



**Одеська обласна організація
КОМІТЕТ ВИБОРЦІВ УКРАЇНИ**

АНАЛИЗ ПРЕДВЫБОРНЫХ ПРОГРАММ

**ПАРТИИ ИЗМАЙЛЬСКОГО ГОРОДСКОГО
СОВЕТА VII СОЗЫВА. ИЗМАЙЛЬСКИЙ
ГОРОДСКОЙ ГОЛОВА**

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
Методология	6
Анализ предвыборных программ партий Измаильского городского совета	9
Выводы	12
Анализ предвыборной программы Измаильского городского головы Андрея Абрамченко	14
Выводы	16

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 Измаильского городского совета

1. В Измаильский городской совет по результатам местных выборов в 2015 года прошли представители двух местных организаций партий: Оппозиционный блок и БПП «Солидарность».

В городском совете образована только одна фракция – БПП «Солидарность», в которую вошли депутаты, избранные от данной партии и составили большинство в городском совете – 28 человек. Секретарем Измаильского городского совета VII созыва был избран депутат от партии БПП «Солидарность» Сергей Чмыга, который занимал данную должность и в прошлом созыве. Всего Измаильский городской совет представлен 36 депутатами.

Предвыборные программы есть у обеих партий, получивших депутатские мандаты, в городском совете. В своей предвыборной программе БПП «Солидарность» использовала всеукраинскую программу партии, а Оппозиционный блок – программу, разработанную для Одесской области.

2. Первым показателем, по которому анализировались программы партий, является соответствие содержания этих программ функциям местного самоуправления, а также необходимости наличия властных полномочий для реализации того или иного обещания.

Так, средний балл программы Оппозиционного блока и БПП «Солидарность» получили лишь 0,2 балла при максимуме в 1 балл.

В программе БПП «Солидарность» из 58 обещаний 43 не соответствуют функциям местного самоуправления. Например, сильная армия, создание эффективных спец. служб, реформа избирательной системы, реформа судебной системы и прокуратуры — такие пункты совершенно не соответствует функциям, возможностям и полномочиям местного самоуправления. Также в программе присутствуют слишком «общие», декларативные заявления, в которых невозможно определить какие меры будут приниматься для их реализации. Такие как: борьба с коррупцией, равенство граждан, деолигархизация, защита интеллектуальной собственности.

Лишь 10 пунктов программы соответствуют максимальным полномочиям

городской власти и 5 пунктов - соответствуют ограниченным полномочиям местной власти.

В программе **Оппозиционного блока** из 29 обещаний 4 соответствуют максимальным полномочиям городского совета, 5 – соответствуют делегированным полномочиям и 20 – не соответствуют полномочиям городской власти или являются декларативными.

В целом в программе основное внимание уделяется проблемам областного центра и тем вопросам, которые не разрешимы городской власти. К примеру, возрождение СЭЗ Порто-Франко, запрет экстремальных группировок правого и левого толка, а также расследование резонансных уголовных дел в регионе.

Напомним, что средний балл программ обеих партий составляет 0,2 балла, что свидетельствует о большой доле невыполнимых обещаний в партийных предвыборных программах.

3. Следующим критерием, по которому оценивались программы, является их развернутость, т.е. как детально в своих программах партии рассказывают о выполнении того или иного обещания.

Программа **Оппозиционного блока** не содержит ни одного развернутого или слаборазвернутого пункта. Все выполнимые Измаильским городским советом обещания являются неразвернутыми.

В программе же БПП «Солидарность» есть 2 слаборазвернутых обещания и 13 неразвернутых. В этой программе также нет развернутых обещаний.

Таким образом, средний балл развернутости программы Оппозиционного блока составляет 1 балл, а БПП «Солидарность» - 1,1 балла. Учитывая, что максимальная оценка по данному критерию составляет 7 баллов, ни одна программа партий не представляет четкое видение реализации того или иного обещания.

4. Программы также анализировались на предмет охвата направлений локальной политики, которые соответствуют функциям местного самоуправления.

Программа БПП «Солидарность» охватывает на 2 сферы локальной

политики больше, нежели программа Оппозиционного блока.

Так, в программе **БПП «Солидарность»** охвачено 6 направлений локальной политики из 10. Наибольшее внимание в этой программе уделено ЖКХ и реализации принципов «хорошего управления» - по 4 обещания. Обеспечению потребностей сферы образования в программе партии отведено 1 обещание, а реализации социальной политики, экономическому развитию громады и обеспечению потребностей сферы культуры – по 2 обещания.

Программой **Оппозиционного блока** охвачено 4 направления локальной политики из 10. Максимальное внимание в программе партии уделено реализации социальной политики: 5 обещаний. Сфере ЖКХ в программе Оппозиционного блока отведено 2 обещания, транспортной отрасли и дорожному хозяйству, экономическому развитию громады – по 1 обещания.

Выводы

1. Предвыборные программы есть у обеих партий, прошедших в Измаильский городской совет VII созыва – БПП «Солидарность» и Оппозиционный блок.

Однако ни одна программа не разработана для специфических проблем города Измаил. Оппозиционный блок в своей предвыборной кампании использовал программу, разработанную для области в целом. БПП «Солидарность» использовал общенациональную программу партии.

2. Партия БПП «Солидарность» в своей программе дала почти в два раза больше обещаний, нежели Оппозиционный блок: 58 и 29 обещаний соответственно.

3. С точки зрения соответствия полномочиям Измаильского городского совета, обе программы мало соответствуют таким полномочиям. Средний балл обеих программ партий составляет 0,2 балла (при максимальном 1 балле). Таким образом, программы партий наполнены в большинстве своем обещаниями, которые являются невыполнимыми с помощью полномочий городской власти.

