



**Одеська обласна організація
КОМІТЕТ ВИБОРЦІВ УКРАЇНИ**

АНАЛИЗ ПРЕДВЫБОРНЫХ ПРОГРАММ

**ПАРТИИ РАЗДЕЛЬНЯНСКОГО ГОРОДСКОГО
СОВЕТА VII СОЗЫВА. РАЗДЕЛЬНЯНСКИЙ
ГОРОДСКОЙ ГОЛОВА**

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
Методология	6
Анализ предвыборных программ партий Раздельнянского городского совета	9
Выводы	14
Анализ предвыборной программы Раздельнянского городского головы Валерия Шовкалюка	16
Выводы	18

Введение

С 2006 года Одесская областная организация ВОО «Комитет избирателей Украины» осуществляет мониторинг выполнения предвыборных программ политических партий, имеющих своих представителей в Одесском, Измаильском, Котовском, Белгород-Днестровском, Ренийском и Раздельнянском городских советах, а также в Одесском областном совете. С 2012 года также осуществляется мониторинг выполнения предвыборных программ городских голов Одессы, Измаила, Котовска, Белгорода-Днестровского, Рени и Раздельной. С 2016 года аналогичный мониторинг осуществляется в г. Татарбунары, соответственно, мониторингом охвачена деятельность партий, имеющих своих представителей в Татарбунарском городском совете, а также Татарбунарского городского головы.

С помощью мониторинга выполнения предвыборных программ мы стремимся обратить внимание местных политиков и граждан на важность этого элемента общественно-политических отношений, повысить ответственность политических партий и городских голов перед избирателями за реализуемую на местном уровне политику, способствовать упорядочиванию деятельности местных политических партий и городских голов в направлении реализации стратегических целей и задач, а не одномоментных решений, а также в конечном счете перевести общественную дискуссию во время предвыборных кампаний с обсуждения личностей к обсуждению идей, содержащихся в предвыборных программах.

В осуществлении мониторинга предвыборных программ мы отталкиваемся от представления о предвыборных программах, как о комплексном плане деятельности политической партии и/или городского головы на весь срок каденции. С данной точки зрения, предвыборные программы местных организаций партий должны:

- 1) учитывать имеющиеся у органов местного самоуправления полномочия для реализации обещанного;
- 2) быть как можно более детализированной, содержать конкретные способы решения актуальных проблем города в среднесрочной перспективе;
- 3) быть структурированными по сферам.

С точки зрения полномочий, имеющихся у органов местного самоуправления, программы должны учитывать, что в ряде сфер органы местного

самоуправления выполняют делегированные функции и не могут самостоятельно изменять характер и содержание реализуемой политики. К таким сферам относятся – реализация государственной политики в сфере социальной защиты населения, в сфере образования, здравоохранения, культурного развития и т.п. Эти сферы не могут быть приоритетными в предвыборных программах городских партий, поскольку полномочия городских советов в этих направлениях ограничены. Однако, в этих сферах внимание может быть уделено содержанию в надлежащем состоянии их инфраструктуры и оптимизации расходов на их содержание, например, за счет использования энергоэффективных технологий.

В тоже время, в ряде сфер у органов местного самоуправления есть абсолютный приоритет для определения собственных планов относительно обеспечения работы жилищно-коммунального хозяйства и развития соответствующей инфраструктуры, развития транспортной инфраструктуры, реализации градостроительной политики и управления земельными ресурсами, обеспечения экономического развития своей громады, а также экологической безопасности. У органов местного самоуправления также достаточно полномочий для обеспечения работы своего органа по принципам максимальной открытости во взаимодействии с громадой, прозрачности и подотчётности гражданам.

Вообще не имеют полномочий органы местного самоуправления в таких направлениях, как оборонная политика, внешняя политика, работа органов правопорядка, работа судебной системы, утверждение перечня налогов и сборов, распоряжение государственной собственностью и т.п.

