

ПРИМУСОВА ПАРТИЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: СУТНІСТЬ, ПРИЧИНИ, НАСЛІДКИ

Статтю присвячено проблемі невідповідності законодавчого закріплення переваг для політичних партій на місцевих виборах функціональному покликанню місцевого самоврядування. Примусова партизація розглядається як така, що відповідає певним достатньо потужним суспільним інтересам. Наголошується що її наслідками є суттєві втрати як місцевого самоврядування, так і неможливість у такий спосіб забезпечити розвиток політичних партій.

Ключові слова: місцеве самоврядування, виборча система, політичні партії.

Становлення розвиненої багатопартійності безперечно є однією з найважливіших і найнеобхідніших складових демократизації суспільного життя в Україні в пострадянський період. Однак якщо практично до кінця 1990-х рр. державно-правове регулювання політичних процесів практично не стимулювало розвиток потужних політичних партій, то з 1997 р. було взято курс на форсовану формальну партизацію політико-адміністративної еліти. Засобом цього стало надання політичним партіям штучних преференцій у виборчому процесі, які з 2006 р. набули рис законодавчо встановленої монополії партій на висування кандидатів на загальнонаціональних і значною мірою – на місцевих виборах. Однак, безвідносно до очікувань політичних сил, які обстоювали саме такий підхід, реальністю сьогодення є слабкість партій як стійких, самодостатніх і відповідальних суб'єктів формування та реалізації політичної волі народу. Надані переваги не сприяли стабілізації і тих партій, які відігравали ключову роль у коригуванні виборчого законодавства у 1997-му та 2004–2005 рр. На особливу увагу мала б заслуговувати форсована партизація місцевих еліт, оскільки з нею подекуди пов'язуються сподівання на зміцнення партій шляхом створення розгалуженої мережі впливових осередків. Водночас, наявним є протиріччя між суспільною потребою в осмисленні утвердження в такий спосіб партійності та професійним інтересом науковців до цих питань.

Утім, попри відсутність спеціальних публікацій, слід відзначити інтерес наукової громадськості до окремих аспектів позначеної проблеми. Зокрема, Е. Афонін та О. Радченко зверталися до зв'язку між олігархізацією українських партій та зростанням їхньої ролі в суспільстві [7]. Вплив законодавчо закріплених преференцій для

партій на функціонування місцевої влади розглядався у публікаціях Р. Балабана, П. Ворони, Я. Давидовича, А. Дуди, А. Лісничого, А. Ткачука та ряду інших науковців і практиків [8; 10; 11; 26; 27; 28]. Певні міркування щодо цих питань було висловлено у зв'язку із зміною законодавства про місцеві вибори у 2010 р. [12; 13; 19]. Однак оприлюднені оцінки здебільшого фіксують наявне становище.

Між тим, існує потреба більш широкого і системного осмислення сутності, причин та наслідків фактичного обмеження пасивного виборчого права на локальному рівні. Певною мірою компенсувати наявні прогалини у дослідженні проблеми і покликана ця розвідка. Відповідно, *завданнями статті є*: визначення сутності самого поняття «примусова партизація місцевого самоврядування» та обґрунтованості його використання; окреслення причин, які спонукають владні еліти до надання саме в такій формі преференцій партіям на локальних виборах; оцінка наслідків цього процесу як для місцевого самоврядування, так і для партій.

Сама постановка питання про примусовість партизації обумовлена встановленням відповідних приписів у законодавстві України. Зокрема, ст. 2 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (2004 р.) передбачала, що за мажоритарною системою відносною більшістю обиралися тільки депутати сільських і селищних рад та сільські, селищні, міські голови. І саме на мажоритарних виборах уможлилювалося обрання осіб, які висунули свої кандидатури в порядку самовисування. Натомість депутати міських, районних, районних у містах, обласних рад обиралися за пропорційною системою у багатомандатних округах, межі яких збігалися з межами відповідних адміністративно-територіальних одиниць. При цьому єдиними суб'єктами висування списків кандидатів на пропорційних виборах визначалися організації політичних партій та виборчі блоки організацій політичних партій [1].

Надання таких преференцій політичним партіям не можна розглядати як приклад регулювання суспільних відносин, які вже фактично склалися і стабілізацію та охорону яких держава здійснила шляхом правовстановлення. Принаймні, рівень партизації корпусу місцевих депутатів та голів не дає підстав для таких висновків.