4. Все обещания, которые могут быть выполнены силами городского совета, оценивались по их развернутости, т.е. насколько подробно партии представляют свой план действий.

Программы БПП «Солидарность» и Оппозиционного блока являются неразвернутыми.

При максимально возможных 7 баллах, средний балл развернутости программы партии БПП «Солидарность» составляет 1,1 балла, а Оппозиционного блока – 1 балл. Так, у Оппозиционного блока 9 неразвернутых обещаний и ни одного слаборазвернутого или развернутого. В программе БПП «Солидарность» также нет развернутых обещаний. Программа «Солидарности» содержит 2 слаборазвернутых обещания и 13 неразвернутых.

5. Последним критерием, по которому анализировалась программа, является ее полнота охвата направлений локальной политики среди выполнимых обещаний.

Программой БПП «Солидарность» охвачено 6 из 10 обещаний, а программой Оппозиционного блока – 4 из 10.

В программе БПП «Солидарность» наибольшее внимание уделено ЖКХ и реализации принципов «хорошего управления», т.е. сфере, в которых у городской власти есть максимальные полномочия.

В программе Оппозиционного блока наибольшее внимание уделено реализации социально политики, т.е. сфере, в которой у городской власти полномочия ограничены.

Анализ предвыборной программы Измаильского городского головы Андрея Абрамченко

1. По результатам местных выборов в октябре 2015 года, Измаильским городским головой стал Андрей Абрамченко, выдвинутый партией БПП «Солидарность».

2. Предвыборная программа Измаильского городского головы Андрея Абрамченко состоит из 12 пунктов. По аналогии с предвыборными программами политических партий, программа городского головы была проанализирована на предмет соответствия данных в ней обещаний полномочиям Измаильского городского головы.

Из 12 обещаний программы Андрея Абрамченко, 11 отнесены к таким, которые соответствуют полномочиям городского головы. При этом приоритет в распределении обещаний по направлениям городской политики отдан таким, где органы местного самоуправления обладают наибольшими полномочиями. 9 обещаний распределены по сферам локальной политики, в которых у Измаильского городского головы максимальные полномочия.

Таким образом, общая оценка соответствия предвыборной программы полномочиям городского головы составляет 0,77 балла (из 1 балла максимально возможного).

3. При достаточно высоком показателе соответствия предвыборной программы городского головы его реальным полномочиям, обещания, содержащиеся в предвыборной программе Андрея Абрамченко, являются неразвернутыми. При возможном максимуме в 7 баллов, развернутость предвыборной программы Измаильского городского головы составляет 1 балл.

Из 11 пунктов предвыборной программы Андрея Абрамченко, которые могут быть выполнены в рамках, имеющихся у него полномочий, ни одно обещание нельзя отнести к развернутым или слаборазвернутым, поскольку они не имеют четкого развернутого плана действий, не содержат перечня ресурсов, необходимых для их реализации, не имеют четкой конечной точки выполнения обещания.

Примерами неразвернутых обещаний в предвыборной программе Измаильского городского головы являются обещания: «Продолжить ремонт городских дорог», «Благоустройство и освещение улиц, скверов, парков», «Обеспечить водо-, и теплоснабжение в городе», «Начать комплексную застройку и обеспечить комплексными коммуникациями микрорайон «Гудзовка» и т. п.

4. Еще одним критерием оценки программы является полнота охвата направлений локальной политики. Предвыборная программа Измаильского городского головы охватывает лишь 5 из 10 возможных направлений городской политики: сферы жилищно-коммунального хозяйства, транспортной отрасли и дорожного хозяйства, градостроительной политики и земельных правоотношений, обеспечения потребностей сферы образования и здравоохранения.

Наибольшее количество обещаний содержится в сфере ЖКХ – 5. Транспортной отрасли и дорожному хозяйству, а также градостроительной политике и земельным правоотношениям в предвыборной программе уделено по 2 пункта. По 1 обещанию отведено на обеспечение потребностей сфер здравоохранения и образования.

Однако ни один пункт предвыборной программы не касается таких направлений локальной политики как градостроительная политика и земельные правоотношения, обеспечение потребностей сферы культуры, экологическая безопасность, экономическое развитие громады.

5. Андрей Абрамченко в прошлой каденции на должности Измаильского городского головы не имел предвыборной программы.

Выводы

1. Программа Измаильского городского головы Андрея Абрамченко содержит 12 обещаний, из которых лишь 1 является невыполнимым.

Общая оценка программы городского головы на предмет соответствия его полномочиям составляет 0,77 балла (макс. 1 балл).

При этом 9 обещаний соответствуют максимуму полномочий городского головы и 2 – ограниченным полномочиям.

2. В предвыборной программе Андрея Абрамченко содержатся лишь неразвернутые обещания. В программе нет ни развернутых, ни слаборазвернутых обещаний. Общая оценка развернутости программы составляет 1 балл (макс. 7 баллов).

Таким образом, программа Андрея Абрамченко является неравернутой.

3. Из 10 направлений локальной политики, программа Измаильского городского головы охватывает лишь 5.

Не отображены в программе Андрея Абрамченко экологическая безопасность, экономическое развитие громады, реализация принципов «хорошего управления», реализация социальной политики и обеспечение потребностей сферы культуры.

Наиболее приоритетной в программе является сфера ЖКХ, в которой городским головой дано 5 обещаний.

В общем, в программе отображены 3 направления, в которых у городского головы максимальный объем полномочий, и 2 – в которых полномочия ограничены.