С точки зрения конкретики и детализации, наиболее содержательной и, соответственно, реалистичной, является предвыборная программа, каждый пункт которой содержит цель, которую стремиться достичь партия или городской голова, перечень конкретных задач, при выполнении которых планируется достижение цели, этапы выполнения задач для достижения цели, четкие показатели достижения каждой из поставленных задач, объемы финансирования, необходимые для достижения поставленных задач, а также источники привлечения соответствующих финансовых ресурсов, и, наконец, четкие сроки контроля реализации каждого этапа и достижения цели.

Наконец, учитывая имеющиеся у органов местного самоуправления полномочия, предвыборные программы, соответственно, могут быть разделены на соответствующие сферы реализации локальной (или региональной в случае с областным советом) политики. Соответственно, предвыборные программы локального уровня могут охватывать следующие сферы: жилищно-

коммунальное хозяйство, экологическая безопасность, градостроительная политика и земельные правоотношения, транспортная отрасль и дорожное хозяйство, экономическое развитие громады, реализация принципов «хорошего управления» (Good Governance), реализация социальной политики, обеспечение потребностей сферы образования, здравоохранения и культуры.

В данном отчете представлен анализ качества предвыборных программ политических партий, в результате местных выборов 2015 года получивших представительство в Одесском, Измаильском, Котовском, Белгород-Днестровском, Ренийском, Татарбунарском, Раздельнянском городских советах, новоизбранных городских голов соответствующих населенных пунктов, а также партий, имеющих своих представителей в Одесском областном совете.

Методология

Анализ качества предвыборных программ политических партий осуществляется с точки зрения наличия полномочий у органов местного самоуправления для реализации обещанного в предвыборных программах, развернутости каждого обещания, т.е. конкретности и детализированности каждого обещания как цели деятельности партии или городского головы, а также полноты охвата возможных сфер реализации локальной политики.

1. Все обещания, содержащиеся в предвыборных программах, оценивались с точки зрения наличия, либо отсутствия полномочий у органов местного самоуправления полномочий для реализации обещанного, а также объема имеющихся полномочий.

Так, предвыборные обещания из сфер, в которых орган местного самоуправления обладает максимальными полномочиями, оценивался в **1 балл**. (сферы ЖКХ, экологии, транспорта, градостроения и земельных правоотношений, экономического развития, а также реализации принципов «хорошего управления»). Обещания из сфер, в которых органы местного самоуправления обладают ограниченными полномочиями (т.е. не могут изменять содержание государственной политики, но отвечает за полноценное обеспечение ее реализации), оценивались в **0,5 балла** (образование, здравоохранение, культура, социальная политика). Обещания, для реализации которых нужны полномочия более высокого уровня, чем орган местного самоуправления, либо для реализации которых не требуется статус депутата местного совета либо городского головы, а также являются настолько общими, что невозможно найти единые критерии для оценивания их дальнейшей реализации, оценивались в **0 балла**, т.е. к заведомо невыполнимым обещаниям.

Общая оценка содержательности по данному критерию является средним значением всех оценок за каждое обещание, содержащееся в предвыборных программах партий или городских голов.

$O_c = (a_1 + a_2 + a_n)/n$, где «а» - отдельное обещание, а «n» - это общее количество обещаний, которые содержатся в предвыборной программе.

2. Те обещания, содержащиеся в предвыборных программах, которые могут быть реализованы органом местного самоуправления, оценивались на предмет детализированного и комплексного представления плана по реализации каждого обещания. За соответствие каждому из следующих параметров каждое отдельное обещание могло быть оценено от 0 до 7

баллов:

- цели, которую стремиться достичь кандидат на пост городского головы или партия;
- перечня конкретных задач, при выполнении которых будет достигнута обозначенная цель;
- этапов выполнения задач для достижения цели;
- четких показателей достижения каждой из поставленных задач;
- объемов финансирования, необходимых для достижения поставленных задач;
- источников финансирования, которые будут использоваться для достижения цели;
- четких сроков контроля реализации каждого этапа и достижения поставленной цели.