З-поміж депутатів місцевих рад, обраних у 1994 р., до тих чи інших партій належали тільки 4,7%., у 1998 р. – 7,6% [20, с. 168]. Утім становище змінилося значною мірою внаслідок надання партіям штучних переваг на парламентських виборах у 1997 р. За результатами виборів 31 березня 2002 р., серед депутатів місцевих рад питома вага висунутих осередками політичних партій становила: 9,35% – серед депутатів сільських рад, 15,79% – селищних, 27,92% – міських (у містах районного значення), 43% міських (у містах обласного значення, Києві та Севастополі), 46,6% районних у містах, 35,47% районних, 36,12% – обласних [9]. Ще вужчим виявився прошарок висуваних політичних партій серед сільських (7,55%), селищних (15,73%) та міських (21,09% в містах районного значення та 29,41% в містах обласного значення, Києві та Севастополі) голів. Слід врахувати, що за в цілому невисоких середніх показників спостерігалися помітні регіональні розбіжності. Якщо партійними осередками було висунуто 50,6% кандидатів у депутати рад міст

районного значення на Волині, 43,3% на Івано-Франківщині, 41,5% на Буковині, то на Херсонщині усього 14,1% [9].

Утім А. Ткачук наводить дані про помітно вищий прошарок членів партій серед депутатів місцевих рад, обраних у 2002 р. Зокрема, на належність до певних партій вказали 48,2% депутатів обласних рад. Найбільше таких виявилось в Донецькій (70%) та Вінницькій (63%) обласних радах, найменше – у Полтавській (40%). У Київській міській раді про належність до партій заявили в радах міст обласного значення – 43% депутатів, районного – 32% [26, с. 18]. Розбіжність між даними щодо питомої ваги депутатів, висунутих партійними осередками, і депутатів, які належать до тих чи інших партій, свідчить не на користь партій та їх сприйняття в українському суспільстві: певна частина кандидатів-партійців воліла балотуватися до органів місцевого самоврядування не як партійні висуванці.

Монополізація партіями висування кандидатів до місцевих рад погано узгоджувалася і з наявними можливостями партій. Приміром, на Закарпатті напередодні виборів 2006 р. тільки 17 партій мали організаційні структури в кожному з районів, ще 14 мали такі структури тільки на обласному рівні [21, с. 41]. А. Дуда слушно звертає увагу на те, «що на час прийняття закону (2004 р. – В.М.) партійні організації майже не були включені в муніципальну політику. Принаймні, за станом на березень 2004 р. по всій Україні фіксувалися лише одиничні випадки партійної активності у вигляді висування місцевих ініціатив, ініціювання громадських слухань, загальних зборів громадян, прийняття статутів територіальних громад заради розв'язання муніципальних проблем» [11].

Себто законодавець, установлюючи у 2004 р. норми, які передбачали на наступних місцевих виборах висування кандидатів у депутати міських, районних, районних у містах та обласних рад винятково партіями та блоками партій, вимагав від політично активної частини населення: 1) або відмовитися від участі у виборах; 2) або звернутися до одного з місцевих осередків політичних партій за сприянням у той чи інший спосіб при висуванні. При цьому таке звернення здебільшого не додавало популярності кандидату. Тим самим політично активних громадян, які раніше в переважній більшості не вважали за потрібне балотуватися до представницьких інституцій місцевого самоврядування міського, районного і обласного рівнів як кандидати від місцевих партійних осередків, саме *примушували* до такого балотування загрозою унеможливлення реалізації ними пасивного виборчого права. Адже такі дії цілком підпадають під визначення примусу – «насильство над волею індивіда або соціальної групи шляхом застосування санкцій» [25, с. 262].

Попри загалом негативні наслідки застосування пропорційної системи на місцевих виборах, що доречно розглянути нижче, у 2010 р. напередодні чергових виборів до виборчого законодавства було внесено зміни, які не тільки зберегли, а навіть розширили сферу примусової партизації [2]. Невдоволення пропорційними виборами зумовило відображення в законі компромісу між учорашньою та позавчорашньою практикою: половина депутатів обласних, районних, міських рад обирається за мажоритарною системою відносної більшості, а інша – за «жор-

сткими» партійними списками. Однак «осучаснення» полягало в тому, що висунення усіх без винятку кандидатів у депутати обласних, районних і міських рад здійснюється осередками політичних партій. Більше того, зліквідовано можливість самовисування і для кандидатів у мери – тепер відповідні пропозиції щодо них мають висловити місцеві партійні організації (ч. 2 ст. 35).

Таким чином, наявним є подальше утвердження в Україні примусової партизації місцевого самоврядування, під якою мається на увазі **юридично встановлена неможливість реалізації громадянином на місцевих виборах пасивного виборчого права без формального сприяння місцевої організації однієї із легалізованих політичних партій**. На наш погляд, у цьому випадку має йтися саме про партизацію місцевого самоврядування, а не місцевих виборів чи представницьких органів місцевого самоврядування з огляду на таке.

