

**Партійна політика:
вплив недержавних
громадських організацій
на формування
та впровадження**

П 41 **ПАРТІЙНА ПОЛІТИКА: ВПЛИВ НЕДЕРЖАВНИХ
ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ НА ФОРМУВАННЯ
ТА ВПРОВАДЖЕННЯ**
– К.: МЦПД, 2007. – 128 с.

Над виданням працювали: Петро Удовенко, Андрій Зельницький, Надія Цісик (літературне редагування), Остап Стасюк (дизайн і верстка).

Видання цього посібника уможливила підтримка Інституту сталих спільнот (ISC) США та Мережі громадянської дії в Україні (UCAN).

Оцінки та судження, висловлені в матеріалах, є виключно позицією учасників заходів, що проводилися в рамках проекту, і не завжди збігаються з поглядами Міжнародного центру перспективних досліджень (МЦПД), а також у жодному разі не можуть вважатися позицією Інституту сталих спільнот (ISC) США та Мережі громадянської дії в Україні (UCAN).

Посібник підготовлено в рамках проекту “Вплив недержавних громадських організацій на формування та впровадження партійної політики”. У ньому висвітлено зміни, що відбуваються в політичній системі суспільства після проведення виборів до парламенту й органів місцевого самоврядування на пропорційній основі та переходу до парламентсько-президентської форми управління країною. У посібнику подано методологічні основи аналізу, моніторингу та оцінки діяльності місцевих організацій політичних партій, інструментарій, запропонований громадським організаціям для посилення їхнього впливу на формування і впровадження партійної політики, а також результати його використання. Посібник розраховано на керівників політичних партій та їхніх місцевих організацій, представників аналітичних центрів, громадських організацій, інших груп інтересів, зацікавлених у підвищенні ефективності партійної політики у вирішенні нагальних проблем суспільства, надання їй більш відкритого і прозорого характеру.

Зміст

Вступ	5
-------------	---

Розділ 1.

Партійна політика в умовах політичної реформи в Україні

Трансформація політичної системи як результат політичної реформи в Україні	9
Політична реформа і зміни в політичній системі	9
Зміни в управлінні державою	10
Забезпечення незворотності демократичних перетворень	11
Перерозподіл повноважень законодавчої та виконавчої влади	11
Зміни в громадянському суспільстві та його відносинах з владою	13
Вибори за пропорційною системою та проблеми створення парламентської більшості	17
Політична структуризація України	20
Особливості партійної системи України	20
Основні напрями розвитку партійної системи України	21
Розвиток парламентаризму в Україні	24
Правове унормування діяльності опозиції	27
Партійна і державна (місцева) політики: проблеми формування та впровадження	30
Координація дій політичних партій (організацій), що сформували депутатську більшість	31
Участь громадян у виробленні політики	32
Узгодженість загальнонаціональної та регіональної політики	33
Трансформація партійної політики в державну (місцеву)	34
Висновок	37
Література	38

Розділ 2.

Технології впливу НДО на формування та впровадження партійної політики (регіональний рівень)

Публічна політика як дієвий засіб впливу НДО на партійну політику	41
Засоби публічної політики	41
Об'єкти впливу та взаємодії НДО щодо вироблення партійної політики	45
Механізми та процедури впливу НДО на партійну політику	46
Інформування громадськості про партійну політику	51
Аналіз та оцінювання передвиборних партійних програм (методика)	55
Пропорційна система виборів і диференціація передвиборних програм	55
Методика аналізу й оцінювання передвиборних програм місцевих організацій політичних партій (блоків)	55
Проблеми аналізу партійних програм та їх оцінки	58
Основи розроблення методики	59
Оцінювання якості партійних програм	60
Методика моніторингу виконання передвиборних програм місцевими організаціями політичних партій (блоків)	67
Основні засади підготовки та здійснення моніторингу	67
Етапи проведення моніторингу	69
Завдання основного етапу моніторингу	70
Завдання підсумкового етапу моніторингу	72

Вплив НДО на партійну політику через суспільний діалог	75
Характеристика вхідних ресурсів публічних обговорень (дебатів)	78
Конверсія	80
Продукція	81
Наслідки	81
Завершальний етап	83
Оцінка (самооцінка) ефективності впливу НДО на формування та впровадження партійної політики (методика)	88
Література	93

Розділ 3.

Наслідки впливу НДО на формування та впровадження партійної політики

Участь НДО у формуванні партійної політики в період виборчої кампанії	95
Аналіз та оцінка програм політичних сил – суб'єктів парламентських виборів 2006 року	95
Аналіз та оцінка якості передвиборних програм місцевих організацій політичних партій (блоків)	98
Вплив публічних дебатів на вдосконалення регіональної партійної політики	99
Результати впливу НДО на формування партійної політики	104
Результати моніторингу виконання передвиборних програм місцевих організацій політичних партій (блоків)	107
Ефективність впливу НДО на формування та впровадження регіональної партійної політики (результати самооцінки)	111
Проблеми у вдосконаленні партійної політики (за результатами підсумкової конференції)	118

Післямова	121
Пропозиції щодо вдосконалення партійної політики	122

Додаток 1. Порівняльна таблиця оцінки передвиборних програм політичних партій (блоків), суб'єктів парламентських виборів експертами НДО в чотирьох містах України	124
--	-----

Додаток 2. Порівняльна таблиця оцінки передвиборних програм місцевих організацій політичних партій (блоків) експертами НДО в чотирьох містах України	127
---	-----

Вступ

У новітній історії України 2006 рік посяде місце року конституційних змін у системі політичного устрою країни. Відповідно до Закону “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року, наша держава стала парламентсько-президентською [1]. Уперше вибори депутатів парламенту та депутатів органів місцевого самоврядування здійснено за пропорційною системою. Запровадження нової форми управління країною передбачає низку змін у різних сферах суспільного життя. Особливо у політичній сфері, що органічно поєднає політичні структури держави та громадянського суспільства, політичні відносини, політичну діяльність, політичну свідомість. Ці зміни стосуються передусім взаємодії основних структур політичної системи – держави, політичних партій, громадських організацій, місцевого самоврядування та засобів масової інформації. Зокрема ці зміни мають:

- забезпечити єдність, національну безпеку та розвиток країни;
- гарантувати реальне представництво в органах влади інтересів різних суспільних груп і сприяти завершенню політичної структуризації суспільства, що, своєю чергою, сприятиме створенню масових, впливових політичних партій;
- стимулювати формування сталої депутатської більшості в парламенті та місцевих радах, створення політично відповідальних уряду і виконавчих органів місцевої влади, що їх координуватиме і підтримуватиме ця більшість;
- сприяти посиленню впливу громадян на розроблення, ухвалення та контроль виконання важливих рішень політичних партій і влади.

У політичній системі, що трансформується, посилюється роль політичних партій. Партії стали головним суб'єктом формування державної політики й органів влади, визначення стратегії розвитку країни та її регіонів, відповідальними за стабільність демократичних засад і забезпечення прав і свобод громадян. Це ставить перед політичними партіями завдання зміцнення своїх ідеологічних та організаційних основ, розбудови регіональної партійної мережі, вдосконалення механізмів поповнення партійних лав, комунікації партій з виборцями, оволодіння навиками політичної конкуренції, де особливе місце посідає конкуренція партійних програм. Партії мають переходити від “програм-декларацій” до “програм-стратегій”, “програм-конкретних дій”, у яких чітко віддзеркалювалися б проблеми громадян і визначалися б способи їх вирішення.

Набуття чинності змін до Конституції України висуває низку завдань і до суспільства. Зокрема посилення впливу на формування та впровадження партійної політики на засадах її відкритості, прозорості, публічності; вироблення та застосування механізмів моніторингу

діяльності політичних партій (організацій) та органів влади; участь у виробленні важливих рішень і здійсненні контролю за їх виконанням; налагодження засад комунікації між органами влади, партіями та громадськістю.

На вирішення цих завдань політичної реформи спрямовано проект “Вплив недержавних громадських організацій (НДО) на формування та впровадження партійної політики”. Його основна мета – залучення і підготовка громадських організацій і громадськості чотирьох регіонів України до здійснення ефективного впливу на вироблення та впровадження партійної політики на регіональному рівні; підвищення інституційної спроможності громадських організацій щодо проведення досліджень партійної політики й організації діалогу з політичними силами, іншими групами інтересів.

Партнерами МЦПД у виконанні завдань проекту були громадські організації чотирьох регіонів України:

- Асоціація підприємців-роботодавців Миколаєва (Миколаїв). Керівник організації Геннадій Гончаровський;
- Інститут соціальних досліджень і політичного аналізу (Донецьк). Керівник організації Володимир Кіпень;
- Подільський центр соціальних технологій (Вінниця). Керівник організації Оксана Яцюк;
- Центр соціальних досліджень (Полтава). Керівник організації Віталій Зелюк.

Упродовж січня–листопада 2006 року ці НДО здійснили:

- аналіз відповідності передвиборних програм політичних партій (блоків) та їхніх місцевих організацій – суб’ек-

тів виборчого процесу 2006 року, інтересам, потребам і сподіванням громадян щодо пріоритетів розвитку суспільства і територіальних громад, а також надання пропозицій з конкретизації партійних пріоритетів і механізмів їх вирішення;

- аналіз впливу місцевих організацій політичних сил, НДО та засобів масової інформації (ЗМІ) на результати виборів до міських рад Вінниці, Миколаєва, Полтави та Донецької обласної ради;
- відстеження процесу формування депутатської більшості та її взаємодії з депутатською меншістю в місцевих радах і впливу організацій політичних партій на розроблення програм дій місцевих рад (програм економічного і соціального розвитку цих міст і Донецького регіону);
- порівняльний аналіз пріоритетів, задекларованих у передвиборних програмах місцевих організацій політичних партій (блоків), з пріоритетами програм дій рад, розроблених депутатською більшістю та затверджених місцевими радами;
- моніторинг та оцінку ефективності діяльності місцевих організацій політичних партій (блоків) щодо виконання задекларованих положень своїх передвиборних програм;
- оцінку (самооцінку) ефективності впливу НДО на формування та впровадження партійної політики.

Регіональні НДО провели 52 публічні заходи, в яких взяли участь представники 57 місцевих організацій партій, понад 300 громадських організацій, влади, ЗМІ, інших груп інтересів. Ці заходи мали широкий резонанс серед мешканців регіонів.

До безпосереднього виконання завдань проекту залучено понад 40 громадських організацій Вінниці, Донецька, Миколаєва та Полтави. Їхні представники отримали навички аналізу й оцінки передвиборних програм; організації та здійснення моніторингу виконання передвиборних партійних обіцянок; проведення публічних дебатів і громадських обговорень з проблем партійної політики; встановлення та підтримки контактів з партійними організаціями, органами місцевої влади, засобами масової інформації, представниками різних груп інтересів. У діалозі з політичними

силами відпрацьовано технології посилення впливу НДО на вироблення і впровадження ефективної партійної політики із застосуванням методик, розроблених фахівцями Міжнародного центру перспективних досліджень.

У посібнику розглянуто зміни в політичній сфері суспільства, пов'язані з політичною реформою, методологічні та методичні підходи щодо впливу НДО на формування та впровадження партійної політики, а також результати застосування розроблених МЦПД технологій із вдосконалення партійної політики.

Розділ 1

Партійна політика в умовах політичної реформи в Україні

Перехід України до парламентсько-президентської моделі правління та вибори представницьких органів влади на пропорційній основі внесли зміни у формування партійної та державної політики. Відтепер головним суб'єктом формування державної політики й органів влади в нашій країні постають ті політичні партії, що здобули перемогу на виборах і увійшли до складу парламенту та місцевих рад. Саме ці партії визначають в радах депутатську більшість і меншість, правлячу коаліцію та опозицію. Вони розробили програми економічного і соціального розвитку країни та її регіонів і взяли на себе відповідальність за їх впровадження перед громадянами країни, регіонами, містами та територіальними громадами.

Політика держави і регіональна політика в Україні є нині похідними від партійної політики, а виконавча влада на всій її вертикалі – від втілення політичної волі політичних партій та їхніх місцевих організацій.

У розділі розглянуто вплив конституційних змін на трансформацію партійної політики в державну (місцеву), основні зміни в політичній системі, перерозподіл владних повноважень між законодавчою та виконавчою гілками влади, посилення ролі партій і громадських організацій у формуванні й впровадженні партійної політики.

Трансформація політичної системи як результат політичної реформи в Україні

Політична реформа і зміни в політичній системі

Відповідно до Закону “Про внесення змін до Конституції України” з січня 2006 року Україна стала державою з парламентсько-президентською формою правління, що є однією з найпоширеніших політичних моделей у європейських демократичних країнах. Головна мета політичної реформи – перехід України від надміру централізованої та авторитарної моделі організації влади до моделі європейської представницької демократії, що забезпечує професійний рівень державного управління, рівноправну взаємодію органів влади і громадянського суспільства, свободу слова і гарантування прав особи.

Політична система розглядається як сукупність політичних структур, норм, відносин, діяльності та свідомості, що забезпечують прихід партій до влади, співіснування з ними інших суспільних груп, уможлиблює виявлення окремими суспільними групами своїх інтересів, потреб і суспільної волі через використання загальних суспільно-політичних інтересів волевиявлення [2, с. 166].

До структури політичної системи будь-якого суспільства входять держава та її органи, політичні партії, громадські організації та рухи, інші об’єднання громадян, а також нормативно-правова база їхньої діяльності і політична ідеологія. Вони органічно поєднані в низку підсистем: організаційну, культурно-ідеологічну, нормативну, інформаційно-комунікативну та ін. Кожен із перелічених компонентів реалізує свої цілі, завдання й

функції, використовуючи власні специфічні методи, форми та засоби, і в такий спосіб впливає на розвиток політичної системи. Рівень розвитку політичної системи можна оцінити через систему забезпечення функціонування політичних структур, рівень політичних відносин і політичної свідомості та політичної культури, що домінує в суспільстві [3, с. 187].

Відповідно до конституційних змін Україна має в стислий термін сформуванню сучасну, максимально ефективну політичну систему, здатну забезпечити поступальний розвиток країни. Стратегічні пріоритети цих змін:

- формування сильної виконавчої влади на засадах публічності та політичної відповідальності;
- розбудова партійної системи, яка сприятиме політичній структуризації суспільства;
- розвиток парламентаризму;
- розширення можливостей впливу громадянського суспільства на формування і діяльність політичних партій та органів влади;
- забезпечення політичної нейтральності та професійності державної служби, подолання корупції;
- створення умов для розвитку повноцінного місцевого самоврядування.

Зміни в управлінні державою

Держава як форма організації суспільства

Найважливіший компонент будь-якої політичної системи – держава, під якою розуміють основне знаряддя або спосіб організації публічної влади в суспільстві. Держава є похідною від громадянського суспільства, його соціально-економічних, політичних і психологічних відносин. Вона має забезпечувати реалізацію законів, гарантувати функціонування суспільних процесів, що саморегулюються, права і свободи громадян та їхніх об'єднань.

Основними ознаками держави є наявність: державного апарату, що здійснює функції державної влади; громадянства і певної території, на яку поширюється юрисдикція цієї держави із забезпеченням її суверенітету; населення та політичної організації громадянського суспільства; права як певної системи норм, встановлених або санкціонованих державою, та ін.

Форми активності держави щодо суспільства, інших держав характеризуються внутрішніми та зовнішніми функціями.

Формою організації та функціонування політичної системи є політичний режим, який визначає конкретні процедури і способи організації установ влади та врядування, стиль ухвалення громадських рішень, відносини між державою та громадянами. По суті, це поняття означає те, як уряд користується владою, контролює та управляє процесами в суспільстві. Іншими словами, політичні режими розрізняються на основі аналізу співвідношення і взаємодії держави та громадянського суспільства [4, с. 26].

За типологією розрізняють демократичні, авторитарні й тоталітарні режими.

Порівнюючи політичні режими, застосовують такий критерій, як статус керівника країни, що символізує суверенітет і велич держави. Цей керівник може мати офіційний титул короля чи королеви в конституційних монархіях (Велика Британія, Данія, Іспанія, Нідерланди, Норвегія, Швеція) або президента в президентській (Польща, Росія, США, Франція) чи прем'єр-міністра в парламентській (Індія, Італія, Німеччина, Туреччина та ін.) республіці.

У парламентській республіці президента країни обирає парламент, і президент залежить від законодавчого органу. Основну владу в парламентській республіці має глава уряду, який може називатися прем'єр-міністром (Індія, Туреччина), канцлером (Австрія, Німеччина). Уряд формується політичною партією чи партійними коаліціями, які мають більшість у парламенті.

У президентській республіці главу держави обирає все населення. Після перемоги на виборах глава держави формує уряд і апарат президентської адміністрації. Проте ключові посади уряду зазвичай затверджує парламент. Розрізняють два види президентської республіки, виходячи з критеріїв внутрішньої структури виконавчої влади. Тут ідеться про відсутність або наявність посади прем'єр-міністра в президентській республіці. Наприклад, у США президент є водночас главою уряду, а у Франції та Росії главою уряду є прем'єр-міністр.

Водночас політичне життя набагато складніше за прості, а часом і спрощені форми й моделі політичних режимів. У суспільстві діють також інші види політичного управління. Серед них найбільш поширені **президентсько-парламентські та парламентсько-прези-**

дентські політичні режими. У країнах з такою формою правління керівні виконавчі функції є прерогативою і президента, і уряду, відповідального перед парламентом [5, с. 28–33]. Згідно з Конституцією, у нашій країні до 2006 року діяла

президентсько-парламентська форма політичного правління. За нею президент мав більше повноважень, ніж парламент і уряд. Саме президент мав переважний вплив на визначення стратегічного курсу розвитку та змін в Україні.

Забезпечення незворотності демократичних перетворень

Перехід до нової моделі управління країною достатньо складний. Він передбачає здійснення низки реформ. Перші кроки на шляху впровадження політичної реформи засвідчили, що Україна поступово втілює в життя заходи, що забезпечують незворотність процесу трансформації суспільства. Серед них найважливіші:

1. Розпочався процес перерозподілу повноважень у владному трикутнику “президент–парламент–уряд”.
2. Змінено статус, механізми формування та засади діяльності Кабінету Міністрів.
3. Україна запровадила й здобула перший досвід виборів до парламенту і

органів місцевого самоврядування за новою, пропорційною системою.

4. Здійснюються заходи щодо формування сильної та відповідальної виконавчої влади.
5. Вносяться зміни в партійну систему, відбувається розвиток парламентаризму в країні.
6. Створюються умови щодо участі громадян в ухваленні важливих рішень.
7. Розглядається питання щодо внесення конституційних змін з розвитку повноцінного місцевого самоврядування.

Перерозподіл повноважень законодавчої та виконавчої влади

Повноваження парламенту

Ключовий момент політичної реформи – розширення повноважень Верховної Ради. Парламент зберіг свої законодавчі функції та отримав нові повноваження, у тому числі в кадровій політиці, які вже застосував у практичній діяльності. А саме:

- висування кандидатури для призначення на посаду прем’єр-міністра, призначення прем’єр-міністра за поданням президента;

- призначення за поданням президента міністрів оборони, закордонних справ, звільнення їх з посад;
- призначення за поданням прем’єр-міністра всіх членів Кабінету Міністрів (крім, відповідно, міністрів оборони та закордонних справ), голови Антимонопольного комітету, голови Державного комітету телебачення та радіомовлення, голови Фонду державного майна, звільнення відповідних осіб з посад;

- призначення на посаду та звільнення з посади за поданням президента Голови Служби безпеки;
- надання згоди президента на призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора України, висловлення недовіри Генеральному прокурору України, що має наслідком його відставку з посади;
- прийняття відставки прем'єр-міністра, Кабінету Міністрів загалом та окремих членів Кабінету Міністрів;
- право звільнення з посад третини складу Конституційного Суду.

Відтепер Кабінет Міністрів складає свої повноваження перед Верховною Радою. Розширено повноваження комітетів Верховної Ради. Рахунковій палаті надано право здійснювати контроль не лише за використанням, а й надходженням коштів до Державного бюджету.

Повноваження президента

Відповідно до змін до Конституції, що набули чинності з 2006 року, зменшилися обсяги повноважень президента, передусім у сфері формування і діяльності виконавчої влади. Водночас глава держави отримав діві важелі впливу на діяльність Верховної Ради. Він має право достроково припинити повноваження Верховної Ради, якщо:

- упродовж місяця у Верховній Раді не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 Конституції;
- упродовж шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів не сформовано персонального складу Кабінету Міністрів.

Президент зберіг свій вплив на Кабінет Міністрів. він залишається главою держа-

ви, який виступає від її імені та обирається загальнонаціональними виборами терміном на п'ять років. Здійснює функції Верховного головнокомандувача Збройними Силами та гаранта національної безпеки. І в новій політичній моделі президент є гарантом дотримання Конституції, прав і свобод людини і громадянина. Саме конституційний обов'язок і делеговані президенту українським народом повноваження зобов'язують його забезпечити впровадження змін у політичну систему країни. Це відповідає стратегічним завданням розвитку України як правової, демократичної, конкурентоспроможної європейської держави [6].

Повноваження Кабінету Міністрів

Основний Закон визнає, що вищим органом у системі виконавчої влади є Кабінет Міністрів. Кабмін, як і раніше, забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів, актів президента. Водночас відтепер йому надано право:

- утворювати, реорганізовувати та ліквідувати відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що діють у межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;
- призначати на посади та звільняти з посад за поданням прем'єр-міністра керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів.

У нових умовах Кабінет Міністрів має змогу уникати прямого втручання у свою діяльність інших гілок влади. Наприклад, жодний указ, який президент видає на виконання рішень Ради національної безпеки і оборони, не може

набрати чинності без контрасигнації прем'єр-міністра та міністра, відповідального за виконання пункту цього документа [7, с. 6].

Запровадження механізму коаліційного формування уряду та кардинальне підви-

щення його ролі, особливо ролі посади прем'єр-міністра, який у системі державної влади перетворюється на одну з найбільш впливових і дієздатних посадових осіб, треба розглядати як один з провідних напрямів політичної реформи.

Зміни в громадянському суспільстві та його відносинах з владою

Перехід до парламентсько-президентської форми правління передбачає не тільки врівноваження повноважень у трикутнику “парламент–уряд–президент”, а й змін у стосунках держави та громадянського суспільства. Особливу увагу треба приділити започаткуванню таких відносин між державою та громадянським суспільством, щоб на основі розмежування їх повноважень зробити ці суб'єкти політичної системи партнерами. Потрібно підпорядкувати державу громадянському суспільству як таку, що є похідною від нього, обмежити можливий негативний вплив держави на суспільство [5, с. 33]. Це сприятиме зміцненню демократичних засад суспільного життя. Найвпливовіші з них:

- особиста свобода та право громадян на участь у формуванні органів влади;
- вплив громадян на розроблення та ухвалення важливих рішень для всіх зацікавлених сторін;
- участь громадськості в контролі за діяльністю влади та політичних сил, які розробляють державну політику та формують органи влади.

Громадянське суспільство

У сучасному розумінні громадянське суспільство – це сукупність усіх громадян, їхніх вільних об'єднань та асоціацій, пов'язаних суспільними відносинами, що характеризуються високим рівнем су-

спільної свідомості та політичної культури, які перебувають за межами державних інституцій, їх директивного регулювання й регламентації, але гарантуються та охороняються державою. Іншими словами, громадянське суспільство є системою забезпечення життєдіяльності соціальної, соціокультурної та духовної сфер, їхнього самовідновлення та передавання від покоління до покоління, системою незалежних від держави суспільних інститутів і відносин, що мають створити умови для самореалізації окремих індивідів і груп. У цьому, власне кажучи, і полягають функції громадянського суспільства.

У розвиненому громадянському суспільстві, що характеризується високим рівнем політичної організованості, активно функціонують суспільні організації. До них належать політичні партії, громадські організації, об'єднання, рухи, конфесії та ін., які разом з окремими громадянами становлять структуру громадянського суспільства [3; 8].

Політичні партії є найважливішими політичними інститутами громадянського суспільства, що сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян – членів громадянського суспільства. Як добровільні об'єднання громадян вони є специфічними соціально-політичними інститутами, що здійснюють свої функції у двох головних сферах – громадянському суспільстві та політичній системі [9, с. 50–53].

Політичні партії є головною ланкою, яка з'єднує громадянське суспільство з державою, забезпечує представництво соціальних інтересів на державному рівні. Як суб'єкт політики партія здійснює вибір мети, формулює завдання, визначає ступінь їхньої пріоритетності, а також засоби і методи досягнення окресленої мети та потрібні для цього ресурси. Крім діяльності з реалізації програмних настанов, партія змушена реагувати на нові обставини та явища політичного життя, формувати певні позиції щодо них, приймати важливі рішення і не тільки встигати за політичними процесами, а й випереджати їх, висувуючи перспективні ідеї та проекти. Намагаючись перемогти на виборах народних депутатів і місцевих виборах, партії здійснюють ефективну комунікацію, що забезпечує їхній зв'язок з різними соціальними групами, поєднує інтереси виборців з певною партією чи її кандидатом, моделює у виборця систему уявлень та установок, наслідком чого є бажана електоральна поведінка – голосування за партію чи її кандидата. Для досягнення цієї мети партії змушені досліджувати стан соціуму, визначати актуальні проблеми і сприяти їх вирішенню, виконувати передвиборні програми, щоб не втратити довіри виборців.

Саме політичні партії відіграють провідну роль у розвитку легальної боротьби за владу, пропонуючи виборцям альтернативи, серед яких вони можуть здійснити вибір.

Діяльність політичних партій пов'язана з виконанням низки функцій, визначених Законом “Про політичні партії в Україні” [10, с. 2]. До основних з них належать: управлінська, ідеологічна, комунікаційна, організаційна, іміджева, представницька, інтеграційна [5, с. 46–47].

Багатоманітність функцій політичних партій пов'язана з одночасною їх належністю до структури громадянського

суспільства і суспільно-політичного устрою держави. Варто також зауважити, що політичні партії є виразниками інтересів різних соціальних груп. Вони намагаються зрівноважувати ці інтереси в боротьбі за державну владу. Громадянське суспільство вирішує низку важливих питань свого існування: делегує до владних структур своїх представників, здійснює вибір між різними концепціями суспільного розвитку, контролює діяльність вищих державних органів і політичних партій щодо виконання ними своїх програм. Опора на партії уможливорює роботу парламенту країни, забезпечує плюралізм думок, зміцнення демократичних засад суспільного життя. Ці та інші функції політичних партій стають виразнішими та набувають значущості в країні з парламентсько-президентською формою правління, до якої перейшла Україна.

Головною ознакою змін у діяльності політичних партій України, що відбулися завдяки політичній реформі, є те, що політичні партії розділилися на дві групи. Перша група – партії, які завдяки підтримці громадян перемогли на виборах і сформували парламент і місцеві ради. Відтепер вони відіграють провідну роль у формуванні та впровадженні партійної та державної політики. Друга група – політичні партії, які не мають своїх представників у Верховній Раді та органах місцевого самоврядування. Ці партії своєю діяльністю впливають на формування громадської думки щодо підтримки чи не підтримки діяльності партій, які перебувають при владі та у сформованих ними виконавчих органах влади.

Громадські організації – важливі інститути громадянського суспільства. Громадські організації – це добровільні й організаційно оформлені об'єднання громадян, створені для вираження і задоволення їхніх інтересів і потреб на засадах самоврядування. Політичними інститутами є передусім ті з них, які постійно

виконують політичну функцію. Це громадсько-політичні організації – профспілки, об'єднання підприємців, жіночі, молодіжні, ветеранські, екологічні організації та ін. Політичний характер громадсько-політичних організацій полягає в тому, що вони постійно взаємодіють з державою і певною мірою впливають на здійснення державної влади як групи тиску та лобювання певних інтересів. В умовах парламентсько-президентської форми правління ці функції громадських організацій посилюються. Їхній вплив на формування та впровадження партійної політики набуває повсякденного характеру.

Представництво групових інтересів громадянського суспільства на державному рівні здійснюється і в безпосередніх, і в опосередкованих формах. Найпоширенішою формою безпосереднього, прямого впливу груп інтересів на органи державної влади є участь у виборах і лобізм, тобто організований вплив різних суспільних груп на представників законодавчої і виконавчої влади з метою домогтися від них ухвалення вигідних для себе рішень. До найважливіших форм опосередкованої взаємодії груп інтересів з державою належить їхній вплив на неї через політичні партії та участь в ухваленні важливих рішень [5, с. 35].

Здійснення політичної реформи передбачає посилення ролі недержавних громадських організацій в ухваленні владних рішень, у налагодженні зв'язків з політичними партіями, участі НДО в розробленні партійної політики та контролі за діяльністю політичних партій щодо ефективності виконання своїх передвиборних обіцянок.

Засоби масової інформації (ЗМІ) є важливими політичними інститутами, за допомогою яких громадянське суспільство суттєво впливає на державу. Інститутами громадянського суспільства є тільки не-

державні засоби масової інформації. Політичними інститутами вони є тоді, коли взаємодіють з політичною владою, державою. ЗМІ є своєрідною системою, що охоплює засоби поширення масової інформації. Функції ЗМІ в конкретному суспільстві залежать від багатьох соціально-політичних чинників, але до найважливіших із них зазвичай належать загальні функції, що включають пізнавальну функцію, функцію контролю і спостереження за діями суб'єктів влади у суспільстві, політичної соціалізації, формування політичної культури населення, а також специфічні функції, що включають функції вибору і коментування інформації та оцінку. Разом з органами державної влади, місцевого самоврядування, політичними партіями, громадськими організаціями ЗМІ є структурним елементом політики і одним із найважливіших засобів реалізації політичного процесу. Ось чому так важливо в період здійснення політичної реформи в Україні забезпечити незалежність ЗМІ від владних структур і створити умови для об'єктивного інформування громадян.

Органи місцевого самоврядування – найбільш поширені політичні інститути громадянського суспільства. Вже сама назва цього виду суспільного управління свідчить про те, що воно здійснюється не в загальнодержавному, а в обмеженому, локальному, масштабі.

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право і реальна здатність територіальних громад безпосередньо й через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Крім того, держава делегує органам місцевого самоврядування повноваження з виконання певного переліку загальнодержавних функцій, передусім з надання публічних послуг у соціальній сфері. Нині в більшості місцевих громад питання місцевого зна-

чення вирішують незадовільно, а надання публічних послуг здійснюють на неналежному рівні. Основна причина цього – низька спроможність місцевого самоврядування. Більшість місцевих органів влади не мають ані фінансової, ані кадрової спроможності виконувати покладені на них функції [11].

Перехід до парламентсько-президентської форми правління передбачає внесення конституційних змін у діяльність місцевого самоврядування в Україні. Сутність цих змін визначена в проекті Закону “Про внесення змін до Конституції щодо удосконалення місцевого самоврядування” (№ 3207-1). Вона полягає у поступовому розширенні прав місцевих громад щодо вирішення питань своєї життєдіяльності, збільшенні їхньої економічної та фінансової самостійності, оптимізації розподілу повноважень між місцевими органами державної влади й органами місцевого самоврядування і, як наслідок, забезпеченні громадян України належною кількістю і якістю соціальних та адміністративних послуг. Реформування місцевого самоврядування має сприяти включенню громадян у процес ухвалення рішень [12].

Потребу здійснення змін у діяльності місцевого самоврядування задекларували майже всі політичні сили України. Першим реальним кроком втілення задумів щодо реформування місцевого самоврядування в Україні стали вибори депутатів місцевих рад на принципово новій основі – пропорційній. Як свідчить досвід, проведення виборів до органів місцевого самоврядування за новими правилами має і позитивні, і негативні наслідки. Вибори за партійними списками призвели до зміцнення впливу політичних сил на формування та впровадження регіональної політики. У ра-

дах з’явилися депутатська більшість та опозиція. Органи місцевого самоврядування стали незалежнішими від державних адміністрацій. Діяльність місцевих рад стала відкритішою та прозорішою. Водночас зруйновано діючі при мажоритарній виборчій системі зв’язки “депутат–виборці” та порушено усталені традиції представництва територіальних громад у місцевих радах. У діяльності місцевих рад виникають конфліктні ситуації [13, с. 2–6]. На жаль, місцеві ради, сформовані з представників організацій політичних партій (блоків), поки що не створили умов для активної участі громадян у процесах місцевого врядування, вирішення проблем територіальних громад і виборців.

Для зняття суперечностей у діяльності місцевих органів самоврядування, особливо загострення боротьби між державними адміністраціями та представницькими органами місцевої влади, виникає потреба прискореного внесення змін до Конституції щодо вдосконалення місцевого самоврядування.

Отже, громадянське суспільство є не тільки економічним, соціальним, духовним, а й політичним утворенням. Політичний характер громадянського суспільства найбільш повно виявляється у наявності в ньому власних (недержавних) політичних інститутів, основними з яких є політичні партії, громадські організації, засоби масової інформації, органи місцевого самоврядування. За допомогою цих інститутів громадянське суспільство вирішує низку внутрішніх справ і підпорядковує своєму впливу державу. Одне з головних завдань політичної реформи – посилення міжособистісної довіри та відповідальності всіх суб’єктів громадянського суспільства за розвиток засад демократії в Україні та національної єдності.

Вибори за пропорційною системою та проблеми створення парламентської більшості

Результати виборів

У березні 2006 року в Україні вперше відбулися вибори на засадах пропорційної системи з обранням депутатів до парламенту та органів місцевого самоврядування за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків політичних партій. 126 політичних партій отримали можливість включитися в конкурентну боротьбу за голоси виборців. На парламентських виборах більшість партій для посилення партійного впливу об'єдналися в 17 виборчих партійних блоків, а 28 брали участь у виборах народних депутатів як самостійні політичні сили. Вибори депутатів органів місцевого самоврядування в кожному регіоні мали свою політичну забарвленість. Вони відзначилися посиленням конкурентної боротьби між політичними силами, суб'єктами місцевих виборів.

Результати виборів продемонстрували – у народу мають і матимуть підтримку політичні сили та їхні структури справді державницького спрямування, які став-

лять над усе незалежність України і всіляко сприяють її зміцненню та поліпшенню добробуту громадян. Із 45 суб'єктів виборчого процесу подолали тривідсоткову межу та обрані до Верховної Ради представники тільки п'яти партій і виборчих блоків політичних партій, у тому числі: Партії регіонів (ПР), Блоку Юлії Тимошенко (БЮТ), Блоку “Наша Україна” (Блок “НУ”), Соціалістичної партії (СПУ) та Комуністичної партії України (КПУ). Кожна із цих політичних сил створила свою депутатську фракцію у Верховній Раді [14] (див. Таблицю 1). Верховна Рада стала структурованішою.

Кількісний склад депутатських фракцій чітко засвідчує, що жодна політична сила не має конституційної більшості у парламенті та не має змоги самостійно сформувати уряд. Наразі такий склад Верховної Ради та місцевих рад уможливував утворення коаліцій у складі різних політичних сил: “помаранчевих”, “біло-блакитних” і навіть “різнобарвних”. Усе це відчули українці в міжвиборний період. Спочатку “помаранчеві” ого-

Таблиця 1. Депутатські фракції у Верховній Раді

Назва депутатської фракції	Кількісний склад	Дата створення
Фракція Партії регіонів	184	25.05.2006
Фракція “Блок Юлії Тимошенко” (“Всеукраїнське об'єднання “Батьківщина”, Українська соціал-демократична партія)	124	25.05.2006
Фракція Блоку “Наша Україна” (“Народний Союз “Наша Україна”, Народний Рух, Партія промисловців і підприємців, Конгрес українських націоналістів, Українська республіканська партія “Собор”, Партія Християнсько-демократичний союз)	80	25.05.2006
Фракція Соціалістичної партії	32	25.05.2006
Фракція Комуністичної партії	21	25.05.2006

лосили про створення у Верховній Раді демократичної більшості. Логічно вона впливала із заяв і домовленостей, зроблених представниками БЮТ, Блоку "НУ" та СПУ ще в період виборчої кампанії. Упродовж трьох з половиною місяців виборці з надією стежили за перипетіями узгодження програмних цілей цих політичних сил. Українці сподівалися, що ось-ось закінчатся переговори, коаліція визначиться з єдиною програмою розвитку України та кандидатурою на посаду прем'єр-міністра, доки не почули офіційної заяви Голови Верховної Ради Олександра Мороза про припинення діяльності коаліції демократичних сил і створення антикризової коаліції. До антикризової коаліції увійшло на той час 238 народних депутатів: депутатська фракція Партії регіонів – 186 народних депутатів, фракція Соціалістичної партії України – 29, фракція Комуністичної партії – 21, а також від Блоку "Наша Україна" – 2, Блоку Юлії Тимошенко – 1 народний депутат [15].

Антикризова коаліція висунула кандидатуру Віктора Януковича на посаду прем'єр-міністра й оголосила про відкритість дверей для входження до її лав представників інших політичних сил. Однак процес легітимації нової коаліції розтягнувся з 7 до 17 липня, а узгодження та подання Президентом України кандидатури Віктора Януковича на посаду прем'єр-міністра на затвердження Верховної Ради – до початку серпня 2006 року. У цей період суспільно-політична ситуація в центрі країни та її регіонах була вкрай напруженою. Громадяни з насторогою очікували рішення Президента щодо розпуску Верховної Ради та призначення нових виборів до парламенту, про що постійно повідомляли прихильники "помаранчевих" і засоби масової інформації. Тільки з серпня 2006 року після узгодження та підписання лідерами політичних партій, за винятком БЮТ, запропонованого Президентом Універсалу національної єдності дало змогу стабілізу-

вати суспільно-політичну ситуацію в Україні та сформувати коаліційний уряд. На думку Голови Верховної Ради Олександра Мороза, з призначенням Кабінету Міністрів 4 серпня майже завершився юридично перший етап політичної реформи. Відтепер парламент несе відповідальність за роботу уряду, а парламент та уряд разом відповідають за стан справ у країні [16]. Дії виконавчої влади, сформованої відповідними партійними структурами і в центрі, і на місцях, здебільшого залежать від політичної волі партій, їхніх регіональних партійних організацій.

Проблеми формування коаліції депутатських фракцій

У створенні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді (парламентської більшості) проявилися проблеми, що потребують вирішення.

1. Відсутність у передвиборних програмах політичних партій чітких пріоритетів суспільного розвитку та механізмів, їх вирішення і гостра політична конкуренція ускладнили процедуру узгодження позицій політичних сил у створенні коаліційної більшості та розробленні програми дій майбутнього уряду. Невміння вести політичний діалог, безвідповідальність заклали основи розколу "помаранчевої" коаліції [17].

2. Створення антикризової коаліції з представників політичних сил, різних за ідеологічними спрямуваннями, зберігає ризики щодо недовготривалості такої коаліції. На парламентських і місцевих виборах ПР, СПУ, КПУ визначали різні пріоритети, задекларовані у передвиборних програмах. Це суттєво впливає на створення короткострокової і середньострокової програми дій уряду. У запропонованій програмі на 2007 рік виборцям складно впізнати пріоритети політичних

партій, за які вони проголосували під час виборів. А саме програма дій уряду, підтримана парламентською більшістю, має стати основою співробітництва Кабінету Міністрів і Верховної Ради.