В зависимости от полученной оценки, каждому обещанию присваивался соответствующий тип:

Количество баллов	Тип обещания
0-1 б	Неразвернутый
2-4 б	Слабо развернутый
5-7 б	Развернутый пункт

Общая оценка предвыборной программы по данному критерию, является средним значением всех выполнимых обещаний, содержащихся в программе.

$O_p = (b_1 + b_2 + b_n) / n$, где «b» - выполнимый пункт программы, а «n» – общее

количество таких пунктов. Максимальная оценка – 7 б.

Исходя из общей оценки за развернутость предвыборной программы, присваивается соответствующий тип всей программе по аналогии с отдельными обещаниями: «неразвернутая», «слабо развернутая», «развернутая»

3. Наконец, выполнимые обещания в предвыборных программах оценивались на предмет ширины охвата возможных направлений локальной политики. К возможным сферам относятся следующие: ЖКХ, экологии, транспорта, градостроения и земельных правоотношений, экономического развития, а также реализации принципов «хорошего управления», образования, здравоохранения, культуры, социальной политики.

Анализ предвыборных программ партий Раздельнянского городского совета

1. По результатам местных выборов 2015 года в Раздельнянский городской совет прошли 26 представителей семи местных организаций партий: «Оппозиционный блок», БПП «Солидарность», «Батькивщина», «Наш край», «Возрождение», «Аграрная партия», «Радикальная партия Олега Ляшко». Этими партиями не была образована ни одна фракция в совете.

Предвыборные программы были у пяти партий — «Оппозиционный блок», БПП «Солидарность», «Батькивщина», «Наш край», «Возрождение». Информация о предвыборных программах «Аграрной партии» и «Радикальной партии Олега Ляшко» отсутствует. Но представленные партиями программы не были разработаны на основе городских проблем — это были либо областные, либо всеукраинские программы.

Политическая партия БПП «Солидарность» представила всеукраинскую программу, партия «Оппозиционный блок» — областную программу партии, ориентированную на область и Одессу, партия «Наш край», презентовала программу, которая больше соотносится с проблемами области, что ограничивает количество соотносимых пунктов программы с полномочиями и проблемами Раздельнянского городского совета. Программа партии «Возрождение» также является всеукраинской, запущенной на всех уровнях местного самоуправления.

2. Первым показателем, по которому осуществлялся анализ качества предвыборных программ, является соответствие их содержания функциям органов местного самоуправления, т.е. — насколько программа выполняема силами городского совета, насколько в ней уделено внимание тем направлениям, в которых городской совет владеет максимальным объемом полномочий.

Так, средний балл программы БПП «Солидарность» по данному критерию — 0,2 балла (при максимуме в 1 б). Из 58 пунктов предвыборной программы 43 не соответствуют функциям местного самоуправления или являются декларативными. Полностью соответствующих функциям местного самоуправления в программе 10 обещаний, а соответствующих делегированным полномочиям — 6.

В основном обещания охватывает сферу жилищно-коммунального хозяйства и сферу реализации принципов «хорошего управления». Например, поставить счётчики в квартиры, частные дома, многоквартирные дома.

Однако, наибольшее количество в предвыборной программе БПП «Солидарность» пунктов, невыполнимых в рамках полномочий местных советов или являющихся «общими». Например, сильная армия, равенство граждан, деолигархизация.

Оценка соответствия предвыборной программы **«Оппозиционного блока»** также составляет 0,2 балла (макс. 1 б), что также говорит о невыполнимости программы лишь силами местных советов.

В программе «Оппозиционного блока» лишь 4 обещания, полностью соответствующих полномочиям городского совета, и 5 – соответствующим ограниченным полномочиям. 20 обещаний в программе не соотносятся с функциями местной власти. Программа разработана больше для проблем Одессы и области, потому мало соответствует проблемам Раздельной.

Максимальный балл соответствия программы у программы **«Нашего края»** - 0,5 балла. Стоит отметить, что максимально возможным является 1 балл.

Из 33 пунктов программы, 19 полностью соответствуют полномочиям городской власти, а 14 – не соответствуют. Делегированным функциям местной власти в программе внимание не уделено.