Перше. Партизація місцевих виборів значною мірою виявляється у вимогах законодавства, **розрахованих на застосування винятково під час виборчої кампанії**. У цьому відношенні вона виявляється у наданні певних преференцій партіям у процесі формування виборчих комісій, організації їх роботи, веденні передвиборної агітації тощо. Наприклад, ч. 1 ст. 47 чинного Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» вельми цікаво виділила поняття передвиборної агітації («здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови») правом на яку наділені місцеві організації партій та здебільшого ними ж висунуті кандидати. Натомість громадяни України мають право тільки «вільно і всебічно обговорювати політичні, ділові та особисті якості кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, кандидатів у депутати» [2]. Себто організація громадянами певних заходів під час виборчої кампанії в порядку місцевої ініціативи не охоплюється цим визначенням.

Друге. Громадяни України позбавлені можливості реально вплинути на діяльність обраних за партійною рекомендацією органів місцевого самоврядування. Формально право на місцеве самоврядування можна реалізувати як безпосередньо (на місцевому референдумі, загальних зборах), так і опосередковано (через обрання своїх представників до органів місцевого самоврядування) (ч. 2 ст. 2, ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4]). Розвиток форм прямої демократії мав би забезпечувати як можливість безпосереднього вирішення певних справ місцевого значення, так і реальний контроль за діяльністю представницьких інституцій. Однак унаслідок застарілості законодавчого регулювання інституту місцевого референдуму [3] наявні механізми й процедури цього не забезпечують.

Приміром, місцева рада може призначити місцевий референдум з питання дострокового припинення повноважень ради або її голови на вимогу, підписану однією десятою частиною громадян України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право брати участь у референдумі. Однак голоси громадян потрібно ще й зібрати. А ініціативна група з

проведення референдуму щодо довіри міському голові має бути зареєстрована цим головою. Рішення про проведення референдуму приймає рада, а підписує його сам міський голова. Ці норми надають виявлену практикою можливість ігнорування волі населення.

Третє. Саме в представницьких інституціях повсюдно юридично концентруються повноваження місцевого самоврядування. Відповідні положення закріплено і в ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4]. Монополізація партіями висування кандидатів до міських, районних і обласних рад та на посади міських голів унеможливує формування цих інституцій поза партійним контролем. Тобто йдеться про встановлення партійного контролю і над місцевим самоврядуванням.

Висування винятково партіями кандидатур міських голів та депутатів міських рад передбачає їхній вплив на виконавчо-розпорядчу діяльність у містах. Попри відсутність виконавчих структур в обласних та районних рад як органів спільної компетенції територіальних громад, ці ради наділені певними важелями впливу на соціально-економічні та гуманітарні процеси у відповідних адміністративно-територіальних одиницях, оскільки саме вони приймають відповідні програми розвитку, затверджують місцеві бюджети та звіти про їх виконання тощо. Обласні та районні ради наділені конституційними повноваженнями (ч. 6, 9, 10 ст. 118) щодо впливу на місцеві державні адміністрації, які здійснюють розпорядчо-виконавчу діяльність.

Четверте. Висування винятково партіями кандидатів у депутати міських, районних та обласних рад і на посади міських голів безперечно не означає постійності партійно-політичних симпатій цих висуванців і не гарантує послідовного їх слідування вказівкам партійних інституцій після обрання. Більше того, цілком ймовірно є зміна значною частиною обраних депутатів і міських голів своїх партійних орієнтацій внаслідок коливань політичної кон'юнктури в країні. Прикладом може бути створення груп «Київщина» та «Чернігівщина» у відповідних обласних радах депутатами, свого часу обраними від Блоку Юлії Тимошенко, та вступ багатьох міських голів до Партії регіонів напередодні виборів 2010 р. Однак за будь-яких обставин буде йтися про зміну партійного табору. Орієнтація на позицію партійних інстанцій буде безумовно переважати інтереси та потреби територіальних громад.

У цьому контексті варто пригадати, що реальне утвердження політичного плюралізму в колишньому СРСР розпочалося саме із зміни порядку висування кандидатів у депутати – з відмовою від безальтернативних виборів, наданням можливості висування поза трудовими колективами та самовисування. Певною мірою створення політичним партіям штучних переваг та монополізація їх становища на виборах нагадує зворотній процес.