3. Створення антикризової депутатської більшості у Верховній Раді не вирішило однієї з найболючіших проблем суспільства – об'єднання позицій громадян Сходу і Заходу України. Результати виборів за пропорційною системою до парламенту й органів місцевого самоврядування засвідчили, що, як і на президентських виборах 2004 року, “білоблакитні” мають більшу підтримку електорату на Півдні та Сході України, а “помаранчеві” – в центральних та західних регіонах країни.

4. Відсутність парламентського досвіду домовлятися і традицій національного й суспільного діалогу знаходити компромісні рішення за розбіжностей позицій політичних партій, необґрунтовані звинувачення на адресу конкурентів у заявах партійних фракцій та їхніх лідерів “поховали” сподівання громадян на створення широкої коаліції політичних сил, яка мала забезпечити національну єдність і вирішити стратегічні питання розвитку держави й болючі проблеми населення країни [18]. Переговори про створення коаліції виявили неспроможність політичної еліти до консолідації на основі демократичних правил гри, утвердження яких передбачає здійснення політичної реформи.

5. Коаліційні угоди, підписані партійними лідерами і обговорювані в суспільстві, є політичними документами. Проте їх існування, механізми та відповідальність за виконання не передбачені Конституцією та чинним законодавством. Тому існування коаліції і політична стабільність у державі не лише заходять у залежність від невідомих більшості грома-

дян домовленостей кількох лідерів, а й потерпає від суперечностей і двозначностей, закладених у Конституції. Усе це ставить завдання перед законодавцями чіткіше внормувати процедури створення коаліційної депутатської більшості та коаліційного уряду.

6. Відмова “нашоукраїнців” від входження в широку коаліцію депутатських фракцій Верховної Ради та коаліційний уряд уможливила створення потужної опозиції з провідних “помаранчевих” політичних сил: БЮТ і Блоку “НУ”.

7. Волевиявлення виборців та їхній вплив на формування коаліції депутатських фракцій Верховної Ради та коаліційного уряду виявився мінімальним. Партії тільки створювали видимість прозорості, а самі кулуарно, без участі громадськості вирішували питання, пов'язані зі стабільністю суспільно-політичної ситуації та майбутнім розвитком України.

8. Міграційні процеси між депутатськими фракціями Верховної Ради тривають. Впроваджене до Конституції положення про імперативний мандат, або дострокове припинення повноважень народного депутата, обраного від політичної партії (блоку), в разі невходження до складу депутатської фракції цієї партії (блоку) або його виходу зі складу такої фракції, не виконується.

Отже, формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді та коаліційного уряду виявило низку проблем, що потребують нормативно-правового врегулювання. Це передусім стосується чіткішого визначення статусу Кабінету Міністрів, розмежування функцій уряду і президента, стабілізації персонального складу депутатських фракцій, посилення контрольних функцій Верховної Ради, визначення повноважень опозиції.

Політична структуризація України

Головним елементом процесу політичної структуризації є партійна система. Перехід України до пропорційної системи виборів депутатів парламенту й органів місцевого самоврядування має стимулювати розвиток партійної системи. Це передбачає формування потужних політичних партій, зорієнтованих на довгострокову політичну перспективу, формування стійкої електоральної бази, популярність у загальнонаціональному масштабі, а зрештою – на ствердження принципу політичної відповідальності партій за результати впровадження партійної політики.

Партійна система – це сукупність політичних партій, які діють у країні, та

відносин між ними, що складаються в боротьбі за державну владу та в процесі її здійснення.

У країнах сучасного світу склалися різні партійні системи. Розрізняють їх залежно від кількості політичних партій у країні, основних принципів їхньої взаємодії, за ідеологічною та іншими ознаками. У сучасній політології найчастіше розрізняють три основних типи партійних систем: двопартійну (біпартизм), багатопартійну й “систему двох з половиною партій”. На наш погляд, особливості цих систем вдало розкрито в підручнику П. Шляхтуна “Політологія (теорія та історія політичної науки)” [8].

Особливості партійної системи України

За роки незалежності в Україні створена та діє багатопартійна система. Вона охоплює 132 політичні партії, зареєстровані Міністерством юстиції на 5 жовтня 2006 року [19]. Її особливості:

1. Фрагментарність партійної системи та незавершеність політичного структурування суспільства. Фрагментарність виражається передусім у наявності багатьох політичних партій різного політичного спрямування. Тільки з назв 132 зареєстрованих партій випливає, що 4 з них – соціал-демократичні, 3 – соціалістичні, 4 – комуністичні, 4 – народні, 8 – демократичні або ліберально-демократичні чи націонал-демократичні, 6 партій християнського спрямування, 7 – екологічного. Серед назв є по кілька партій, що заявили про представництво інтересів жінок, селян, молоді, патріотів та ін. Водночас, претендуючи на представництво різних соціальних інтересів, багато партій не мають до-

статньої спроможності для цього. Яскраве свідчення цього – результати виборів 2006 року. Із 45 суб'єктів виборчого процесу тільки 5 політичних сил здобули підтримку електорату. Їхніх представників обрано до парламенту України.

2. Ускладненість можливостей політичної ідентифікації для громадян. Так, у виборчій кампанії 2006 року взяли участь 79 політичних партій. Подібність ідеологічних засад, програмних цілей і пріоритетних завдань багатьох партій розмиває їхній політичний портрет та ускладнює можливості пересічних громадян ідентифікувати себе з тією чи тією політичною силою. Виборці не знаходять політичних партій, близьких для себе за програмами, політичними переконаннями, ідеологічними поглядами, а тим більше таких партій, які могли б відстояти їхні соціально-економічні інтереси, домогтися успіхів у реальному вирішенні наболілих проблем. За даними

соціологічних досліджень, тільки 5–6% громадян України є членами політичних партій [20, с. 14]. Рівень довіри населення до діяльності партій у вересні 2006 року становив 15,2% [21].

3. Слабкість організаційної побудови та малочисельність партій. Більшість партій, що заявили про свою політичну діяльність, малі за своїм кількісним складом. Вони не мають власних дієвих організаційних структур (організацій і первинних осередків) у селах і селищах, районах і містах Автономної Республіки Крим і регіонах України.

4. Вплив політичних партій, особливо їхніх місцевих організацій, на формування засад внутрішньої і зовнішньої

державної політики, особливо політики розвитку регіонів і територіальних громад, **невисокий.** Здебільшого це пояснюється тим, що через малу чисельність місцевих організацій партій жодному партійному утворенню в Україні за результатами виборів 2006 року не вдалося провести своїх представників навіть у всі обласні ради. Позиції політичних сил у міських і районних радах не кращі.

5. Відповідальність політичних партій перед суспільством за результати своєї діяльності низька. Це зумовлено слабкістю партій як інститутів політичної системи, недостатністю досвіду роботи в парламенті, органах державної влади та місцевого самоврядування.

Основні напрями розвитку партійної системи України

Законодавче визначення нової виборчої системи, розширення повноважень парламенту, запровадження нового механізму формування і діяльності уряду й органів місцевого самоврядування створюють правові передумови для розвитку нової партійної системи України. Головна мета її розвитку – формування потужних загальнонаціональних, політично відповідальних партій і політична структуризація суспільства.

Реалізації головної мети сприятиме внесення змін до чинного законодавства, політична й громадська активність самих партій. Серед передбачуваних напрямів такої діяльності зазначимо найважливіші.

1. Законодавче підвищення прохідного виборчого бар'єра для політичних партій і виборчих блоків політичних партій. Внесення таких змін сприятиме об'єднанню діючих політичних сил, споріднених за своїми ідеологічними спрямуваннями і програмними цілями,

та саморозпуску не структурованих і маловпливових політичних партій. Діяльність на політичній арені України кількох потужних політичних партій стане основою політичної структуризації суспільства. Впровадження для виборчого блоку вищого прохідного бар'єра, аніж для однієї політичної партії, сприятиме тому, що підтримка виборцями блоку перевищуватиме сумарну підтримку всіх окремих партій, які до нього входять. Це посилить вплив блоку на суспільно-політичну ситуацію, а також позбавить “карликові” партії можливості потрапити до парламенту й органів місцевого самоврядування.

2. Закріплення програмного принципу в діяльності партійних фракцій у парламенті й органах місцевого самоврядування. Досвід виявляє, що на виборах багато громадян України голосують орієнтуючись не на зміст передвиборних програм, а на партійних лідерів. Це підтверджено створенням багатьох іменних партійних блоків у період виборчої

кампанії і навіть у парламенті. Звітність за виконання партіями висунених ними програм не має системного характеру, її використовують переважно як технологічний засіб агітаційних кампаній напередодні виборів. Зважаючи на це, доцільно впровадити два типи передвиборних програм. Перший – передвиборна програма політичної партії (блоку) для реєстрації у Центральній виборчій комісії (ЦВК) і територіальних виборчих комісіях (ТБК). Вона має бути короткою, відповідно до визначеної законодавством кількості знаків. Другий тип – програма, в якій партія визначає пріоритети своєї діяльності та зміни в основних сферах суспільного життя на весь міжвиборний період. У цій програмі мають бути чітко визначені терміни, ресурси та засоби досягнення окреслених цілей. Така програма знайде більше прихильників у суспільстві та забезпечить безпосередній зв'язок між основною і передвиборною програмами партії. Вона має стати основою у розробленні коаліційної угоди партійних фракцій і формуванні програми дій уряду чи програм соціального і економічного розвитку міста (регіону). Такий підхід створить умови для активної участі громадських організацій у здійсненні моніторингу виконання передвиборних обіцянок політичних партій.

Задля підвищення якості партійних програм є потреба внести зміни та доповнення до Закону “Про політичні партії в Україні”. У змінах треба передбачити:

- застосування партійних програм як основи діяльності партії та її парламентської фракції, коаліції депутатських фракцій. Для цього потрібно чітко визначити вимоги до структури та змісту партійних програм, зокрема передвиборних партійних програм на парламентських виборах і програм місцевих організацій політичних партій на виборах органів місцевого самоврядування;

- відповідність партійних пріоритетів, визначених у головних сферах суспільного життя і задекларованих партією в основній і передвиборній програмах;
- відповідність пріоритетів передвиборних програм і програм діяльності парламентсько-урядової коаліції, програми дій уряду;
- відповідність пріоритетів, задекларованих у передвиборних програмах місцевих організацій політичних партій і програмах економічного і соціального розвитку міст (регіонів), ухвалених і прийнятих місцевою радою до виконання;
- періодичність і механізми звітності політичної партії перед громадськістю за результатами виконання передвиборних програм.

3. Зростання чисельності місцевих партійних організацій і зміцнення їхнього якісного складу. Практика проведення виборчих кампаній переконує, що перемагають ті політичні партії, які мають свої організації не тільки в селах, районах, містах, регіонах, а й створюють дієві партійні осередки на кожній виборчій дільниці. Діяльність місцевих партійних організацій та їхніх осередків є ключем усунення розриву, що позначився у зв'язках “депутат–виборець” після впровадження пропорційної виборчої системи. Зміцнення якісного складу партійних організацій передбачає:

- залучення до партійних лав шанованих і ініціативних людей, які мають авторитет, здорове честолюбство та перспективу політичної кар'єри;
- навчання партійного активу та партійних функціонерів формам і методам адекватної реакції на суспільні виклики;

- навчання партійців-депутатів умінню враховувати потреби виборців і відстоювати загальнопартійні позиції та загальнонаціональні інтереси;
- зміцнення зв'язків “керівний орган партії (організації) – партійна фракція (група) – партійний актив на місцях – громадськість”;
- посилення відповідальності кожного члена партії, особливо парламентської та депутатських фракцій місцевих рад, за виконання задекларованих програмних цілей і пріоритетів розвитку суспільства та регіонів.

4. Забезпечення демократичності та прозорості внутрішньопартійного життя. Про те, що робить політична сила для виконання своїх передвиборних обіцянок, має знати громадськість. Це однаково стосується і заходів організації партії, і діяльності партійної фракції (групи) в місцевій раді. Громадяни мають знати про подані фракцією ініціативи щодо внесення змін до плану дій ради або ухвалення нормативно-правового акта, результати голосування в раді представників тієї чи іншої політичної сили з питань, що впливають на розвиток регіону чи територіальної громади.

Важливою є звітність місцевих організацій політичних партій та їхніх представників у виконавчих і представницьких органах влади перед виборцями. Звіти мають показати різні напрями діяльності партійної організації: від зростання чисельності партійних лав до дій, що забезпечили вирішення проблем конкретних жителів чи суспільних груп.

5. Налаштування комунікаційних зв'язків політичних партій з представниками різних груп інтересів громадянського суспільства. Суспільний діалог, залучення громадських організацій, представників влади, бізнесу, молоді, нау-

ковців, інших груп інтересів до формування та впровадження партійної політики – це, з одного боку, запорука зростання ролі політичних партій у процесах, що відбуваються в країні, а з іншого – процес прискорення політичної структуризації громадянського суспільства.

6. Підвищення відповідальності політичних партій за результати своєї діяльності. Головним мірилом рівня політичної відповідальності осіб і політичних сил є результати виборів. Можливість громадян позбавити політичну партію делегованої влади під час чергових виборів закономірно розглядається як основа демократії. Демократичну процедуру притягнення до відповідальності конкретного депутата закладено в законодавчій можливості його відкликання. Простота і теоретична досконалість нормативної моделі очевидні. Однак політична практика демонструє, що її реальне застосування в Україні не завжди призводить до позбавлення влади тих осіб чи політичних сил, які втратили довіру виборців. Основні причини цього:

- *Вміле маневрування лідерів політичних партій.* Низьку ефективність діяльності конкретної політичної сили, яку не сприймають виборці, деякі партійні лідери приховують, вступаючи до виборчих блоків політичних партій. У складі виборчого блоку завдяки авторитету інших партій вони приходять до влади.
- *Організаційна недосконалість і нестійкість багатьох політичних сил.* Не представлені в багатьох органах місцевого самоврядування регіонів, такі політичні сили не беруть на себе відповідальності за результати їхньої діяльності. Що більше, вони активно критикують діяльність партій, які перебувають при владі в цьому регіоні. Таким чином, провалюючи тут роботу, такі політичні сили мають змогу

потрапити до представницьких органів влади іншого регіону.

- **Відсутність чітко вписаних і законодавчо закріплених процедур щодо відкликання депутата, обраного за партійними списками.** Політичній партії або партійній організації, яка включила конкретного депутата до своїх виборчих списків, такого права не надано. Після ухвалення рішення про відкликання депутата на з'їзді, конференції чи партійних зборах організація має право звернутися з поданням до відповідної виборчої комісії. На рішення виборчої комісії партійна організація не має впливу. Так званий імперативний мандат, який змушував би депутата під страхом відкликання весь міжвиборний період активно працювати у складі відповідної партійної фракції, на депутатів місцевих рад не поширюється. Положення статті 38 чинного Закону “Про статус депутатів місцевих рад” застарілі, а процедури обтяжливі. Провести референдум в обласному центрі чи місті обласного підпорядкування з відкликання одного депутата дуже складно. А якщо врахувати, що такий референдум проводиться за рахунок місцевого бюджету, то відкликання стає практично неможливим [22, с. 30–38].
- **Недосконалість процедур формування виборчих партійних списків.** Діюча в Україні система “закритих” виборчих списків знижує рівень персональної політичної відповідальності конкрет-

них депутатів перед виборцями. Доцільно запровадити систему “відкритих” списків як таку, що виправдала себе у багатьох європейських країнах з усталеною демократією. Вона дасть виборцям змогу певним чином впливати на персональний склад представництва політичних сил у парламенті й органах місцевого самоврядування. Рейтингове голосування дасть електорату змогу впевненіше ідентифікувати себе і підтримати на виборах ту партію, програмні цілі якої більше збігаються з особистими уявленнями та потребами.

7. Внесення змін до Закону “Про політичні партії в Україні” і чітке його дотримання. Зміни стосуються функціонування регіональної партійної мережі, контролю за виконанням політичними партіями вимог щодо неприбутковості, обов’язкового опублікування фінансового звіту у загальнодержавних ЗМІ. З іншого боку, залишаються неврегульованими проблеми гарантування та захисту прав членів партій, зокрема права на отримання інформації про фінансову діяльність партії, права обирати й бути обраними до керівних органів партій. Доцільно визначитися щодо участі громадськості у розробленні та моніторингу впровадження партійної політики.

Отже, розвиток партійної системи в Україні великою мірою залежить від конотворчої діяльності, спрямованої на створення потужних політичних партій і політичної й громадської активності самих партій.

Розвиток парламентаризму в Україні

Партійні фракції рад

Одна з основних форм політичної діяльності партій – парламентська діяльність. Через парламентську діяльність політичних партій забезпечується представництво всіх зацікавлених груп і верств насе-

лення в системі влади. Вона дає партії змогу брати безпосередню участь у законодавчому процесі, реалізувати і вдосконалювати свою політику. Перехід до парламентсько-президентської форми правління означає підвищення ролі партій в Україні.

Політичні партії стали головними суб'єктами виборчого процесу і на парламентських, і на місцевих виборах. Відповідно до чинного законодавства, вони мають свого представника у Центральній виборчій комісії, формують виборчі комісії, списки офіційних спостерігачів і партійні списки кандидатів у депутати, розробляють передвиборні програми, стратегію і тактику виборчої кампанії, проводять передвиборну агітацію та забезпечують чесність і прозорість виборчої кампанії.

Політичні партії – переможці виборів беруть безпосередню участь у законодавчому процесі. У Верховній Раді політичні партії формують парламентські фракції та впродовж місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради створюють коаліцію депутатських фракцій, до складу якої входять більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради. Депутатська фракція партії у парламенті, до складу якої входить більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, має права коаліції депутатських фракцій. Партійні фракції, що не увійшли до коаліційної більшості, формують опозицію до чинного уряду.

У регіонах місцеві організації політичних партій (блоків) – переможці місцевих виборів, також формують депутатські фракції та групи, утворюють депутатську більшість рад або переходять в опозицію до виконавчих органів рад. Однак таку діяльність місцевих організацій політичних партій (блоків) має бути унормовано на законодавчому рівні.

Роль партійних фракцій у парламенті визначальна, оскільки саме вони відповідають за важливі нормотворчі дії. Останні виявляються в рішеннях, що їх ухвалюють фракції через парламентську більшість, і набувають чинності після голосування й затвердження на пленарно-

му засіданні Верховної Ради та підписання президентом. Партійні фракції порушують питання законодавчого закріплення за ними першочергової ролі у вирішенні кадрових питань і формуванні державної політики.

Простежити роль партійних фракцій можна на прикладі розгляду законопроектів: фракція може виступити із законотвораючою ініціативою, вимагати надання головою комітету чи Головою Верховної Ради звіту про стан консультацій щодо цього законопроекту, винесення на голосування тієї редакції, яку було подано на розгляд комітету. Партійна фракція має право також брати участь в обговоренні законопроекту в першому читанні, подавати заяву про внесення змін і доповнень у другому та третьому читаннях. Кожна партійна фракція бере участь у голосуванні щодо цього законопроекту та здійснює роботу серед інших партійних фракцій для залучення голосів на свою підтримку. Фракції можуть також подавати заяву про формування узгоджувальної комісії за участі уряду та незалежних експертів для розгляду законів, що їх має ухвалювати Верховна Рада.

Саме фракції політичних партій у Верховній Раді впливають на формування більшості в парламенті, вибори Голови Верховної Ради та його заступників, розподіл місць у комітетах Верховної Ради та визначення осіб, які їх очолюють. Фракції політичних партій також впливають на добір кандидатур щодо розподілу міністерських посад в уряді та призначення прем'єр-міністра та інших посадових осіб уряду. Не менш важливий вплив фракцій політичних партій на затвердження річних бюджетів, законів та урядових програм розвитку країни.

Для забезпечення політичної структуризації парламенту, запобігання міжфракційним переходам народних депутатів

та збереження стабільності кількісного складу партійних фракцій до статті 81 Конституції внесено важливе доповнення. У ньому наголошується: “У разі невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції його повноваження припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дня прийняття такого рішення” [23]. Проте, як свідчить практика, впровадження цієї конституційної норми не досягло мети. На початок жовтня 2006 року з фракції БЮТ вийшли чотири народні депутати, із фракції СПУ – один, але жодних дій щодо “вихідців” політичні сили не приймали. Впровадження так званого імперативного мандату неефективне.

Політичні партії через коаліцію депутатських фракцій (парламентська більшість) **утворюють коаліційний уряд і затверджують його програму дій** на короткостроковий період – рік і середньостроковий період – період депутатської каденції, здійснюють контроль за діяльністю Кабінету Міністрів і виконанням ухвалені програми дій.

Таким чином, уряд отримує підтримку більшості Верховної Ради, яку сформували саме фракції політичних партій. Відтепер парламентська більшість має конституційні гарантії щодо своєї діяльності та відповідальності перед народом. Це дає уряду змогу ефективно працювати, впроваджуючи в життя окреслені і затверджені Верховною Радою програми економічного, соціального та політичного розвитку держави.

Партійні фракції та групи в місцевих радах розробляють і затверджують програ-

му економічного і соціального розвитку міста (регіону), утворюють депутатські комісії та формують виконавчі органи рад. Вони відповідальні за виконання програми дій, розвиток регіонів і територіальних громад та підвищення добробуту громадян. Депутатські фракції, як і керівні органи політичних партій, беруть безпосередню участь у розробленні та впровадженні партійної політики на місцях.

Комітети та комісії Верховної Ради

Головні робочі органи Верховної Ради – комітети та різні комісії. У створенні їх провідна роль належить партійним фракціям з дотриманням принципу пропорційного партійного представництва. Місця в комітетах розподіляють через підрахунок кількості місць у комітеті пропорційно до чисельності депутатів від цієї партії в парламенті або ж унаслідок домовленості між лідерами політичних партій, парламентською більшістю та меншістю. Отже, склад комітетів відображає партійний спектр Верховної Ради, що є свідченням провідної ролі партій, які створили парламентську більшість, і стримувального впливу опозиційної меншості. Крім великого обсягу роботи в законодавчому процесі, комітети здебільшого є головними органами, за допомогою яких законодавці контролюють виконавчу владу. Вони створюються та спеціалізуються в конкретній галузі державного управління. Саме в комітетах зосереджується політична і законотворча діяльність Верховної Ради. Вони забезпечують творення законів і можливість спеціалізації депутатів, відіграють провідну роль у здійсненні контролю за діяльністю виконавчої влади, запобігаючи таким чином надмірній концентрації влади в руках виконавчих структур, сприяють налагодженню ефективних взаємозв'язків з їхніми органами, є засо-

бом підвищення ступеня розуміння громадянами суті та основних напрямів державної політики, оскільки в процесі слухань, що відбуваються у Верховній Раді, висвітлюються важливі державно-політичні питання.

Основні функції комітетів Верховної Ради закріплено в Конституції. Визначна роль комітетів у законотворчій і контрольній діяльності парламенту потребує ухвалення спеціального закону щодо їх функціонування [24, с. 4].

Політичні партії забезпечують представництво всіх зацікавлених груп і верств населення в системі влади. Відповідно до чинного законодавства, політичні сили мають право включати до своїх виборчих списків позапартійних.

Так позапартійних залучають до законотворчого та нормативно-правового процесу. Коаліційна депутатська більшість у парламенті та місцевих радах, формуючи структури виконавчої влади, передусім має дбати про їхній професіоналізм. Ось чому вони залучають до виконання владних повноважень не тільки партійців, а переважно фахівців із різних груп інтересів, здатних ефективно працювати на користь суспільства та територіальних громад.

Отже, з переходом до парламентсько-президентської форми правління політичні партії стали головними суб'єктами української політики, а політичні сили, що прийшли до влади, несуть повну відповідальність за стан справ у країні та її регіонах.

Правове унормування діяльності опозиції

Підвищення ролі політичних партій та їхніх фракцій у парламенті як ключового інституту політичної системи потребує вирішення питання про парламентську меншість і роль політичної опозиції в Україні загалом. Світовий досвід переконує, що опозиційні політичні сили, захищаючи інтереси своїх виборців, є конструктивним опонентом чинної влади. Правове врегулювання діяльності опозиції в Україні сприятиме:

- розвитку засад демократії та нової політичної системи;
- вдосконаленню організації роботи парламенту, особливо партійних фракцій, комітетів і комісій Верховної Ради;
- врахуванню суб'єктами державної політики і на загальнодержавному, і на місцевому рівнях інтересів тих партій і соціальних груп населення, які перебувають у меншості і не поділяють або не підтримують по-

зиції коаліційної більшості, що сформувала владні структури;

- підвищенню відповідальності парламенту та уряду за результати впровадження ухвалених рішень, унеможливленню абсолютизації влади певною політичною силою;
- створенню правових умов ротатії політичної влади;
- зростанню політичної культури суспільства.

Важливо наголосити, що опозиція або меншість, яка має чіткі й зрозумілі важелі впливу на ситуацію в країні, гарантований правовий статус на участь у політичному процесі, є запорукою стабільності суспільно-політичної ситуації в країні [6].

Світовий досвід засвідчує наявність у країнах з усталеною демократією двох типів опозиції.

Парламентська опозиція – представлена в законодавчому органі (парламенті) депутатськими фракціям. Вона вирізняється обов'язковою інституціоналізацією, високим рівнем інтенсивності внутрішньої взаємодії, системністю, чітким визначенням і документально закріпленним вираженням спільних інтересів.

Політична опозиція – перебуває поза парламентом. До її складу входить група будь-яких суб'єктів політики. Їх характеризує необов'язковість інституціоналізації, низька інтенсивність внутрішньої взаємодії, недостатньо чітке визначення спільного інтересу.

У більшості країн з усталеною демократією і стабільною партійною системою, де політичний склад більшості і меншості приблизно однаковий і в центрі, і в регіонах, опозиційна діяльність окремими спеціальними законами не регулюється. У таких країнах, як Бельгія, США, Франція, Швеція, політичні сили, які на чергових виборах отримали меншу підтримку виборців, переходять в опозицію до більшості й починають працювати, щоб на наступних виборах здобути перемогу. Діяльність опозиції регулює низка законодавчих актів, де чітко визначено повноваження меншості. Серед таких законодавчих актів можна вирізнити: про об'єднання громадян, свободу зібрань, свободу вираження політичних поглядів і переконань, про доступ до інформації та ін. Відповідно у них немає потреби в дублюванні прав і механізмів їхньої реалізації в окремому нормативно-правовому акті [25, с. 3].

Перші кроки переходу України до нової політичної системи вказують на певні позитивні зрушення у забезпеченні прав опозиції та особливості розвитку опозиційного руху.

1. Чинне законодавство України вже надає парламентській меншості низку прав. Зокрема:

- право участі в розподілі керівних посад за принципом пропорційності до чисельності кожної депутатської фракції в комітетах Верховної Ради та тимчасових спеціальних і слідчих комісіях;
- право ініціювати створення тимчасових слідчих комісій парламенту та розгляду процедур притягнення уряду до політичної відповідальності;
- право впливу на законодавчий процес на етапі розгляду законів та їх ухвалення;
- право на участь в обговоренні програми діяльності Кабінету Міністрів;
- право отримання певних коштів із Державного бюджету на забезпечення діяльності фракцій депутатської меншості.

2. На жаль, чинне законодавство не визначає діяльності ні більшості, ні меншості в органах місцевого самоврядування. А практика свідчить, що пропорційна система виборів вплинула на партійний склад місцевих рад. У них діють партійні фракції та групи. Там створюються і діють депутатські більшості і меншості, деякі партійні фракції (групи) заявляють про свою опозиційну діяльність. Часто створення депутатської більшості чи меншості на рівні місцевих рад не збігається з подібними коаліціями депутатських фракцій у парламенті.

3. В Україні створюються два типи опозиції. Так, фракція БЮТ у Верховній Раді вже заявила, що вона переходить в опозицію до уряду та антикризової коаліції депутатських фракцій, які сформували цей уряд. Блок "НУ" активно включився в процес створення політичної опозиції на базі широкого представництва політичних сил національно-демократичного спрямування. Частина цих

партій не представлена у Верховній Раді, але вона займає активну позицію в політичному житті країни.

Перехід в опозицію двох потужних політичних сил не привніс нової якості у парламентське життя. Опозиція поки що не конструктивна. Особливо це стосуються фракції БЮТ. Вона не налаштована на співпрацю з урядом і сама не пропонує альтернативних варіантів рішень у сферах державної політики. Стратегія опозиційної діяльності БЮТ спрямована суто на підготовку до президентських виборів 2009 року або можливих дострокових виборів до парламенту. Тактика БЮТ полягає у постійній критиці уряду з будь-якого приводу. Крім того, фракція ініціює численні законопроекти, які здебільшого не придатні до реалізації і мають популістський характер [26, с. 6].

4. Розгортання політичної конкуренції в Україні вказує на доцільність законодавчого або нормативно-правового закріплення основних функцій опозиції та парламентської опозиції зокрема. У такому законі чи нормативно-правовому акті та у відповідних положеннях Регламенту Верховної Ради і регламентів місцевих рад мають бути визначені статус, права і механізми реалізації прав опозиції. Це передусім стосується права опозиції на представництво, яке гарантуватиме представникам опозиції обіймання високих посад у керівництві парламенту, у певних парламентських комітетах і комісіях, забезпечить контроль за діяльністю коаліційної депутатської більшості. Особливо важливо забезпечити право опозиції та механізми його забезпечення на однаковий з більшістю доступ до державних ЗМІ для поширення власних поглядів і право на інформацію про роботу виконавчих органів влади [27]. Нормативно-правових визначень потребує діяль-

ність партійних фракцій (груп), депутатської більшості та меншості, що створюються в місцевих органах самоврядування.

Підсумовуючи зазначимо, що посилення ролі політичних партій у суспільно-політичному житті країни диктує потребу приділити увагу розвитку партійної системи та вдосконаленню нормативно-правової бази, що забезпечить прозорість створення парламентської більшості, формування коаліційного уряду й ефективність діяльності Верховної Ради і Кабінету Міністрів. В умовах пропорційної системи виборів невідкладне завдання – посилення прозорості діяльності партій та їхньої відповідальності перед громадськістю. Для цього доцільно внести зміни до законів “Про вибори народних депутатів України” та “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних та міських голів” у частині розширення прав і місцевих організацій політичних партій, і територіальних громад загалом щодо формування партійних виборчих списків і висунання кандидатів у депутати. Перехід від закритих партійних списків та єдиного багатомандатного округу до багатомандатних округів з преференціями дасть змогу поєднати політичну відповідальність партій з відповідальністю їхніх кандидатів перед виборцями, зменшить відчуження між депутатами та виборцями, призведе до реального представництва у парламенті та місцевих радах тих людей, яким безпосередньо довіряють виборці.

Отже, особливої уваги потребує правове унормування діяльності опозиції та узгодження дій політичних сил щодо розроблення і впровадження партійної політики. Це буде важливим кроком на шляху до розбудови парламентсько-президентської форми правління в нашій країні.

Партійна і державна (місцева) політики: проблеми формування та впровадження

Гармонійний розвиток України як суверенної держави, що прямує до розбудови громадянського суспільства та конкурентоспроможної економіки на основі демократичних цінностей, неможливий без узгодження партійної і державної політики. Збалансованість дій політичних сил, які завдяки перемозі на виборах отримали владні повноваження в парламенті, уряді та місцевих органах влади, є запорукою громадянського миру, національної злагоди й стабільного економічного зростання. Взаємодія інституційних утворень “парламент – партійні фракції – уряд”, “уряд – регіони”, “місцеві організації партій – місцеві ради – виконавчі органи рад – місцеві адміністрації” є індикатором рівня розвитку демократії в державі й становлення громадянського суспільства.

Пропорційна виборча система та парламентсько-президентська форма правління, запроваджені в Україні, перетворили політичні партії на головних суб’єктів формування та впровадження державної політики. Політики, яка покликана своєчасно виявляти назрілі проблеми розвитку суспільства, аналізувати їх, встановлювати причини виникнення, складності, суперечливості та знаходити способи вирішення цих проблем [28, с. 86]. Формування державної політики має на меті забезпечити позитивні зміни в основних сферах суспільного життя. З-поміж них:

- соціально-економічна: економічний розвиток країни та її регіонів; со-

ціальний добробут громадян і надання якісних послуг громадянам;

- політико-правова: реалізація політичних і соціальних прав, гарантій і свобод громадян;
- сфера національної безпеки й оборони країни;
- сфера міжнародної співпраці та міжнародних відносин;
- духовно-культурна сфера;
- екологічна безпека та природоохоронна сфера.

Кожна політична сила, претендуючи на загальнонаціональну діяльність, у своїй програмі декларує загальну стратегію розвитку країни та головні пріоритети в основних сферах суспільного життя, над виконанням яких потрібно працювати. Водночас і стратегічний курс, і визначені партійні пріоритети суспільного розвитку здебільшого збігаються з поглядами тільки певної частини суспільства або кількох груп інтересів.

Цей принцип закладено в основу багато-партійної системи, що діє в Україні. Ось чому, претендуючи на розроблення державної політики, яка задовольняла б інтереси та потреби різних груп суспільства, політичні партії, що перемогли на виборах, мають дотримуватися щонайменше кількох умов.

Координація дій політичних партій (організацій), що сформували депутатську більшість

Головне завдання політичних сил, що прийшли до влади, полягає у розробленні програми дій уряду чи програми дій місцевої ради. Така програма має створюватися на базі передвиборних програм політичних партій (блоків). Більшість передвиборних програм різняться за змістом задекларованих партійних пріоритетів в основних сферах суспільного життя та механізмів їх реалізації. Для створення єдиної програми потрібно окреслити коло суперечливих питань і намагатися їх вирішити, знайти компромісні варіанти. Компромісні рішення мають сприяти підвищенню добробуту громадян, зміцненню національної єдності та політичної консолідації суспільства. Такі рішення фіксуються в міжпартійній угоді. Її підписують партії, які створюють коаліційну більшість в узгодженому між ними форматі. Угода стає базовим документом для розроблення урядової програми дій (програми дій місцевої ради), яку затверджує Верховна Рада, або програми економічного та соціального розвитку, які затверджує місцева рада. “Якщо говорити про найкращий для економіки формат коаліції, – зазначає Віра Нанівська, почесний голова Наглядової Ради Міжнародного центру перспективних досліджень, – то тут треба зазначити, що ідеальні коаліції для розвитку – це ті, в яких одні загострюють увагу на соціальній справедливості, а інші – на найкращих умовах для бізнесу. Тоді існує гарантія, що є рух і є мотив для того, щоб думати про інвестиції та розвиток великого і малого бізнесу” [29].

Досвід країн з усталеною демократією засвідчує, що для узгодження позицій і можливих суперечностей політичних

сил у процесі подальшої діяльності варто створити міжпартійний координаційний орган і наділити його певними повноваженнями. До складу цього органу мають входити лідери коаліційних політичних сил і висунені ними перші особи виконавчих органів влади і місцевого самоврядування. Маючи координаційний орган і програму дій, можна здійснити раціональний розподіл посад в уряді та структурах місцевої влади. На жаль, перші кроки здійснення політичної реформи засвідчили, що політичні сили України, які прийшли до влади, не навчилися координувати й узгоджувати свої позиції.

Перехід до парламентсько-президентської форми правління ставить завдання перед політичними силами, що прийшли до влади, відпрацювати механізми взаємодії депутатської більшості й депутатської меншості парламенту та місцевих рад. Такі механізми мають забезпечувати порядок врахування конструктивних пропозицій депутатської меншості під час розроблення та ухвалення рішень Верховною Радою, урядом та органами місцевої влади.

Запровадження політичної реформи висвітлює потребу вміння узгоджувати та знаходити компромісні рішення між урядом, що представляє парламентську більшість, і Секретаріатом Президента, який підтримують інші політичні сили. Відсутність узгодженої політики цих політичних сил щодо вирішення низки зовнішньополітичних і внутрішньодержавних питань призводить до протилежних заяв Прем'єр-міністра та Президента, спричиняє напруженість у суспільстві.

Участь громадян у виробленні політики

Політична конкуренція, змагання за посилення впливу на різні соціальні групи суспільства спонукає політичні партії залучати громадян до вироблення та впровадження партійної політики. Процес формування партійної політики можна поділити на два етапи.

Перший охоплює стадію розроблення партійних програм, особливо передвиборних. У цей період партії вивчають інтереси, потреби та сподівання виборців і нагальні проблеми розвитку регіонів. Партійні організації проводять публічні заходи з представниками різних груп інтересів регіонів і територіальних громад, уточнюють актуальні проблеми та пропонують механізми їх вирішення. Громадські організації, аналітичні центри, інші групи інтересів громадськості аналізують та оцінюють проекти партійних програм, пропонують своє бачення та висувують вимоги щодо формування партійної політики. У процесі публічного суспільного діалогу, де представники політичних сил і громадськості є партнерами, шліфуються партійні пріоритети в основних сферах суспільного життя. Вони стають основою формування передвиборних програм політичних партій (блоків) та їхніх місцевих організацій, що подаються на реєстрацію до виборчих комісій. Наскільки політичні партії та їхні організації вміло проведуть кампанію з формування передвиборних програм та їхньої пропаганди, настільки виборці зможуть впевнено ідентифікувати себе з цими політичними силами та підтримати їх на виборах.

На другому етапі формування партійної політики відбувається узгодження партіями та їхніми партійними фракціями (групами) в парламенті й місцевих радах

спільних програм дій на кожний рік і перспективу розвитку. Наскільки прозоро та публічно відбуваються процеси створення партійних коаліцій, програм дій уряду та місцевих рад, настільки вони стають зрозумілими та підтриманими суспільством.

З приходом до влади політичних сил, які перемогли на виборах, їхня партійна політика трансформується в державну та місцеву політику. Програмні цілі й партійні пріоритети цих сил стають пріоритетами зовнішньої та внутрішньої політики країни; пріоритетами політичного, економічного, соціального, культурно-духовного розвитку суспільства; пріоритетами діяльності уряду й органів місцевого самоврядування. На їхню реалізацію виділяють кошти з Державного та місцевих бюджетів. У період впровадження державної політики посилюється контрольна функція громадськості. Громадські організації, аналітичні центри, представники інших груп інтересів мають відстежувати та засобами публічної політики доводити до всіх верств населення, як виконуються партійні пріоритети, задекларовані в передвиборних програмах, які кошти і ресурси спрямовує центральна та місцева влада на їхню реалізацію. Громадськість також відстежує, наскільки влада ефективно розпоряджається виділеними ресурсами, наскільки впровадження в практику тих чи тих партійних пріоритетів впливає на зміни у житті та добробуту громадян, регіонів і країни загалом. Завдяки моніторингу виконання партійних програм і програм дій уряду та місцевих рад посилюється вплив громадян та їхніх об'єднань на впровадження соціально значущих рішень партій та влади і спонукає їх діяти прозоро й відповідально.

Узгодженість загальнонаціональної та регіональної політики

Впровадження пропорційної виборчої системи на парламентських і місцевих виборах поставило на порядок денний політичних сил уміння задекларувати у своїх програмах стратегічний курс розвитку країни та визначити конкретні завдання і механізми їх вирішення для кожного регіону. Відправним пунктом такої політики має бути принцип: вільний громадянин – сильні територіальні громади – заможні регіони – сильна держава. Важливими напрямками такої політики стають:

- підвищення якості життя людини як реального критерію дієвої загальнонаціональної та регіональної політики;
- вирішення проблем, що відповідають інтересам суспільства, регіону, територіальної громади, виборця;
- залучення громадян до здійснення місцевого врядування, вирішення проблем за місцем їхнього проживання;
- забезпечення прав і свобод громадян;
- встановлення раціонального балансу між централізацією і децентралізацією управління країни та її регіонів;
- урівноваження повноважень центру та регіонів, перехід до європейських принципів субсидіарності, однакових прав і відповідальності;
- інтегрування регіонів у єдиний український духовний, гуманітарний, політичний та економічний простір за збереження регіонального різноманіття;
- розмежування повноважень бюджетів: центрального і місцевих;

- політична структуризація населення країни та регіонів;
- підвищення відповідальності партій за національний і регіональний розвиток [30].