К невыполнимым обещаниям относятся такие, как введение медицинского страхования, введение стандартов питьевой воды. К полностью соответствующим полномочиям городской власти относятся обещания привлечь лучших управленцев к развитию местного самоуправления, доступности и подотчетности депутатов, обеспечении открытости информации о бюджете.

Качество предвыборной программы местной организации партии ВО **«Батькивщина»** оценено в 0,3 балла. Это говорит, что менее трети обещаний может быть выполнена силами местного совета.

Из 24 пунктов предвыборной программы лишь 6 пунктов полностью

соответствуют полномочиям городской власти. Из пунктов программы, соответствующих функциям органов местного самоуправления, наибольшее внимание уделено экономическому развитию громады, а также жилищно-коммунальному хозяйству. Большинство пунктов, которые нельзя отнести к полномочиям городского совета, касаются повышения заработных плат, развития сел, аграрного сектора, введения новейших технологий по обработке земель, патриотическому воспитанию.

Соответствие программа партии «Возрождение» составляет 0,3 балла . Также как и в случае с программой Батькивщины, это говорит невозможности выполнить 2/3 обещаний.

Так, из 58 пунктов только лишь 10 полностью соответствуют полномочиям местного самоуправления, 10 соотносятся с делегированными полномочиями и 38 не соответствуют задачам местного самоуправления вообще. Все же чаще всего в пунктах программы внимание обращено к сферам экономического развития громады и реализации социальной политики, а также сфере жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и дорожного хозяйства.

Таким образом, из всех предоставленных программ наиболее соответствует функциям местного самоуправления программа партии «Наш край». Менее всего таким функциям соответствуют программы партий БПП «Солидарность» и Оппозиционный блок. Однако все программы имеет значительное количество обещаний, выполнение которых невозможно.

3. Еще одним критериям анализа программ является их развернутость, т.е. детализируется ли план выполнения того или иного обещания.

Из обещаний, которые могут быть выполнены городским советом, в программе **БПП «Солидарность»** нет ни одного развернутого, 2 слаборазвернутых и 13 неразвернутых обещаний.

В программе **«Оппозиционного блока»** также нет развернутых обещаний, но нет и слаборазвернутых. Программа содержит 9 неразвернутых обещаний.

Программа **Нашего края** содержит 14 неразвернутых обещаний и 5 слаборазвернутых. В данной программе нет развернутых пунктов.

В программе партии **Батькивщина** есть 6 обещаний, которые

соответствуют функциям городской власти. Все эти обещания являются неразвернутыми.

Программа партии **«Возрождение»** содержит 3 слаборазвернутых обещания и 17 неразвернутых. В ней также отсутствуют развернутые обещания.

Таким образом, ни в одной программе нет развернутых пунктов, а также низкое количество слаборазвернутых, что говорит о неразвернутости программ. Наиболее развернутой программой является программа партии Наш край, общая оценка развернутости которой составляет 1,3 балла при максимально возможных 7 баллах. Наименее развернутые программы у Оппозиционного блока и Батькивщины – по 1 баллу. Программа БПП «Солидарность» оценена в 1,1 балла, а «Возрождения» - в 1,2 балла.

4. Последним критерием оценки является полнота охвата направлений локальной политики программами.

Наибольший охват политик в программе **«Возрождения»** - 8 из 10 политик. Наибольшее количество обещаний партия дала в сферах ЖКХ (6) и реализации социальной политики (4). Наименьшее количество обещаний дано в транспортной отрасли и дорожном хозяйстве, обеспечении потребностей сферы здравоохранения и реализации принципов «хорошего управления» - по 1 обещанию. 3 обещания уделено обеспечению потребностей сферы культуры, по 2 – экономическому развитию и обеспечению потребностей сферы образования.

Программой БПП **«Солидарность»** охвачено 6 из 10 сфер локальной политики. Внимания уделено в первую очередь вопросам ЖКХ и реализации принципов «хорошего управления» (по 4 обещания). В сферах реализации социальной политики, экономического развития громады и обеспечения потребностей сферы культуры дано по 2 обещания. 1 обещание соотносится с обеспечением потребностей сферы образования.

