийнятті важливих рішень загальнодержавного та місцевого масштабів” [14, с. 4]. Фактично, ця позиція була продовженням тогочасної поміркованої політики держави відносно поступової імплементації до системи місцевого самоврядування України європейський стандартів (важко було очікувати чогось іншого від політичного блоку імені спікера парламенту). У 2006 р. позицію саме цієї політичної сили можна було б сприймати як найсприятливішу для розвитку місцевої демократії.

Але в 2007 р. передвиборні програмні настанови Блоку Литвина стосовно місцевого самоврядування були набагато скромнішими. У передвиборній програмі цієї політичної сили передбачалися певні дії в політичній сфері: “повернення до мажоритарної системи виборів до Верховної ради та місцевих органів влади ... скорочення вдвічі державного апарату управління та витрат на його утримання з посиленням повноважень органів місцевого самоврядування” [6, с. 5]. Отже, в 2007 р., згідно з пануючою серед парламентських партій традицією, Блок Литвина приховав

за неконкретикою своєї уявлення про майбутні дії стосовно місцевого самоврядування.

Таким чином, програми політичних партій та блоків-учасників виборчого процесу містять певні настанови, стосовні місцевого самоврядування. Проте ці настанови нечисленні та не дозволяють стверджувати про достатню увагу сучасного українського політикуму до проблем місцевого самоврядування (таблиця).

Таблиця

Порівняльна характеристика виборчих програм провідних українських політичних партій та блоків – учасників виборчого процесу стосовно проблем місцевого самоврядування.

<i>Основні питання виборчої програми</i>	<i>Позиція політичної партії чи блоку</i>	
	<i>2006 р.</i>	<i>2007 р.</i>
<b>Партія регіонів</b>		
Державний устрій	Федеративний	Відсутня
Провідна громада	Регіон	Відсутня
Виконавчі органи рад	Відсутня	Відсутня
Виборність керівників	Регіональний рівень	Відсутня
<b>Блок Юлії Тимошенко</b>		
Державний устрій	Відсутня	Відсутня
Провідна громада	Відсутня	Відсутня
Виконавчі органи рад	Відсутня	Відсутня
Виборність керівників	Голови усіх МДА	Відсутня
<b>“Наша Україна – Народна Самооборона” (в 2006 р. – “Наша Україна”)</b>		
Державний устрій	Відсутня	Відсутня
Провідна громада	Населений пункт	Відсутня
Виконавчі органи рад	Відсутня	Відсутня
Виборність керівників	Відсутня	Відсутня
<b>Комуністична партія України</b>		
Державний устрій	Без змін	Відсутня
Провідна громада	Регіон	Відсутня
Виконавчі органи рад	Відсутня	Створення замість МДА
Виборність керівників	Відсутня	Відсутня
<b>Соціалістична партія України</b>		
Державний устрій	Відсутня	Відсутня
Провідна громада	Відсутня	Населений пункт
Виконавчі органи рад	Відсутня	Відсутня
Виборність керівників	Відсутня	Відсутня

Блок Литвина (у 2006 р. – Народний блок Литвина)		
Державний устрій	Без змін	Відсутня
Провідна громада	Відсутня	Відсутня
Виконавчі органи рад	Створення замість МДА	Відсутня
Виборність керівників	Відсутня	Відсутня

Таким чином, більшість найголовніших питань функціонування системи органів місцевого самоврядування України залишаються поза увагою провідних політичних сил. Провідні політичні сили України взагалі не вбачають значних проблем у місцевому самоврядуванні України. Більшість їхніх програм не передбачає значної уваги до цього питання, а пропонує зберегти існуючу систему з провідною роллю територіальних громад населених пунктів. У той же час жодна політична сила не має конкретних пропозицій щодо вирішення проблем бюджетно-фінансових відносин. Тобто, радикальних змін в українському законодавстві стосовно місцевого самоврядування очікувати не доводиться.

#### Література:

1. *Ворона П. В.* Питання розвитку місцевого самоврядування у програмах політичних партій України / П. В. Ворона. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Magіstr”, 2006. – 60 с.
2. *Конотопцев О. С.* Передвиборчі програми як відбиття перспектив розвитку місцевого самоврядування в Україні / О. С. Конотопцев // Аспекти самоврядування. – 2006. – № 1 (33). – С. 13–17.
3. Передвиборна програма блоку “Наша Україна” “Україна у нас одна!” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2006/printblob?pf7171=20&kodvib=600>.
4. Передвиборна програма Блоку “Наша Україна – Народна Самооборона!” “Для людей, а не для політиків!” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2007/printblob?pf7171=189&kodvib=600>
5. Передвиборна програма Блоку Юлії Тимошенко “Український прорив” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2007/printblob?pf7171=190&kodvib=600>
6. Передвиборна програма Виборчого блоку політичних партій “Блок Литвина” (Народна партія, Трудова партія України) “Від безладу – до справедливого порядку!” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2007/printblob?pf7171=18&kodvib=600>
7. Передвиборна програма Комуністичної партії України “Владу і



власність – трудовому народу України!” [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2006/printblob?pf7171=2&kodvib=600>.

8. Передвиборна програма Комуністичної партії України “За народовладдя! Геть диктатуру!” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2007/printblob?pf7171=187&kodvib=600>

9. Передвиборна програма Партії регіонів “Добробут – народу! Владу – регіонам!” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2006/printblob?pf7171=4&kodvib=600>

10. Передвиборна програма Партії регіонів “Стабільність і добробут” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2007/printblob?pf7171=188&kodvib=600>

11. Передвиборна програма Соціалістичної партії України до виборів у Верховну Раду 2006 року “Збудуємо Європу в Україні” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2006/printblob?pf7171=26&kodvib=600>.

12. Передвиборна програма Соціалістичної партії України до дострокових виборів у Верховну Раду України 30 вересня 1998 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2007/printblob?pf7171=191&kodvib=600>

13. Програма виборчого блоку політичних партій “Блок Юлії Тимошенко” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2006/printblob?pf7171=23&kodvib=600>

14. Програма Народного блоку Литвина “Народність, справедливість, законність” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2006/printblob?pf7171=18&kodvib=600>

15. *Тимохін М. Г.* Аналіз передвиборчих програм політичних партій і блоків напередодні позачергових виборів 2007 р. / М. Г. Тимохін // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – Вип. 4 (23). – С. 89–94.

*Надійшла до редколегії 26.01.2009 р.*