Впровадження політичної реформи в Україні засвідчує, що політичні сили не мають досвіду проведення узгоджених дій і у створенні коаліції, і в розробленні програм дій. Так, розвал демократичної та створення антикризової коаліції призвели до урядової кризи і загострення суспільно-політичної ситуації в Україні. Услід за парламентськими фракціями місцеві ради одна за одною приймали звернення до народу України, Президента України, до політичних партій щодо подолання урядової кризи. Однак зміст цих звернень був протилежним. За 15 діб, з 11 до 26 липня 2006 року, 101 місцева рада звернулася до Президента з пропозицією підтримати антикризову коаліцію, а 50 – достроково розпустити парламент, як того вимагали “помаранчеві” [31, с. 25]. Своєю чергою, відсутність публічності у створенні програми дій уряду, особливо програм соціального й економічного розвитку регіонів і міст, негативно впливало на розуміння громадськістю пріоритетних завдань політики партій, що прийшли до влади, та їх підтримки.

Водночас треба зазначити, що дедалі більше політичних партій відчують потребу проведення виваженої політики поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів.

“Побудова міцної громадянської держави, здатної до ефективних відповідей на сучасні внутрішні і глобальні виклики, – наголошується в програмі Партії регіонів, – можлива лише на базі використання регіонального виробничого, інтелек-

туального та культурного потенціалу за умов повноцінного представництва регіонів у вищих органах влади та чіткого розподілу повноважень між центром і регіонами, між державними органами влади і місцевим самоврядуванням, владою та суспільством” [32, с. 7].

Політична партія “Народний Союз “Наша Україна” у своїй програмі визначає, що “розбудова України як країни самоврядних громад, усунення системи диктату центральної влади і запровадження партнерства всіх гілок і рівнів державної влади й органів самоврядування; підзвітність регіонального управління, чітка відповідальність, бюджетна автономія, реальне, ефективне місцеве самоврядування, підвищення ефективності

всіх рівнів влади в управлінні ресурсами і контроль з боку громади” – один з основних пріоритетів партії [33, с. 4].

Пріоритетні завдання щодо поєднання національних і регіональних інтересів, вирішення загальнонаціональних проблем і проблем регіонів, посилення ролі місцевого самоврядування в розвитку територіальних громад висвітлюють програми всіх впливових політичних сил.

Отже, посилення ролі політичних партій у суспільстві потребує суттєвих змін у принципах діяльності самих партій, уміння координувати, узгоджувати та знаходити компромісні рішення, які сприяли б розвитку країни та підвищенню добробуту громадян.

Трансформація партійної політики в державну (місцеву)

Політична реформа вплинула на систему формування та впровадження партійної політики, яка відтепер трансформується в державну та місцеву політику. Узагальнену модель такої трансформації наведено на Схемі 1.

До основних елементів цієї моделі належать такі з них:

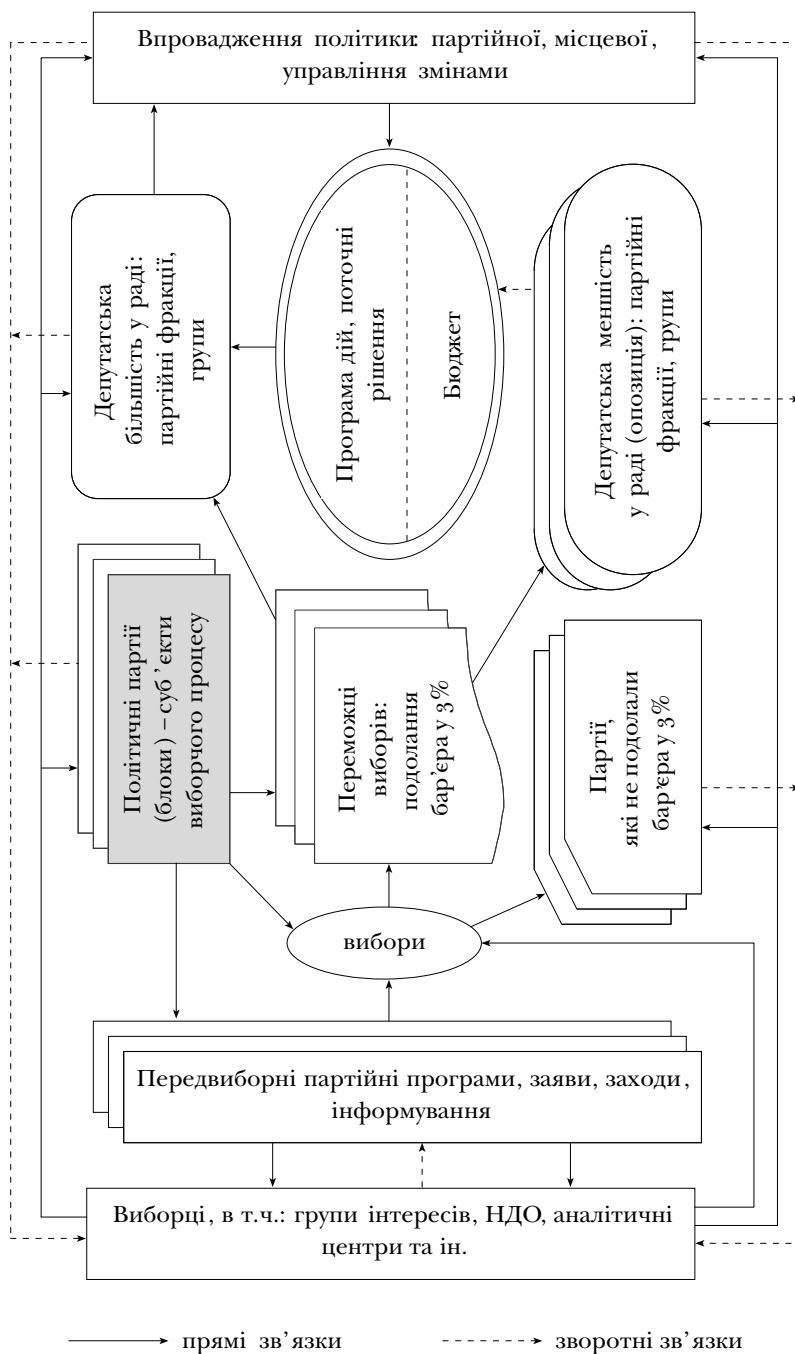
- вибори на пропорційній основі;
- виборці (у тому числі: групи інтересів, НДО, аналітичні центри та ін.);
- передвиборні партійні програми, партійні заходи, заяви та інформування про них громадськості;
- політичні партії (блоки) – суб’єкти виборчого процесу:
 - переможці виборчої кампанії, що подолали тривідсотковий бар’єр і увійшли до складу рад;

– політичні партії (організації партій), що не подолали тривідсоткового бар’єра;

- партійні фракції (групи) в раді:
 - депутатська більшість;
 - депутатська меншість;
- впровадження політики: державної (місцевої):
 - ухвалення програми економічного та соціального розвитку;
 - ухвалення поточних рішень;
 - затвердження бюджету;
 - управління змінами.

Елементи цієї моделі пов’язані між собою і функціонують як цілісне утворення. Результатом такого функціонування

Схема 1. *Модель трансформації партійної політики в державну (місцеву) політику*



є трансформація партійної політики в державну (місцеву) політику, де основними складниками є:

- Політичні партії своїми передвиборними програмами, обіцянками, заявами, заходами, інформуванням впливають на виборців для здобуття перемоги на виборах і реалізації своїх програмних пріоритетів.
- Виборці вивчають, аналізують, оцінюють програми, виступи лідерів та інші партійні документи і переважно через громадські організації, представників груп інтересів впливають на формування партійної політики. У процесі публічних заходів, суспільного діалогу виборці змушують політичні партії вдосконалювати партійні програми, включати в них нагальні потреби, інтереси, сподівання громадян, проблеми регіону (міста), територіальної громади. Саме цей вплив є ключовим моментом. Що досконалішими будуть партійні програми на етапі їх формування, то ефективнішою буде партійна (місцева) політика.
- Виборці через процедури голосування віддають перевагу одній з партій (блоків), з намірами та діяльністю якої вони себе ідентифікують. За результатами виборів до складу парламенту та місцевих рад входять представники тих партій, що подолали виборчий бар'єр відповідно до партійних списків.
- У радах створюються партійні фракції, групи з чисельним представництвом у них відповідно до кількості обраних депутатів-партійців. Зазвичай партійні фракції кількох політичних сил об'єднуються та створюють депутатську більшість у раді.
- Депутатська більшість розробляє програму економічного та соціального розвитку (програму дій) на основі

своїх передвиборних програм через досягнення певних компромісів. Програму дій затверджує рада. Рада затверджує також розроблений більшістю бюджет, що гарантує виконання програми дій.

- Політичні сили, що подолали тривідсотковий бар'єр і не увійшли до складу депутатської більшості, можуть внести свої пропозиції та підтримати програму дій, бюджет, інші пропозиції більшості або заявити про свою опозиційну діяльність.
- Політичні сили, що не подолали тривідсоткового бар'єра, аналізують причини поразки, продовжують свою партійну діяльність, впливають на формування громадської думки, впровадження партійної політики, готуються до наступних виборів.
- НДО, аналітичні центри, групи інтересів здійснюють моніторинг, аналіз та оцінку ефективності виконання партіями передвиборних обіцянок, ухвалення та виконання важливих рішень у період впровадження місцевої політики, чинять вплив на її вдосконалення.

Успішність партійної (місцевої) політики залежить здебільшого від застосування тих чи тих способів ухвалення політичних рішень, програмних документів. Найбільш досконалим з них є публічна політика, а суб'єктом впливу на її впровадження можуть бути недержавні громадські організації та аналітичні центри, що мають відповідну підготовку.

Однією з форм такого впливу є суспільний діалог: громадські слухання, публічні обговорення і дебати, круглі столи та ін. Ці комунікативні заходи передбачають обговорення актуальних питань політики і визначення позицій різних зацікавлених сторін щодо них. Результати заходів враховують під час розроб-

лення та впровадження політичних рішень.

Отже, вирішення проблем щодо формування та впровадження ефективної

партійної політики передбачає її публічність, узгодженість і координацію дій політичних сил, що прийшли до влади.

Висновок

Перехід України до парламентсько-президентської форми правління та пропорційної виборчої системи вніс зміни в політичну систему суспільства. Перші кроки впровадження політичної реформи засвідчують, що перехід від надмірної централізації влади до європейської моделі представницької демократії з посиленням ролі політичних партій у житті країни здійснюється з певними складностями. Для забезпечення професійного рівня державного і місцевого управління, рівноправної взаємодії органів влади і громадянського суспільства

потрібно внести зміни до чинного законодавства. Особливої уваги потребує внесення змін у форми та методи діяльності політичних партій як головних суб'єктів формування державної і місцевої політики, посилення їхньої відповідальності за стан справ у країні та її регіонах. Політична реформа диктує потребу втілення нових механізмів співпраці політичних партій і громадськості, посилення впливу НДО, аналітичних центрів, інших груп інтересів на формування та впровадження партійної політики.

Література

1. Закон України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року, <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Бебик В.М. Базові засади політології: історія, теорія, методологія, практика: Монографія. – К.: МАУП, 2000. – 338 с.
3. Політологія: терміни, поняття, персоналії, схеми, таблиці: Навч. словник-довідник для студентів / Уклали В.М. Піча, Н.М. Хома. Наук. ред. В.М. Пічі. – К.: Каравела – Львів: Новий світ, 2000. – 320 с.
4. Бебик В.М. Менеджмент виборчої кампанії: ресурси, технології, моніторинг: Навч.-метод. посібник. – К.: МАУП, 2001. – 216 с.
5. Зельницький А.М., Удовенко П.І. Політичні партії і вибори (Довідник партійного працівника). – К.: ІУЕП “Гарант квалі”. – ФКП “НДІСЕП” ВПЦ “Тираж”, 2003. – 600 с.
6. Політична реформа: нові виклики для влади, політиків та суспільства. Лабораторія законодавчих ініціатив, <http://www.parlament.org.ua/content/print.php?action>; Внутрішня структура парламенту: шляхи підвищення ефективності функціонування, <http://www.parlament.org.ua>; Формування ефективної політичної моделі, www.niss.gov.ua/book/dopov_zm/R3.pdf.
7. Олександр Лавринович. Політреформа: думки з приводу // Політика і Час. – № 10, – жовтень 2006 року – 60 с.
8. Шляхтун П.П. Політологія (теорія та історія політичної науки): Підручник. – К.: Либідь, 2002. – 576 с.
9. Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 380 с.
10. Закон України “Про політичні партії в Україні”, http://info.vybyory.com/temp_edu/election-laws/pparties.html.
11. Зелена книга. Реформа публічної адміністрації в Україні: місцевий та регіональний рівні / Національна рада з питань державного управління та місцевого самоврядування. – 2006, http://www.icps.com.ua/Dok/Grun_Paper_PublicAdminReform.pdf.
12. Проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення місцевого самоврядування” (3207-1), <http://zakon.rada.gov.ua>.
13. Юрій Сиротюк. Особливості діяльності органів місцевого самоврядування в умовах здійснення конституційної реформи // Як працює твоя місцева рада / Інформаційно-аналітичний журнал, № 2. – 2006. – 112 с.
14. Верховна Рада України. Депутатські фракції, http://gskaz.rada.gov.ua/pls/site/p_fraction. Заява депутатської фракції “Наша Україна” про перехід в опозицію.
15. Антикризова коаліція, <http://portal.rada.gov.ua/control/uk/publish/article/news>.
16. Нам потрібна програма діяльності. Зустріч Голови Верховної Ради Олександра Моза з колективом “Голосу України” // Голос України, № 168. – 12 вересня 2006 р.

17. Разбор полетов. Виктор Ющенко отругал “Нашу Україну” за оппозиционность, // 15 минут № 90. – 23 октября 2006 року.
18. Заява антикризової коаліції у Верховній Раді України // Голос України, № 188. – 10 жовтня 2006 року.
19. Основні відомості про політичні партії України, www.cvk.gov.ua/party.htm.
20. Вишняк О. Партії в політичній системі України: соціальний вимір // Вища освіта. – 2004. – № 3.
21. Думка громадян України про владу, політиків і ситуацію в країні. Результати соціологічного дослідження, проведеного Центром ім. Олександра Разумкова з 19 до 26 жовтня 2006 року, <http://www.uceps.com.ua>.
22. Андрій Мохник. Про відкликання депутатів місцевих рад // Як працює твоя місцева рада / Інформаційно-аналітичний журнал, № 2/2006. – Травень–липень 2006 року – 112 с.
23. Конституція України, <http://zakon.rada.gov.ua>.
24. Внутрішня структура парламенту: шляхи підвищення ефективності функціонування, <http://www.parlament.org.ua/index.php?action>.
25. Статус опозиції в Україні: зміст та межі правового регулювання. Лабораторія законодавчих ініціатив, <http://www.parlament.org.ua>.
26. Політична конкуренція. // Політичний коментар. – № 10(40), жовтень 2006. – с. 6, <http://www.icps.com.ua>.
27. Формування ефективної політичної моделі, http://www.niss.gov.ua/book/dopov_zm/R3pds.
28. Тертичка Валерій. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Видавництво Соломії Павличко “Основи”, 2002. – 750 с.
29. В.Нанівська. Спочатку програма, а потім – посади; Коаліція–2006: Як не наступити на граблі?, http://www.icps.com.ua/doc/nl_ukr_20060403_0316.pdf.
30. Державна регіональна політика, <http://ru.proua.com/inform/12.html>.
31. 100 днів нової влади: Моніторинг діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у період після виборів 26 березня 2006 року / Упорядник А.В. Дуда. – К.: ЛАТ & К, 2006. – 52 с.
32. Програма Партії регіонів, <http://www.partyofregions.org.ua/meet/program>.
33. Програма партії “Народний Союз “Наша Україна”, http://www.razom.org.ua/docs/nsnu/programme_ua.doc.

Розділ 2

Технології впливу НДО на формування та впровадження партійної політики (регіональний рівень)

Існує кілька сотень визначень поняття “політика”. Більшість з них пов’язані зі здобуттям і втриманням влади. В англійській мові використовують два терміни: *policy* і *politics*. **Policy** означає лінія поведінки, настанова, курс, стратегія. **Politics** – політичне життя, політична боротьба. Тлумачення цих понять наводить Арон Реймон у своїй праці “Демократія і тоталітаризм” [10, с. 157]. *Policy* – концепція, програма дій, а ще – дія однієї людини, групи осіб, уряду. Таким чином, слово “політика” в його першому значенні (*policy*) – **це програма, метод діяльності чи власне дії, які вчиняє людина чи група людей щодо якої-небудь однієї проблеми чи низки поставлених перед суспільством проблем.**

В іншому сенсі слово “політика” (англ. *politics*) належить до тієї царини **суспільного життя, де конкурують чи протиборствують різні політичні (у значенні *policy*) напрями.** Політика – це сукупність, всередині якої змагаються особистості чи групи, які мають власну *policy*, тобто є власні цілі, інтереси, а може і власний світогляд.

Розгляд проблеми, винесеної в заголовок, переважно відбуватиметься в контексті *policy*. Тобто досліджуватимуться програми і методи діяльності політичних партій та їхніх організацій щодо вирішення нагальних проблем суспільства через формування та впровадження партійної політики. А завдання недержавних громадських організацій (НДО) – впливати на цю політику із застосуванням відповідних технологій. Під технологією тут треба розуміти сукупність методів, способів і підготовленого інструментарію, згрупованих у межах цілком визначеної, наповненої певним змістом послідовності дій, які здійснюватимуть НДО задля впливу на формування та впровадження ефективної партійної політики.

У цьому розділі розглядаються основи публічної політики як важливого чинника впровадження успішної партійної політики. Він є своєрідним методологічним підґрунтям для подальшої надбудови конкретних способів впливу на партійну політику і використовуваного для цього інструментарію.

Окрім методологічних засад, у цьому розділі подано як інструментарій три методики: Методику аналізу й оцінювання передвиборних програм місцевих організацій політичних партій (блоків), Методику моніторингу виконання передвиборних програм місцевими організаціями політичних партій (блоків) та Методику оцінки (самооцінки) ефективності впливу НДО на формування та впровадження партійної політики. Розглянуто також системну модель впливу НДО на партійну політику через суспільний діалог.

Публічна політика як дієвий засіб впливу НДО на партійну політику

Публічна політика – основний функціональний складник розвитку демократичного суспільства, який передбачає узгодження інтересів різних суспільних груп у процесі підготовки та ухвалення рішень органами влади. Її запровадження в повсякденну діяльність органів влади є елементом підвищення їхньої спроможності забезпечувати потреби населення щодо отримання належних та якісних державних послуг [1, с. 7].

Ключовий компонент розроблення та ухвалення ефективних рішень у системі державних і місцевих органів влади – обговорення наявних проблем, розгляд альтернативних варіантів дій, оцінка на-

слідків їхньої реалізації з усіма зацікавленими сторонами (мешканцями міст, громадськими організаціями, представниками бізнесу) і здійснення громадської експертизи та контролю за виконанням рішень органів влади.

На відміну від державної (урядової) політики, що виражає спрямованість політичного керівництва державою, публічна політика виражає інтереси нації, її окремих секторів чи регіонів, суспільних класів, груп населення, структур громадського суспільства, а отже, для її успіху особливо важлива добровільна підтримка всіх дійових осіб.

Засоби публічної політики

Вироблення державної та місцевої політики за участі всіх зацікавлених груп – один із неодмінних складників розвитку правової держави, дотримання принципів верховенства права та забезпечення прав людини і громадянина.

Кожна людина має право знати, що роблять політичні сили, що має намір робити влада. Інакше громадяни не будуть господарями своєї країни. Громадяни можуть і повинні впливати на процес створення і реалізації законів, якість роботи державного апарату, рівень освіченості та громадянської свідомості людей, які ухвалюють політичні рішення.

Секрет успішності урядів демократичних країн полягає саме в принципово іншому способі ухвалення політичних рішень, який отримав назву “публічна політика”¹.

Публічна політика в Україні дотепер залишається беззмисловою. Система державної влади досі спирається на адміністративно-командні принципи, які в умовах свободи слова та політичної конкуренції лише перешкоджають розвитку країни та підривають довіру до політичного керівництва. Нереформована урядова машина не має механізмів взаємодії з громадськими представника-

¹ У цьому розділі використано матеріали, підготовлені Міжнародним центром перспективних досліджень, а також результати, отримані авторами посібника під час виконання проекту “Вплив НДО на формування та впровадження партійної політики”.

ми груп інтересів. Влада практично не розробляє відкритих документів про свої наміри, плани, аргументи щодо державної політики. Суспільству і владі гостро потрібні такі документи. Викладені в них пріоритети державної політики становитимуть основу для змістовного суспільного діалогу. Тому, з одного боку, потрібно змінити систему державного управління і провести відповідне навчання державних службовців. З іншого – активізувати діяльність громадських організацій, аналітичних центрів, інших суб'єктів громадянського суспільства, надати цій діяльності більш професійного й ефективного характеру.

Діалог громадських організацій з органами державної влади, що нині відбувається через створені при органах центральної та місцевої влади громадські ради, недостатньо успішний. Основна причина цього полягає в неузгодженості позицій і функцій обох сторін. Хоча представники влади і відкриті до діалогу та зацікавлені в отриманні допомоги від громадських організацій, водночас вони не змінюють процедури ухвалення рішень. Помилковість підходу більшості неурядових організацій у цьому питанні пов'язана з бажанням перебрати на себе частину повноважень органів влади замість того, щоб створювати кампанії лобювання інтересів різних суспільних груп. Громадські організації мають претендувати не на ухвалення рішень, а на участь у цьому процесі. Така участь не є метою і самоціллю. Це засіб, який дає змогу знайти оптимальні рішення та уможливити захист прав громадян і передусім – прав територіальної громади.

Окремі недержавні громадські організації діють зазвичай у вузькій ніші, обстоюючи інтереси певних зацікавлених сторін, наприклад: студентської молоді, пенсіонерів, підприємців та ін. Загалом це люди, установи або організації, чиє становище (соціальне, фінансове та ін.) може змінитися внаслідок ухвалення

певного рішення або реалізації проекту. Це групи інтересів, чий досвід і позицію потрібно враховувати під час планування і виконання певних робіт або проєктів у сфері публічної політики, розроблення та впровадження політичних рішень.

Головним суб'єктом вироблення соціально значущих політичних рішень, формування державної (місцевої) політики в Україні після переходу до парламентсько-президентської форми правління та пропорційної системи виборів постають ті політичні партії (організації політичних партій), що здобули перемогу на виборах, увійшли до складу парламенту (місцевих рад) і створили більшість. Державна та місцева політика є нині похідною від партійної політики. А дії виконавчої влади, сформованої відповідними партійними структурами на всій її вертикалі, здебільшого залежать від політичної волі партій, регіональних партійних організацій.

Тому розпочинати свою діяльність у форматі публічної політики НДО мають не з влади, яка вже сформована. Це буде запізно, бо вона на той час вже обтяжена політичними зобов'язаннями перед суспільством, які політичні партії вже виклали й оприлюднили у програмних документах. Головним об'єктом впливу НДО на формування та впровадження державної (місцевої) політики мають стати партійні структури. Отже, нині перед громадськими організаціями поставили нові виклики – бути посередниками у відносинах не тільки між владою і громадою, як раніше, а й між політичними партіями.

Саме громадські організації спроможні провести повноцінну кампанію з публічної політики [1, с. 26]. Діяльність інших учасників процесу (адміністративних структур) має певні обмеження, пов'язані з їхніми функціями й обов'язками, регламентованими владою. Тому

повноцінна кампанія з публічної політики полягає в охопленні НДО всього процесу змін: від визначення суспільних проблем і включення пріоритетних з них у партійні програми до впровадження їх через урядові та регіональні програми економічного й соціального розвитку (політичні рішення) в повсякденне життя територіальних громад і країни та моніторингу й оцінки наслідків такого впровадження, змін до законодавства.

Отже, публічну політику можна охарактеризувати як сферу політики, де громадяни (об'єднання громадян) є основним суб'єктом впливу на формування та впровадження соціально значущих рішень політичних партій, влади та спонукають їх до відкритості дій через забезпечення систематичного моніторингу й контролю.

Іншими словами, публічна політика – це спосіб участі людей в ухваленні життєво важливих для суспільства рішень. Саме суспільство – зацікавлене, небайдуже й інформоване – спонукає владу провадити відкриту політичну діяльність, контролює її, схвалює або обурюється, підтримує або скидає. Тому і політик, і партія повинні прагнути до максимальної публічності. Інакше вони не зможуть переконати людей, змусити їх повірити собі, особливо в умовах жорсткої політичної конкуренції.

Аби публічна політика стала дієвим засобом впливу на відповідні об'єкти та процеси, її потрібно технологізувати, розробити певний алгоритм впровадження. Цей алгоритм стосується і впливу НДО на вироблення партійної політики та передбачає низку етапів.

Перший етап пов'язаний здебільшого з формуванням партійної політики під час підготовки передвиборних партійних програм. НДО мають здійснити відповідні дослідження для визначення за-

питів, інтересів і сподівань різних суспільних груп. Внаслідок аналізу результатів цих досліджень потрібно зробити певні узагальнення, ключові заяви (тези) та донести їх до політичних партій. Головна мета НДО на цьому етапі – забезпечити включення у партійні програми цих пріоритетів, а також домогтися визначення конкретних механізмів їх реалізації [2, с. 17–34].

Такі дослідження озброюватимуть громадські організації інструментами аргументації та впливу на розроблення й ухвалення партійних програм. Вони також є предметом змістовних і результативних публічних консультацій і дебатів, визначають рівень довіри до громадських організацій як незалежного учасника розроблення партійної політики.

На місцевому рівні пріоритети діяльності партійних структур, задекларовані в їхніх програмах, мають охопити основні сфери життєдіяльності територіальної громади. На особливу увагу заслуговують такі з них: місцеве самоврядування; забезпечення економічного розвитку; забезпечення прав, свобод і соціальних гарантій громадян, надання їм якісних послуг; екологічна безпека, чистота та збереження довкілля; забезпечення духовно-культурних потреб населення.

Основний спосіб донесення цих пріоритетів до зацікавлених сторін – організація суспільного діалогу. На місцевому рівні громадським організаціям потрібно вміти організувати ефективні комунікації між представниками різних груп інтересів і через них впливати на формування партійної політики. Що більше різних груп інтересів братимуть участь у суспільному діалозі, то змістовнішим він буде, то конкретнішими стануть програмні пріоритети [3, с. 4–20].

Безумовно, основними об'єктами впливу на цих публічних заходах є місцеві ор-

ганізації політичних партій. Завдання НДО полягатиме в тому, щоб аргументовано переконати останніх включити до своїх партійних програм ті пріоритети, що стосуються досліджених НДО нагальних проблем громадян. Представники груп інтересів, позиції яких узгоджено в межах попередньо проведених НДО консультацій, мають домогтися також включення в партійні програми тих засобів, ресурсів, термінів, які конкретизують програми, роблять партійні пріоритети зрозумілими, а їх досягнення – більш реальним. Сформовані таким чином передвиборні партійні документи перетворюються з безвідповідальних наборів гасел на програми конкретних дій, виконання яких піддається моніторингу і контролю громадськістю. Такі цілі мають ставити перед собою громадські організації.

Ефективно посилюватиме реалізацію цих цілей участь у суспільному діалозі представників ЗМІ. Саме вони висвітлюватимуть позиції різних політичних сил, їхні програмні пріоритети та механізми реалізації, повідомлятимуть, наскільки ці позиції збігаються з нагальними проблемами територіальної громади, потребами й інтересами різних зацікавлених сторін. А головне – формуватимуть громадську думку на основі неупередженої інформації, спонукатимуть людей до активнішої участі у виробленні партійної політики.

Такий підхід, заснований на матеріалах досліджень і процедур суспільного діалогу, проведених НДО, є передумовою ефективного впливу громадських організацій на впровадження партійної політики.

Включення нагальних проблем громадян у програмні пріоритети якомога більшої кількості впливових місцевих партійних організацій підвищує ймовірність того, що ці пріоритети знайдуть своє віддзеркалення в регіональних програмах еко-

номічного та соціального розвитку. Останні затверджуються місцевими радами, склад яких формується за результатами місцевих виборів з числа кандидатів у депутати від партійних організацій, що подолали тривідсотковий бар'єр.

Таким чином, у реалізації запропонованого підходу з використанням процедур публічної політики зацікавленими сторонами є абсолютна більшість груп інтересів.

Політичні партії отримують голоси на виборах за включення потреб та інтересів громадян у партійні програми.

Громадяни стають активними учасниками політичного процесу, розуміючи, що їхні прагнення знайшли відгук у певних політичних силах. Вони усвідомлено голосують саме за програми цих партій, а не за рекламу й окремих особистостей, а отже, створюють передумови для контролю виконання партійних програм.

Громадські організації набувають статусу рівноправних політичних гравців, з чією думкою тепер мають рахуватися всі учасники політичного процесу, відчуваючи в них впливову громадську інституцію.

Суспільство (територіальна громада) просувається до сталого демократичного розвитку, реалізуючи своє право формувати державну (місцеву) політику.

Таким чином, партійні програми, розроблені з урахуванням потреб громадян та узгоджені з представниками різних зацікавлених сторін на засадах використання процедур публічної політики, стають підґрунтям для подальшого впровадження партійної політики.

Наступні етапи впливу НДО на впровадження партійної політики пов'язані з такими заходами:

- участь громадських організацій у виборчому процесі;
- моніторинг та аналіз партійної політики;
- удосконалення партійної політики через проведення публічних заходів;
- інформування громадськості про партійну політику;
- навчання НДО методам і технологіям успішної участі в політичному процесі;

- підготовка нормативно-правових актів;
- участь в ухваленні рішень органами влади;
- оцінка ефективності впливу громадських організацій на формування та впровадження партійної політики.

Про все це йтиметься далі. Однак передусім треба визначити ті об'єкти, на які має впливати НДО для досягнення окреслених цілей.

Об'єкти впливу та взаємодії НДО щодо вироблення партійної політики

Серед чинників, які спонукають громадян голосувати за певну політичну силу, як уже зазначалося, важливе місце посідають партійні програми.

Після завершення виборів і створення коаліції депутатських фракцій Верховна Рада (місцева рада) на основі партійних програм ухвалює програму економічного та соціального розвитку (програму дій) згідно із Законом “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” [7].

Зміст програми дій може здебільшого збігатися з передвиборною програмою окремої партії, якщо абсолютна більшість (2/3 голосів) у місцевій раді належить цій політичній силі.

Однак, як свідчить перший досвід виборів в Україні на пропорційній основі, програми дій у своєму завершальному вигляді трохи (або суттєво) відрізняються від положень передвиборних програм окремих політичних партій, що створили коаліцію. Цей документ переважно є наслідком політичного компромісу між учасниками коаліції. Це поєднання різних поглядів на пріорите-

ти розвитку суспільства (громади) та механізми їхньої реалізації.

Як наслідок, важливі обіцянки, які політичні партії давали виборцям, можуть не знайти віддзеркалення в програмі дій, а отже, й не виконуватимуться. У цих умовах НДО, як і інші представники громадянського суспільства, мають активно впливати на вироблення партійної (державної) політики і водночас обстоювати власні, групові інтереси, інтереси територіальної громади.

До основних об'єктів впливу належать:

- організації політичних партій (блоків);
- суб'єкти виборчого процесу в період виборчої кампанії;
- громадські організації;
- лідери думок;
- окремі громадяни;
- групи лобювання і тиску;
- структури представницької влади;

- постійні комітети та комісії місцевих рад;
- партійні фракції та групи місцевих рад;
- депутатська більшість у місцевій раді;
- депутатська опозиція в місцевій раді;
- органи самоорганізації населення;
- структури виконавчих органів влади;

- аналітичні центри;
- міжнародні донорські організації;
- засоби масової інформації.

Систематична та цілеспрямована взаємодія із зазначеними об'єктами й координація діяльності з ними на принципах публічної політики сприятиме задоволенню потреб та інтересів громадян, підвищенню авторитету НДО як дієздатної громадської сили.

Механізми та процедури впливу НДО на партійну політику

Вплив НДО на формування та впровадження партійної (місцевої) політики буде дієвим у разі системного застосування певних механізмів і процедур.

Мета застосування таких процедур – зміни в місцевій політиці, що забезпечуватимуть поступальний соціально-економічний розвиток регіону та територіальної громади, поліпшення життя кожного громадянина.

Вироблення місцевої політики проходить низку етапів. Перший полягає у формуванні партійної політики, яка трансформується в політику місцевих органів влади. Це знаходить своє віддзеркалення в програмі економічного й соціального розвитку, в підготовці та впровадженні відповідних політичних рішень, що впливатимуть на зміни місцевої політики.

В ідеальному варіанті потреби в змінах політики мінімальні: програми політичних партій абсолютно досконалі, містять нагальні інтереси та сподівання громадян (соціальних груп) і регіону загалом. Після перемоги на виборах партійні організації створюють переконливу депу-

татську більшість, формують на високому професійному рівні виконавчі органи влади, ухвалюють ефективну програму економічного та соціального розвитку, де передбачено реалізацію коротко- і довгострокових планів. Виконання цієї програми здійснюється в усталеному демократичному законодавчому полі й повністю забезпечено фінансовими, матеріальними, кадровими та іншими видами ресурсів. Тоді все, що передбачалося, реалізується відповідно до планів з незначним коригуванням.

Насправді таких ідеальних моделей формування та впровадження політики будь-якого рівня не існує. Однак з цієї моделі можна зробити корисний практичний висновок: процес внесення змін у місцеву політику буде менш болючим для всіх зацікавлених сторін, якщо процедури першого етапу – формування партійної політики – будуть якісно опрацьовані. Важлива роль у цьому процесі належить НДО як активним суб'єктам стабільної демократії [1, с. 22].

Громадські організації, використовуючи засоби публічної політики, можуть удосконалювати процеси розроблення та ух-

валення рішень у форматі партійної (місцевої) політики за рахунок низки чинників.

Вплив на зміни в наявній організації чи створення нових інститутів непрямої демократії. Саме громадські організації можуть бути партнерами органів влади, міжнародних донорських організацій з розроблення і впровадження демократичних засобів ухвалення політичних рішень та організації суспільного діалогу. Продукти проектів у сфері публічної політики, які впроваджують громадські організації, можуть стати основою для нових і вдосконалення наявних інститутів непрямої демократії.

Створення нових умінь у громадян і представників органів влади. Щоб окремі успішні дії громадських організацій стали інститутом, потрібно створити або передати представникам органів влади та громадян уміння, які відтворюють успішні дії. Так, знання та навички проведення публічних консультацій, які можна передати представникам влади та громадських організацій, дадуть змогу організувати обговорення альтернатив державної політики або наслідків політичних рішень серед зацікавлених сторін.

Вплив на ухвалення нормативних актів. Щоб інститути непрямої демократії були легітимними, для їх впровадження в суспільне життя потрібні відповідні зміни в законодавчих або нормативних актах. Аби цей процес змін був системним, його потрібно інституціоналізувати завдяки використанню засобів публічної політики.

Проведення повноцінних кампаній з публічної політики. Системний і цілеспрямований процес змін та ефективного впровадження демократичних інститутів у суспільне життя можливо забезпечити в рамках цілісних і повноцінних кампаній з публічної політи-

ки, які повинні охоплювати весь процес змін – від визначення суспільних проблем до впровадження політичних рішень, оцінки наслідків і змін у законодавстві [1, с. 24–25].

Для цього представникам НДО потрібно оволодіти певними вміннями. З-поміж них найважливіші:

Проведення досліджень з аналізу державної політики. Щоб ефективно впливати на процеси розроблення та ухвалення рішень, забезпечувати визначення, представлення та захист інтересів різних суспільних груп і бути реальним партнером для органів влади та громадян, громадські організації повинні у своїй діяльності спиратися на результати досліджень з аналізу політики.

Дослідження з аналізу політики забезпечують громадські організації інструментами аргументації та впливу на процеси розроблення та ухвалення рішень, є предметом змістовних і результативних публічних консультацій і дебатів, визначають рівень довіри до громадських організацій як до незалежного голосу та учасника процесів розроблення та ухвалення рішень.

Організація суспільного діалогу. В Україні щороку в різних містах і регіонах відбувається багато комунікативних заходів за участі представників органів влади та громадськості (громадських слухань, форумів та ін.), які, однак, не мають впливу на процес суспільної трансформації. Це відбувається тому, що ці заходи не спираються на результати аналітичних і соціологічних досліджень, не структуровані та не є частиною довгострокових проектів і програм, спрямованих на суспільну трансформацію. Тому громадським організаціям потрібно вміти організувати ефективну комунікацію між представниками різних груп інтересів і через них впливати на стан суспільної трансформації.

Організація співпраці з органами влади й експертами ззовні. Успіх впровадження результатів досліджень і публічних заходів залежить від того, наскільки представників органів влади й експертів ззовні було залучено до підготовки й обговорення основних положень аналітичних документів і розроблених рекомендацій.

Протистояння громадських організацій органам влади – це неефективна стратегія в умовах суспільних змін. Тільки співпраця між органами влади та громадськими організаціями спроможна забезпечити реальні зміни.

Організація робіт у проектах. Організація робіт у формі проектів – основний складник у сфері публічної політики. Тому спроможність до розроблення та реалізації проектів є умовою ефективної діяльності громадських організацій. У більшості українських громадських організацій працюють представники гуманітарних спеціальностей, які недостатньою мірою володіють засадами проектного менеджменту. Тому потрібно передавати знання і навички організації робіт у проектах представникам громадських організацій.

Супровід розроблення та впровадження стратегій і програм. Спроможність розробляти стратегії та програми в умовах суспільної трансформації обов'язкова і для органів влади, і для громадських організацій. У тоталітарній системі державного управління розроблення стратегій і програм – привілей правлячої верхівки. Тому після здобуття незалежності Україна не мала досконалої системи навчання стратегічному плануванню. Зараз більшість органів влади та громадських організацій відчують потребу в розробленні власних стратегій і програм розвитку, однак відповідних знань і навичок у них ще недостатньо, особливо на місцевому рівні.

Передавання вмінь іншим громадським організаціям і здатність працювати в мережах. Впровадження засобів публічної політики має суспільний сенс, якщо воно масове і до цього процесу залучено органи влади різних рівнів і представників усіх груп інтересів у суспільстві. Таке масштабне завдання може виконати лише мережа організацій, яка у своїй діяльності використовує засоби публічної політики та передає свої знання й навички іншим. Таку мережу потрібно створювати через залучення та навчання громадських організацій, вироблення їхньої спроможності до роботи в мережах і використання спільного ресурсу [1, с. 25–29].