По 4 сферы локальной политики охватывают программы Оппозиционного блока, Батькивщины и Нашего края.

Максимальное внимание в программе партии «Наш край» уделено реализации принципов «хорошего управления» (10 обещаний) и ЖКХ (7). Также по 1 пункту в программе отведено на экологическую безопасность и экономическое развитие громады.

Программа Оппозиционного блока содержит обещания в сферах реализации социально политики (5 обещаний), ЖКХ (2), экономического развития громады и транспортной отрасли и дорожном хозяйстве (по 1).

В программе «Батькивщины» было дано по 2 обещания в сферах ЖКХ и реализации принципов «хорошего управления» и по 1 – в транспортной отрасли и экономическом развитии громады.

Таким образом, наиболее полный спектр сфер охвачен в программе партии «Возрождение» - 8 сфер, а наименьший – у партий Оппозиционный блок, Наш край и Батькивщина. Обещания, данные «Нашим краем» и «Батькивщиной» затрагивают те сферы, в которых местные советы обладают наибольшим объемом полномочий и соответственно, являются приоритетными для работы на уровне города.

Выводы

1. Из семи партий, прошедших в Раздельнянский городской совет VII созыва, программы были у пяти: Оппозиционного блока, БПП «Солидарность», Батькивщины, Нашего края и Возрождения. Информация о программах Аграрной партии Украины и Радикальной партии Олега Ляшко отсутствует.

Однако ни одна партия не использовала программу для специфических проблем города. БПП «Солидарность», «Возрождение» и ВО «Батькивщина» шли на выборы со всеукраинской программой, что сказалось на количестве невыполнимых обещаний. Партии «Оппозиционный блок» и «Наш край» презентовали региональные программы.

2. Наибольшее количество пунктов в программе у партий БПП «Солидарность» и «Возрождение» (по 58 обещаний), наименьшее — у «Батькивщины» (24) и Оппозиционного блока (29). В программе Нашего края 33 обещания.

3. Все программы партий были проанализированы на соответствие функциям местного самоуправления. Наиболее соответствует полномочиям городского совета программа партии «Наш край» (0,5 балла), а наименее соответствует — программы партий БПП «Солидарность» и «Оппозиционного блока» (по 0,2 балла). Предвыборные программы партий «Возрождение» и «Батькивщина» оценены в 0,3 балла. Таким образом, все программы содержат значительное количество изначально невыполнимых силами органов местного самоуправления пунктов, кроме того, в большинстве предвыборных программ такие обещания преобладают.

4. В анализе предвыборных программ партий также оценивалась их содержательность, как видят партии пути реализации своих обещаний.

Ни одна партийная предвыборная программа не является развернутой – ни в одной программе нет развернутых обещаний.

В программах БПП «Солидарность», Возрождения и Нашего края есть ряд слаборазвернутых обещаний.

Программы Оппозиционного блока и Батькивщины содержат лишь неразвернутые обещания.

Общая оценка развернутости программы наивысшая у Нашего края – 1,3 балла. У Возрождения 1,2 балла, БПП «Солидарность» - 1,1 балла, Оппозиционного блока и Батькивщины – 1 балла. Стоит отметить, что максимально возможный балл составляет 7.

5. Больше всего политик охватывает программа партии Возрождение – 8 из 10 направлений локальной политики. Наименьший охват у Нашего края, Оппозиционного блока и Батькивщина – по 4 политики. Программой БПП «Солидарность» охвачено 6 политик.

Анализ предвыборной программы Раздельнянского городского головы Валерия Шовкалюка

1. По результатам последних местных выборов, Раздельнянским городским головой стал Валерий Шовкалюк, который был самовыдвиженцем.

2. Программа Валерия Шовкалюка состоит из 14 предвыборных обещаний. По аналогии с программами партий, данная программа была оценена на предмет соответствия полномочиям городского головы.