Сформовані знання і вміння, потрібні представникам НДО для впливу на вироблення ефективної партійної (місцевої) політики, тісно пов'язані з відповідними механізмами та процедурами їх застосування. Це передусім підготовка до участі та участь у виборчому процесі органів місцевого самоврядування як вияв прямої демократії. Окрім того, до основних механізмів і процедур впливу НДО, що забезпечуватимуть формування та впровадження ефективної партійної (місцевої) політики, належать:

- громадське лобіювання:
 - підготовка рекомендацій щодо діяльності партійних організацій, місцевих органів влади на засадах дослідження партійної (місцевої) політики;
 - обговорення проблем із зацікавленими сторонами за участі ЗМІ;
 - надання вироблених рекомендацій зацікавленим сторонам і спонукання до їх реалізації;
- контроль (моніторинг) реалізації партійної (місцевої) політики та участь в управлінні змінами;

- проведення публічних заходів: місцевий референдум, збори громадян, громадські звернення, ініціативи, слухання, обговорення, дебати, семінари, акції підтримки (протесту), робочі зустрічі, прес-конференції та ін.;
- інформування громадськості про формування та впровадження партійної політики.

Застосування НДО таких механізмів і процедур впливу на політичні процеси з урахуванням конкретної ситуації в регіоні сприятиме виробленню партійної (місцевої) політики.

Публічність у виборчому процесі.

Відповідно до ст. 71 Конституції України, “вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування” [4, с. 22].

Вибори народних депутатів України, як зазначено у відповідному законі, здійснюються на засадах пропорційної системи з обранням депутатів у багатомандатному виборчому загальнодержавному окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків політичних партій [6, с. 3].

Аналогічно обирають депутатів міських, районних у місті, районних, обласних рад, міст Києва і Севастополя, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Особливістю є те, що депутатів місцевих рад та АРК обирають за виборчими списками від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідного міста, району, області, АРК [5, с. 3–4].

Громадяни, відповідно до ст. 3 Конституції, для здійснення і захисту своїх прав і свобод, задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів мають право об'єднуватися в громадські організації [4, с. 13].

Отже, в Україні створено належну законодавчу базу для прямої демократії, де визначено права громадян і громадських організацій щодо участі у виборчому процесі.

Щодо практичної діяльності НДО у виборах, то тут, відповідно до завдань проекту, треба спочатку визначити роль і місце НДО в обранні депутатів місцевих рад. У виборчому процесі до місцевих органів влади НДО можуть бути задіяні в таких схемах:

1. Громадська організація впродовж усієї виборчої кампанії є незалежною і рівновіддаленою від місцевих організацій політичних партій (блоків), які висунули кандидатів у депутати та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, а також – від органів державної влади та місцевого самоврядування. У цьому разі НДО зазвичай залучені до виконання конкретного проекту міжнародною донорською організацією.
2. Громадська організація розпочинає свою діяльність у виборчому процесі як незалежна. На певному етапі виборчої кампанії переходить до відкритої підтримки однієї чи кількох політичних сил у регіоні, які близькі за ідеологією та найбільшою мірою врахували у своїх програмних документах потреби, інтереси, сподівання громадян і практично реалізують ці програмні пріоритети.
3. Громадська організація, створена за підтримки певних політичних сил, активно лобює їхні інтереси.

Вибори 2006 року засвідчили, що громадські організації мають певну вагу й спроможні реально відстоювати права громадян [8, с. 4].

Саме громадські організації, а також чесні журналісти та небайдужі громадяни виявилися головними опонентами тих органів влади і політичних партій, що порушували виборче законодавство. Вони забезпечували поширення правдивої інформації про вибори та сприяли усвідомленому вибору громадян.

Більшість відомих в Україні громадських організацій достатньо професійно виконували свою функцію здійснення громадського контролю за виборчим процесом.

До найпоширеніших видів діяльності громадських організацій під час виборчої кампанії належать такі:

- інформаційно-мобілізаційні акції: інформування виборців щодо різних аспектів виборчої кампанії та виборчих прав громадян, мобілізація виборців та активізація їхньої участі у виборах;
- проведення публічних обговорень програм політичних партій (місцевих партійних організацій), партійних пріоритетів і механізмів їх реалізації, задекларованих у партійних програмах;
- правозахисна діяльність: консультування виборців та учасників виборчого процесу щодо захисту їхніх виборчих прав;
- моніторингова діяльність: стеження за партійними заходами, дотриманням виборчого законодавства, перевірка виборчих списків, спостереження на виборчих дільницях, у тому числі в день голосування, проведення електоральних соціологічних досліджень;

- просвітницька діяльність: правова й організаційна підготовка спостерігачів, правова підготовка членів виборчих комісій.

Можна також відзначити особливі риси проектів, здійснюваних громадськими організаціями під час виборчої кампанії, а саме:

- широка участь добровольців у громадських організаціях навіть попри те, що загалом волонтерський рух в Україні не розвинений;
- чималий суспільний розголос діяльності (наприклад, акцій перевірки списків виборців, масового розповсюдження інформаційних і просвітницьких матеріалів, проведення масових акцій та ін.) [8, с. 5].

Більшість організацій громадянського суспільства успішно співпрацювали з партнерськими організаціями та створили коаліції. Співпраця між організаціями давала змогу об'єднати зусилля і ресурси, не дублювати дії, а також організувати здійснення проектів на більшій території. Найвідомішими коаліціями та мережами були Комітет виборців України, громадянське об'єднання "ПОРА", різноманітні центри політичних і соціологічних досліджень. Однак навіть таким потужним мережам громадських організацій не вдалося надати достатньої інформації про ділові та моральні якості кандидатів у депутати від політичних партій для свідомого вибору громадян.

Таким чином, участь НДО у виборчому процесі визначається здебільшого їхнім статусом щодо основних суб'єктів виборчого процесу. Діяльність цих громадських організацій може бути спрямованою і на підтримку певних політичних сил, і на неупереджений вплив на суб'єктів виборчого процесу щодо формування і впровадження ефективної партійної політики в інтересах тери-

торіальної громади та розвитку відповідного регіону.

Однак у кожному разі успішна діяльність НДО у виборчому процесі має почина-

тися з аналізу партійної, місцевої (державної) політики, передвиборних програм політичних партій та їхніх місцевих організацій.

Інформування громадськості про партійну політику

Один з чинників впливу НДО на здійснення партійної політики – інформування громадян про її розроблення та впровадження.

Відповідно до ст. 9 Закону “Про інформацію”, “усі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій”.

Зацікавленими сторонами в поширенні й отриманні інформації про партійну політику передусім є політичні партії (партійні організації), громадськість, органи влади, а також недержавні громадські організації, аналітичні центри та інші групи інтересів.

Політичні партії (партійні організації) найбільше зацікавлені в налагодженні зв'язків із громадськістю і формуванні у масовій свідомості привабливого іміджу політичної сили та її лідерів. Нині вже всім зрозуміло, наскільки важливо демонструвати громадськості свою соціальну корисність і важливість. “Ніщо не може мати успіху, якщо громадська думка проти, і ніщо не може провалитися, якщо громадська думка – за”, – казав Авраам Лінкольн.

Утім, громадська думка може змінюватися внаслідок впливу багатьох чинників: появи нової інформації, певних подій та ін. Тому політичні партії мають постійно

підтримувати свій позитивний образ, не лише втримуючи вже здобутих прихильників, а й намагаючись залучити на свій бік тих, хто вагається, та опозиційно налаштованих.

Використання засобів масової інформації (друкованих видань, телебачення, радіо, інтернету) створює найсприятливіші умови для впливу на масову свідомість. За допомогою ЗМІ навіть про невеликий захід може дізнатися багато людей. А якщо цю подію ще й подано у сприятливому для політичної сили ракурсі, з наголосом на позитиві та приглушенням негативу, то вплив певного повідомлення на респондентів буде ще більшим. Заходи, проведені відповідно до ретельно розробленої системи, створюють усталений позитивний образ. Такі технології використовує більшість політичних сил, залучаючи для цього фахівців у галузі зв'язків із громадськістю та масових заходів.

Штучно сформований у такий спосіб імідж партії переслідує єдину мету – привабити якомога більше громадян задля приходу до влади та здебільшого не відповідає справжнім намірам партії. Представники влади, які пов'язані з певною політичною силою і мають вплив на деякі ЗМІ, теж зацікавлені у тенденційному висвітленні подій в інтересах своєї політичної сили.

Громадянам як зацікавленій стороні для усвідомленої підтримки однієї з партій (партійних організацій) потрібна об'єктивна інформація про їхню діяльність.

Таку інформацію широкому загалу можуть надати неурядові громадські організації, аналітичні центри, які переймаються цією проблемою і незаангажовані жодною з політичних сил. Основою такого інформування є здійснювані НДО аналіз політики і моніторинг діяльності політичних партій та їхніх організацій, що проводяться зазвичай у рамках певних проєктів.

Результати проведення моніторингу на критеріальній основі відповідно до розробленої МЦПД методика дають підстави для об'єктивного висвітлення партійної діяльності, її аналізу й оцінки.

Розглянемо можливі підходи НДО до інформування громадськості як чинника впливу на партійну політику на різних етапах її формування та впровадження.

У передвиборний період – під час формування засад партійної політики – значущим для виборців буде оприлюднення даних з аналізу її змісту, а також намірів щодо реалізації партійних пріоритетів.

Тут основою інформаційних повідомлень можуть бути результати досліджень і публічних обговорень партійних програм, що даватимуть відповіді на такі питання:

- якою мірою в передвиборних партійних програмах враховано потреби, інтереси та сподівання громадян;
- наскільки чітко в передвиборних програмах визначено пріоритети партійної політики в основних сферах суспільного життя;
- якою мірою збігаються положення передвиборних програм політичних партій і міських партійних організацій;

- як конкретизовано у передвиборних програмах механізми реалізації запропонованих пріоритетів (засоби, ресурси, терміни);

- якою мірою залучено НДО, аналітичні центри, експертів і представників груп інтересів до обговорення актуальних проблем, що мають увійти в передвиборні програми.

Мета таких повідомлень у передвиборний період не тільки інформувати громадян про вироблення партійної політики, підвищувати їхню політичну активність, а й призвичаювати політичні партії до більшої відповідальності, до думки, що програмні пріоритети й обіцянки, дані виборцям, мають виконуватися. До того ж формується громадська думка про те, що є структури, які систематично відстежуватимуть і оприлюднюватимуть результати формування партійної політики.

Такий підхід спонукатиме політичні сили до впровадження процедур публічної політики, в тому числі – до обговорень актуальних проблем партійної політики із залученням усіх зацікавлених сторін. Це сприятиме розробленню досконаліших партійних програм з урахуванням нагальних проблем розвитку регіону, а також потреб, інтересів і сподівань громадян. А отже, і прийняттю адекватних програм економічного та соціального розвитку регіону (міста) і збалансованого бюджету для їх виконання.

У міжвиборний період інформування громадськості про партійну політику НДО здійснюють на основі проведення моніторингу, що пов'язаний з її впровадженням і має на меті інші пріоритетні завдання щодо попереднього етапу. Це передусім моніторинг вияву змін, що відбулися за результатами діяльності організацій партії (блоків) в основних сферах суспільного життя: управління містом і місцеве самоврядування, економіка,

екологія, культура, соціальна та нормативно-правова сфери. Тут варто зауважити, що зміни у цих сферах порівнюватимуть із задекларованими у партійних програмах пріоритетами та обіцянками. На особливу увагу заслуговує діяльність тих політичних сил, які здобули перемогу на виборах і створили більшість у місцевих радах.

Важливий складник моніторингу, що трансформуватиметься в інформаційні повідомлення, – відстежування та аналіз діяльності партійних організацій безпосередньо в територіальній громаді. До основних заходів, що віддзеркалюють таку діяльність, належать: суспільний діалог, приймання громадян, масові акції, партійне звітування та ін.

Моніторингом потрібно охопити також діяльність створених партійних фракцій (груп) у місцевій раді. З інформаційних повідомлень про діяльність ради громадянам було б важливо дізнатися: як представники політичних партій у раді, за які проголосували виборці, обстоюють партійні пріоритети, інтереси та потреби громадян; яким чином партійні фракції (групи) впливають на публічність і прозорість процедури ухвалення рішень радою; які результати ухвалення найбільш значущих для громади рішень отримано радою в режимі поіменного голосування (бюджет, землевідведення, приватизація, інвестиції та ін.); з яких проблем і з якою періодичністю організації партій планують звітуватися і як звітують перед виборцями.

Інформування громадськості про партійну діяльність на таких засадах забезпечуватиме вдосконалення партійної політики, перетворення її на відкритий для громадян і підконтрольний їм процес, сприятиме досягненню таких результатів:

- започаткуванню та розвитку процедур публічної політики;

- здійсненню самоаналізу партійної діяльності й оцінки її ефективності іншими суб'єктами;
- організації звітування перед виборцями за виконання пріоритетних завдань, задекларованих у партійних програмах;
- проведенню публічних обговорень щодо проблем і результатів впровадження партійної політики та осмислення нових викликів, що їх поставило життя;
- підвищенню рівня політичної активності громадян та їхньої обізнаності щодо змісту партійних програм і пріоритетів партійної політики;
- налагодженню усталених зв'язків між громадськістю та партійними організаціями.

Застосування НДО таких підходів до інформування громадян сприятиме перетворенню політики на більш відкритий і прозорий процес, коли її формування стає не тільки справою політиків, а й усіх тих, хто відчуватиме на собі результати впровадження політики.

Така діяльність НДО підвищує їхній авторитет (серед громадян, груп інтересів, органів влади та представників ЗМІ) як інституції, що здатна ефективно впливати на партійну політику в інтересах територіальної громади і всіх зацікавлених сторін.

Особливо важливим є налагодження стосунків зі ЗМІ. НДО потрібно викликати інтерес преси. Цей інтерес має базуватися на компетентності НДО у здійсненні аналізу політики й об'єктивності її моніторингу, оперативності в наданні ЗМІ цікавої і соціально-корисної інформації, створенні сприятливих умов для роботи преси.

Виняткову увагу потрібно приділяти висвітленню в засобах масової інформації подій з організованих НДО публічних заходів (публічні обговорення, дебати, круглі столи, прес-конференції та ін.), де стикаються позиції різних зацікавлених сторін, обговорюються альтернативні варіанти вирішення нагальних проблем, формується громадська думка щодо аргументованості

ухвалення владою тих чи тих рішень в основних сферах суспільного життя, соціальної корисності цих рішень.

Отже, об'єктивне інформування громадськості про партійну політику – важливий чинник впливу на неї, удосконалення процесів її формування та впровадження на основі відкритості, прозорості, публічності.

Аналіз та оцінювання передвиборних партійних програм (методика)

Пропорційна система виборів і диференціація передвиборних програм

Пропорційна система виборів, за якою вперше в Україні проведено виборчу кампанію 2006 року, передбачає, що політичні партії (блоки), які виявили бажання стати суб'єктами виборчого процесу, розробляють і можуть подавати до виборчих комісій кілька передвиборних програм.

На виборах народних депутатів України (парламентські вибори) політичні партії (блоки) подають до Центральної виборчої комісії передвиборну програму загальнодержавного рівня. У ній висвітлюється головна мета, партійні пріоритети в основних сферах суспільного життя та механізми вирішення окреслених завдань. ЦВК реєструє та оприлюднює такі програми через засоби масової інформації.

На виборах органів місцевого самоврядування місцеві партійні організації політичних партій (обласна, Кримська республіканська, міські Київська та Севастопольська, міська, районна, районна в місті) подають до відповідних тери-

торіальних виборчих комісій свої передвиборні програми. У цих програмах партійні організації конкретизують пріоритети загальнопартійної передвиборної програми, визначають основні напрями розвитку області, міста, району, способи вирішення проблем громади та засоби, ресурси і терміни вирішення окреслених завдань.

У першому і другому випадках партія (партійна організація) може створювати з іншими політичними силами виборчий блок політичних партій. Вони спільно розробляють і подають до виборчих комісій передвиборні програми блоку.

Усі ці програми мають підлягати аналізу й оцінці суб'єктами громадянського суспільства та моніторитися ними з використанням певних методик. Суспільство зацікавлене в отриманні об'єктивних даних щодо практичного виконання партіями, їхніми організаціями основних програмних положень, тих обіцянок, які політичні структури дали виборцям.

Методика аналізу й оцінювання передвиборних програм місцевих організацій політичних партій (блоків)

У межах запропонованої методики розглянуто підходи до аналізу й оцінки передвиборних програм місцевих організацій політичних партій. Враховано безпосередній вплив, що чинять на діяльність своїх партійних організацій полі-

тичні партії України в перебігу вироблення та впровадження партійної політики.

Методику розроблено як інструментарій для використання його суб'єктами громадянського суспільства в інтересах впливу

на партійні структури щодо створення ними досконаліших партійних програм, формування та впровадження ефективної партійної (місцевої) політики на засадах її прозорості та публічності.

Потреба розроблення методики

Потреба зумовлена низкою чинників:

- недосконалістю і неконструктивністю більшості передвиборних програм місцевих організацій партій, перенасичення їх популістськими гаслами та емоційними виразами;
- недостатньою теоретичною розробленістю проблеми створення якісних партійних програм як системного комплексу, що дає змогу виконувати процедури аналізу, оцінки та моніторингу на засадах критеріального підходу;
- технологічною недосконалістю наявних вітчизняних методик аналізу й оцінки програм щодо їх практичного застосування представниками НДО, політичних партій, інших груп інтересів та окремими політично активними громадянами;
- певною складністю адаптації до наших реалій таких методик, що використовуються в країнах усталеної демократії;
- безвідповідальністю партійних організацій перед своїми виборцями за результати реалізації програмних положень, фактичною необов'язковістю систематичного звітування і застосування публічних процедур у виробленні політики;
- неготовністю більшості громадян бути активними суб'єктами публічної політики;

- відсутністю традицій публічного обговорення партійних програм представниками різних груп інтересів.

Споживча спрямованість методики: кому і для чого вона потрібна?

Громадянам, громадським організаціям, аналітичним центрам, іншим групам інтересів

На етапі формування програм і до їхнього ухвалення методика потрібна для:

- висування перед організаціями політичних партій своїх потреб та інтересів, які мають знайти чільне місце в партійних програмах;
- спонуки партійних організацій до включення в програми таких позицій: пріоритетних напрямів розвитку територіальної громади, що збігаються з інтересами громадян і зацікавлених сторін; конкретних механізмів реалізації пріоритетів;
- ініціювання публічних обговорень щодо вдосконалення партійної політики й обстоювання власних поглядів і переконань під час публічних обговорень;
- формування усвідомленого ставлення громадян до змісту програм та їхньої спрямованості;
- підвищення відповідальності місцевих організацій політичних партій перед виборцями за виконання задекларованих програмних положень;
- отримання базових знань щодо підготовки партійних програм та способів їх реалізації.

На етапі після ухвалення програм і до виборів для:

- виявлення ступеня відповідності програм потребам та інтересам громадян;
- зіставлення програм різних організацій політичних партій у перебігу публічних обговорень на основі використання передбачених методикою критеріїв;
- для здійснення усвідомленого вибору на користь тієї чи тієї партії під час голосування.

На етапі між виборами для:

- аналізу діяльності партійних організацій відповідно до прийнятої програми, оцінки та моніторингу її виконання, оприлюднення результатів;
- висування пропозицій партіям щодо вдосконалення партійної політики;
- підвищення власної інституційної спроможності впливати на партійну політику.

Політичним партіям (блокам)

На етапі формування програми методика потрібна для:

- залучення НДО та громадськості до обговорення актуальних проблем зацікавлених сторін і пропозицій щодо розроблення партійних програм;
- включення до партійних програм інтересів, потреб і сподівань громадян;
- визначення програмних пріоритетів в основних сферах суспільного життя;
- визначення конкретних механізмів реалізації пріоритетних програмних положень, відмови від популістських гасел;

- забезпечення відповідності змістів передвиборних програм політичних партій і місцевих партійних організацій (програма партії до виборів народних депутатів України – програма обласної, міської, районної, районної в місті організації партії до виборів депутатів місцевих рад) і дохідливості їх викладення;

- ефективності проведення публічних обговорень запропонованої партійної політики;

- ухвалення узгодженого з виборцями та групами інтересів варіанта партійної програми.

На етапі після ухвалення програми і до виборів для:

- отримання морального права переконувати громадян підтримати на виборах партію, яка висунула узгоджену з ними програму;

- аналізу отриманих результатів вивчення громадської думки щодо вдосконалення передвиборних програм, формування пропозицій до програми дій місцевих рад.

На етапі між виборами для:

- здійснення самоаналізу партійної діяльності та її моніторингу;

- організації звітування перед виборцями за виконання спільно визначених пріоритетних завдань у задекларовані терміни;

- проведення публічних обговорень щодо результатів, проблем впровадження партійної політики та нових викликів.

Використання методики спрямовано на задоволення потреб та інтересів територіальної громади загалом, а саме для:

- підвищення рівня політичної активності громадян та їхньої обізнаності щодо змісту партійних програм і пріоритетів партійної політики;
- налагодження усталених зв'язків між громадськістю та організаціями політичних партій у перебігу вироблення та впровадження партійної політики;
- перетворення громадян з пасивних об'єктів підтримки вироблених владою рішень на активних суб'єктів формування партійної та місцевої політики і впливу на втілення її в суспільне життя;
- взяття партійними організаціями на себе відповідальності перед громадянами за реалізацію узгодженої партійної політики;
- здійснення громадянами систематичного контролю щодо дотримання та виконання організаціями політичних партій взятих на себе зобов'язань;
- постійного вдосконалення партійної політики через започаткування та розвиток процедур публічної політики.

Таким чином, вирішення зазначених проблем з використанням наведених підходів до аналізу, оцінки та моніторингу партійних програм стає механізмом, що стимулює здійснення прозорої партійної політики на всіх етапах її розвитку (формування, впровадження, вдосконалення) за рахунок підвищення інституційної спроможності громадських організацій у цій сфері та застосування процедур публічної політики.

Проблеми аналізу партійних програм та їх оцінки

Аналіз партійних програм

Результати ознайомлення з більшістю передвиборних програм організацій політичних партій в Україні свідчать, що підходи до їх складання вкрай різноманітні. Це стосується і структури, і змісту, і рівня узагальненя, і обсягу, і стилю викладення.

Складності аналізу програм за цих обставин пов'язані, з одного боку, з потребою врахування всіх зазначених раніше особливостей. З іншого – з можливістю виокремлення в них універсальних смислових блоків, які забезпечать повноту охоплення змісту, технологічність і достатню об'єктивність аналізу. Відтак виникає низка проблем.

Проблема структуризації: за якою ознакою потрібно розчленувати партійну програму на окремі її складники.

Проблема універсальності змістових складників: як досягти рівня універсальності окремих складників, що забезпечуватимуть охоплення основного змісту будь-якої програми в головних сферах суспільного життя.

Проблема деталізації: як забезпечити подальшу системну деталізацію змістових блоків на показники, за якими можна оцінити кожний з них і якість програми загалом.

Оцінка партійних програм

Оцінка партійних програм є результатом процесу їх оцінювання. Оцінити програму означає визначити її суспільну вартісність і цінності відповідно до прийнятих показників (критеріїв).

Оцінювання програм передбачає вирішення таких проблем.

Проблема мети: задля яких загальних цілей здійснюється оцінювання?

Проблема організації: хто повинен здійснювати оцінювання і як воно має бути організовано?

Проблема критеріїв: за якими якісними і кількісними показниками має оцінюватися цінність програми?

Проблема стандартизації: в якому форматі має бути охарактеризовано й описано оцінювану програму?

Проблема корисності: як використовуватимуться результати оцінювання? Як їх застосовувати на практиці?

Вирішення цих проблем сприятиме створенню такої універсальної методики, за допомогою якої здійснюватиметься об'єктивніший аналіз та оцінювання партійних програм і відкриватимуться можливості для їх обґрунтованого вдосконалення.

Основи розроблення методики

У методичці поєднано основні підходи до створення подібних продуктів, що застосовуються в світовій практиці для отримання конкретних результатів, у тому числі: контент-аналіз, порівняльний, кількісний, якісний, функціональний аналіз. Тут перевагу надано кількісному аналізу як такому, що найповніше відповідає досягненню окреслених цілей.

Сутність кількісного аналізу

Цей метод у нашому контексті передбачає порівняння основних положень передвиборної партійної програми з певною системою розроблених показників. Тобто якістю програми є показником відповідності її змісту системі об'єктивних критеріїв. А кількісний аналіз уособлює процедури щодо оцінювання прояву цих критеріїв у тексті кожної з програм.

Що оцінюється в програмах

За результатами вивчення та контент-аналізу передвиборних програм організацій політичних партій у регіоні (місті) потрібно виокремити головну мету партії, топ-тему передвиборної програми та пріоритети, представлені в ній.

Виокремлення таких пріоритетів розробники методики пов'язують з ана-

лізом задекларованих у партійних програмах намагань вирішити нагальні проблеми громадян (регіону) у найбільш важливих сферах суспільного життя, а саме: місцеве самоврядування; економічний розвиток; права, свободи, соціальні гарантії громадян і надання якісних послуг; екологічна безпека, чистота та збереження довкілля; духовно-культурні потреби населення. У межі цих сфер, як засвідчує досвід попередніх досліджень, найбільш органічно вміщуються основні положення будь-якої передвиборної програми регіональної партійної організації, що й підлягатиме оцінюванню.

Критерії оцінки програм

Головне завдання організацій політичних партій – перетворення приватних інтересів окремих громадян і зацікавлених сторін у межах територіальної громади на їхній сукупний політичний інтерес і його обстоювання з урахуванням стратегічного курсу партії. Такі інтереси мають бути досліджені і віддзеркалені в партійній програмі. Це є основою для виокремлення першого критерію. **Перший критерій** – відповідність змісту програми потребам, що здебільшого турбують громадян, їхнім інтересам і сподіванням.

Окрім висвітлення в передвиборній програмі проблем, що турбують громадян, партійна організація має визначитися із загальним стратегічним курсом і пріоритетами партійної політики в основних сферах суспільного життя регіону, територіальної громади. **Другий критерій** – ступінь визначеності стратегічного курсу та пріоритетів партійної політики.

Наступним показником, що суттєво підвищує відповідальність організації партії перед виборцями, має стати відповідь на запитання: “Яким чином ця партійна структура планує вирішити пріоритетні завдання?” **Третій критерій** – ступінь конкретизації запропонованих у програмі механізмів реалізації пріоритетних програмних положень: засоби, ресурси, терміни.

Передвиборні програми місцевих партійних організацій за своїми голов-

ними положеннями мають відповідати змісту передвиборної програми політичної партії та розвивати їх з урахуванням особливостей окремого регіону (міста). Партія має бути послідовною у формуванні партійної політики. **Четвертий критерій** – ступінь відповідності положень передвиборних програм партії та місцевої партійної організації.

Свідчення якості партійної програми – дохідливість викладення її змісту. Програма має бути розрахована на ознайомлення з нею різних верств населення, а також орієнтована щодо стилю викладення і вживання термінів на пересічного громадянина, який міг би у першому читанні зрозуміти зміст її основних положень. **П'ятий критерій** – ступінь дохідливості викладення змісту партійної програми [9].

Оцінювання якості партійних програм

За результатами проведення попередніх процедур виокремлено основні складники партійних програм і критерії їхньої оцінки. Це дає змогу визначити ступінь відповідності змісту будь-якої програми зазначеним критеріям, тобто оцінити якість програми.

Загальна модель оцінювання програм має такий вигляд (див. Схему 2).

Систематизація критеріїв

Критерії оцінки якості програм в узагальненому вигляді наведено на схемі (див. Таблицю 2). Їх зведено в два ієрархічні рівні (по вертикалі і п'ять змістових блоків (по горизонталі). Кожний зі змістових блоків розчленовано для подальшої оцінки на п'ять відповідних показників. Тобто йдеться про певні універсальні критерії, за якими власне й оцінюватиметься якість програми [9, с. 7]. Кож-

ний з критеріїв наведеної системи відповідно пронумеровано (від 1 до 30).

Таким чином, здійснення систематизації критеріїв дає цілісну картину структурованих вимог до якості передвиборної партійної програми і створює передумови для її кількісної оцінки.

Деталізовані показники якості програми

Для глибшого осягнення користувачами методики внутрішнього змісту, яким міг би бути наповнений кожний зі змістових блоків програми, розробники запропонували певний набір показників. Ці показники є результатом аналізу й узагальненні більш як 60 передвиборних програм місцевих організацій політичних партій України, а також кількох програм політичних партій країн усталеної демократії.

Схема 2. Загальна модель оцінювання якості передвиборних програм місцевих організацій політичних партій



Варто одразу наголосити, що такі показники не можуть бути максимально конкретизованими і стандартизованими, бо більшу частину з них виокремлюють за результатами проведення опитувань громадської думки щодо потреб, інтересів і сподівань громадян, соціальних груп, які

належать до окремої територіальної громади.

Поза тим наведемо набір деталізованих показників як результат зазначеної раніше процедури аналізу й узагальнень змісту партійних програм (див. Таблицю 3).

Алгоритм розрахунку інтегральної якості програми

Суть оцінювання партійної програми та визначення її інтегральної оцінки полягає в порівнянні змісту конкретної програми з показниками, що характеризують її якість як системного утворення (див. Таблицю 2).

Основою процедури безпосереднього оцінювання програми є аргументоване виставлення балів користувачами методики за кожним з критеріїв другого рівня ієрархічної системи (критерії №№ 1–25), наведених у Таблиці 2. Оцінювання здійснюється у чотирибальній шкалі (“5”–“2”).

Цю процедуру виконують регіональні експерти методом зіставлення програмних положень з показниками якості, що виконують роль своєрідних еталонів, з наступним виставленням балів. Бал “5” відповідає такому стану того чи того програмного положення, яке максимально наближене до еталона. А бал “2” виставляють за повної відсутності в партійній програмі відповідного положення (немає що порівнювати з еталоном), що прирівнюється до нуля. Решту оцінок із цього інтервалу експерти призначають відповідно до розробленої методики. Так, балом “4”, наприклад, оцінюють програмне положення, розкриття змісту якого не менш як на 2/3 основних показників відповідає еталону. А балом “3” – не менш як на одну третину. Доцільно використовувати і десяті частки бала, коли експерт вважає таку свою оцінку більш точною та об’єктивною і готовий аргументувати власну позицію з цього приводу. Оцінки за кожним з критеріїв узгоджують на засіданні експертної групи за відповідною методикою.

Інтегральна оцінка обчислюється як середньоарифметична за виявом критеріїв №№ 1–25 щодо кожної конкрет-

ної передвибірної програми місцевої організації політичної партії. Результати оцінювання висвітлено в Розділі 3 цього посібника.

Оцінка програм з використанням методики створює сприятливі передумови для здійснення моніторингу щодо ефективності реалізації партіями програмних пріоритетів.

Методика є також інструментарієм, застосування якого чітко окреслює предмет публічних обговорень – досконалість програми – під час їх проведення. Це робиться з позиції якісного і кількісного аналізу партійних програм.

Методика сприяє підвищенню ефективності партійної політики внаслідок застосування до неї процедур публічної політики. Вона є спонукою для усвідомленого висунення громадянами своїх вимог до партій і чинником щодо обов’язковості виконання ними своїх обіцянок і систематичного звітування перед виборцями.

Методика є інструментом для аналізу, моніторингу й оцінки програм політичних партій. Вона містить стимулювальну функцію щодо вдосконалення партійних програм, підвищення їхньої якості. Передусім за рахунок критеріальних вимог до змістового наповнення програм, а саме: відповідності основних програмних положень потребам та інтересам громадян; виразності стратегічного курсу та визначеності партійних пріоритетів розвитку громади; конкретизації механізмів щодо реалізації пріоритетів; дохідливості викладення змісту програм.

Методика дає змогу кількісно оцінити якість партійної програми, здійснити її поглиблений аналіз, а також дати відповіді на питання, в чому полягають її основні вади та яким чином їх можна усунути.

Таблиця 2. Система критеріїв оцінки якості передвиборних програм місцевих організацій політичних партій

Ієрархічні рівні системи критеріїв		
0	1	2
Інтегральний показник (якість програми)	Рівень представлення в програмі пріоритетів у сфері місцевого самоврядування, управління регіоном (містом)	26 Відповідність змісту програми проблемам, що турбують громадян 1
		Виразність пріоритетів і курсу, визначених у партійній програмі 2
		Ступінь конкретизації запропонованих у програмі механізмів реалізації партійних пріоритетів (засоби, ресурси, терміни) 3
		Відповідність передвиборних програм партії та місцевої організації 4
		Доходливість викладення змісту партійної програми 5
	Рівень представлення в програмі пріоритетів у сфері економічного розвитку регіону (міста)	27 Відповідність змісту програми проблемам, що турбують громадян 6
		Виразність пріоритетів і курсу, визначених у партійній програмі 7
		Ступінь конкретизації запропонованих у програмі механізмів реалізації партійних пріоритетів (засоби, ресурси, терміни) 8
		Відповідність передвиборних програм партії та місцевої організації 9
		Доходливість викладення змісту партійної програми 10
	Рівень представлення в програмі пріоритетів у сфері забезпечення прав, свобод і соціальних гарантій громадян, надання якісних послуг у регіоні (місті)	28 Відповідність змісту програми проблемам, що турбують громадян 11
		Виразність пріоритетів і курсу, визначених у партійній програмі 12
		Ступінь конкретизації запропонованих у програмі механізмів реалізації партійних пріоритетів (засоби, ресурси, терміни) 13
		Відповідність передвиборних програм партії та місцевої організації 14
		Доходливість викладення змісту партійної програми 15
	Рівень представлення в програмі пріоритетів у сфері екологічної безпеки, забезпечення чистоти та збереження довкілля в регіоні (місті)	29 Відповідність змісту програми проблемам, що турбують громадян 16
		Виразність пріоритетів і курсу, визначених у партійній програмі 17
		Ступінь конкретизації запропонованих у програмі механізмів реалізації партійних пріоритетів (засоби, ресурси, терміни) 18
		Відповідність передвиборних програм партії та місцевої організації 19
		Доходливість викладення змісту партійної програми 20
Рівень представлення в програмі пріоритетів щодо забезпечення духовно-культурних потреб населення регіону (міста)	30 Відповідність змісту програми проблемам, що турбують громадян 21	
	Виразність пріоритетів і курсу, визначених у партійній програмі 22	
	Ступінь конкретизації запропонованих у програмі механізмів реалізації партійних пріоритетів (засоби, ресурси, терміни) 23	
	Відповідність передвиборних програм партії та місцевої організації 24	
	Доходливість викладення змісту партійної програми 25	

Таблиця 3. Набір показників для оцінки змісту передвиборних програм місцевих організацій політичних партій за основними сферами суспільного життя (варіант)

Пріоритети партійної політики в основних сферах суспільного життя на місцевому рівні	Деталізовані показники, що віддзеркалюють сутність пріоритетів передвиборних партійних програм і які партії можуть запропонувати виборцям
1. Система управління містом, місцеве самоврядування	Застосування владою процедур публічної політики: залучення громадян та їх об'єднань до розроблення важливих рішень місцевої політики (місцевий референдум, збори громадян, громадські звернення, ініціативи, громадські ради при виконавчих органах влади, громадські слухання, обговорення)
	Прозорість у діяльності місцевої влади (прозоре формування та використання бюджету; процедури ухвалення рішень за участі громадськості; прозорість у відведенні земельних ділянок, приватизації об'єктів; звітування чиновників про свої доходи та витрати; усунення корупції в системі управління регіону, міста; забезпечення безперешкодного отримання громадянами інформації, документів)
	Верховенство права (прозорість, чесність і вільність виборів; дотримання законності в системі управління містом, місцевого самоврядування; незалежність судів від місцевої влади; реальне забезпечення прав і свобод громадян)
	Створення умов щодо діяльності місцевих організацій політичних партій (що увійшли і не увійшли до складу місцевої ради) і недержавних громадських організацій (виділення приміщень під офіси, громадські приймальні, залучення НДО до реалізації місцевих програм, вільний доступ муніципальних ЗМІ до отримання інформації)
	Незалежність місцевих ЗМІ: надання представникам ЗМІ можливості отримувати потрібну інформацію щодо діяльності місцевих органів влади, політичних партій, НДО, інших груп інтересів; усунення цензурних перепон; зменшення впливу власників ЗМІ на творчу діяльність журналістів
	Створення умов для діяльності опозиції в місцевій раді (керівництво відповідними комітетами та постійними комісіями в місцевій раді; надання трибуни під час проведення сесії ради; забезпечення права регулярного використання місцевих ЗМІ)
	Підтримка діяльності суб'єктів громадянського суспільства (органів самоорганізації населення за місцем проживання, недержавних громадських організацій, недержавних засобів масової інформації: розміщення, організація, навчання, робота громадських приймалень, консультативних пунктів)
	Систематична звітність влади (місцевих організацій партії) про результати виконання програми дій (передвиборних партійних програм), про свій внесок у зміцнення демократичних засад суспільного життя, задоволення потреб та інтересів територіальної громади
	Сприятливість суспільно-політичної ситуації в регіоні (місті) вирішенню нагальних проблем в основних сферах суспільного життя
	Урахування в програмах потреб, інтересів і сподівань виборців

>> продовження таблиці на наступній сторінці

Пріоритети партійної політики в основних сферах суспільного життя на місцевому рівні	Деталізовані показники, що віддзеркалюють сутність пріоритетів передвиборних партійних програм і які партії можуть запропонувати виборцям
2. Забезпечення економічного розвитку регіону (міста)	<p>Підтримка місцевого товаровиробника, малого та середнього бізнесу, сприяння створенню конкурентного середовища</p> <p>Залучення інвестицій у розвиток пріоритетних галузей економіки, доступні кредити</p> <p>Впровадження енергоощадних технологій у виробництво та комунальну сферу</p> <p>Створення додаткових робочих місць</p> <p>Прозорий, конкурсний продаж об'єктів нерухомості</p> <p>Розширення економічних зв'язків з іншими регіонами</p> <p>Ефективна податкова політика</p> <p>Інноваційний розвиток територій</p> <p>Урахування в програмах потреб, інтересів і сподівань виборців, проблем регіону (міста)</p>
3. Пріоритети у сфері забезпечення прав, свобод і соціальних гарантій громадян, надання якісних послуг у регіоні (місті)	<p>Дотримання прав і свобод громадян, свободи слова і віросповідання, свободи вибору</p> <p>Захист прав власності фізичних і юридичних осіб</p> <p>Відповідність якості та вартості комунальних послуг</p> <p>Вирішення транспортних проблем, розвиток комунікацій</p> <p>Гідне медичне обслуговування, медичне страхування</p> <p>Створення рівних можливостей для отримання якісної освіти</p> <p>Опіка сім'ї, материнства і дитинства</p> <p>Гарантія прав найманих працівників на частину прибутку</p> <p>Підтримка молодіжних програм</p> <p>Забезпечення соціальним житлом категорій населення, які мають право на його отримання</p> <p>Місцева політика щодо підтримки найбільш вразливих верств населення</p> <p>Захист прав споживачів на місцевому рівні</p> <p>Забезпечення пільг і соціальних гарантій громадянам, для яких це право визначено чинним законодавством</p> <p>Урахування в програмах інтересів, потреб, сподівань громадян і проблем регіону (міста)</p>
4. Екологічна безпека, чистота та збереження довкілля	<p>Впровадження екологічно чистих, енергоощадних технологій виробництва</p> <p>Відновлення та збереження парків, ландшафтів, зелених зон, захисних смуг</p> <p>Вивезення та утилізація сміття</p> <p>Якість питної води</p> <p>Надійність очисних споруд</p> <p>Дотримання стандартів техногенної та радіаційної безпеки</p> <p>Заборона на розміщення в міській смузі небезпечних чи шкідливих виробництв</p> <p>Проведення відновлювальних і реставраційних робіт, пов'язаних з економічною безпекою</p>

>> продовження таблиці на наступній сторінці

Пріоритети партійної політики в основних сферах суспільного життя на місцевому рівні	Деталізовані показники, що віддзеркалюють сутність пріоритетів передвиборних партійних програм і які партії можуть запропонувати виборцям
	Проведення громадської незалежної експертизи проектів будівництва Урахування в програмах інтересів, потреб, сподівань громадян, проблем регіону (міста)
5. Забезпечення духовно-культурних потреб населення	Збереження та розвиток загальнонаціональних і місцевих традицій, української мови, літератури, культури Вільний розвиток мов і культур інших етносів Забудова міста з урахуванням історико-культурного середовища Вирішення транспортних проблем, розвиток комунікацій Подолання соціально ганебних явищ (алкоголізм, СНІД, наркоманія, туберкульоз, дитяча безпритульність, бідність) Гармонізація міжконфесійних і національних відносин Вільний доступ громадян до досягнень світової науки та культури Підтримка діяльності місцевих культурних, спортивних та оздоровчих центрів (кінотеатри, театри, концертні зали, спортивні споруди, музеї, профілакторії та ін.) Доступ громадян до достовірної інформації щодо місцевої політики Утвердження гуманістичних цінностей у всіх сферах життєдіяльності громади Урахування в програмах партій потреб, інтересів і сподівань виборців і проблем регіону (міста)

>> початок таблиці на попередніх сторінках

Методика не є догмою. Вона передбачає гнучке реагування на зміни, що відбуваються в суспільстві, територіальній громаді. З плином часу змінюються потреби й інтереси громадян, пріоритети суспільного життя та партійної політики. Проте

усталеними залишаються основні принципи розроблення таких методик. Це можна успішно використовувати в практичній діяльності політичних партій, громадських організацій, інших суб'єктів громадянського суспільства.

Методика моніторингу виконання передвиборних програм місцевими організаціями політичних партій (блоків)

Моніторинг діяльності місцевих організацій політичних партій можна розглядати як відстежування та систематизацію фактів, повідомлень і думок у сфері регіональної партійної політики, по-

в'язаних з функціонуванням політичних сил, а також результатів впливу такої діяльності на зміни в розвитку регіону, територіальної громади.

Основні засади підготовки та здійснення моніторингу

Ефективність моніторингу залежить від дотримання певних засад, на базі яких він має здійснюватися. До головних з них належать:

- знання особливостей історичного розвитку регіону (міста) та суспільно-політичної ситуації в ньому;
- ретельне вивчення й аналіз програми дій, затвердженої місцевою радою, і бюджетних показників, що забезпечують її виконання;
- дослідження та врахування під час здійснення моніторингу інтересів, потреб і сподівань зацікавлених сторін, територіальної громади;
- опанування передвиборними програмами місцевих організацій політичних партій (блоків), які подолали тривідсотковий бар'єр і увійшли до складу місцевих рад;
- здійснення порівняльного аналізу спільних пріоритетних завдань і розбіжностей у програмі дій і перед-

виборних програмах партій (блоків), які створили депутатську більшість у місцевій раді;

- знання програмних пріоритетів партій, які створили опозицію депутатській більшості в раді;
- аналіз рішень і дій місцевих організацій політичних партій (блоків), спрямованих на виконання програмних пріоритетів;
- творче використання методики аналізу, моніторингу й оцінки програм політичних партій;
- застосування об'єктивних підходів до оцінки дій організації партії (блоку) з виконання програмних пріоритетів і впливу результатів такої діяльності на зміни в регіоні, територіальній громаді, житті виборців.

У здійсненні моніторингу й оцінки діяльності місцевих організацій політичних партій (блоків) потрібно враховувати реалії, пов'язані з процесом і резуль-

татами виборів до органів місцевого самоврядування за пропорційною системою, особливо такі з них.

На місцевих виборах 2006 року, що вперше проводилися в Україні на пропорційній основі, за депутатські мандати органів місцевого самоврядування боролися близько 50 організацій політичних партій і виборчих блоків – суб'єктів виборчого процесу, кожний з яких представив свої передвиборні програми.

Виборці мали змогу ознайомитися з передвиборними партійними програмами, які оприлюднили територіальні виборчі комісії, і віддати перевагу одній із них через голосування за певну політичну силу.

Внаслідок волевиявлення виборців депутатами місцевих рад обрано представників лише тих політичних сил, які подолали тривідсотковий бар'єр.

У місцевих радах організації політичних партій (блоків), залежно від кількості обраних депутатів, створюють свої партійні фракції та групи.

Партійні фракції (групи) кількох політичних сил на основі передвиборних програм своїх партійних організацій розробляють програму економічного і соціального розвитку області (міста або району) на короткостроковий (рік) і середньостроковий (п'ять років) період і програми розвитку окремих галузей економіки (відповідно до Закону "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України"). Ці програми затверджує місцева рада (надалі – програма дій). До такої програми дій входять окремі програмні пріоритети, задекларовані в період виборчої кампанії організаціями партій (блоків), а також деякі нові положення, які узгодили представники більшості.

Депутатська більшість розробляє, а місцева рада затверджує узгоджений з програмою дій бюджет, що гарантує виконання цієї програми та програм розвитку окремих галузей економіки.

Організації політичних партій (блоків), які не увійшли до складу депутатської більшості, можуть підтримати програму дій або заявити про свою опозиційну діяльність. Опозиція теж намагатиметься виконати свої обіцянки перед виборцями.

Політичні партії (блоки), які не подолали тривідсоткового бар'єра і не увійшли до складу місцевої ради, продовжують свою політичну діяльність. Вони пропагуватимуть задекларовані програмні пріоритети, намагаючись поліпшити свій імідж.

Здійснення моніторингу дає змогу: побачити стан політичної структуризації в регіоні (місті); оцінити вплив партійних організацій на владу та формування громадської думки і поведінки місцевого населення; передбачити можливі варіанти розвитку політичної ситуації; виробити та реалізувати стратегію впливу на формування та впровадження партійної політики; сприяти проведеннючасної корекції політичного курсу.

Нині існує кілька підходів до організації та проведення моніторингу. Одні базуються на контент-аналізі інформаційних повідомлень у ЗМІ, другі – на дослідженні громадської думки, треті – на спостереженні соціально-політичних подій. Найкращим вважається комплексний підхід, коли відстежується весь спектр інформації щодо партійної та місцевої політики, процеси та результати її впровадження [11].

Об'єкти моніторингу: передвиборні програми місцевих організацій політичних партій (блоків), представників яких обрано депутатами місцевих рад; програ-

ма економічного і соціального розвитку регіону, міста (програми дій міської ради); діяльність місцевих організацій політичних партій (блоків), спрямована на виконання партійних пріоритетів, задекларованих у програмах; діяльність

партійних фракцій і груп, депутатської більшості й опозиції в місцевій раді; партійні публічні заходи; громадська думка, висловлювання регіональної еліти та лідерів думок; повідомлення в ЗМІ про діяльність організацій партії.

Етапи проведення моніторингу

Моніторинг діяльності місцевих організацій політичних партій містить кілька етапів: підготовчий, основний, підсумковий. Кожний із зазначених етапів передбачає низку послідовних дій громадських організацій, які здійснюють моніторинг.

У період підготовчого етапу недержавним громадським організаціям доцільно виконати такі завдання:

Встановити контакти: з головами та секретарями місцевих (обласних, міських, районних у місті) організацій політичних партій (блоків), представники яких обрані до органів місцевого самоврядування та увійшли до складу виконавчих органів влади; з лідерами партійних фракцій (груп) у місцевій раді; з місцевими НДО та представниками інших груп інтересів, зацікавленими у проведенні моніторингу; з місцевими ЗМІ.

Зосередити потрібні для моніторингу документи:

- передвиборні програми політичних партій (блоків), які подолали тривідесятковий бар'єр і увійшли до складу парламенту і місцевих рад;
- матеріали рішень конференцій, зборів і звітні матеріали місцевих організацій політичних партій (блоків), спрямовані на виконання програмних пріоритетів;
- списки депутатів міської (обласної, районної) ради та їхню партійну належність;

- склад і принципи створення депутатської більшості в місцевій раді;
- програму дій, затверджену місцевою радою;
- результати голосування (у тому числі поіменні) представників політичних сил щодо ухвалення рішень місцевою радою з важливих питань життєдіяльності громади;
- депутатські запити до органів місцевої влади та вищих державних органів і установ.

Порівняти відповідність змістів програми економічного і соціального розвитку регіону (міста) та передвиборних програм організацій партій (блоків), що увійшли до складу місцевої ради, а саме:

- визначити спільні для партійних організацій депутатської більшості партійні пріоритети, що увійшли до програми дій і стали обов'язковими для виконання цими партіями та місцевою владою;
- визначити збіг і розбіжності між програмними пріоритетами організацій партій, що сформували більшість у раді, і програмою дій;
- визначити розбіжності в пріоритетних завданнях програми дій і передвиборних програмах опозиційних партійних організацій.

Створити інформаційну базу даних щодо стану місцевих організацій партій

(блоків), які увійшли до складу місцевої ради, та систематично поповнювати цю базу за такими показниками:

- статистичні дані про стан місцевих організацій партій (їх кількісний та якісний склад);
- відсотки голосів виборців, набраних на місцевих виборах–2006;
- представництво політичних партій у Верховній Раді, органах місцевого самоврядування та виконавчої влади регіону (міста);
- матеріали соціологічних досліджень (потреби та інтереси громадян, їхне

ставлення до місцевих партійних організацій і влади, нагальні проблеми регіону (міста);

- матеріали друкованих та електронних ЗМІ, що віддзеркалюють партійну діяльність;
- дані про акції і публічні заходи, що і коли здійснено організаціями політичних партій.

Для узагальнення отриманих даних їх доцільно внести в таблицю систематизованих показників (див. Таблицю 4).

Завдання основного етапу моніторингу

На цьому етапі моніторингу НДО мають простежити безпосередню діяльність місцевих партійних організацій та їхні впливи на ухвалення і виконання рішень місцевою владою. Особливу увагу доцільно приділити виявленню відповідності діяльності організації партії (блоку) інтересам, потребам і сподіванням виборців.

НДО в основу моніторингу виконання передвиборних програм місцевими організаціями політичних партій (блоків) мають покласти наслідки їхньої діяльності, що призвели до певних змін в основних сферах життя територіальної громади, міста, регіону та громадян, а також саму діяльність, спрямовану на досягнення цих змін. У тому числі:

- зміни в системі управління розвитком міста та місцевого самоврядування;
- зміни в економічному розвитку регіону (міста);
- зміни в наданні послуг жителям і забезпеченні прав і соціальних гарантій громадян;

- зміни в системі екологічної безпеки, чистоти та збереженні довкілля регіону;
- зміни в задоволенні духовно-культурних потреб громадян;
- партійні рішення та ініціативи, спрямовані на виконання пріоритетних завдань, визначених у передвиборній програмі організації політичної партії та програмі дій;
- ефективність внутрішньопартійних і публічних заходів щодо впровадження партійної політики;
- відповідність результатів діяльності політичної партії (блоку) інтересам, потребам і сподіванням виборців.

Ці показники доцільно звести у відповідну систему критеріїв, що сприятиме здійсненню кількісного оцінювання результатів моніторингу (див. Схему 3). Варто зауважити, що під час розроблення критеріїв враховано і те, якою мірою програмні пріоритети партії знайшли своє втілення у програмі дій місцевої влади.

Таблиця 4. Показники стану місцевих організацій політичних партій (блоків) за результатами їхньої діяльності

№	Показники стану та діяльності організації партії (блоку), що впливають на ефективність партійної політики	Назви партій (блоків), представники яких увійшли до складу місцевої ради				
		ПР	БЮТ
1	Кількісний та якісний склад місцевої організації партії. У тому числі:					
	– чисельність місцевої організації партії					
	– кількість діючих районних у місті організацій					
2	Відсоток голосів виборців, набраних організацією партії (блоку) на виборах–2006					
	– в обласній раді					
	– у міській раді					
3	Представництво в органах місцевого самоврядування та виконавчій владі регіону (міста). У тому числі:					
	– в районній у місті раді					
	– в органах виконавчої влади міста (регіону)					
4	Подані місцевою організацією партії (блоком) та ухвалені радою пропозиції, що вплинули на виконання передвиборних програм і зміни в регіоні (місті). У тому числі щодо:					
	– зміцнення демократичних засад суспільного життя					
	– розроблення та виконання планів економічного та соціального розвитку міста (регіону)					
5	Проведено засідань вищих керівних органів партійної організації (блоку), спрямованих на виконання передвиборних програм. У тому числі:					
	– партійних конференцій					
	– зборів					
6	Ухвалені рішення вищими керівними органами місцевої організації партії (блоку), спрямовані на виконання передвиборних програм. У тому числі:					
	– постанови					
	– меморандуми, декларації					
7	Участь місцевої організації партії (блоку) в публічних заходах (місцеві референдуми, збори громадян, акції, мітинги, публічні дебати, публічні обговорення важливих проблем впровадження партійної політики). У тому числі:					
	– кількість проведених заходів (за видами)					
	– кількість учасників					
8	Публікації в ЗМІ з питань формування та впровадження партійної політики. У тому числі:					
	– у власних партійних ЗМІ					
	– в інших ЗМІ					

За аналогією з підходами щодо оцінки якості партійних програм наведена структура є ієрархічною, де критерії розташовано на чотирьох рівнях.

На нульовому рівні цієї структури розташовано інтегральний показник (якість моніторингу).

На першому рівні – два показники: відповідність програмних пріоритетів партійної організації програмі дій і потребам громадян; відповідність процесів і результатів впровадження партійної політики положенням партійної програми.

На другому рівні два зазначені раніше показники розгалужено на критерії, що віддзеркалюють згадану відповідність положенням партійних програм в основних сферах суспільного життя, а також діяльності партійної організації щодо впровадження партійної політики за такими складниками: місцева рада, партійні заходи, інформаційний простір, вияв змін.

На третьому рівні структури (див. Схему 3) наведено критерії, за якими і здійснюватиметься моніторинг щодо розроблення та виконання місцевими організаціями політичних партій (блоків) своїх передвиборних програм (критерії №№ 1–16).

Оцінювання вияву критеріїв здійснюють у чотирибальній шкалі (“2”–“5”) відповідно до оцінних показників (див. Таблицю 5), де “5” – вищий бал, а “2” – нижчий, що прирівнюється до нуля.

Інтегральну оцінку підраховують як середньоарифметичну щодо кожної з місцевих організацій політичних партій, які підлягали моніторингу (докладніше – у Розділі 3).

Отримані оцінки заносять у відповідні таблиці. До них додають пояснювальну записку, де: коротко аргументують призначення експертами саме таких оцінок; надають фактологічний матеріал (потрібні дані з сесій ради та публічних заходів, повідомлень у ЗМІ та ін.); роблять загальний висновок за результатами аналізу отриманих даних і прогноз розвитку процесів у партійній політиці.

Завдання підсумкового етапу моніторингу

Завдання підсумкового етапу – узагальнення та доведення до громадськості результатів моніторингу для підвищення ефективності партійної політики на місцевому рівні. Важливі складники цього етапу:

- ініціювання НДО проведення місцевою радою громадських слухань щодо результатів виконання програми економічного і соціального розвитку міста (регіону);
- проведення НДО публічних дебатів і громадських обговорень за результатами моніторингу виконання організаціями політичних партій (блоків) передвиборних програм;
- вироблення НДО та представниками різних груп інтересів територіальної громади спільних пропозицій щодо

підвищення ефективності політики на місцевому рівні;

- висвітлення в ЗМІ результатів моніторингу, перебігу громадських обговорень і поданих громадою пропозицій;
- підготовка та розповсюдження звіту серед різних зацікавлених сторін.

Таким чином, застосування НДО методики моніторингу виконання передвиборних партійних програм сприяє отриманню систематизованих даних про діяльність місцевих організацій політичних партій та успішність такої діяльності в інтересах задоволення потреб, інтересів та очікувань громадян. Наведена методика корелює з розробленими підходами щодо оцінки (самооцінки) ефективності впливу НДО на формування та

Таблиця 5. Показники оцінювання результатів моніторингу щодо розроблення та виконання передвиборних програм (регіональний рівень)

№ критерію	Зміст критеріїв, які підлягають оцінюванню	Оцінні показники вияву критеріїв (бали)			
		"5"	"4"	"3"	"2"
1-11	а) ступінь відповідності партійних пріоритетів в основних сферах суспільного життя місцевим проблемам і потребам виборців; б) ступінь відповідності партійних пріоритетів в основних сферах суспільного життя програми дій; в) ступінь відповідності результатам голосування в місцевій раді партійним пріоритетам, задекларованим у передвиборчій програмі.	Повна відповідність	Відповідає більшою мірою	Відповідає меншою мірою	Зовсім не відповідає
12	Ступінь ініціювання партійною організацією в місцевій раді питань, пов'язаних з реалізацією партійної політики	Активно ініціюють обговорення і забезпечують внесення всіх партійних пріоритетів у програму дій	Ініціюють обговорення і забезпечують внесення більшості партійних пріоритетів у програму дій	Ініціюють внесення в програму дій окремих партійних пріоритетів	Не ініціюють обговорень у раді щодо реалізації партійної політики
13	Рівень ефективності внутрішньопартійних заходів, спрямованих на виконання передвиборних партійних програм	Абсолютну більшість з підсумкових документів за результатами проведення внутрішньопартійних заходів включено до розгляду місцевою радою, доведено до громади	Більшість підсумкових документів за результатами проведення внутрішньопартійних заходів включено до розгляду місцевою радою, доведено до громади	Окремі підсумкові документи за результатами проведення внутрішньопартійних заходів включено до розгляду радою, доведено до громади	Підсумкові документи за результатами проведення внутрішньопартійних заходів не виносять назовні (або заходи не проводять)
14	Рівень ефективності партійних публичних заходів, спрямованих на впровадження партійної політики	Публічні заходи справляють суттєвий вплив на громаду і мають підтримку абсолютної більшості виборців	Публічні заходи справляють певний вплив на громаду і мають підтримку більшості виборців	Публічні заходи справляють вплив на окремі групи виборців і мають їхню певну підтримку	Публічні заходи не мають жодних впливів на виборців та їхню підтримку (або публічні заходи не проводяться)
15	Рівень ефективності дій партійних організацій в інформаційному просторі (систематичне донесення до виборців правдивої інформації про партійну діяльність)	Повідомлення в ЗМІ щодо впровадження партійної політики справляють суттєвий позитивний вплив на більшість виборців	Повідомлення в ЗМІ щодо впровадження партійної політики справляють позитивний вплив на більшість виборців	Повідомлення в ЗМІ про впровадження партійної політики відсутні або справляють негативне враження на більшість виборців	Повідомлення в ЗМІ про впровадження партійної політики відсутні або справляють негативне враження на більшість виборців
16	Ступінь вияву змін за результатами впровадження партійної політики в основні сфери життєдіяльності територіальної громади	Абсолютна більшість громади відчула суттєві позитивні зміни за результатами впровадження партійної політики	Більшість громади відчула позитивні зміни за результатами впровадження партійної політики	Окремі соціальні групи відчули позитивні зміни за результатами впровадження партійної політики	Більшість громадян не відчула позитивних змін за результатами впровадження партійної політики

Вплив НДО на партійну політику через суспільний діалог

Досвід розвинених демократичних країн свідчить про те, що реальний успіх трансформаційних процесів можливий лише тоді, коли у виробленні політики враховано позиції всіх зацікавлених сторін і є підтримка громадськості. Одна з форм участі громадськості у виробленні політики – суспільний діалог. Значущість суспільного діалогу постійно зростає. З-поміж чинників, що суттєво впливають на цей процес в Україні:

- перехід України до парламентсько-президентської форми правління та пропорційної системи виборів;
- збільшення кількості різних груп інтересів у суспільстві та підвищення їхньої впливовості;
- періодична зміна позицій зацікавлених сторін щодо різноманітних питань партійної, державної і місцевої політик;
- підвищення рівня самосвідомості громадян;
- реформування державного сектору економіки;
- нові можливості, що з'являються в результаті впровадження інноваційних технологій у всі сфери суспільного життя.

Суспільний діалог передбачає розгляд усіх поглядів і відсутність заздалегідь визначеного результату. Ефективними формами суспільного діалогу є публічні обговорення (дебати).

Публічні обговорення (дебати) – це комунікаційні заходи, що передбачають (у цьому контексті) обговорення актуальних проблем політики, визначення позиції зацікавлених сторін щодо цих проблем і врахування результатів заходу під час розроблення та впровадження політичних рішень.

Публічні обговорення та дебати² – традиційні інструменти публічної політики. Ці процеси мають багато спільних рис і під час підготовки обговорень, і під час їх проведення, а також у підсумовуванні результатів і складанні підсумкових документів.

Таким публічним заходам властиві й певні розбіжності. Вони стосуються передусім головних дійових осіб, які безпосередньо ініціюють і дискутують з визначених питань.

Так, у проведенні публічних обговорень зазвичай передбачають створення робочих груп (3–5 груп) з представників різних зацікавлених сторін. Вони працюють переважно в автономному режимі і готують пропозиції щодо вирішення визначених проблемних питань. Надалі підготовлені ними пропозиції (бачення) в межах узгодженого плану і регламенту презентують усім учасникам заходу, а також дають відповіді на отримані запитання. На основі пропозицій, висловлених представником кожної з робочих груп, приймають відповідні рішення, готують підсумкові документи.

У проведенні публічних дебатів головними дійовими особами, які ініціюють і ведуть

² Надалі ці терміни (публічні обговорення та публічні дебати) узагальнюватимуться словосполученням “публічні обговорення” чи словами “заходи”, “обговорення”.

дискусію, є дискусанти (3–4 особи). У форматі дискусії, наприклад, щодо формування та впровадження регіональної партійної політики, такими дискусантами можуть бути представники керівних органів (керівники) місцевих партійних організацій, які заздалегідь підтвердили свою участь у заході. Вони готуються до його проведення із запропонованих до обговорення питань. У перебігу публічних дебатів дискусанти виступають з конкретними повідомленнями і відповідають на запитання учасників обговорень.

За результатами таких дискусій підсумовують результати, ухвалюють рішення, готують потрібні документи.

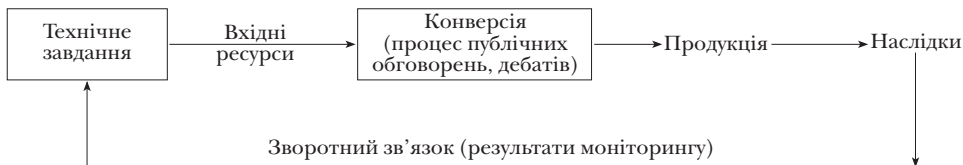
Мета публічного обговорення полягає в забезпеченні розуміння проблеми йо-

го учасниками, прийнятті потрібних рішень і впливу на ефективне їх виконання через залучення громадськості до процесу вироблення політики.

До публічних обговорень часто підходять як до вельми відомого процесу і цілком зрозумілого для його організаторів. Таке спрощене ставлення до цього заходу може негативно вплинути на його ефективність.

Публічні обговорення з погляду системного підходу до таких заходів можна подати як системну модель. Остання складається з таких взаємозв'язаних основних елементів: технічне завдання, вхідні ресурси, конверсія, продукція, наслідки та зворотний зв'язок. Усе це в узагальненому вигляді наведено на Схемі 4.

Схема 4. Узагальнена системна модель публічних обговорень



Технічне завдання – вихідний складник проекту, де замовник визначає мету, завдання, цільові групи, терміни й етапи виконання, очікувані результати, порядок звітності та фінансування. Вхідні ресурси – це своєрідні елементи системної моделі (люди, документи, технічні засоби, передбачення та ін.), які в результаті певних дій мають забезпечити перетворення в нову якість – продукцію.

Конверсія – це процес перетворення вхідних ресурсів у перебігу публічних обговорень (дебатів) у продукцію (конкретні результати публічного заходу) внаслідок застосування до цих ресурсів певних технологій і процедур.

Продукція – це предмети та явища, які продукують учасники обговорень (де-

батів) у різноманітних формах (документи, домовленості, нові структури та ін.).

Наслідки – це результати впливів, що проявляються після надходження продукції публічного заходу до адресатів, а також дії самих адресатів і пов'язаних з ними елементів.

Зворотний зв'язок – це налагоджений комунікаційний процес отримання організаторами даних про результати впливів на адресатів і пов'язаних з ними елементів у ланцюгу впливів за рахунок здійснення моніторингу діяльності зазначених суб'єктів.

Кожний із цих складників моделі має власну структуру з певними взаємозв'язками між елементами, що до неї входять.

Вхідні ресурси віддзеркалюють здебільшого потенційний стан системи, її готовність до передбачених процедур і містять такі основні структурні елементи:

- іміджевий ресурс;
- ресурс ініціювання/мотивування;
- ресурс якості підготовлених дослідницьких і методичних продуктів;
- організаційний ресурс;
- прогностичний ресурс;
- комунікаційний ресурс;
- матеріально-технічний ресурс;
- фінансовий ресурс.

Конверсія як складник системної моделі має містити такі обов'язкові процесуальні компоненти:

- об'єднавча та мобілізуюча місії;
- впровадження в зміст і регламент публічного заходу;

- процес безпосереднього обговорення;
- підсумовування результатів публічних обговорень;
- управління процесом публічних обговорень.

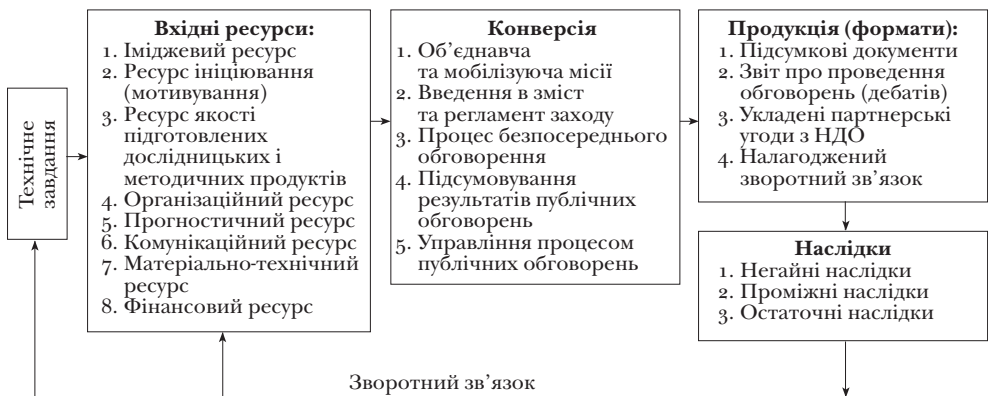
Продукція, отримана в результаті публічних обговорень (дебатів), може бути представлена такими формами: підсумкові документи; звіт про проведення обговорень; укладені партнерські угоди з НДО, іншими організаціями; налагоджений зворотний зв'язок.

Наслідки – як ступінь досягнення мети публічного заходу – доцільно диференціювати на складники, що характеризують дії адресатів після надходження до них продукції, у часовому вимірі, а саме: наслідки негайні; наслідки проміжні; наслідки остаточні.

Ці елементи доцільно представити більш деталізованою структурою (див. Схему 5).

Дамо стислу характеристику та змістове наповнення елементів кожного з основних складників цієї моделі в контексті проведення НДО публічних обговорень.

Схема 5. Системна модель проведення публічних обговорень (дебатів) першого рівня деталізації



Характеристика вхідних ресурсів публічних обговорень (дебатів)

Серед вхідних ресурсів як елементів системної моделі заслуговують на особливу увагу іміджевий ресурс і мотивування, що раніше в цьому форматі практично не розглядалися.

Іміджевий ресурс – це рівень сприйняття та ставлення учасників публічного заходу, представників ЗМІ, лідерів думок, до його організаторів і залучених експертів, дискусантів. Набуваючи негативного чи позитивного забарвлення, імідж свідчить про міру привабливості і популярності самого НДО та тієї діяльності, яку ця організація здійснювала раніше і здійснює тепер. Відтак імідж не є раз і назавжди даним. Його створюють цілеспрямованою, наполегливою працею. Позитивний імідж НДО формується роками і може бути втрачений кількома непередбаченими публічними заходами, заангажованістю громадської організації, неповажливістю її ставлення до ЗМІ, нехтуванням повнотою циклу публічного заходу та ін.

Тобто позитивний імідж НДО – важливий чинник успішності будь-якого публічного заходу, що потребує цілеспрямованого і системного формування із застосуванням певних технологій впливу на громадську думку.

Структурно іміджевий ресурс організаторів публічного заходу можна подати такими складниками:

- імідж НДО – організатора обговорень у регіоні (місті);
- імідж лідера громадської організації (головуючого, модератора);
- компетентність і впливовість залучених експертів і дискусантів.

Ресурс ініціювання/мотивування – наступний елемент системної моделі. Запро-

вадження ресурсу ініціювання/мотивування має на меті перетворити потенційних учасників заходу на активних його суб'єктів, викликати інтерес преси, експертів, лідерів думок, громадських об'єднань та ін.

Зміст цього структурного складника визначається такими його елементами:

- вдале визначення та формулювання обговорюваних проблем;
- розповсюдження професійно підготовлених анонсів, повідомлень у ЗМІ, оголошень, прес-релізу;
- попереднє ознайомлення учасників заходу та експертів, дискусантів з предметом, планом обговорень і списками запрошених осіб;
- направлення адресатами персональних запрошень з урахуванням особливостей кожної персоналії.

Ступінь успішності використання цих двох ресурсів (іміджевого і мотивування) у підготовці заходу відбиватиметься на таких результатах його проведення:

- яка частка із запрошених осіб візьме участь у заході;
- з яким рівнем зацікавленості й настроєм учасники заходу прийдуть на публічні обговорення (дебати);
- наскільки ретельно суб'єкти публічного заходу підготуються до участі в ньому;
- як сприйме громадськість сам захід, його організаторів та обговорювані проблеми, зрозуміє їхню значущість для себе, розвитку регіону, територіальної громади.

Запровадження іміджового та мотиваційного ресурсів і цілеспрямований вплив на потенційних учасників заходу має переконати їх у тому, що в перебігу публічних обговорень вони:

- відчуватимуть себе гідно, комфортно й рівноправно серед інших учасників публічних обговорень;
- зануряться в атмосферу толерантності, об'єктивності, неупередженості, креативу й нестандартних підходів у вирішенні проблеми;
- зустрінуться з авторитетними і впливовими в цій сфері фахівцями;
- отримають можливість висловити власну думку з обговорюваних проблем, яка сприйматиметься з повагою;
- отримають ретельно підготовлений роздатковий матеріал;
- а головне – збагатяться корисною інформацією і цінними порадами, які можна ефективно застосувати на практиці.

Тобто врахування важливості цих складників системної моделі в загальному процесі підготовки і проведення публічних обговорень закладає міцні підвалини його ефективності.

Щодо решти вхідних ресурсів, їх здебільшого вже достатньо описано у відповідній літературі, тому доцільно подати їх основними структурними елементами.

Ресурс якості підготовлених дослідницьких і методичних продуктів:

- нормативно-правові акти з обговорюваної проблеми, партійні програми;
- матеріали досліджень партійної (місцевої) політики;

- матеріали дослідження громадської думки (потреби, інтереси, сподівання громадян, груп інтересів);
- політичні портрети груп інтересів, лідерів думок, відомості про їхню діяльність;
- матеріали про очікування учасників від проведення заходу;
- визначеність теми та предмета публічних обговорень;
- сформованість мети завдань і вибір методу обговорень;
- сформованість плану, програми, сценарію та регламенту заходу;
- сформованість плану медіа-забезпечення публічних обговорень;
- підготовка роздаткового матеріалу, матеріалів прес-конференції;
- підготовка проекту підсумкового документа.

Організаційний ресурс:

- формування робочих груп (визначення дискусантів);
- підготовленість організаторів і скоординованість дій відповідальних за захід осіб;
- визначеність щодо зацікавлених у заході груп інтересів, експертів і складання списків учасників;
- готовність до зустрічі, реєстрації та розміщення учасників;
- запрошення учасників обговорень, експертів, дискусантів, журналістів;
- забезпечення зв'язку між учасниками й організаторами заходу.

Прогностичний ресурс забезпечення успішності заходу:

- **внутрішнє прогнозування:** врахування можливих змін до сценарію заходу в перебігу його проведення (відхилення регламенту за часом; провокативні вислови, побічні дискусії, чвари);
- **зовнішнє прогнозування:** врахування зовнішніх подій, що можуть перешкодити заходу, участі в ньому зацікавлених сторін, журналістів, дискусантів, експертів;
- мінімізація можливих ризиків у підготовці та проведенні заходу.

Фінансовий ресурс – кошти, залучені на проведення обговорень.

Конверсія

До складників основних елементів конверсії як процедури безпосереднього проведення публічних обговорень і конвертування вхідних ресурсів в продукцію належать:

Об'єднувача та мобілізуюча місії:

- привітання учасників, актуалізація рівня їхнього професіоналізму, подяка за присутність, представлення та знайомство учасників заходу, експертів, дискусантів, журналістів;
- висловлення сподівань щодо успішності проведення заходу й оголошення очікувань від обговорень.

Вступ у зміст і процедуру заходу:

- оголошення теми та аргументація її нагальності;
- формулювання мети та її обґрунтування;

Комунікаційний ресурс:

- готовність власних комунікаційних каналів;
- домовленість про роботу з успішними інформаційними засобами.

Матеріально-технічний ресурс:

- підготовленість приміщень і робочих місць учасників обговорень;
- готовність оргтехніки для забезпечення обговорень;
- забезпечення харчування (перерви на каву), транспортне забезпечення.

- представлення предмета обговорення, визначення його основних складників та їхня характеристика (із залученням експертів);

- узгодження програми та регламенту роботи;

- визначення складу робочих груп (дискусантів).

Процес безпосереднього обговорення:

- вступна промова головуючого;
- доповіді дослідників та експертів (експертні оцінки);
- робота в групах і презентація результатів (дискусія);
- коротке обговорення з висловлюванням своїх позицій учасниками заходу (репліки, ремарки).

Підсумовування публічних обговорень:

- узагальнення результатів обговорень (висновкова промова головуючого);
- ухвалення підсумкового документа;
- оцінювання заходу учасниками та організаторами;
- висловлення подяки учасникам та організаторам публічних обговорень (дебатів);
- доручення про складання звіту за підсумками заходу.

Управління процесом публічних обговорень:

- забезпечення неухильного дотримання регламенту;

- підтримка діалогу в атмосфері взаємоповаги і толерантності;
- записи до виступу учасників обговорень і запрошення їх до слова;
- вплив щодо дотримання теми обговорення і запобігання відхиленням від обговорюваних проблем;
- фіксація отриманих пропозицій;
- збір матеріалів з виступами учасників;
- надання рівних можливостей для виступів учасникам обговорень;
- збір письмових пропозицій, зауважень;
- коригування плану публічних обговорень, дебатів (за потреби).

Продукція

Щодо продукції, яка є результатом проведення публічних обговорень, то до основних її складників належать:

Підсумкові документи, результати (можливий формат):

- резолюція;
- план дій (формулювання стратегії);
- звернення, пропозиції;

- рекомендації щодо змін партійної політики, партійних програм;
- проекти нормативно-законодавчих актів;
- звіт про проведення обговорень (дебатів);
- укладені партнерські угоди з НДО;
- налагоджений зворотний зв'язок.

Наслідки

Наслідки як результат впливів на адресатів виробленою в перебігу публічного заходу продукцією можна подати такими структурними елементами:

Наслідки негайні:

- інформування про проведення заходу та розповсюдження звітів;

- розміщення в ЗМІ інформаційних та аналітичних матеріалів за підсумками заходу.

Наслідки проміжні:

- проведення місцевими партійними організаціями внутрішньопартійних заходів і консультацій із зацікавленими

ми сторонами щодо коригування партійної політики;

- вирішення конфліктів між групами, що представляють різні інтереси, та узгодження їхніх позицій;
- підвищення інтересу громади до участі у виробленні партійної політики;
- готовність партійного керівництва піти на зміни у виробленні партійної політики;
- підготовка проектів нормативно-правових актів;
- підвищення інституційної спроможності НДО, розширення кола НДО-партнерів.

Наслідки остаточні:

- внесення відповідних змін у формування і провадження партійної політики та коригування партійних програм, підвищення партійної відповідальності;
- прозорість, відкритість партійної політики;
- трансформація узгодженої із зацікавленими сторонами регіональної партійної політики в місцеву політику;
- ухвалення нормативно-правових актів;
- ініціювання НДО нових заходів щодо удосконалення партійної політики.

Наслідки можна відстежити через здійснення системного моніторингу діяльності впливових суб'єктів регіональної партійної політики. На основі

налагодження зворотного зв'язку система стає досконалішою щодо можливості реагування на зміни, які відбуваються внаслідок впровадження регіональної партійної політики.

Таким чином, виокремлені основні елементи системної моделі дають змогу осягти повний цикл публічних обговорень – від накопичення і використання вхідних ресурсів до управління змінами у сфері регіональної партійної політики засобами публічної політики (див. Схему 6).

Наведена у Схемі 6 модель характеризує публічні обговорення (дебати) як специфічний феномен з позицій системного підходу до його розгляду і дає цілісне уявлення про цей об'єкт.

Проблема полягає в “запуску” системи, в наданні зазначеному комунікаційному заходу певної технологічної спрямованості, етапності, послідовності виконуваних дій, наповнення їх певними смислами. Вирішенню цієї проблеми присвячено окремі публікації. Найбільш ретельно ці питання розглянуто в дослідженнях Міжнародного центру перспективних досліджень: “Засади публічної політики для громадських організацій” [1]; “Участь громадськості в суспільному діалозі щодо партійних програм” [2]. У них представлено повний і достатньо деталізований для практичного використання технологічний цикл проведення публічних обговорень, в якому передбачено три основних етапи: підготовчий, безпосереднього проведення і завершальний.

У межах цього посібника пропонується розглянути завершальний етап як такий, що безпосередньо впливає на прийняття підсумкових документів і наслідки їх впровадження.

Завершальний етап

Завершальний етап суспільного діалогу розпочинається з представлення та обговорення результатів роботи учасників у групах. Така презентація дає змогу публічно оприлюднити та зафіксувати позиції різних сторін щодо питань, які виносять на обговорення, і можливість іншим зацікавленим сторонам задати уточнювальні запитання та надати свої коментарі й зауваження.

Після завершення презентації роботи в групах та її обговорення підсумовуються результати і ведучий виголошує висновкову промову. Цей етап спрямований на формування комплексу пропозицій, думок, оцінок і рекомендацій, висловлених учасниками обговорень, які належить врахувати у подальшому ухваленні рішень щодо предмета обговорення. Під час промови головуєчий має:

- узагальнити висловлені думки та пропозиції. Водночас не повинна надаватися перевага одним пропозиціям над іншими, що має сприяти забезпеченню максимального плюралізму та демократичності процедури публічного обговорення;
- наголосити важливість проведеного публічного обговорення і досягнутого результату;
- подякувати присутнім, гостям, експертам за участь;
- оголосити порядок ознайомлення з підсумками та іншими матеріалами публічного обговорення;
- оголосити координати контактної особи, з якою можна зв'язатися з усіх питань, що виникають після публічного обговорення та які пов'язані з предметом обговорення;

- оголосити інформацію про наступні обговорення (якщо такі заплановано);
- подякувати технічним працівникам, перекладачам, установам та організаціям, за підтримки яких відбулося публічне обговорення.