Из 14 обещаний Раздельнянского городского головы 2 не могут быть выполнены. Большинство же обещаний могут быть выполнены городской властью. Так, 7 обещаний полностью соответствуют полномочиям городской власти, а 5 – соответствуют ограниченным полномочиям.

Таким образом, общая оценка соответствия программы Валерия Шовкалюка полномочиям городского головы составляет 0,7 балла при максимально возможной в 1 балл.

3. Программа Валерия Шовкалюка является неразвернутой. При максимальном балле развернутости программы в 7 баллов, оценка программы Раздельнянского городского головы составляет 1,25 балла.

Из 12 обещаний, которые могут быть выполнены, 3 являются слаборазвернутыми. К примеру, таким является обещание расширить сеть дошкольного образования путём возобновления работы нефункционирующих групп дошкольного учреждения № 6 «Алёнушка».

Неразвернутых обещаний в программе Валерия Шовкалюка насчитывается 9. К таким обещаниям относятся те, в которых указана лишь цель без дальнейшей детализации. К примеру, обещание городского головы озеленить город и обустройство мест для общего отдыха или строительство тротуаров и линий уличного освещения.

4. Предвыборная программа Валерия Шовкалюка охватывает 6 из 10 направлений локальной политики: ЖКХ, транспорт и дорожная отрасль, реализация социальной политики, обеспечение потребностей сфер здравоохранения и образования, реализация принципов «хорошего управления».

Наибольшее количество обещаний дано Валерием Шовкалюком в сферах ЖКХ и реализации социальной политики – 4 и 3 обещания соответственно. 2 обещания городского головы относятся к сфере реализации принципов «хорошего управления», по 1 – транспортной отрасли и дорожному хозяйству, обеспечению потребностей сфер здравоохранения и образования.

Однако не отображены в программе те направления, реализация которых полностью зависит от полномочий городского головы – градостроительная политика и земельные правоотношения, экологическая безопасность и экономическое развитие громады.

Не смотря на то, что в сфере культурной политик у городского головы ограниченный объем полномочий, этому направлению также не нашлось место в программе Валерия Шовкалюка.

5. В сравнении с программой, которую презентовал Валерий Шовкалюк в 2010 году, количество обещаний в нынешней увеличилось в два раза – с 7 обещаний прошлой каденции до 14 нынешней. Однако доля невыполнимых обещаний осталось прежним – 14%.

Выводы

1. Предвыборная программа Раздельнянского городского головы Валерия Шовкалюка состоит из 14 пунктов, из которых не могут быть выполнены по причине отсутствия полномочий 2 обещания.

Общая оценка соответствия предвыборной программы полномочиям городского головы составляет 0,7 балла (макс. 1 балл).

При этом 7 обещаний соотносятся со сферами, в которых у городской власти максимальные полномочия, а 5 – с направления, где полномочия городской власти ограничены.

2. В большинстве своем предвыборная программа Валерия Шовкалюка состоит из развернутых обещаний. Из 12 обещаний, которые могут быть выполнены, незначительная детализация имеет место в 3.

Общая оценка развернутости программы Раздельнянского городского головы составляет 1,25 балла (макс. 7 баллов).

3. Программа Валерия Шовкалюка охватывает 6 из 10 возможных направлений локальной политики.

В данной программе не отображены градостроительная политика и земельные правоотношения, экологическая безопасность, экономическое развитие громады и обеспечение потребностей сферы культуры.

Наиболее приоритетными направлениями в программе Валерия Шовкалюка являются сферы ЖКХ и реализация социальной политики, наименее приоритетными – транспортная отрасль и дорожное хозяйство, обеспечение потребностей сфер здравоохранения и образования.

Однако, больше обещаний дано в сферах, где у городского головы максимальный объем полномочий.

4. Предвыборная программа Валерия Шовкалюка увеличилась на 7 обещаний (с 7 в прошлой каденции до 14 в нынешней), однако уровень изначальной возможности выполняемых обещаний остался тот же – 86%.