Оцінювання ефективності обговорення

Оцінка обговорення є важливою для розуміння того, чи було досягнуто цілей і чи набуто досвіду щодо вдосконалення проведення таких обговорень у майбутньому. Оцінку заходу можуть дати і організатори, і учасники, і зовнішні експерти щодо формату, методики підготовки, організації та безпосереднього проведення обговорень і отриманих результатів.

Зокрема доцільно приділити увагу таким питанням:

- Чи були всі групи зацікавлених сторін представлені на обговореннях?
- Чи не було серед учасників таких, чия участь виявилася небажаною з погляду окреслених цілей?
- Чи всі учасники обговорень чітко розуміли їхню мету?
- Чи всі учасники обговорень мали рівні можливості висловити свої позиції?
- Чи всі учасники обговорень розуміли програму заходу та дотримувалися її?
- Чи запропонована програма, час для обговорення та інші виділені на ньо-

Схема 6. Системна модель проведення публічних обговорень (дебатів) щодо формування та впровадження регіональної партійної політики

Вхідні ресурси
1. Іміджевий ресурс
– імідж НДО – організатора обговорень у регіоні (місті)
– імідж лідера громадської організації (головуючого, модератора)
– компетентність і впливовість залучених експертів і дискусантів
2. Ресурс ініціювання/мотивування
– вдале визначення та формування обговорюваних проблем
– розповсюдження анонсів, повідомлень у ЗМІ, оголошень, прес-релізу
– попереднє ознайомлення учасників заходу й експертів з предметом, планом обговорень і списками запрошених осіб – лідерів думок, організацій
3. Ресурс якості підготовлених дослідницьких і методичних продуктів
– нормативно-правові акти з обговорюваної проблеми, партійні програми
– матеріали досліджень партійної (місцевої) політики
– матеріали дослідження громадської думки (потреби, інтереси, сподівання громадян, груп інтересів)
– політичні портрети груп інтересів, лідерів думок, відомості про їхню діяльність
– матеріали про очікування учасників від проведення заходу
– визначеність теми та предмета публічних обговорень (дебатів)
– сформованість мети завдань і вибір методу обговорень (дебатів)
– сформованість плану, програми, сценарію та регламенту заходу
– сформованість плану медіа-забезпечення публічних обговорень (дебатів)
– підготовка роздаткового матеріалу, матеріалів прес-конференції
– підготовка проекту підсумкового документа
4. Організаційний ресурс
– формування робочих груп (визначення дискусантів)
– професіоналізм організаторів і скоординованість дій учасників заходу
– визначеність щодо зацікавлених у заході груп інтересів, експертів і складання списків учасників
– готовність до зустрічі, реєстрації та розміщення учасників
– запрошення учасників обговорень, експертів, дискусантів, журналістів
– забезпечення зв'язку між учасниками й організаторами заходу
5. Прогностичний ресурс
– внутрішнє прогнозування: врахування можливих змін до сценарію заходу в перебігу їх проведення (час, неординарні виступи, побічні дискусії, чвари)
– зовнішнє прогнозування: врахування подій, що можуть перешкодити заходу, участі в ньому зацікавлених сторін, журналістів, дискусантів, експертів
– мінімізація можливих ризиків у підготовці та проведенні заходу
6. Комунікаційний ресурс
– готовність власних комунікаційних каналів
– домовленість про роботу з незалежними інформаційними засобами
7. Матеріально-технічний ресурс
– підготовленість приміщень і робочих місць учасників обговорень (дебатів)
– готовність оргтехніки для забезпечення обговорень (дебатів)
– забезпечення харчування (перерви на каву), транспортне забезпечення
8. Фінансовий ресурс

Конверсія
1. Об'єднавча та мобілізуюча місії
– привітання учасників, подяка за присутність, представлення та знайомство учасників заходу, експертів, дискусантів, журналістів
– висловлення сподівань щодо успішності проведення заходу й оголошення очікувань від обговорень
2. Вступ у зміст і процедуру заходу
– оголошення теми й аргументація її нагальності
– формулювання мети та її обґрунтування
– представлення предмета обговорення, визначення його основних складників та їхня характеристика (із залученням експертів)
– узгодження програми та регламенту роботи
– визначення складу робочих груп (дискусантів)
3. Процес безпосереднього обговорення
– вступна промова головуючого
– доповіді дослідників та експертів (експертні оцінки)
– робота в групах і презентація результатів (дискусія)
– коротке обговорення з висловлюванням своїх позицій учасниками заходу (репліки, ремарки)
4. Підсумовування результатів публічних обговорень
– ухвалення підсумкового документа
– оцінювання проведеного заходу учасниками та організаторами
– узагальнення результатів обговорень (висновкова промова головуючого)
– висловлення подяки учасникам та організаторам публічних обговорень (дебатів)
– доручення про складання звіту за підсумками заходу
5. Управління процесом публічних обговорень
– забезпечення неухильного дотримання регламенту
– підтримка діалогу в атмосфері взаємоповаги і толерантності
– записи до виступу учасників обговорень і запрошення їх до слова
– вплив щодо дотримання теми обговорення і запобігання відхиленням від обговорюваних проблем
– фіксація отриманих пропозицій від виступаючих
– збір матеріалів з виступами учасників
– надання учасникам обговорень рівних можливостей для виступів
– збір письмових пропозицій, зауважень
– коригування плану публічних обговорень, дебатів (за потреби)

Продукція
1. Підсумкові документи, формат:
– резолюція
– план дій (формулювання стратегії)
– звернення, пропозиції
– рекомендації щодо змін партійної політики, партійних програм
– проекти нормативно-законодавчих актів
2. Звіт про проведення обговорень (дебатів)
3. Укладені партнерські угоди з НДО
4. Налагоджений зворотний зв'язок

Наслідки
1. Негативні наслідки
– інформування про проведення заходу та розповсюдження звітів серед учасників
– розміщення в ЗМІ інформаційних та аналітичних матеріалів за підсумками заходу
2. Проміжні наслідки
– проведення місцевими партійними організаціями внутрішньопартійних заходів і консультацій із зацікавленими сторонами щодо коригування партійної політики
– вирішення конфліктів між групами, що представляють різні інтереси
– підвищення інтересу громади до участі у виробленні партійної політики
– готовність партійного керівництва внести зміни у вироблення партійної політики
– підготовка проектів нормативно-правових актів
– підвищення інституційної спроможності НДО впливати на партійну політику та розширення кола залучених НДО
3. Остаточні наслідки
– внесення відповідних змін у формування і провадження партійної політики та коригування партійних програм, підвищення партійної відповідальності
– прозорість, відкритість партійної політики
– трансформація регіональної партійної політики в місцеву політику
– ухвалення нормативно-правових актів
– ініціювання НДО нових заходів щодо вдосконалення партійної політики

го ресурси дали можливість ефективно досягти мети?

- Чи сприяла запропонована методика обговорень забезпеченню успішного їх проведення?
- Чи використовуватимуть учасники обговорень отримані в перебігу заходу знання та матеріали для використання їх у практичній діяльності?

У разі негативних відповідей потрібно надати пояснення щодо причин, які зумовили негативну оцінку. Результати оцінки повинні бути узагальнені та наведені у відповідному розділі звіту про результати обговорення.

Узагальнення результатів обговорення

За результатами публічного обговорення потрібно підготувати звіт з коротким описом заходу та аналізом позицій, висловлених представниками різних зацікавлених сторін під час дискусії та роботи в групах.

Формат звіту про публічне обговорення

1. Загальна інформація про проведене публічне обговорення.
2. Спільні позиції різних зацікавлених сторін.
3. Акценти різних зацікавлених сторін.
4. Розбіжності в позиціях зацікавлених сторін.
5. Критика одних зацікавлених сторін іншими.
6. Рекомендації зацікавлених сторін.

7. Оцінка обговорення.

Поширення та використання результатів обговорення

Результати публічного обговорення, представлені у підсумковому звіті, можуть бути використані громадською організацією для:

- інформування учасників про результати обговорення. Звіт повинен бути наданий усім його учасникам та іншим зацікавленим сторонам. Це дає їм впевненість у тому, що їх почуто, та заохочує до участі в наступних обговореннях;
- підготовки та розміщення в засобах масової інформації відповідних інформаційних та аналітичних матеріалів щодо питань, які виносили на обговорення, та позиції різних зацікавлених сторін щодо них. Згодом, коли за підсумками обговорення будуть підготовлені певні політичні документи або ухвалено ті чи ті рішення, потрібно розповсюдити відповідні повідомлення у ЗМІ. Це буде яскравим наочним прикладом і свідченням для зацікавлених сторін того, що їхні думки та позиції почуто і враховано, спонукатиме їх активніше долучатися до наступних обговорень;
- внесення змін і доповнень до аналітичних документів, основні положення яких було винесено на обговорення. У цьому разі результати обговорення повинні бути ретельно проаналізовані, зокрема в сенсі можливості застосувати нові підходи до питань, що обговорювалися; додаткових свідчень про позиції зацікавлених сторін та оцінки рівня підтримки.

Моніторинг змін у партійній політиці за наслідками впливу публічних обговорень

Щоб оцінити наслідки публічних обговорень, важливо запровадити моніторинг партійної політики. У цей час доцільно:

- простежити дії політичної партії чи політичної сили (як вона поставилася до проблем, обговорюваних на дебатах, та ухваленого підсумкового документа; які зміни внесено до програмних документів і партійних рішень; які конкретні заходи вжито та яка їхня спрямованість);
- приділити особливу увагу збиранню матеріалів про зміни, спричинені

наслідками впливу після обговорень, у конкретних сферах розвитку територіальної громади, регіону;

- визначити позитивні, а також негативні результати змін для зазначених сфер;
- розробити пропозиції щодо подальших кроків, спрямованих на підвищення ефективності партійної політики;
- постійно інформувати зацікавлені сторони щодо моніторингу партійної політики.

Таким чином, публічні обговорення є одним з дієвих компонентів публічної політики, який безпосередньо впливає на формування та впровадження партійної політики.

Оцінка (самооцінка) ефективності впливу НДО на формування та впровадження партійної політики (методика)

Оцінка (самооцінка) впливу НДО на політичні процеси – важливий чинник підвищення ефективності партійної політики.

Результати оцінювання дають змогу відповісти на важливі запитання: “Наскільки ефективно НДО впливають на формування та впровадження партійної політики?”, “Чому цей показник саме такий?” і “Що треба зробити для поліпшення результатів?” [5].

Мета впливу на партійну політику – забезпечення на засадах публічної політики формування та впровадження програм і рішень регіональних партійних організацій (місцевих органів влади) в інтересах задоволення потреб громадян (соціальних груп) і розвитку регіону (міста) через здійснення цілеспрямованих впливів на основні об’єкти політичної системи суспільства (регіону), міжнародні організації та ефективної взаємодії з ними.

Цю мету доцільно представити відповідними показниками. Як бажаний ступінь досягнення цілей і як орієнтири, до яких має прямувати НДО у своїй діяльності, ці показники потрібно розглядати на двох процесуальних рівнях: перший – формування політики; другий – впровадження політики.

Вимоги до виокремлення показників першого рівня – вплив на формування

партійної політики – можна визначити таким чином:

- відповідність змісту програмних документів інтересам, потребам і сподіванням виборців, зацікавлених сторін і територіальної громади;
- визначеність пріоритетів у програмних документах;
- конкретизація механізмів реалізації програмних пріоритетів, політичних рішень щодо основних сфер суспільного життя;
- публічність і прозорість ухвалення програмних документів, політичних рішень;
- ініціювання поіменного контролю за формуванням партійних списків кандидатів у депутати;
- участь в узгодженні позицій різних зацікавлених сторін в ухваленні програми економічного і соціального розвитку;
- оприлюднення в засобах масової комунікації результатів формування партійної політики;
- розширення кола НДО, що впливають на формування ефективної партійної політики.

До основних показників другого рівня – вплив на впровадження партійної політики – належать:

- внесення змін (за потреби) в програмні положення відповідно до позицій НДО;
- внесення змін (за потреби) в поіменні партійні списки кандидатів у депутати;
- сформованість громадської думки щодо підтримки ефективної партійної політики (блокування неефективної);
- ухвалення владою потрібних для громади політичних рішень;
- ініціювання систематичної звітності політичних сил перед громадськістю та прозорості в діяльності партійних органів;
- створення громадських дорадчих органів;
- оприлюднення в ЗМІ результатів впровадження партійної (місцевої) політики;
- розширення кола НДО, що впливають на впровадження ефективної партійної політики;
- забезпечення ухвалення нормативно-правових актів;
- підвищення інституційної спроможності НДО у сфері публічної політики.

Цей перелік показників віддзеркалює результативність діяльності НДО у сфері формування та впровадження регіональної партійної політики. Він є неодмінним структурним елементом відповідної системної моделі, якого не вистачало для її побудови.

Решту елементів – об'єкти впливу і взаємодії та механізми і процедури впливу НДО на формування і впровадження партійної політики – розглянуто вище.

Тепер усі ці складники можна об'єднати в згадану модель (див. Схему 7), яка дає загальне уявлення про роль і місце основних компонентів впливу та їхні зв'язки в рамках цілісної структури.

Показники впливу НДО на формування та впровадження партійної політики в регіоні (місті) можна представити також певною ієрархічною системою критеріїв (див. Схему 8). Вона є більш технологічною з погляду практичного використання щодо несистематизованих показників (див. Схему 7). А головне – дає змогу не тільки описати якість впливу, а й кількісно оцінити його результати. Критеріальний підхід створює підґрунтя для більш об'єктивного аналізу й удосконалення впливу НДО на політичні процеси. Основна мета такого підходу – самооцінка НДО ефективності своєї діяльності та її цілеспрямоване коригування.

Критерії ефективності структуровано на чотирьох ієрархічних рівнях. Кожний з критеріїв цієї системи пронумеровано від 1 до 20. Сутність процедури оцінювання, які і в попередніх методиках, полягає у визначенні експертним методом ступеня вияву критеріїв (№№ 1–14) третього – нижчого за ієрархією рівня системи – у чотирибальній шкалі (“5”, “4”, “3”, “2”). Найвищий серед них бал – “5”, а найнижчий – “2”, що прирівнюється до нуля. Інтегральна оцінка підраховується як середньоарифметична за ступенем прояву кожного з показників третього рівня системи критеріїв. Загальний алгоритм оцінювання впливу НДО на партійну політику аналогічний процедурі оцінки якості передвиборних партійних програм.

Застосування недержавними громадськими організаціями розробленої методики оцінки (самооцінки) їхнього впливу на формування та впровадження партійної політики спонукає НДО до ефективних дій за визначеним алгоритмом і дає змогу виявити:

- результати впливу НДО на процес розроблення політичними партіями передвиборних партійних програм, рішень, а саме:
 - на включення в партійні програми (рішення) місцевих проблем, потреб та інтересів виборців;
 - на визначення в програмах партій пріоритетів в основних сферах суспільного життя;
 - на визначення в програмах засобів, ресурсів, термінів для реалізації пріоритетів партійної політики;
 - на публічність формування партійної політики;
- результати впливу НДО на процедури ухвалення програми економічного та соціального розвитку регіону (міста) і поточних рішень місцевими органами влади, а саме:
 - на узгодження позицій різних зацікавлених сторін щодо ухвалення програми дій і поточних рішень;
 - на прозорість і відкритість процедур ухвалення програми дій і поточних рішень;
 - на залучення до процедури ухвалення програми дій і поточних рішень їх виконавців;
- результати впливу НДО щодо здійснення контролю (моніторингу) за

впровадженням партійної (місцевої) політики, у тому числі:

- які зміни внесено до партійної політики місцевих організацій політичних партій;
 - якою мірою виконано обіцянки, задекларовані партіями в передвиборних партійних програмах та ухвалених рішеннях;
 - яким чином розподілено бюджетні кошти щодо виконання ухваленої програми дій;
 - наскільки систематично і повно проводяться звітування: партій – перед виборцями, влади – перед громадою;
- результати впливу НДО щодо публічності впровадження партійної (місцевої) політики, в тому числі:
 - чи започатковано систему суспільних діалогів щодо впровадження партійної політики, внесення до неї змін, ухвалених рішень;
 - чи здійснюється об'єктивне інформування громади про впровадження партійної (місцевої) політики;
 - результати впливу НДО на ухвалення нормативно-правових актів щодо впровадження ефективної партійної (місцевої) політики.

Таким чином, представлена методика є здебільшого інструментом моніторингу та самооцінки НДО щодо їхнього впливу на формування та впровадження ефективної партійної політики, а також чинником, що спонукає НДО до глибшого осмислення та вдосконалення своєї діяльності в цій сфері суспільного життя.

Схема 7. Вплив недержавних громадських організацій (НДО) на формування та впровадження регіональної партійної політики (модель)



Схема 8. Система критеріїв для оцінки (самооцінки) впливу НДО на формування та впровадження партійної політики в регіоні (місті)

Рівні структури впливу		3
0	1	2
	19	15
	20	16
		17
		18
		1
		2
		3
		4
		5
		6
		7
		8
		9
		10
		11
		12
		13
		14
Інтегральний показник впливу НДО		
	19	15
	20	16
		17
		18
		1
		2
		3
		4
		5
		6
		7
		8
		9
		10
		11
		12
		13
		14

Література

1. Засади публічної політики для громадських організацій. Практичні рекомендації щодо організації робіт / В.М. Гнат, О.В. Гуменюк, В.Т. Нанівська, В.А. Нікітін, М.В. Сунгуровський. За ред. В.Т. Нанівської. – К., Оптима, 2004. – 208 с.
2. Участь громадськості в суспільному діалозі щодо партійних програм / В. Нанівська, П. Удовенко, А. Зельницький, А. Блінов. – К.: МЦПД, 2005. – 100 с.
3. Сприяння регіональному розвитку: процес формування політики за участю громадян / За загальною редакцією Ю. Тимошенко. – К.: Фонд “Європа XXI”, 2006. – 68 с.
4. Конституція України, <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-in/laws/main.cgi?user=01y1996&find=1&typ=100>
5. Закон України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”. – К.: Атіка, 2004. – 128 с.
6. Закон України “Про вибори народних депутатів України”. За станом на 20 вересня 2005 року / Верховна Рада України: офіц. вид. – К.: Парламентське вид-во, 2005. – 192 с.
7. Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку” (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2000, № 25, ст.195).
8. Лациба М.В. Громадські організації на виборах. – К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2006. – 56 с.
9. Методика аналізу та оцінювання передвиборних програм місцевих організацій політичних партій, <http://www.icps.com.ua/doc/methodology>.
10. Реймон Арон. Демократия и тоталитаризм, <http://www.belintellectuals.com/library/book.php?id=157>.
11. Методика моніторингу виконання передвиборних програм місцевими організаціями політичних партій (блоків). П. Удовенко, А. Зельницький, http://www.icps.com.ua/doc/Party_Policy_methodology.

Розділ 3

Наслідки впливу НДО на формування та впровадження партійної політики

Планування та виконання завдань проекту збіглося з першими кроками запровадження політичної реформи в Україні і мало на меті посилення впливу недержавних громадських організацій, аналітичних центрів, представників інших груп інтересів на процес розроблення партійної політики. Особливу увагу приділено участі НДО в процесі аналізу та оцінювання передвиборних програм, впливу на діяльність місцевих організацій політичних партій (блоків), які стали переможцями виборів 2006 року і сформували органи представницької влади, щодо впровадження задекларованої політики. Впливу, який би:

- змушував політичні сили враховувати у своїй політиці інтереси, потреби і сподівання виборців та ефективно вирішувати проблеми регіону, міста, територіальної громади, родини, особи;
- сприяв публічності, прозорості та відкритості діяльності сформованих на партійній основі місцевих рад, органів виконавчої влади, організацій політичних партій та їхніх первинних осередків;
- давав громадянам змогу брати активну участь у розробленні місцевої політики та контролю за її виконанням;
- забезпечував зміцнення демократичних засад розвитку регіонів і надання якісних послуг населенню.

Участь НДО у формуванні партійної політики в період виборчої кампанії

Аналіз та оцінка програм політичних сил – суб'єктів парламентських виборів 2006 року

Громадські організації, задіяні в проекті в період виборчої кампанії 2006 року, зосередили свою увагу на аналізі й оцінці передвиборних програм політичних партій (блоків), їхніх місцевих організацій і внесенню пропозицій щодо вдосконалення партійних документів. За методиками, розробленими фахівцями МЦПД, експерти від громадських організацій кожного з чотирьох регіонів відібрали, проаналізували й оцінили передвиборні програми політичних партій (блоків) та їхніх організацій, які стали суб'єктами парламентських і місцевих виборів. Серед них:

Програми найбільш впливових політичних сил України:

- Партія регіонів (ПР);
- Комуністична партія України (КПУ);
- Соціалістична партія України (СПУ);
- Блок “Наша Україна” (склад: політична партія “Народний Союз “Наша Україна”; Конгрес українських націоналістів; Народний Рух України; Партія промисловців і підприємців України; Християнсько-демократичний союз; Українська республіканська партія “Собор”), надалі – блок “НУ”;
- Блок Юлії Тимошенко (склад: Всеукраїнське об'єднання “Батьківщина”; Українська соціал-демократична партія), надалі – БЮТ;

- Народний блок Володимира Литвина (склад: Народна партія; Партія Всеукраїнське об'єднання лівих “Справедливість”; Українська селянська демократична партія”), надалі – блок Литвина.

Програми політичних сил, які, за даними досліджень, проведених НДО та соціологічними службами аналітичних центрів України, на той час були популярними в містах, визначених проектом, і мали шанси подолати тривідсотковий бар'єр:

- **Миколаїв.** Блок Наталії Вітренко “Народна опозиція” (склад: Прогресивна соціалістична партія України та Партія “Русько-Український Союз” (РУСЬ), надалі – блок “Народна опозиція”);
- **Вінниця.** Український народний блок Костенка і Плюща (склад: Українська народна партія; партія “Україна Соборна”; Партія вільних селян і підприємців України), надалі – блок Костенка і Плюща;
- **Полтава.** Громадянський блок “ПОРА–ПРП” (склад: Громадянська партія “ПОРА”; Партія “Реформи і Порядок”), надалі – блок “ПОРА–ПРП”;
- **Донецька область.** Опозиційний блок “НЕ ТАК!” (склад: Соціал-демократична партія України (об'єднана);

Всеукраїнське політичне об'єднання “Жінки за майбутнє”; Всеукраїнське об'єднання “Центр”; Республіканська партія України, надалі – блок “НЕ ТАК!”.

Відповідно до завдань проекту, регіональні НДО цих міст, які опанували “Методику аналізу, оцінки та моніторингу партійних програм” у період виконання завдань проекту “Участь громадськості в суспільному діалозі щодо партійних програм”, залучили до цієї роботи близько 40 місцевих громадських організацій. Спектр їхньої діяльності – від вирішення дитячих, молодіжних, жіночих проблем і проблем людей з обмеженими можливостями до правозахисних, екологічних, культурно-просвітницьких, підтримки розвитку бізнесу та територіальних громад.

Якісні показники партійних програм

Відповідно до “Методики аналізу, оцінки та моніторингу партійних програм” якість програм політичних партій (блоків) системно розглянуто в межах чотирьох основних сфер, що достатньо повно охоплюють структуру і зміст цих партійних документів. Серед них: політико-правова сфера, соціально-економічна, сфера національної безпеки та міжнародного співробітництва, духовно-культурна сфера.

Кожну із зазначених сфер щодо повноти та якості її представлення в програмі розглянуто відповідно до п'ятьох основних критеріїв:

- ступінь відповідності змісту програми проблемам, що турбують громадян;
- ступінь виразності пріоритетів і стратегічного курсу розвитку, визначених у програмі;

- ступінь конкретизації механізмів реалізації програмних положень;
- ступінь відповідності положень передвиборної та основної програм;
- ступінь дохідливості викладення змісту програм.

Кількісні показники якості партійних програм

Кількісну оцінку якості передвиборних програм регіональні експерти здійснили за чотирибальною шкалою (“2”; “3”; “4”; “5”). Бал “2” відповідає такому стану, коли певний критерій зовсім не має прояву в конкретній партійній програмі, що прирівнюється до нуля. А бал “5” призначається, коли відповідний критерій має повний прояв у тому чи тому програмному положенні.

Призначення балів регіональні експерти здійснили незалежно один від одного. Результати оцінки передвиборних програм розглянуто на засіданнях експертних робочих груп у регіонах. У них взяли участь експерти, науковці, представники місцевих організацій політичних партій (блоків), програми яких проаналізовано, та представники НДО, які здійснили аналіз та оцінку програм. Після такого обговорення визначено інтегральні оцінки якості окремих партійних програм. Їх узагальнено в підсумковій таблиці (див. Додаток 1).

Аналіз результатів оцінки передвиборних програм

Найвищі інтегральні оцінки за результатами роботи експертів отримали програми блоку “Наша Україна” – 3,7, КПУ – 3,6 бала (серед шести фіксованих програм партій) і блок “ПОРА–ПРП” – 4,1 серед програм політичних партій за вибором регіональних експертів (див. Дода-

ток 1). Такі показники свідчать, що ці партійні програми лише на 70% відповідають об'єктивним критеріям їхньої якості. Решта – менші показники. Деякі узагальнення:

1. Передвиборні програми основних політичних сил України умовно можна поділити на дві групи. Перша: програми БЮТ, блоку “ПОРА-ПРП”, блоку Костенка і Плюща, соціалістів і комуністів більше декларують питання свободи, справедливості, демократії, забезпечення прав і соціальних гарантій людини. Друга група: програми блоку “Нашої України” та Партії регіонів виразніше спрямовані на побудову вискоєфективної економічної системи; лібералізацію економічних процесів; забезпечення права власності та умов розвитку підприємництва і бізнесу.

2. У задекларованих програмах простежуються кілька політичних векторів, за якими партії (блоки) мають розбіжності: ставлення до НАТО, ЄС чи ЄП, мовне питання. Так, “помаранчеві” політичні сили роблять ставку на євроінтеграцію, розширення зв'язків з ЄС і НАТО та виступають проти надання російській мові статусу другої державної. Партія регіонів, блок “НЕ ТАК!”, блок “Народна опозиція” та КПУ навпаки декларують стратегічний курс на посилення зв'язків з Росією, створення ЄП, надання російській мові статусу другої державної мови та виступають проти вступу до НАТО.

3. Більшість партій (блоків) у передвиборних програмах не розкривають власних ідеологічних засад.

4. У програмах зразка 2006 року з'являється позитивна тенденція – існують по-

ложення, які декларують усі учасники передвиборної боротьби. Зокрема:

- судова реформа та забезпечення незалежності судів;
- залучення громадськості до обговорення важливих проблем та ухвалення рішень;
- зменшення податкового навантаження на малий і середній бізнес;
- розвиток місцевого самоврядування;
- паливно-енергетична незалежність;
- ліквідація недоторканності депутатів місцевих рад;
- державна підтримка села.

5. Передвиборні програми стали дохідливішими, у них менше складних термінів і патетики. З'явилися свіжі теми. Якщо раніше партії боролися з олігархами і злочинцями, то в нових програмах визначено нові загрози: “депутатська недоторканність” і “дитяча безпритульність”. Варто зазначити, що передвиборні програми стають різноманітнішими за своїм змістом. Партії намагаються зробити текст програми зрозумілим і цікавим для виборців. Вони використовують різні методи – епіграфи-цитати з класиків (Партія регіонів); влучні назви (час “Ч”) – КПУ; “Реєстр державного насильства”, “Територія, придатна для життя” – БЮТ.

6. Основна проблема змісту передвиборних програм – низька відповідність задекларованих партійних пріоритетів інтересам і потребам виборців, особливо недостатня конкретизація механізмів для здійснення проголошених пропозицій.

Аналіз та оцінка якості передвиборних програм місцевих організацій політичних партій (блоків)

Регіональні експерти чотирьох регіонів проаналізували 60 передвиборних програм місцевих організацій політичних партій (блоків) із визначеного переліку політичних сил. Аналіз та оцінку здійснено відповідно до критеріїв методики, розробленої в МЦПД і висвітленої в Розділі 2 цього посібника.

Аналіз програм місцевих організацій партій (блоків) виявив:

- майже всі партії (блоки), крім блоків “ПОРА–ПРП” та “Наша Україна” зберегли визначений на загальнодержавному рівні принцип блокування з іншими політичними силами на регіональному рівні;
- всі районні партійні організації у своїх програмах здебільшого продублювали пріоритетні завдання, задекларовані у програмах міських організацій партій;
- більшість міських партійних організацій для розроблення своєї передвиборної програми щедро скористалися тією програмою, що була заявлена політичною силою на загальнодержавному рівні з виборів народних депутатів України.

Характеристика якості передвиборних програм місцевих організацій партій

Щодо передвиборних програм загальнодержавного рівня (парламентські вибори) програми місцевих партійних організацій менш досконалі. Узагальнені оцінки, представлені у порівняльній таблиці (див. Додаток 2) виявляють – жоден з 28 оцінених програмних документів не перетнув межі 3,5 бала. Найімовірніше, свою негативну роль відіграли брак

досвіду в підготовці таких документів у місцевих партійних організацій і нехтування діалоговими методами роботи з громадськістю у визначенні пріоритетів розвитку регіонів і міст.

Трохи кращі показники щодо ступеня відповідності положень передвиборних програм місцевих організацій партій відповідній передвиборній програмі політичної сили на парламентських виборах. У БЮТ і ПР він сягає понад чотири бали. Що більше, в програмах місцевих організацій партій (блоків) фактично цитуються загальнодержавні партійні пріоритети, в окремих випадках (блок “Наша Україна”, ПР, блок Литвина) зберігається їхня структура, основна лексика, гасла.

Передвиборні програми всіх без винятку місцевих організацій політичних партій (блоків) кожного регіону надають важливу увагу вирішенню проблем, що накопилися в житлово-комунальному господарстві. Їх умовно можна поділити на кілька напрямів. Перший – утримання житлових будинків і прибудинкової території. Другий – відповідність якості й оплати комунальних послуг, що надаються ЖЕКами. Третій – забезпечення санітарно-гігієнічних норм утримання вулиць, чистоти та збереження довкілля міст.

Робота міського транспорту також знайшла висвітлення в передвиборних програмах місцевих організацій партій. Вона часто пов’язана з потребою поліпшення якості транспортних послуг, дорожнього покриття та облаштування переходів для пішоходів; впровадженням нових транспортних маршрутів та екологічно чистих видів транспорту.

У своїх програмах партійні організації не обійшли увагою питання роботи місцевих закладів освіти та медицини,

виховання та підтримки молоді, соціального захисту ветеранів, пенсіонерів, інвалідів, чорнобильців, багатодітних сімей та самотніх громадян.

Слабке місце програм – визначення стратегії розвитку міст, особливо в політико-правовій і духовно-культурній сферах, де узагальнений показник не сягає навіть трьох балів. Ступінь конкретизації механізмів реалізації програмних положень, які збігалися б з інтересами та потребами громадян, теж на рівні 30% еталонного показника. Так, лише в програмах блоку “Наша Україна”, ПР, СПУ (за оцінкою експертів НДО Полтави, Вінниці, Донецька) можна знайти спроби навести конкретні інструменти місцевої політики: розроблення статуту та генерального плану розвитку міста, впровадження конкурсних засад у наданні земельних ділянок, моніторингу стану міських комунальних мереж, збільшення обсягів спорудження житла, виділення коштів на розвиток сімейної медицини та ін. У програмах організацій КПУ, БЮТ, блоку Литвина, блоку Костенка і Плюща названо конкретні об’єкти, яким буде приділено особливу увагу: лікарні, пляжі, дороги, культурні та спортивні споруди та ін.

У програмах недостатньо розроблено заходи вирішення задекларованих міських пріоритетів і майже ніде не описано, яким чином фінансуватимуться запропо-

новані соціальні програми. Існує диспропорція між достатньо гарно виписаними напрямками розвитку соціальної сфери, соціального захисту громадян і слабкими положеннями щодо залучення інвестицій і способів наповнення місцевого бюджету. Більшість програм пропонують вирішувати проблеми за рахунок місцевого бюджету, але не вказують механізмів його наповнення. У програмах не простежуються механізми залучення громадськості до співпраці з владою у вирішенні місцевих проблем і розвитку територіальних громад.

Отже, аналіз передвиборних програм місцевих організацій політичних партій (блоків) дає підстави стверджувати, що не всі партійні організації були повністю готовими до реалізації вперше законодавчо отриманого права на розроблення такої програми та винесення її на суд громадськості. У них бракувало досвіду та ресурсів щодо вивчення проблем громадян та їх віддзеркалення у своїх програмах. Зате місцеві партійні організації не скупилися на обіцянки поліпшити життя громадян і підвищити добробут кожної родини.

Результати аналізу й оцінки передвиборних програм і пропозиції експертів щодо їх удосконалення регіональні НДО довели до місцевих партійних організацій і винесли на публічне обговорення громад міст.

Вплив публічних дебатів на вдосконалення регіональної партійної політики

Публічні дебати на тему “Інтереси, потреби, сподівання громадян та їх віддзеркалення в передвиборних програмах політичних партій (блоків)” привернули увагу всієї громадськості. У них взяли участь представники 37 політичних партій і виборчих блоків політичних партій – суб’єктів виборчого процесу 2006 року, понад 60 громадських ор-

ганізацій різного спрямування за видами своєї статутної діяльності та представники інших груп інтересів. Серед них: депутати органів місцевого самоврядування, кандидати в народні депутати України та кандидати в депутати до місцевих рад, представники Вінницької, Донецької, Миколаївської та Полтавської обласних, міських і районних органів виконавчої

влади, науковці, бізнесмени, освітяни і медпрацівники, ветерани і молодь, журналісти місцевих засобів масової інформації.

Свої передвиборні програми представляли та відстоювали перед громадою лідери місцевих партійних організацій (блоків), кандидати в депутати місцевих рад.

У Вінниці:

- Блок Юлії Тимошенко – Андрій Кулібаба, заступник голови міської організації ВО “Батьківщина”, уповноважена особа БЮТ;
- Партія регіонів – Петро Гордійчук, заступник голови міської організації партії з ідеологічної роботи, кандидат у депутати Вінницької міської ради;
- Український народний блок Костенка і Плюща – Володимир Воловодюк, голова міської організації Української народної партії, кандидат у депутати міської ради.

У Донецьку:

- Блок Юлії Тимошенко – Володимир Скубенко, голова обласної організації ВО “Батьківщина”, лідер обласного виборчого блоку БЮТ, кандидат у народні депутати України та депутати Донецької обласної ради;
- Соціалістична партія України – Олег Рибаків, секретар Донецького обкому партії, кандидат у депутати Донецької обласної ради;
- Партія регіонів – Олег Леонов, член міської ради Партії регіонів, кандидат у народні депутати України;
- Блок “Наша Україна” – Антон Клименко, голова обласної організації партії

“Народний Союз “Наша Україна”, кандидат у депутати Донецької обласної ради.

У Миколаєві:

- Партія регіонів – Олена Омельченко, лідер міської організації партії, депутат Миколаївської міської ради, кандидат у депутати Миколаївської міської ради;
- Народний блок Литвина – Олексій Львів, голова фракції Народної партії в Миколаївській міській раді, кандидат у депутати Миколаївської міської ради;
- Соціалістична партія України – Олександр Худояш, секретар обкому партії, кандидат у депутати Миколаївської обласної ради.

У Полтаві:

- Комуністична партія України – Василь Сільчук, лідер міської організації партії, кандидат у депутати Полтавської міської ради;
- БЮТ – Любов Шайдур, лідер міської організації ВО “Батьківщина”, кандидат у депутати Полтавської міської ради, та Сергій Гершкович, депутат міської ради, кандидат у депутати Полтавської міської ради;
- Блок “Наша Україна” – В’ячеслав Скрябін, лідер міської організації партії “Народний Союз “Наша Україна”, кандидат у депутати Полтавської міської ради.

За перебігом подій і змістом позицій, висловлених під час обговорення, дебати можна поділити на такі основні частини.

Оцінні судження щодо передвиборних програм

На жаль, жодна з місцевих організацій партій (блоків) не змогла чітко, аргументовано і дохідливо викласти основні партійні пріоритети та переконати виборців, що саме їх реалізація ефективно вплине на зміни в місті та житті громадян. А саме це прагнули почути виборці.

Оцінка лідерами місцевих організацій партій власних програм була вищою, аніж оцінка, виставлена регіональними НДО. Представники партій переконували присутніх, що в них достатньо ресурсів, аби вирішити проблеми громад; називали прізвища партійців, які після перемоги можуть очолити той чи той напрям роботи у виконавчих органах влади. Вони також запевняли присутніх, що задля вирішення проблем громади готові блокуватися в міській раді з тими партіями, які працюватимуть на громаду та підвищення добробуту громадян. А учасники дебатів навпаки критикували недосконалість передвиборних програм і подавали пропозиції щодо конкретизації ресурсів, засобів і термінів виконання задекларованих програмних пріоритетів.

Лідери місцевих організацій партій, за винятком КПУ та БЮТ (Донецьк) і ПР (Донецьк, Вінниця), не змогли навести позитивних прикладів та обґрунтовано доказати учасникам дебатів, з якими групами інтересів вони спілкувалися, де і коли вивчали проблеми регіонів при розробленні своїх передвиборних програм, які саме із цих проблем увійшли до програм як пріоритетні.

За оцінками учасників, це була найменш ефективна частина дебатів, тому що представники політичних партій часто не могли конкретно відповісти на поставлені запитання. Передвиборні програми міських організацій партій потребують удосконалення. Поки що досягнуто тільки високого рівня відповідності поло-

жень програм місцевих організацій партій передвиборній програмі відповідної політичної сили на парламентських виборах. У програмах деяких міських організацій партій збереглися не тільки пріоритети, а й заголовки. Вирізність стратегічного курсу та пріоритетів розвитку територіальної громади в програмах майже не простежується. Низька відповідність змісту програм проблемам, що найбільше турбують громадян. Майже відсутня конкретизація механізмів реалізації визначених у програмах партійних пріоритетів.

Пошук компромісів

З-поміж багатьох проблем, розглянутих учасниками, можна вирізнити кілька болючих, до яких було прикуто більше уваги та вироблено спільні рішення.

1) Житлово-комунальне господарство – одна з найбільш болючих проблем міської політики

Проблема незадовільного стану житлово-комунального господарства міст і муніципальної власності виявилася актуальною для всіх регіонів. Низька якість і необґрунтоване підвищення цін на комунальні послуги тривожать і політичні партії, і виборців, викликає невдоволення територіальних громад. Особливо назрілою видається потреба реформування ЖЕКів, на якій наголошували практично всі учасники дебатів. За словами Олексія Ільїна (блок Литвина): “Доки останній оплот комунізму – ЖЕКи – не буде розформовано, ситуація у ЖКГ не зрушить з місця”. Учасники дебатів запропонували кілька ідей:

- забезпечення можливості приходу на ринок комунальних послуг альтернативних ЖЕКам установ. Водночас представники КПУ та СПУ в Полтаві та Миколаєві висловили застереження щодо передачі старих будівель у підпорядкування органам самоор-

ганізації населення та співвласникам багатоквартирних будинків і перекладання накопичених проблем з утримання будівель на плечі мешканців будинків;

- зняття обмеження щодо переведення житлових приміщень на автономне опалення (ціни та дозволи), сприяння швидкому його оформленню, пільгове кредитування населення для подолання наслідків неадекватного господарювання у тепlopостачанні за останні роки. Такі пропозиції висловив Петро Гордійчук, лідер Вінницької міської організації ПР;
- підвищення соціальної відповідальності бізнесу. На думку представників БЮТ та блоку Литвина, саме бізнес дасть змогу вирішити проблеми екології, збору, утилізації та своєчасного вивезення сміття, забезпечення чистоти доквілля та питної води;
- створення муніципальної власності, що ефективно функціонує, та бізнесу, який наповнював би міський бюджет. На думку представників блоків Литвина та “НУ” з Миколаєва та Донецька, місто повинно само заробляти кошти.

2) *Забезпечення чесних, прозорих виборів*

Учасників дебатів цікавило, що робитимуть і роблять партії для уникнення фальсифікацій виборів. Найбільшу кількість запитань з цього приводу адресовано представникам Партії регіонів. Особливо гостро, можна сказати агресивно, що проблему порушували у Вінниці представники Конгресу українських націоналістів.

3) *Забезпечення умов для розвитку здорового способу життя та дозвілля, підтримка материнства, дитинства та молоді*

Політичні партії у своїх передвиборних програмах приділили велику увагу молодіжним проблемам і під час публічних дебатів намагалися справити позитивне враження на представників молоді. Особливо це спостерігалось в Донецьку та Миколаєві, де близько 50% учасників дебатів була молодь. Олена Омельченко, лідер Миколаївської міської організації Партії регіонів, наголосила на тому, що в місті немає закладів культури та дозвілля, а також виступила проти розширення мережі підземних розважальних закладів. Вона запропонувала створити Центр дозвілля молоді й активніше використовувати історичні місця для туристичних походів і виховання молоді. Аргументовані пропозиції з цієї проблеми виклав лідер Полтавської міської організації КПУ Василь Сільчук. Він зосередив увагу на важливих проблемах молоді, які підтримали інші представники партій. Серед пропозицій – надання молоді однакових можливостей для здобуття якісної освіти та забезпечення молодих фахівців першим робочим місцем. У Донецьку, Вінниці та Полтаві особливо гострим було питання підтримки молоді сім’ї.

4) *Забезпечення зв’язку новообраних депутатів з виборцями*

Занепокоєння учасників дебатів у всіх регіонах викликав той факт, що з переходом до пропорційної виборчої системи втрачається зв’язок “виборець–депутат”. Виборці висловили застереження, що після виборів вони залишаться сам на сам зі своїми проблемами. З цього питання до дискусантів подано найбільше запитань. Водночас учасники дебатів подали партіям низку порад щодо вирішення цієї проблеми, у тому числі:

- організувати в міській раді офіси організацій політичних партій, які перемогли на виборах, для безпосереднього приймання виборців;

- на засіданні ради закріпити за депутатами округи, аби виборці мали “свого депутата”, знали розташування його приймальні та години приймання;
- встановити терміни та систему регулярної звітності перед виборцями щодо виконання своїх передвиборних програм та ін.

Учасники дебатів висловили думку, що реалізація цих пропозицій сприятиме зміцненню зв'язків організацій політичних партій з громадськістю та підвищенню ефективності партійної політики на місцевому рівні.

5) Проблеми, що викликали суперечки і не знайшли порозуміння в учасників дебатів

Представники політичних партій-дискусантів були налаштовані на конструктивний діалог і намагалися більше уваги приділити тому, як спільними зусиллями забезпечити розвиток міст. Проте позиції партій та інших учасників дебатів узгодити між собою не змогли з двох проблем.

- Вступ України до СОТ та євроінтеграція. Чи є вступ актуальним і корисним на цей момент?
- Проведення виборів до органів місцевого самоврядування за пропорційною системою. Чи доцільно це робити зараз?

Підсумки дебатів

Проведення НДО публічних заходів за широкої участі представників політичних партій та інших груп інтересів дало змогу виявити такі місцеві проблеми, що були визначені як пріоритетні в програмах політичних сил і які відповідають інтересам громадян. Наприклад, у Миколаєві – це відновлення роботи суднобудівного заводу та зменшення забруднення довкілля; в Полтаві – проблема екології, пов'язана з закриттям

сміттєпереробного заводу; у Вінниці – розроблення стратегії розвитку міста та прийняття статуту територіальної громади; в Донецьку – підвищення ефективності діяльності органів самоврядування та впровадження програми економічного розвитку регіону. Саме вирішення цих проблем після перемоги на виборах партіям запропоновано включити як пріоритетні завдання в програми дій місцевих рад.

За результатами публічних дебатів прийнято звернення до організацій політичних партій з конкретними пропозиціями щодо вдосконалення передвиборних програм і місцевої політики, яка відповідала б інтересам і потребам громадян, їхньому баченню стратегії розвитку міст.

Публічні дебати сприяли реалізації завдання щодо мотивації на подальшу участь у суспільному діалозі лідерів місцевих організацій партій, поглибленому розкриттю пріоритетів місцевої політики. Для цього учасники дебатів провели оцінювання фрагментів представлення партійної програми, відповідей на запитання та переконливість виступів представників політичних партій (блоків), які зголосилися взяти участь у дискусії. У Донецьку та Миколаєві кращими визнано представників Партії регіонів Олега Леонова та Олену Омельченко, у Вінниці – блоку Костенка і Плюща Володимира Володарюка, у Полтаві – представника партії “Народний Союз “Наша Україна” В'ячеслава Скрябіна.

Отже, незважаючи на певні відмінності в підходах до вирішення окремих проблем, представники політичних партій (блоків), які брали участь у публічних дебатах, зуміли подолати суперечності та сприйняти конструктивні пропозиції одне одного, НДО та інших груп інтересів. Вони визнали потребу посилення співпраці партій з НДО задля забезпечення головної мети – розвитку міст і територіальних громад.

Результати впливу НДО на формування партійної політики

Участь громадських організацій та інших груп інтересів у розробленні партійної політики мала конкретні наслідки. Серед них доцільно визначити основні.

Результати оцінки передвиборних програм і пропозиції НДО щодо їх вдосконалення позитивно оцінили місцеві організації партій і певним чином врахували у своїй діяльності.

Спільними зусиллями представників місцевих партійних організацій, НДО, аналітичних центрів, інших груп інтересів визначено основні перешкоди, що стоять на заваді активної публічної діяльності організацій політичних партій на регіональному рівні. Серед них:

- недостатньо чітко визначення ідеологічних засад у програмах політичних партій, що знижує програмну функцію відмежування від опонентів;
- відсутність у партійних організаціях достатньої кількості фахівців з управління, розроблення та втілення місцевої політики;
- мала чисельність і надмірна залежність місцевих організацій від центрального керівництва політичних партій;
- низька спроможність організацій партій до вивчення та аналізу реальних проблем населення на місцевому рівні.

За власною оцінкою, 74% учасників публічних дебатів, проведених НДО, зазначили, що такі заходи допомогли їм краще зорієнтуватися в передвиборних пріоритетах і пропозиціях партій. Вони зрозуміли, які механізми задіюють партії для виконання окреслених цілей і

їхній вплив на розвиток міста і родинний добробут.

Під впливом НДО, ЗМІ, інших груп інтересів питання регіональної політики стали в центрі уваги всіх учасників виборів. Серед суб'єктів виборчого процесу практично неможливо знайти партію (блок), у передвиборних програмах яких не зачіпалися б проблеми внесення змін або коректив у регіональну політику. Партії та їхні лідери обіцяли здійснити децентралізацію влади, розмежувати функції та повноваження центральних і місцевих органів виконавчої влади, підвищити роль органів місцевого самоврядування у вирішенні проблем територіальних громад та ін.

Привернення НДО уваги до місцевих проблем вплинуло на результати виборів. Виборці обрали до місцевих рад переважно представників тих політичних сил, які задовго до виборів створили свої місцеві партійні організації та активно працювали в регіонах. Вони віддали перевагу тим організаціям політичних партій (блоків), які зуміли детальніше вивчити нагальні місцеві проблеми, визначити пріоритети та запропонували такі способи їх вирішення, які щонайбільше збігалися з особистим баченням виборців. Результати виборів до рад Вінниці, Миколаєва, Полтави та Донецької обласної ради наведено в Таблиці 6.

Аналіз складу місцевих рад чотирьох регіонів України дає змогу визначити певні особливості:

- тільки дві політичні сили, програми яких проаналізували й оцінили НДО, пройшли до складу місцевих рад кожного з чотирьох регіонів: ПР і КПУ. Щодо окремих міст і регіонів: у Миколаєві та Донецькій області впевне-

Таблиця 6. Розподіл депутатів місцевих рад чотирьох регіонів за партійними та демографічними ознаками

№ пор.	Основні показники		Узагальнені дані за результатами виборів до місцевих рад							
			Вінницька міська рада		Донецька обласна рада		Миколаївська міська рада		Полтавська міська рада	
			К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%
1.	Чисельність депутатів, обраних до міської ради		50	100,0	150	100,0	90	100,0	50	100,0
2.	Розподіл депутатів за партійною належністю	КПУ	3	6,0	7	4,7	4	4,4	4	8,0
		БЮТ	27	54,0	—	—	11	12,2	19	38,0
		Блок "НО"	—	—	13	8,6	14	15,6	—	—
		Блок "НУ"	8	16,0	—	—	—	—	7	14,0
		СПУ	5	10,0	10	6,7	—	—	3	6,0
		ПР	4	8,0	120	80,0	45	50,0	17	34,0
		Партія "Віче"	3	6,0	—	—	—	—	—	—
		ПЗУ	—	—	—	—	7	7,8	—	—
		Блок "Миколаїв за В. Чайку!"	—	—	—	—	9	10,0	—	—
3.	Розподіл депутатів за віком	18–35 років	12	24,0	21	14,0	18	20,0	7	14,0
		36–50 років	27	54,0	62	41,3	42	46,7	22	44,0
		51–60 років	9	18,0	57	38,0	25	27,8	14	28,0
		Понад 60 років	2	4,0	10	6,7,0	5	5,5	7	14,0
4.	Розподіл депутатів за статтю	Жінки	11	22,0	14	9,0	14	15,6	9	18,0
		Чоловіки	39	78,0	136	91,0	76	84,4	41	82,0
5.	Розподіл депутатів за родом занять	Службовець	17	34,0	11	7,3	31	34,5	10	20,0
		Підприємець	21	42,0	88	58,7	27	30,0	25	50,0
		Науковець	2	4,0	3	2,0	—	—	2	4,0
		Педагог	—	—	4	2,7,0	7	7,8	5	10,0
		Медпрацівник	3	6,0	3	2,0	4	4,4	2	4,0
		Кваліфікований робітник	—	—	28	18,6	10	11,1	3	6,0
		Військовослужбовець	3	6,0	—	—	—	—	—	—
		Пенсіонер	2	4,0	6	4,0	6	6,7	1	2,0
		Студент	—	—	—	—	1	1,1	—	—
		Тимчасово не працює	—	—	2	1,3	2	2,2	—	—
		Керівник громадської організації	2	4,0	5	3,3	2	2,2	2	4,0

ну перемогу отримали місцеві організації Партії регіонів і блоку Наталії Вітренко "Народна опозиція", а у Вінниці та Полтаві – Блоку Юлії Тимошенко та блоку "Наша Україна";

- КПУ здає свої позиції щодо кількості обраних депутатів місцевих рад, але

поки що їй вдалося втримати представництво в усіх регіонах;

- не прогнозованим для Миколаєва можна назвати подолання тривідсоткового бар'єра блоком "Миколаїв – за Володимира Чайку!" (у складі місцевих організацій: партії "Реформи і

Порядок” та Демократичної партії України) і місцевої організації Партії зелених України та поразку місцевих соціалістів; у Вінниці – перемогу партії “Віче”;

- склад місцевих рад здебільшого представлений підприємцями. У Донецькій обласній і Полтавській міській радах підприємці становлять понад 50% депутатського корпусу;
- спостерігається тенденція збільшення серед депутатів представництва жінок і молоді.

За даними соціологічних опитувань, проведених Українським центром економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова з 11 до 19 травня

2006 року, відносна більшість виборців (41,8%) висловила свою задоволеність результатами місцевих виборів (див. www.civicsua.org, 13 червня 2006 року).

Висновок: названі успіхи пов’язані із застосуванням НДО, у взаємодії з партійними організаціями, технологій аналізу й оцінки якості партійних програм, принципів публічної політики і громадського лобіювання.

Громадська думка щодо задоволеності результатами виборів мала певний вплив на початок роботи новообраних місцевих рад, формування депутатської більшості та меншості рад. У цей період регіональні НДО здійснювали моніторинг діяльності місцевих організацій партій.

Результати моніторингу виконання передвиборних програм місцевих організацій політичних партій (блоків)

У міжвиборний період НДО здійснили моніторинг виконання передвиборних програм 21 організації політичної партії (блоку), які перемогли на виборах і сформували Вінницьку, Миколаївську, Полтавську міські та Донецьку обласну ради. Аналіз та оцінку виконання передвиборних програм місцевими організаціями політичних партій (блоків) проведено за результатами їхньої діяльності, що призвела до змін в основних сферах життєдіяльності громадян, територіальної громади міста. Показники змін наведено в методиці (див. Розділ 2).

Аналіз результатів виконання місцевими організаціями політичних партій (блоків) своїх передвиборних програм за розробленими критеріями й узагальненими оцінками, наведеними в Таблиці 7, засвідчує, що здебільшого оцінки, виставлені НДО, не перевищують трьох балів у чотирибальній шкалі (“2”–“5”). Це означає, що **докорінних змін в основних сферах суспільного життя, на які сподівалися виборці, ще не зроблено. Місцеві організації політичних партій занадто мляво взяли за виконання своїх передвиборних обіцянок.**

Водночас результати оцінювання діяльності окремих політичних партій (блоків) різняться і за регіонами, і за сферами діяльності. Зрозуміло, партійні організації та їхні представники в місцевих радах тільки приступили до виконання своїх обіцянок. Однак насторожує те, що діяльність партійних організацій, спрямовану на поліпшення показників в

основних сферах суспільного життя, місцеві НДО оцінили вкрай низько. Наприклад, зміни у системі управління містом (регіоном), діяльності органів місцевого самоврядування, саме до яких обрано представників політичних партій, оцінено у Вінниці, Полтаві та Донецькій області на рівні 2,5, у Миколаєві – 3,3 бала. Таку саму оцінку отримали місцеві організації партій (блоків) за діяльність, спрямовану на створення умов для економічного розвитку міста (регіону) та забезпечення прав, свобод і соціальних гарантій громадян. НДО турбує, що замість підвищення якості послуг, які місцева влада надає населенню регіонів, підвищується їхня вартість. Саме тому цей показник у Вінниці, Миколаєві, Полтаві та Донецькій області оцінено нижче трьох балів.

Результати моніторингу вказують і на те, що територіальні громади ще не відчують позитивних змін у забезпеченні порядку та чистоти на вулицях міст, подвір'ях житлових будинків. Декларації місцевих партійних організацій щодо потреби сортування побутових відходів і своєчасності вивезення сміття, збереження довкілля, екологічної безпеки поки що залишаються обіцянками. Тільки діяльність Миколаївської міської організації Партії зелених України за цим критерієм оцінено вище 3 балів. Решта партійних організацій регіонів отримали оцінку на рівні 2,3 бала.

Місцеві партійні організації поки що не знайшли часу та бажання приділити належну увагу забезпеченню духовно-куль-

турних потреб населення. Із двадцяти однієї організації партій (блоків), діяльність яких моніторили, послідовніше виконують свої передвиборні обіцянки партійні організації Блоку Юлії Тимошенко. НДО так оцінили їхній внесок у вирішення цієї проблеми (оцінка в балах): Вінниця – 2,7, Миколаїв – 4,5, Полтава – 4,0. Нижчі оцінки за цим показником порівняно з іншими організаціями партій у соціалістів. НДО Вінниці та Донецька їхню діяльність у цій сфері оцінюють у 2,2, а Полтави – у 2,4 бала.

Узагальнені результати моніторингу, наведені в Таблиці 7, дають змогу простежити позитивну тенденцію щодо підвищення ефективності діяльності більшості партійних організацій за такими трьома напрямками:

1. Робота у місцевій раді (депутати-партійці в постійних комісіях, партійні фракції та групи, депутатська більшість і депутатська опозиція, сесії ради).
2. Проведення внутрішньопартійних заходів (засідання рад або партійних комітетів, партійні збори та конференції, акції та заходи).
3. Інформаційний простір (ЗМІ: електронні, друковані, інтернет).

За цими напрямками всі організації партій отримали вищі оцінки – понад три бали. Лідери серед них дві провідні політичні сили України: Партія регіонів і БЮТ. Ефективна внутрішньопартійна робота властива БЮТ, ПР, СПУ. Частою проведення публічних заходів вирізняються БЮТ, блок "Народна опозиція", СПУ, КПУ, ПР і ПЗУ. Вищі показники присутності в інформаційному просторі характерні для організацій БЮТ і ПР.

Конкретніше результати моніторингу розглядали в регіонах на громадських об-

говореннях. Їхні учасники зазначили, що місцеві організації політичних сил після перемоги на виборах затрималися на старті виконання передвиборних обіцянок. Програми економічного і соціального розвитку Вінниці, Миколаєва, Полтави та Донецької області не є концентрованим згустком партійних пріоритетів, задекларованих у передвиборних програмах. Виборці поки що не відчули позитивних змін у своєму житті, вирішенні проблем територіальних громад і регіонів.

Водночас учасники громадських обговорень зазначили, що діяльність партійних організацій і місцевих рад, сформованих на партійній основі, стала більш відкритою та прозорою. Громадяни почали активніше залучатися до вироблення важливих рішень та отримувати інформацію про діяльність органів влади. У процесі публічних заходів узгоджено позиції різних груп інтересів з розроблення програм дій міських рад на 2007 рік. Це дає підстави стверджувати: місцеві організації політичних партій поступово усвідомлюють важливість результатів виборів на пропорційній основі та набувають досвіду роботи в умовах, коли саме партійні організації розробляють місцеву політику і відповідають за її впровадження. Підтвердженням того є ухвалення місцевими радами у жовтні-листопаді 2006 року низки програм розвитку окремих галузей економіки та соціальної сфери, що збігаються з пріоритетами передвиборних програм політичних сил, які сформували ці ради.

Вплив НДО на впровадження місцевої політики

Основні успіхи НДО в післявиборний період:

Взято під контроль НДО виконання обіцянок, даних виборцям організаціями політичних партій під час вибор-

Таблиця 7. Результати діяльності місцевих організацій політичних партій, які перемогли на виборах–2006, щодо виконання ними пріоритетів, задекларованих у передвиборчих програмах³

№ поп.	Показники оцінки	Оцінка діяльності політичних партій, що перемогли на виборах–2006 у містах (регіонах)																			
		Вінниця				Миколаїв				Полтава				Донецька обл.							
		БЮТ	НС НУ ³	СПУ	ПР	Віче	КПУ	ПР	“НО”	БЗЧ	ПЗУ	БЮТ	КПУ	БЮТ	КПУ	СПУ	ПР	ПР	СПУ	КПУ	“НО”
1.	Система управління містом, місцеве самоврядування	2,3	2,3	2,5	2,3	2,2	2,2	3,6	3,2	3,5	3,3	3,3	2,7	2,9	2,4	2,4	2,7	2,7	2,5	2,5	2,5
2.	Забезпечення економічного розвитку регіону (міста)	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	3,2	2,9	3,0	3,1	3,2	2,5	2,5	2,3	2,4	2,6	2,9	2,5	2,5	2,4
3.	Забезпечення прав, свобод і соціальних гарантій громадянам, надання якісних послуг	2,5	2,4	2,4	2,3	2,4	2,3	3,1	3,1	2,5	2,8	3,0	2,6	2,6	2,8	2,5	2,7	2,4	2,5	2,4	2,3
4.	Екологічна безпека, чистота та збереження довкілля	2,2	2,1	2,5	2,1	2,4	2,6	2,1	2,1	2,2	3,2	2,1	2,4	2,4	2,5	2,3	2,5	2,2	2,2	2,4	2,2
5.	Забезпечення духовно-культурних потреб населення	2,7	2,4	2,2	2,3	2,3	2,4	3,3	3,5	2,8	3,0	3,4	3,5	3,0	2,5	2,4	2,8	2,3	2,2	2,3	2,3
6.	Послідовність та активність дій партійної організації в місцевій раді	3,4	2,8	3,6	3,2	2,8	2,8	4,5	4,5	4,0	4,5	4,5	4,5	4,0	2,5	2,5	4,0	4,0	2,5	4,5	4,5
7.	Ефективність внутрішньопартійних заходів	3,2	2,5	2,5	3,0	2,5	2,8	4,5	4,5	3,0	4,5	4,5	4,0	3,0	3,5	3,5	4,0	4,5	3,0	4,0	4,5
8.	Ефективність дій місцевої організації партії в інформаційному просторі	3,8	3,0	3,0	4,0	2,5	2,0	4,0	4,0	2,1	4,0	3,0	3,0	4,0	3,0	3,0	2,1	4,5	2,5	2,5	3,5
9.	Прояви зміни у життєдіяльності міста, громади за результатами впровадження партійної політики в основних сферах суспільного життя	2,5	2,3	2,5	2,5	2,3	2,2	3,2	3,2	3,0	3,3	3,2	3,5	3,0	3,0	3,0	3,0	2,7	2,4	2,4	2,4
	Підсумок	2,8	2,5	2,6	2,7	2,4	2,4	3,5	3,4	2,9	3,5	3,4	3,4	2,8	2,7	2,7	2,9	3,1	2,5	2,8	3,0

³ Оцінки виставлено регіональними експертами в чотирибальній шкалі (“2”–“5”) відповідно до розробленої МІСПД методики

чої кампанії, налагоджено зворотний зв'язок з місцевими радами, партійними організаціями та громадою. Здійснюється систематичний моніторинг діяльності організацій партій, що завдяки перемозі на виборах прийшли до влади, та публічне обговорення його результатів. Представників громадських організацій включено до складу дорадчих рад при органах влади, вони є учасниками засідань постійних депутатських комісій і сесій місцевих рад.

Регіональні НДО стали центрами інформування та консультацій громадян. Лише в липні–листопаді 2006 року учасники проекту розмістили в ЗМІ близько 100 повідомлень. За період виконання проекту до НДО – партнерів проекту звернулося з питань окремих положень партійних програм і місцевої політики близько 150 юридичних і більш як 300 фізичних осіб. Запровадження постійного інформування громадськості про виконання передвиборних обіцянок, програм дій місцевих рад, ухвалення та впровадження важливих рішень сприяє активізації громадян. Вони повірили в свої можливості впливати на формування та впровадження партійної (місцевої) полі-

тики, вносити в неї потрібні зміни і доповнення.

Цей успіх став можливим завдяки якісному моніторингу партійної політики відповідно до розроблених МЦПД методик, формування усталеного інтересу місцевих ЗМІ до висвітлення діяльності місцевих рад, партійних організацій і недержавних громадських організацій як представників громадянського суспільства, що обстоюють потреби й інтереси громадян з використанням ефективного інструментарію та сучасних технологій впровадження публічної політики.

Отже, під впливом НДО, ЗМІ, інших груп інтересів питання формування та впровадження партійної політики на місцевому рівні набули актуальності для всіх учасників політичного процесу, а діяльність партійних організацій і місцевих рад стала більш відкритою та прозорою. Регіональні НДО накопичили досвід організації суспільного діалогу та співпраці з політичними силами і представниками інших груп інтересів. У цьому і полягає ефективність виконання завдань проекту загалом.

Ефективність впливу НДО на формування та впровадження регіональної партійної політики (результати самооцінки)

Упродовж виконання завдань проекту кожна НДО чинила певний вплив на вироблення ефективної партійної політики, взаємодіяла з різними державними структурами, недержавними громадськими організаціями, ЗМІ та іншими суб'єктами громадянського суспільства.

За підсумками такої діяльності відбулися певні зміни у суспільному житті регіонів, отримано ті чи ті результати. У цьому контексті важливо знати, які чинники спричинили ці результати, виявити роль НДО в їхньому досягненні. Це своєрідний зворотний зв'язок, який сприяє внесенню потрібних коректив до обраного курсу, забезпечує вибір способів досягнення НДО визначених цілей.

Оцінювання ефективності власної діяльності НДО щодо їхнього впливу на регіональну партійну політику здійснили відповідно до розробленої МЦПД методики (див. Розділ 2) регіональні координатори й експерти.

Застосування цієї методики у форматі проекту є першою спробою організувати діяльність НДО відповідно до запропонованої “дорожньої карти” й оцінити ефективність впливу НДО на певні об'єкти і процеси (у режимі самооцінки). Такий підхід в умовах короткостроковості проекту цілком виправданий, що підтверджено отриманими результатами.

Результати цієї самооцінки наведено в Таблиці 8 у чотирибальній шкалі

(“2”– “5”), де “5” – вищий бал, а “2” – нижчий, що прирівнюється до нуля. Показники таблиці відповідають прийнятій системі критеріїв (див. Схему 8).

Головна проблема під час кількісного вимірювання результатів впливу полягає в наповненні конкретним змістом еталонних показників, які аргументовано відповідали б балу “5”, а також доведенні цих вимог до регіональних координаторів проекту, тобто у виробленні єдиних правил гри. Так, наприклад, у розробленій системі критеріїв (див. Схему 8) під № 12 зазначається критерій “Вплив НДО на започаткування систематичного суспільного діалогу щодо впровадження сформованої політики, внесених до неї змін, ухвалення рішень”. За еталон впливу НДО на впровадження партійної (місцевої) політики тут взято такий стан справ, коли всі важливі для територіальної громади рішення влада ухвалює тільки на основі застосування процедур суспільного діалогу із залученням представників груп інтересів і ЗМІ. Так само визначено еталонні показники і для решти критеріїв цієї системи.

Альтернатива цьому – бал “2”, коли влада ухвалює рішення в закритому режимі, а НДО не здійснює жодних впливів щодо надання процесу відкритого, прозорого характеру. Решту оцінок на шкалі “2”–“5” виставляють відповідно до ступеня віддалення наслідків діяльності НДО від еталона. Аналіз наданих у Таблиці 8 результатів свідчить: з чотирнадцяти кри-

теріїв, за якими здійснено оцінювання, кількісні показники подано за проявом тринадцяти з них. Не оціненим залишився критерій діяльності НДО щодо їхнього впливу на підготовку та ухвалення нормативно-правових актів, потрібних для впровадження ефективної партійної (місцевої) політики. Тобто жодна з громадських організацій – партнерів проекту не змогла реалізувати цей показник ефективності власної діяльності в межах відведеного на проект часу.

Оцінки за рештою показників впливу НДО на формування та впровадження регіональної партійної політики перебувають у діапазоні від 2,1 до 3,8 бала. Інакше кажучи, інтервал ефективності впливу НДО за окремими критеріями виявився обмеженим значеннями від 4%, що відповідає балу 2,1, до 60%, що відповідає балу 3,8.

Спочатку розглянемо такі значення прояву критеріїв, що свідчать про ефективність впливу НДО на регіональну партійну політику на рівні, вищому за 50%. Це відповідає оцінці від 3,6 бала і вище (див. Таблицю 8).

Результати проаналізуємо за критеріями, відповідно до їхньої нумерації (див. Схему 8).

За першим критерієм – “Вплив НДО на включення в партійні програми (рішення) місцевих проблем, потреб та інтересів виборців” – найвищий показник (3,7 бала) у Донецьку. Це є свідченням того, що громадським організаціям Донеччини вдалося вплинути на формування партійних програм за цим показником більшою мірою, ніж іншим організаціям. Цьому є певні пояснення.

По-перше, партнерська організація проекту Донецький інститут соціологічних досліджень і політичного аналізу стала ініціатором і взяла безпосередню участь у розробленні Концепції програми ре-

гіонального розвитку “Донеччина, яку ми будемо”. У ній враховано потреби, інтереси та сподівання виборців відповідно до розробленої МЦПД методики оцінки якості партійних програм, а також проблеми розвитку регіону.

По-друге, ці матеріали використано кількома місцевими організаціями політичних партій під час складання своїх партійних програм і ухвалення поточних рішень.

По-третє, свою позитивну роль у цьому відіграло вчасне експертне обговорення НДО якості передвиборних партійних програм (до їхньої реєстрації в територіальній виборчій комісії). Результати такого обговорення було надано партійним організаціям Донеччини разом з пропозиціями щодо вдосконалення передвиборних програм.

Аналогічний вищий результат донеччани отримали і за іншим критерієм – “Вплив НДО на визначення в програмах партій пріоритетів в основних сферах суспільного життя”, де оцінка в балах сягає 3,7. Це свідчить про певний успіх цієї НДО щодо впливу на місцеві партійні організації. Йдеться про наповнення конкретним змістом виділених у передвиборних програмах пріоритетів партійної політики у таких сферах суспільного життя: місцеве самоврядування, управління регіоном; економічний розвиток регіону; забезпечення прав, свобод і соціальних гарантій громадян, надання їм якісних послуг; екологічна безпека, забезпечення чистоти та збереження довкілля; забезпечення духовно-культурних потреб населення.

Результати цього впливу можна пов'язати також із вдалою адаптацією НДО до місцевих умов набору показників, розроблених МЦПД, для досягнення громадськими організаціями змісту передвиборних програм (див. Таблицю 3), а

Таблиця 8. Результати оцінки (самооцінки) ефективності впливу НДО на формування та впровадження партійної (місцевої) політики⁴ (січень-листопад 2006 року)

Критерії впливу НДО за ієрархічними рівнями		Оцінка впливу				
1-й рівень	2-й рівень	3-й рівень	Вінниця	Миколаїв	Полтава	Львів
Вплив НДО на формування партійної (місцевої) політики	Вплив НДО на процес розроблення політичними партіями партійних програм, рішень	Інтереси. Вплив НДО на включення в партійні програми (рішення) місцевих проблем, потреб та інтересів виборців Пріоритети. Вплив НДО на визначення в програмах партій пріоритетів в основних сферах суспільного життя Механізми. Вплив НДО на визначення в програмах партій конкретних механізмів реалізації пріоритетів (засоби, ресурси, терміни) Публічність. Вплив НДО на публічність формування партійної політики (аналіз політики, діалог, залучення до проекту зацікавлених сторін, удосконалення програм, інформування)	3,1	3,6	3,2	3,7
	Вплив НДО на процедури ухвалення програми дій і поточних рішень місцевими органами влади	Узгодженість. Вплив НДО на узгодження позицій різних зацікавлених сторін під час ухвалення програми дій і поточних рішень Прозорість. Вплив НДО на прозорість і відкритість процесу ухвалення програми дій і поточних рішень за участі ЗМІ, груп інтересів Впроваджуваність. Вплив НДО на залучення до процедури ухвалення програми дій і поточних рішень їхніх виконавців	3,2	3,5	3,1	3,7
	Ефективність контролю НДО за впровадженням партійної (місцевої) політики	Зміни. Моніторинг (контроль) НДО внесення змін до партійної політики Виконання. Контроль (моніторинг) НДО виконання партійних програм (програми дій), реалізації внесених змін і поточних рішень Бюджет. Контроль (моніторинг) НДО використання бюджетних коштів Звітність. Контроль (моніторинг) НДО щодо своєчасності та повноти звітності місцевих партійних організацій перед виборцями, влади – перед громадою	3,0	2,3	2,2	3,0
	Вплив НДО на публічність впровадження партійної (місцевої) політики	Діалог. Вплив НДО на започаткування систематичного суспільного діалогу щодо впровадження сформованої політики, внесених до неї змін, рішень Інформування. Вплив НДО на об'єктивність інформування громади про результати впровадження партійної (місцевої) політики та публічність її обговорення	3,8	3,1	3,3	3,7
			3,0	3,1	3,0	3,1
			3,8	3,6	3,2	2,2
			3,1	3,1	3,1	2,1
			3,5	3,5	3,2	2,2
			3,0	3,0	3,0	3,1
			2,3	3,4	2,3	2,1
		3,1	3,1	3,2	2,2	
		3,7	3,1	3,3	3,0	
		3,8	3,7	3,4	3,7	
		3,3	3,2	3,0	2,9	

Інтегральна оцінка

⁴ Самооцінку здійснено регіональними експертами за чотирибальною шкалою ("2" – "5") відповідно до розробленої МЦПД методики.

також використання ними відповідної системи критеріїв (див. Таблицю 2).

За інтегральною ж оцінкою донеччани поступаються громадським організаціям інших міст – 2,9 бала. Це відповідає 30% ефективності (див. Таблицю 8) і є свідченням меншого впливу представників донецьких НДО на партійні організації щодо реалізації решти критеріїв.

З-поміж інших результатів щодо оцінювання впливу НДО на регіональну партійну (місцеву) політику заслуговують на увагу ті, що віддзеркалюють діяльність Подільського центру соціальних технологій (Вінниця) – партнера проекту. Вони вищі серед таких показників (див. Таблицю 8) за чотирма критеріями, де вплив НДО оцінено від 3,7 до 3,8 бала, що відповідає рівню ефективності від 56% до 60%.

Так, прояв критерію – “Вплив НДО на публічність формування партійної політики (аналіз політики, діалог, залучення до проекту зацікавлених сторін, удосконалення програм, інформування)” оцінено в 3,8 бала. Такий показник досягнуто завдяки творчому підходу до вирішення завдань проекту регіональних експертів і регіонального координатора Оксани Яцюк. Наведемо фрагмент її виступу на підсумковій конференції (Київ, 8 грудня 2006 року): “Щодо формату дебатів чи обговорення, то він визначається конкретними завданнями. Ми використовуємо і методіку, запропоновану МЦПД, і популярний нині “відкритий простір”. Кожна з них добра по-своєму. Громадське обговорення краще підходить для звітних заходів, а “відкритий простір” найефективніший, коли потрібно знайти максимум нових ідей. Загалом наш досвід свідчить, що дебати (обговорення) і партійні організації, і громада сприймають позитивно. Переважна більшість місцевих організацій політичних партій охоче бе-

руть участь у таких заходах, спілкуються з виборцями, працюють у робочих групах, виступають”.

Упродовж виконання проекту Подільський центр соціальних технологій, як і інші партнерські організації проекту, провів низку публічних заходів. Найбільш значущі з них:

- експертне обговорення з проблем аналізу й оцінки передвиборних партійних програм і результатів моніторингу їх виконання;
- публічні дебати “Інтереси, потреби, сподівання громадян та їх віддзеркалення в передвиборних програмах місцевих організацій партій (блоків)”;
- круглий стіл “Програма дій міської ради: проблеми розроблення і відповідності передвиборним програмам”;
- громадське обговорення “Результати моніторингу виконання передвиборних програм місцевими організаціями політичних партій (блоків)”.

Використовуючи розроблену МЦПД технологію проведення публічних заходів (див. Розділ 2), вінничанам вдалося залучити до кожного з них представників більшості зацікавлених сторін. Серед них щоразу були присутні представники: не менш як від 7 організацій політичних партій, від 14–17 громадських організацій, від 7–10 регіональних ЗМІ. Певну зацікавленість кожним таким заходом виявили науковці (не менш 3–5 осіб) і представники органів місцевої влади (2–3 особи). Найбільшу присутність забезпечено під час публічних дебатів.

Така активність сприяла підвищенню публічності щодо вироблення партійної (місцевої) політики, де громадяни стали основним суб’єктом впливу на її форму-

вання та чинником спонуки партійних організацій до гласності і відкритості дій.

Варто наголосити також на успішному накопиченні і використанні вінничанами своїх ресурсів відповідно до розробленої МЦПД технології проведення публічних заходів. Особливо це стосується таких видів ресурсів, як: іміджевий, ініціювання (мотивування), організаційний, прогностичний і комунікаційний (див. Схему 5), використання яких суттєво вплинуло на результати заходів.

Під час виконання проекту Подільський центр соціальних технологій підвищив свою інституційну спроможність у сфері впливу на партійну політику і став помітним “гравцем” на політичному полі міста. Представники політичних сил охоче йдуть на заходи цієї організації, знаючи про те, що отримують корисні поради щодо своєї подальшої практичної діяльності, потрібні методичні матеріали, а головне – підтримку в реалізації намірів, спрямованих на розвиток демократії та підвищення добробуту громадян.

Активність вінничан відбилася й на результатах залучення до виконання проекту інших громадських організацій (див. Таблицю 9). Це тринадцять недержавних громадських організацій (більш як в інших партнерів проекту), що представляють інтереси різних зацікавлених сторін: підприємців, жінок, дітей і молоді, пенсіонерів, органів самоорганізації населення, а також правозахисні організації та ін.

Наслідки застосування процедур публічної політики втілилися у прояві показника ефективності діяльності НДО за критерієм “Вплив НДО на започаткування систематичного суспільного діалогу щодо впровадження сформованої політики, внесених до неї змін”. Результат 3,7 бала засвідчує, що завдяки цілесп-

рямованій діяльності Подільського центру соціальних технологій суспільний діалог з проблем партійної (місцевої) політики стає міською традицією. Це сприяє зміцненню демократичних засад суспільного життя у Вінниці, прозорості і відкритості ухвалення владою рішень з урахуванням думки різних груп інтересів і за активної участі преси. Такий підхід впливає і на результати прояву ще двох критеріїв: “Вплив НДО на об’єктивність інформування громади про результати впровадження партійної (місцевої) політики” і “Вплив НДО на прозорість і відкритість процедур щодо ухвалення програми дій і поточних рішень”.

Щодо впливу на об’єктивність інформування (бал 3,8), то вінницьким НДО вдалося налагодити добрі стосунки з місцевими ЗМІ, які своєчасно отримують цікаву інформацію, якісні прес-анонси і прес-релізи. А головне – вони збирають на свої заходи такі аудиторії, де висловлюються цікаві для преси і корисні для городян думки, де кожному уважно вислуховують, де панує атмосфера толерантності і поваги, де в змаганнях інтелекту народжуються нові ідеї, що потім трансформуються в конкретні рішення і справи.

Щодо прояву критерію про вплив НДО на прозорість і відкритість ухвалення програми дій, рішень, то результат оцінки (3,8 бала) цілком об’єктивний. Підтвердженням того є відносний успіх, здобутий Подільським центром соціальних технологій і НДО, у стосунках з владою.

На вимогу цих громадських організацій порядок денний сесій міської ради оприлюднюють на її сайті за тиждень до проведення сесії, причому з достатнім для розуміння суті ступенем деталізації.

Упродовж відведеного тижня за ініціативою громадських організацій об-

Таблиця 9. Громадські організації, залучені до участі в проекті “Вплив НДО на формування та впровадження партійної політики”

НДО – партнери проекту і прізвища їх керівників	Залучені до проекту НДО	
	Назви НДО	Прізвища керівників
м. Вінниця Вінницька обласна громадська організація (ГО) “Подільський центр соціальних технологій” (Оксана Яцук)	Асоціація підтримки жіночого підприємництва	А. Почекутова
	Подільський центр прав людини	М. Бардин
	Товариство “Прогресивні жінки”	Н. Козлова
	Спілка дитячих організацій Вінниччини	Т. Галузинська
	Вінницький осередок сприяння розвитку сільському зеленому туризму	О. Бас
	Асоціація пенсіонерів “Поділля”	Т. Казимирова
	Клуб міської громади м. Вінниця	А. Татарин
	Вінницька міська організація Союзу українок	О. Пойда
	ГО “Відродження”	Р. Імереллі
	Молодіжна громадська організація “Паросток”	І. Саранча
	ГО “Пані Всесвіт”	Т. Міхновець
	ВОО Суспільної служби України	А. Чайковська
Громадянська компанія “Опора”	В. Лотоцька	
м. Донецьк Донецька обласна ГО “Інститут соціальних досліджень і політичного аналізу” (Володимир Кіпень)	ДМГО “Агенція розвитку місцевого самоврядування”	В. Кочуєв
	ДМГО “Асоціація платників податків м. Донецька”	Т. Шашкова
	ДОО “Східне українське братство”	Н. Пашкова
	ДОО “Молодіжний центр зайнятості”	А. Доля
	ДОО “Центр жіночих досліджень”	О. Жеребенко
	ДОО “Центр досліджень соціальних перспектив Донбасу”	С. Гармаш
	ДОО “Центр політичних досліджень”	А. Донець
	ДОМО “Євроклуб”	С. Штукарін
ДОО “Комітет виборців України”	С. Ткаченко	
м. Миколаїв Асоціація підприємців-роботодавців м. Миколаєва (Геннадій Гончаровський)	Асоціація громадських організацій Миколаївської обл.	В. Почтаренко
	Миколаївський дослідницько-аналітичний центр	О. Копил
	Ліга ділових жінок Молодіжного фонду “Новий вибір”	Н. Ващиленко
	Центр підтримки жіночого бізнесу	Г. Білявська
	Обласна рада профспілок підприємців	Н. Берднікова
	Спілка молоді регіонів України	І. Тарасевич
	Комітет молодих виборців Миколаївщини	Т. Михайловський
	Рада з питань екології при Миколаївському міському голові	А. Галкіна
Центр політичних досліджень	М. Іванов	
м. Полтава Громадська організація “Центр соціальних досліджень” (Віталій Зелок)	Полтавське агенство розвитку територій	Н. Зелок
	Спілка підприємців Полтавщини	Ю. Волик
	Жіноча спілка “Берегиня”	Н. Кузьменко
	Фонд підтримки громадських ініціатив “Єдність”	А. Карпенко
	Психолого-педагогічний центр “Софія”	Н. Цибульська
	Незалежний центр стратегічних досліджень	М. Лебедик
	Полтавська філія Суспільної служби України	О. Келим
	Центр правозахисту і контролю за дотриманням законності	З. Коваленко
	Спілка офіцерів запасу	О. Шаманенко

говорюються нагальні для територіальної громади проблеми (серед винесених на сесію) з усіма зацікавленими сторонами і виробляються певні погляди щодо способів їх вирішення і потрібних для цього ресурсів чи розподілу отриманих у бюджет коштів. Спільну думку НДО завчасно доводять до місцевої влади, після чого здійснюється моніторинг урахування пропозицій громадян під час ухвалення владою рішень. До такої процедури обов'язково залучають пресу.

Тобто діяльність цих громадських організацій підпорядковано ідеї – сприяти реформуванню місцевого управління, державних служб, які ще й досі перебувають у тенетах колишньої радянської системи, підтягти ці структури до темпів розвитку нової політичної демократичної системи з реальною багатопартійністю та вільною конкуренцією.

Як видно з Таблиці 8, результати прояву діяльності НДО за іншими критеріями трохи нижчі. Особливо це стосується показників впливу НДО на включення в програми партій конкретних механізмів реалізації пріоритетів (засоби, ресурси, терміни). Тут діапазон оцінок становить від 2,2 до 3,0 балів, що відповідає ефективності у 20%. Це характерно і для такого критерію, як контроль (моніторинг) НДО своєчасності та повноти звітності місцевих партійних організацій

цій перед виборцями, влади – перед громадою (від 2,2 до 3,2 бала). Середня оцінка – 2,9 бала, що становить менш як 30% ефективності впливу. Ще нижчі результати отримано за критерієм “контроль (моніторинг) НДО використання бюджетних коштів”. Результати прояву цього критерію щодо ефективності впливу НДО не сягнули й 20%. І це природно. НДО перебувають тільки на початку шляху просування до такого стану, коли громадяни, громадські організації реально впливатимуть на формування та впровадження ефективної партійної (місцевої) політики, а основними атрибутами влади мають стати законність, прозорість і гласність.

Підсумовуючи, можна висловити таку думку. Кожна з НДО – партнерів проекту зробила свій внесок щодо впливу на формування та впровадження ефективної партійної (місцевої) політики. І хоча жодна з оцінок за наслідками такої діяльності не сягнула 4 балів (67% еталонної оцінки), можна сказати про закладені підвалини публічності місцевої політики в цих регіонах. А також про спонуку партійних структур та органів влади до відкритості дій завдяки систематичному моніторингу, оцінюванню і контролю з боку НДО. Свідченням того є певне підвищення показників ефективності роботи місцевих партійних організацій у жовтні–листопаді 2006 року.

Проблеми у вдосконаленні партійної політики (за результатами підсумкової конференції)

Підсумкова конференція “Вплив НДО на партійну політику: результати та проблеми (регіональний рівень)”, що відбулася в Києві 8 грудня 2006 року, стала підсумковим публічним заходом проекту “Вплив НДО на формування та впровадження партійної політики”.

У конференції взяли участь 59 осіб із 7 регіонів України. Серед них представники: 32 громадських організацій, аналітичних і дослідницьких центрів; 5 політичних партій; 14 органів місцевого самоврядування, виконавчої влади та наукових установ.

Мета конференції: 1) підсумувати результати реалізації проекту в кожному з досліджуваних регіонів (Вінниця, Донецьк, Миколаїв, Полтава); 2) сприяти підвищенню інституційної спроможності громадських організацій щодо їхнього впливу на формування та впровадження партійної (місцевої) політики та поширити набутий досвід серед зацікавлених сторін; 3) обговорити і визначити основні напрями взаємодії зацікавлених сторін щодо вдосконалення регіональної політики.

Під час підсумкової конференції до її учасників доведено узагальнені результати виконання проекту і ті продукти, що стали інструментарієм безпосереднього впливу на формування та впровадження регіональної партійної політики, а саме:

- апробовано в регіонах методики, розроблені МЦПД (перелік і зміст

методик викладено у Розділі 2 цього посібника);

- підвищено інституційну спроможність НДО – партнерів проекту до рівня, який забезпечив реальний вплив цих організацій на формування та впровадження партійної (місцевої) політики;
- забезпечено більшу відкритість і прозорість вироблення партійної політики через застосування процедур публічної політики.

Обговорення способів і методів досягнення зазначених результатів відбулося у форматі винесених на конференцію таких питань:

1. Участь НДО в розробленні партійних програм і формуванні партійної політики.
2. Політична реформа: реалії та проблеми в діяльності місцевих рад і партійних організацій.
3. Технології впливу НДО на ефективність впровадження партійної політики.
4. Підвищення інституційної спроможності НДО щодо впливу на формування та впровадження партійної (місцевої) політики.

За результатами обговорення учасники заходу відзначили, що в умовах, спричинених політичною реформою, роль

суб'єктів громадянського суспільства і особливо недержавних громадських організацій щодо впливу на вироблення партійної політики стає дедалі важливішою; значущість методологічної та технічної допомоги НДО аналітичними центрами щодо успішності виконання таких проектів підвищується. Зазначено також ефективність запропонованого МЦПД інструментарію для здійснення аналізу, оцінки та моніторингу партійної політики.

Водночас учасники конференції висловилися про неготовність більшості організацій політичних партій та органів місцевого самоврядування до формування та впровадження ефективної політики; про недостатню інституційну спроможність більшості НДО ефективно впливати на партійну політику; наголосили на потребі увідповіднення до конституційних змін чинного законодавства України у сфері партійної політики та місцевого самоврядування.

Для підтвердження думок і прогнозів дискусантів у кількісному вимірі, а також для виявлення нагальних проблем, що стримують вплив НДО та інших суб'єктів громадянського суспільства на формування партійної (місцевої) політики, всім учасникам конференції було запропоновано дати відповіді на запитання анкети.

Основні результати аналізу анкет:

1. Рейтинг прояву інтересу учасників до обговорених на конференції питань такий:

- “Технології впливу НДО на ефективність впровадження партійної політики” – 65%;
- “Політична реформа: реалії та проблеми в діяльності місцевих рад та організацій партій” – 43%;

- “Участь НДО в розробленні партійних програм і формуванні партійної політики” – 39%;
- “Підвищення інституційної спроможності НДО...” – 22%.

Тобто проблема озброєння НДО інструментарієм впливу на партійну політику і технологіями його застосування виявилася більш рейтинговою з-поміж інших обговорюваних проблем, на що треба звернути особливу увагу.

2. Серед запропонованих в анкеті чинників, що *стримують формування ефективної партійної політики*, учасники конференції вирізили:

- безвідповідальність політичних партій за реалізацію партійних програм – 61%;
- відсутність суспільних традицій публічно обговорювати партійну політику на етапі її формування – 52%;
- неврахування партіями потреб, інтересів, сподівань громадян і зацікавлених сторін у формуванні партійної політики – 49%;
- відсутність рамкових вимог на законодавчому рівні щодо обов'язковості включення в партійні програми пріоритетів в основних сферах суспільного життя та механізмів їх реалізації – 47%;
- відсутність у представників НДО, інших суб'єктів громадянського суспільства навиків дієво впливати на формування партійної політики – 43%;
- пасивність НДО, інших суб'єктів громадянського суспільства щодо участі в процесах формування партійної політики – 35%.

3. З-поміж запропонованих в анкеті чинників, що *стримують впровадження ефективної партійної політики*, учасники конференції віддали пріоритети таким з них:

- фактична необов'язковість звітності політичних партій перед своїми виборцями – 78%;
- законодавча невнормованість процедури відкликання депутатів зі складу рад – 57%;
- відсутність механізмів трансформації партійної політики в державну – 48%;
- невідповідність чинного законодавства у сфері партійної діяльності (політики) Конституції України – 30%;
- відсутність у НДО, інших суб'єктів громадянського суспільства навиків ефективно впливати на впровадження партійної політики – 26%.

4. Рівень корисності (для себе) конференції – 93% з числа учасників конференції оцінило як високий.

Деякі висновки

I. Зіставлення результатів двох відповідей: 1) найбільша зацікавленість учасників проблемою технологій впливу НДО на партійну політику – 65% опитаних і 2) корисність (для себе) проведеного заходу – 93% опитаних засвідчує, що технологічний “голод”, з яким вони прийшли на конференцію, вгамовано внаслідок її проведення, а також завдяки отриманню методик, розроблених МЦПД.

II. З-поміж чинників, що гальмують формування та впровадження партійної політики, учасники конференції вирізняють недосконалість законодавчої бази з питань:

- підвищення політичної відповідальності партій за реалізацію передвиборних програм і забезпечення їх обов'язкової звітності перед виборцями;
- включення в передвиборні програми партійних пріоритетів в основних сферах суспільного життя та механізмів їхньої реалізації;
- статусу депутатів усіх рівнів;
- процедур узгодження партійної і державної (місцевої) політики;
- відповідності вимогам Конституції України положень чинного законодавства щодо здійснення партійної діяльності.

Крім законодавчих чинників, що, на думку учасників конференції, стримують впровадження ефективної партійної політики, вони відзначають і такі, що пов'язані власне з НДО, а саме:

- відсутність у представників НДО належних навиків і ресурсної бази для здійснення впливу на вироблення партійної політики;
- пасивність НДО щодо участі у виробленні партійної політики.

Тобто учасники конференції вбачають три основні напрями вирішення проблем щодо партійної політики:

1. Вдосконалення законодавчої бази.
2. Підвищення інституційної спроможності НДО як суб'єктів впливу на партійну політику з пріоритетами опанування ними технологій такого впливу і методик їх застосування.
3. Посилення публічного складника у виробленні партійної політики.

Післямова

Перехід України до парламентсько-президентської форми правління і пропорційної системи виборів представницьких органів влади поки що не дав бажаних результатів. Це передусім стосується взаємодії у владному трикутнику “парламент–уряд–президент”. Формування парламентської більшості та створення нею коаліційного уряду сприяло підвищенню ефективності взаємодії парламенту й уряду. Водночас у стосунках президента та Кабінету Міністрів залишилося багато законодавчих невизначеностей і суперечностей у діяльності. Змагання між цими структурами за владні повноваження загострилися, що негативно впливає на стабільність суспільно-політичної ситуації в країні. Подальше впровадження положень політичної реформи потребує вирішення цих проблем.

З переходом до нової моделі правління та пропорційної виборчої системи державна (місцева) політика мала стати похідною від політики політичних сил, що перемогли на виборах, а партійні програми – підґрунтям для її формування. Насправді цього не відбулося ні в Україні, ні в окремих її регіонах. Передвиборні програми політичних партій (блоків) та їхніх місцевих організацій не стали головним інструментом впливу на виборців. Вони здебільшого популістські. Задекларовані партійні пріоритети в основних сферах суспільного життя не збігаються з інтересами та потребами виборців. Механізми досягнення окреслених цілей недосконалі. Програми дій уряду, економічного та соціального розвитку окремих регіонів і міст не стали концентрованим згустком пріоритетів передвиборних програм партій – можливих виборів. Вони перетворилися на компромісні документи, де здебільшого загубилися передвиборні партійні пріоритети та потреби громадян. Як наслідок – виборці не отримали підтвердження того, за що вони голосували, а країна та регіони – чітко визначеного стратегічного курсу свого подальшого розвитку.

Політика політичних сил, що за результатами виборів 2006 року прийшли до влади, не є досконалою та публічною. Вона не є результатом суспільного діалогу, колективного обговорення та визначення основних цілей і пріоритетів в основних сферах суспільного життя, що хвилюють громадян і мають бути вирішені в міжвиборний період.

Причини такого стану:

Причини такого стану:

- невідповідність чинного законодавства Конституції України і гальмування конституційної реформи;
- неготовність партій та їхніх організацій виконувати покладену на них політичною реформою місію формування та впровадження державної та місцевої політики;
- відсутність у суспільстві усталених традицій щодо формування ефективної партійної політики на засадах публічної політики;
- відхід політичних партій та їхніх організацій від положень партійних програм та обіцянок, за які проголосували виборці;
- невміння політичних сил сконсолідувати зусилля щодо забезпечення добробуту власного народу і зміцнення демократичних засад суспільного життя;
- фактична безвідповідальність політичних сил за наслідки впровадження партійної політики.

Пропозиції щодо вдосконалення партійної політики

Запропоновані пропозиції є спільною думкою всіх партнерів проекту “Вплив НДО на формування та впровадження партійної політики” та громадських організацій, залучених до його виконання. Ці пропозиції віддзеркалено у “Зверненні до народних депутатів України, лідерів політичних партій, органів місцевого самоврядування та громадських організацій”, ухваленому учасниками підсумкової конференції, що відбулася в Києві 8 грудня 2006 року. Їх спрямовано кожному із зазначених суб’єктів.

Верховній Раді України

Розглянути питання, внести зміни і доповнення до чинного законодавства щодо:

- подовження конституційної реформи, особливо в частині, що стосується встановлення владних повноважень між парламентом, урядом і президентом, надання органам місцевого самоврядування можливостей ефективно вирішувати місцеві проблеми;
- узгодження з Конституцією України Законів “Про політичні партії України”, “Про статус народного депутата України”, “Про статус депутатів місцевих рад”, “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про вибори народних депутатів України”, “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад і сільських, селищних міських голів”, “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку”.

Особливу увагу потрібно звернути на такі позиції:

- принципи формування списків кандидатів у депутати всіх рівнів, які вра-

ховували б думку виборців стосовно персоналій;

- вимоги до підготовки політичними партіями, особливо місцевими організаціями партій, передвиборних програм, які забезпечували б відповідність партійних пріоритетів проблемам, які найбільше турбують громадян, і сприяли підвищенню відповідальності політичних сил за виконання даних виборцям обіцянок;
- статус і регламент партійних фракцій у парламенті і в місцевих радах, порядок формування депутатської більшості, визначення її повноважень і взаємодії з депутатською меншістю (опозицією);
- механізм відкликання депутатів-партійців місцевих рад.

Політичним партіям України

На партійних з’їздах, конференціях, зборах обговорити і виробити конкретні пропозиції з таких питань:

- формування партійної політики на засадах процедур публічної політики;
- підготовка партійних програм з урахуванням інтересів, потреб і сподівань виборців, груп інтересів і загальних проблем розвитку країни, регіонів, громад;
- визначення в партійних програмах пріоритетів в основних сферах суспільного життя та конкретних механізмів їх реалізації (засоби, ресурси, терміни);

- визначення процедур формування програм економічного та соціального розвитку на основі програм політичних партій (організацій партій), що перемогли на виборах;
- забезпечення систематичного звітування партій за наслідками своєї діяльності перед виборцями;
- забезпечення відповідності пріоритетів “основної” та передвиборних партійних програм;
- внесення змін у зареєстровані територіальними виборчими комісіями передвиборні програми;
- висвітлення у ЗМІ поточної партійної діяльності.

Громадським організаціям, аналітичним центрам

- сприяти висуванню потреб, інтересів і сподівань виборців перед політичними партіями (організаціями партій) для включення їх в партійні програми;
- спонукати політичні партії (організації партій) до визначення в пар-

тійних програмах пріоритетів в основних сферах суспільного життя та механізмів їх реалізації;

- ініціювати постійно діючий суспільний діалог з проблем удосконалення партійної (місцевої) політики і систематичне звітування політичних партій та їхніх організацій перед своїми виборцями;
- сприяти формуванню усвідомленого ставлення громадян до змісту партійних програм та їхньої спрямованості;
- сприяти забезпеченню впливу громадян на політичні партії (організації партій) щодо виконання ними передвиборних обіцянок;
- здійснювати постійний моніторинг партійної політики та інформування громадськості щодо його результатів.

Політика – партійна, державна, місцева – повинна формуватися в процесі суспільного діалогу, а її впровадження має здійснюватися відкрито, прозоро, з системним контролем громадськістю змін, що відбуваються в житті громадян під впливом діяльності політичних сил.

Додаток 1.

Таблиця 10. Порівняльна таблиця оцінки передвиборних програм політичних партій (блоків) – суб'єктів парламентських виборів експертами НДО в чотирьох містах України

Сфери	Критерії оцінки	КПУ					СПУ				
		Вінниця	Донецьк	Миколаїв	Полтава	Усереднена	Вінниця	Донецьк	Миколаїв	Полтава	Усереднена
Політико-правова	Ступінь відповідності проблемам, які турбують громадян	3,0	2,5	3,0	3,8	3,1	2,9	2,6	2,8	3,4	2,9
	Ступінь виразності пріоритетів і курсу, визначених у програмі	3,7	3,4	3,9	4,5	3,9	3,3	2,8	3,0	4,6	3,4
	Ступінь конкретизації механізмів реалізації програмних положень	3,0	2,4	2,2	2,3	2,5	2,5	2,1	2,8	3,5	2,7
	Ступінь відповідності положень передвиборної та основної програми	4,1	3,5	3,0	4,0	3,8	3,5	3,5	3,1	4,8	3,7
	Ступінь дохідливості викладення змісту	3,7	2,8	4,0	4,0	3,5	3,0	2,5	4,0	4,7	3,6
	Загальна (за сферою)	3,4	2,9	3,2	3,8	3,3	3,0	2,7	3,1	4,2	3,3
Соціально-економічна	Ступінь відповідності проблемам, які турбують громадян	3,4	3,7	4,3	4,0	3,9	3,1	3,5	3,9	4,2	3,7
	Ступінь виразності пріоритетів і курсу, визначених у програмі	3,3	3,6	4,2	4,8	4,0	3,3	3,2	3,7	4,4	3,7
	Ступінь конкретизації механізмів реалізації програмних положень	3,0	3,5	4,0	2,5	3,3	3,3	2,9	3,2	3,0	3,1
	Ступінь відповідності положень передвиборної та основної програми	4,1	4,0	4,6	4,5	4,3	3,5	4,0	3,9	4,8	4,1
	Ступінь дохідливості викладення змісту	4,0	4,0	4,6	4,7	4,3	3,9	3,5	4,3	4,5	4,1
	Загальна (за сферою)	3,5	3,7	4,4	4,1	4,0	3,4	3,4	3,8	4,2	3,7
Національна безпека	Ступінь відповідності проблемам, які турбують громадян	2,8	3,0	2,7	2,4	2,7	2,6	2,6	2,7	3,	2,8
	Ступінь виразності пріоритетів і курсу, визначених у програмі	3,2	2,9	3,5	4,5	3,6	2,8	2,4	2,7	3,6	2,9
	Ступінь конкретизації механізмів реалізації програмних положень	2,3	3,0	2,8	3,5	2,9	2,4	2,2	2,4	3,4	2,6
	Ступінь відповідності положень передвиборної та основної програми	4,3	3,0	4,8	4,8	4,3	3,2	3,0	3,4	3,9	3,4
	Ступінь дохідливості викладення змісту	3,8	4,5	4,0	4,8	4,2	3,0	3,0	3,0	4,0	3,3
	Загальна (за сферою)	3,3	3,3	3,6	4,0	3,6	2,8	2,6	3,0	3,6	3,0
Духовно-культурна	Ступінь відповідності проблемам, які турбують громадян	2,9	3,4	3,9	4,1	3,6	2,3	2,5	2,5	3,6	2,7
	Ступінь виразності пріоритетів і курсу, визначених у програмі	3,0	2,4	3,7	4,3	3,5	2,2	2,4	2,5	3,6	2,7
	Ступінь конкретизації механізмів реалізації програмних положень	2,5	3,0	3,2	2,5	2,7	2,1	2,1	2,2	3,2	2,4
	Ступінь відповідності положень передвиборної та основної програми	4,0	3,0	3,8	4,5	3,9	3,0	3,0	2,5	4,0	3,1
	Ступінь дохідливості викладення змісту	3,4	3,5	4,4	4,8	4,0	2,1	3,0	3,5	4,0	3,2
	Загальна (за сферою)	3,1	3,1	3,6	4,0	3,5	2,3	2,6	2,6	3,7	2,8
Інтегральна	3,3	3,1	3,8	4,0	3,6	2,9	2,8	3,2	3,9	3,2	

>> продовження таблиці на наступній сторінці

Партія регіонів					БЮТ					Блок "Наша Україна"					Блок В. Литвина				
Вінниця	Донецьк	Миколаїв	Полтава	Усереднена	Вінниця	Донецьк	Миколаїв	Полтава	Усереднена	Вінниця	Донецьк	Миколаїв	Полтава	Усереднена	Вінниця	Донецьк	Миколаїв	Полтава	Усереднена
2,7	3,2	3,6	3,5	3,3	3,2	3,5	3,7	4,4	3,7	3,3	3,0	3,2	4,2	3,4	2,8	3,0	2,7	4,0	3,1
2,9	4,2	3,5	4,0	3,7	3,2	3,9	3,9	4,8	4,0	3,8	3,2	3,3	4,6	3,7	3,3	4,3	2,6	4,0	3,6
2,8	3,3	3,1	2,9	3,0	3,0	3,4	3,2	4,0	3,4	3,3	2,3	3,0	2,4	2,8	3,0	3,2	3,0	2,8	3,0
3,0	4,0	3,2	4,6	3,7	4,0	3,8	3,8	4,5	4,0	3,5	3,5	3,4	3,5	3,5	3,5	3,5	3,3	4,0	3,6
3,0	3,8	4,1	4,5	3,9	3,6	3,5	4,4	4,8	4,1	3,4	2,5	4,3	4,5	3,7	3,4	3,1	4,1	3,6	3,6
2,8	3,7	3,5	4,1	3,5	3,3	3,6	3,8	4,5	3,8	3,5	3,0	3,4	3,9	3,5	3,2	3,4	3,1	3,7	3,4
3,0	3,4	3,7	3,7	3,5	3,0	3,7	3,8	4,0	3,6	3,4	3,3	3,9	4,6	3,8	3,5	3,6	3,7	3,9	3,7
3,1	3,2	3,9	4,4	3,7	3,2	3,8	3,9	4,5	3,9	4,0	3,4	4,1	4,0	3,9	3,6	3,3	4,1	3,8	3,7
2,9	3,0	3,4	4,0	3,3	3,0	3,5	3,5	4,2	3,6	3,5	3,4	3,5	2,2	3,2	3,2	3,0	3,7	2,3	3,1
3,5	4,0	3,9	4,6	4,0	3,5	4,2	4,3	4,5	4,1	4,0	4,0	4,1	4,0	4,0	4,0	4,0	4,2	4,0	4,1
3,2	4,0	4,2	4,5	4,0	4,0	4,3	4,0	4,8	4,3	4,0	4,0	4,4	4,5	4,2	4,1	3,5	4,3	4,0	4,0
3,1	3,5	3,8	4,2	3,7	3,2	3,8	3,9	4,4	3,8	3,8	3,5	4,1	3,9	3,8	3,7	3,5	4,0	3,6	3,7
2,5	3,1	3,0	3,2	3,0	2,2	2,2	2,2	3,0	2,4	3,0	3,4	3,4	3,6	3,4	3,0	3,2	3,8	3,2	3,3
3,0	2,8	2,9	4,2	3,2	2,4	2,8	3,1	3,3	2,9	3,6	4,2	3,7	4,4	4,0	3,3	3,8	4,1	4,0	3,8
2,3	2,3	2,7	3,8	2,8	2,5	2,5	2,9	3,0	2,7	3,3	3,9	3,7	2,2	3,3	3,1	2,9	2,3	2,5	2,7
3,5	3,0	3,4	4,6	3,6	3,4	3,3	4,1	3,9	3,7	3,4	3,5	3,8	4,0	3,7	3,6	3,2	4,3	4,2	3,8
3,2	3,0	3,0	4,5	3,4	3,3	3,0	2,5	4,0	3,2	3,8	4,0	4,0	4,0	4,0	3,6	3,3	3,2	4,0	3,5
2,9	2,7	3,0	4,1	3,2	2,6	2,8	3,0	3,4	3,0	3,4	3,9	3,8	3,7	3,7	3,3	3,3	3,7	3,6	3,5
2,7	3,6	2,7	3,8	3,2	2,3	2,8	3,1	3,4	2,9	3,3	3,1	2,7	3,8	3,2	3,0	3,5	3,7	3,8	3,5
2,3	2,8	2,6	3,5	2,8	2,2	3,8	3,9	4,1	3,5	3,5	3,0	2,8	4,4	3,4	3,0	3,2	4,0	4,2	3,6
2,1	2,5	2,6	3,0	2,6	2,1	3,0	2,4	3,9	2,9	3,0	2,9	3,0	3,0	3,0	2,9	3,4	2,8	2,7	3,0
3,5	3,0	3,6	4,0	3,5	3,3	3,3	3,0	4,1	3,4	3,4	4,0	3,1	4,5	3,8	3,3	3,2	2,8	4,6	3,5
3,3	3,5	4,1	4,0	3,7	2,7	3,0	4,0	4,8	3,6	4,0	4,2	4,1	4,5	4,2	3,3	3,3	4,3	4,8	3,9
2,6	3,1	3,0	3,7	3,1	2,3	3,2	3,3	4,1	3,2	3,5	3,4	3,1	4,0	3,5	3,1	3,3	3,5	3,9	3,5
2,9	3,4	3,4	4,0	3,4	2,9	3,4	3,4	4,1	3,5	3,6	3,4	3,7	3,9	3,7	3,4	3,3	3,7	3,7	3,5

>> продовження таблиці на наступній сторінці

Сфери	Критерії оцінки	Блок Н. Віг- ренко	Блок "ПОРА- ПРП"	Блок "НЕ ТАКІ"	Блок Костенка і Площа
		Миколаїв	Полтава	Донецьк	Вінниця
Політико-правова	Ступінь відповідності проблемам, які турбують громадян	3,8	4,3	2,7	3,0
	Ступінь виразності пріоритетів і курсу, визначених у програмі	3,9	4,6	3,5	3,2
	Ступінь конкретизації механізмів реалізації програмних положень	2,8	4,3	2,4	2,3
	Ступінь відповідності положень передвиборної та основної програми	2,8	4,6	3,5	3,5
	Ступінь дохідливості викладення змісту	4,3	4,0	2,7	3,3
	Загальна (за сферою)	3,5	4,4	3,0	3,1
Соціально-економічна	Ступінь відповідності проблемам, які турбують громадян	3,7	3,9	3,1	3,6
	Ступінь виразності пріоритетів і курсу, визначених у програмі	3,9	4,0	3,5	3,8
	Ступінь конкретизації механізмів реалізації програмних положень	3,8	3,5	3,3	3,0
	Ступінь відповідності положень передвиборної та основної програми	4,4	4,4	4,0	4,3
	Ступінь дохідливості викладення змісту	4,5	4,0	3,8	4,1
	Загальна (за сферою)	4,1	3,9	3,5	3,8
Національна безпека	Ступінь відповідності проблемам, які турбують громадян	4,1	4,0	2,8	3,0
	Ступінь виразності пріоритетів і курсу, визначених у програмі	4,2	4,5	2,5	3,5
	Ступінь конкретизації механізмів реалізації програмних положень	3,5	4,0	3,0	3,0
	Ступінь відповідності положень передвиборної та основної програми	4,6	4,6	3,5	3,5
	Ступінь дохідливості викладення змісту	4,8	4,4	3,0	3,5
	Загальна (за сферою)	4,2	4,3	3,0	3,3
Духовно-культурна	Ступінь відповідності проблемам, які турбують громадян	2,9	2,8	2,9	3,4
	Ступінь виразності пріоритетів і курсу, визначених у програмі	3,1	3,8	2,3	4,0
	Ступінь конкретизації механізмів реалізації програмних положень	2,9	3,5	2,1	2,9
	Ступінь відповідності положень передвиборної та основної програми	3,1	4,6	3,0	4,0
	Ступінь дохідливості викладення змісту	4,0	4,5	2,5	3,7
Загальна (за сферою)	3,2	3,8	2,6	3,6	
Інтегральна	3,8	4,1	3,0	3,5	

>> початок таблиці на попередніх сторінках

Додаток 2.

Таблиця 11. Порівняльна таблиця оцінки передвиборних програм місцевих організацій політичних партій (блоків) експертами НДО в чотирьох містах України

Сфери	Критерії оцінки	Полтава (міські організації)						
		БЮГ	Блок "Наша Україна"	СПУ	КПУ	Партія регіонів	Блок В. Литвина	Блок "ПОРА-ПРГ"
Система управління розвитком міста (міське самоврядування)	Ступінь відповідності проблемам, які турбують громадян	3,3	4,0	3,1	3,0	3,1	3,0	3,3
	Ступінь виразності пріоритетів і курсу, визначених у програмі	2,9	3,8	3,0	2,2	3,6	3,1	2,3
	Ступінь конкретизації механізмів реалізації програмних положень	2,2	3,2	2,2	2,1	3,0	2,2	2,1
	Ступінь відповідності передвиборних програм міської та парламентської	4,0	4,0	3,8	3,8	4,0	3,8	3,9
	Ступінь дохідливості викладення змісту	3,0	4,0	4,0	3,0	4,0	4,0	2,3
	Загальна (за сферою)	3,1	3,8	3,2	2,8	3,5	3,2	2,8
Надання якісних послуг і гарантії прав громадян	Ступінь відповідності проблемам, які турбують громадян	4,0	4,1	3,5	3,3	4,0	3,6	3,3
	Ступінь виразності пріоритетів і курсу, визначених у програмі	3,8	4,0	3,3	3,2	3,8	3,4	3,3
	Ступінь конкретизації механізмів реалізації програмних положень	3,3	3,6	3,0	2,4	3,5	3,1	3,0
	Ступінь відповідності передвиборних програм міської та парламентської	4,2	4,0	4,1	4,0	4,0	4,0	4,0
	Ступінь дохідливості викладення змісту	3,3	4,0	3,8	3,0	3,9	3,8	2,7
	Загальна (за сферою)	3,7	3,9	3,5	3,2	3,8	3,6	3,3
Екологічна безпека, чистота та збереження довкілля	Ступінь відповідності проблемам, які турбують громадян	4,0	4,4	3,8	2,6	4,3	4,1	3,0
	Ступінь виразності пріоритетів і курсу, визначених у програмі	3,2	4,6	3,9	2,5	4,0	3,4	2,5
	Ступінь конкретизації механізмів реалізації програмних положень	3,0	3,6	2,2	2,1	3,9	3,1	2,1
	Ступінь відповідності передвиборних програм міської та парламентської	4,0	4,0	3,8	3,0	4,1	4,1	3,4
	Ступінь дохідливості викладення змісту	3,5	4,0	3,1	2,8	3,9	3,6	3,2
	Загальна (за сферою)	3,5	4,0	3,4	2,6	3,8	3,7	2,8
Духовно-культурна сфера	Ступінь відповідності проблемам, які турбують громадян	3,0	4,0	2,7	2,8	4,0	3,8	2,3
	Ступінь виразності пріоритетів і курсу, визначених у програмі	2,9	4,0	2,5	2,8	4,0	3,2	2,1
	Ступінь конкретизації механізмів реалізації програмних положень	2,2	2,7	2,1	2,3	3,8	2,7	2,1
	Ступінь відповідності передвиборних програм міської та парламентської	3,8	4,0	3,8	3,4	4,0	4,0	3,3
	Ступінь дохідливості викладення змісту	3,4	3,6	3,5	2,6	3,8	3,6	3,1
	Загальна (за сферою)	3,1	3,7	2,9	2,8	3,9	3,5	2,6
Інтегральна		3,4	3,9	3,3	2,9	3,8	3,5	2,9

>> продовження таблиці на наступній сторінці

Донецьк (обласні організації)							Миколаїв (міські організації)							Вінниця (міські організації)						
БЮТ	Блок "НУ"	СПУ	КПУ	Партія регіонів	Блок В. Литвина	Блок "НЕ ТАКІ"	БЮТ	Блок "НУ"	СПУ	КПУ	Партія регіонів	Блок В. Литвина	Блок Н. Вітренко	БЮТ	Блок "НУ"	СПУ	КПУ	Партія регіонів	Блок В. Литвина	Блок Костенка і Площа
3,6	3,0	3,6	2,9	3,0	2,9	2,4	3,0	2,7	2,8	3,3	3,0	3,0	3,0	3,2	3,3	2,5	3,0	2,6	2,8	2,6
3,9	3,2	2,8	3,0	4,0	3,3	3,5	2,8	2,4	3,0	3,1	2,9	2,7	3,0	3,1	3,2	3,0	3,4	2,7	3,0	3,0
3,3	2,3	2,2	2,4	3,5	3,0	2,4	2,5	2,2	2,8	2,4	2,1	2,4	2,9	3,0	3,0	2,5	3,0	2,4	2,1	2,7
3,4	3,2	3,5	3,2	3,4	3,2	3,5	4,4	4,0	4,1	4,0	4,0	4,0	3,8	3,4	3,4	3,1	4,0	3,2	3,0	3,0
3,1	2,3	2,5	2,6	3,2	3,1	2,3	3,0	3,0	3,5	2,8	2,7	3,3	4,0	3,0	3,1	2,8	3,2	2,6	2,8	2,8
3,5	2,8	2,9	2,8	3,4	2,5	2,8	3,1	2,9	3,2	3,1	2,9	3,1	3,3	3,1	3,2	2,8	3,3	2,7	2,8	2,8
3,7	3,5	3,4	3,6	3,2	3,7	3,0	3,7	3,4	4,0	4,0	4,0	3,4	3,8	3,0	3,2	3,5	3,5	3,2	3,1	3,2
3,6	3,3	3,0	3,3	3,1	3,0	2,7	3,5	3,3	3,9	3,6	3,6	3,3	3,7	3,2	3,1	3,0	3,2	3,0	3,2	3,2
3,3	3,3	2,8	3,1	3,0	3,0	3,0	3,3	3,0	2,7	3,0	2,9	2,7	3,0	2,8	2,6	3,0	3,2	2,2	2,6	2,6
3,8	3,8	4,0	3,0	4,0	3,6	4,0	4,1	4,2	3,9	4,1	4,3	4,0	4,0	3,0	3,4	3,5	4,0	3,4	3,3	3,3
3,5	3,4	3,0	3,2	3,7	3,5	3,8	4,6	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,4	3,0	3,2	3,0	3,6	2,6	3,0	3,0
3,5	3,4	3,2	3,3	3,4	3,4	3,3	3,8	3,6	3,7	3,7	3,8	3,5	3,8	3,0	3,1	3,1	2,8	2,9	3,0	3,0
2,8	3,6	2,4	3,0	3,1	3,2	2,6	2,2	4,0	4,0	3,0	3,0	3,8	3,0	2,5	3,6	2,5	3,0	2,5	2,8	3,0
2,5	4,0	2,3	2,9	2,8	3,4	2,3	2,1	3,0	2,5	2,8	2,1	3,0	3,0	2,4	3,0	2,6	2,7	2,2	2,3	3,2
2,1	3,9	2,1	2,4	2,3	2,6	2,9	2,1	2,1	3,3	2,7	2,1	3,0	2,3	2,2	3,0	2,2	2,3	2,1	2,2	2,9
3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,1	3,0	4,0	4,0	3,8	4,0	4,5	3,8	3,1	3,5	3,0	3,0	4,0	3,4	2,6	3,0
2,8	4,2	2,4	3,8	2,5	3,6	3,0	2,3	3,0	4,0	3,2	2,3	3,3	3,0	3,2	3,3	3,2	3,2	3,0	2,6	2,6
2,6	3,7	2,4	3,0	2,7	3,2	2,8	2,5	3,2	3,5	3,1	2,8	3,4	2,9	2,6	3,2	2,7	3,0	2,6	2,5	2,9
2,8	3,1	2,6	3,2	3,2	3,5	2,9	2,3	3,0	2,1	3,2	3,5	2,1	3,3	2,3	3,0	2,3	2,9	2,4	2,3	3,3
3,0	3,4	2,4	2,4	2,8	3,2	2,2	2,2	3,0	2,3	3,0	3,1	2,1	3,0	2,2	3,2	2,2	3,0	2,2	2,3	3,5
3,2	2,9	2,2	2,2	2,5	3,0	2,0	2,1	2,1	2,1	2,6	2,1	2,1	2,7	2,1	2,4	2,1	2,2	2,1	2,2	2,4
3,0	3,0	3,3	3,0	3,0	3,0	3,0	4,3	3,0	3,3	3,0	4,5	3,0	3,5	3,4	3,0	2,8	3,5	2,8	2,4	3,5
3,3	3,2	2,5	3,0	3,1	3,0	2,5	2,3	3,0	2,1	3,4	3,2	2,1	4,0	2,5	3,1	2,1	3,0	2,6	2,2	3,2
3,1	3,1	2,6	2,7	3,0	3,2	2,5	2,6	2,8	2,4	3,0	3,1	2,3	3,3	2,3	2,9	2,3	2,9	2,4	2,3	3,1
3,1	3,2	2,8	2,9	3,1	3,0	2,9	3,0	3,1	3,2	3,2	3,1	3,0	3,3	2,7	3,1	2,7	3,0	2,7	2,7	3,0

>> початок таблиці на попередній сторінці