П'яте. Постановка питання про примусовість партизації місцевого самоврядування видається виправданою попри те, що вона не поширюється (поки що?) на висування кандидатів у депутати сільських та селищних рад, сільських та

селищних голів. У даному разі йдеться, скоріше, про обмеження сфери примусової партизації, зумовлене не тільки об'єктивною неможливістю її проведення (внаслідок відсутності розгалуженої мережі партійних осередків у цих населених пунктах), але й помітною непривабливістю (за деякими винятками) для бізнесу можливостей самоврядних одиниць цього рівня. Утім, в умовах недосконалого адміністративно-територіального устрою прагнення поставити під партійний контроль формування органів самоврядування передусім великих міст сьогодні створює парадоксальні ситуації. Адже в Україні 26 міст (8% від загальної кількості) налічують менше 8 тис. мешканців, тоді як кожне десяте (81) селище міського типу – понад 10 тис. [6].

Звертаючись до *причин* примусової партизації місцевого самоврядування можна визначити два аспекти – формальний і фактичний. Оскільки законодавче встановлення преференцій для політичних партій потребувало принаймні забезпечення суспільної підтримки, то в процесі обговорення змін висловлювалися слушні претензії до попереднього механізму місцевих виборів. Зокрема, громадськість бавили тезою про те, що винятково за прийняття пропорційної виборчої системи можливо є відмова від набридлого і засуджуваного змагання матеріальних можливостей кандидатів та використання адміністративного ресурсу. Подавалися запевнення, що партизація висування кандидатів забезпечить посилення відповідальності обраних в такий спосіб депутатів та самоврядних інституцій у цілому. Однак ці причини, скоріше, були другорядними при встановленні штучних переваг для партій на місцевих виборах.

Реальні ж причини, які не тільки зумовили відповідну зміну виборчого законодавства, а й визначили його вельми специфічний зміст, слід пов'язувати передусім з реалізацією певних суспільних інтересів.

1. Примусова партизація місцевого самоврядування відображає потреби великого капіталу, який уже давно оцінив привабливість реалізації власних інтересів через механізм партійної держави. Однак він зіштовхнувся з істотною незручністю у вигляді нестабільності навіть великих партій, а відтак низькою ефективністю інвестицій в партійне будівництво. Окрім підведення підвалин під хисткі партійні проекти, які тримаються переважно (якщо не виключно) на особистостях відомих політиків, йдеться також про економію витрат унаслідок покладання видатків з утримання місцевого партійного апарату на локальний бізнес. Ймовірно, є й розрахунки на використання засобів партійного впливу стосовно обраних очільників місцевого самоврядування, які можуть впливати на перерозподіл фінансових потоків.

2. Організаційно і кадрово слабкі вітчизняні партії (фактично – партапарат) повинні були одержати змогу компенсувати своїм прибічникам активність та матеріальні ресурси на загальнонаціональних виборах мандатами (і відповідними можливостями) депутатів місцевих рад та міських голів. Зосередження у місцевих партійних організаціях виключного права на висування кандидатів дозволяє значною мірою покласти на претендентів на обрання тягар утримання місцевих партійних

структур. Тим самим політична діяльність на місцях нарешті повинна була стати справою вдячною.

У цьому збіглися інтереси владних сил та опозиційних. Останні фактично одержали неабияку компенсацію за втрату позицій в центрі. До речі, парламентська опозиція не обтяжувала себе визначенням альтернативи при прийнятті Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» в липні 2010 р. Одна з найпоширеніших поправок щодо виборчої системи: «Депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад обираються за відкритими виборчими списками кандидатів у депутати від місцевих організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, міста, району в місті» [24]. Але як собі автори цих поправок уявляли технічно організацію таких виборів? Бюлетень, де від 30 до 150 кандидатів від кожної з 20–30 партій? І виборцю в такому бюлетені потрібно знайти потрібний список і в ньому визначити свої персональні преференції?

3. Безумовним є прагнення панівних політичних сил реалізувати свою перевагу. Це помітно виявилось в обранні виборчої системи у липні 2010 р. Поєднання мажоритарної системи відносної більшості і пропорційної системи з «жорсткими списками» (більш відоме винятково на пострадянських теренах як «змішана» система) почало застосовуватися із середини 90-х рр. минулого століття саме для забезпечення політично домінуючому угрупованню результативного виборювання більшості в представницьких інституціях. Політичне ядро проходить за списком, а в подальшому підтримку йому забезпечують чутливі до можновладців мажоритарники. Безвідносно до партійних рекомендацій, одержаних до виборів. Цю технологію відпрацьовано в десятках виборчих кампаній. Тож мета законодавчого регулювання місцевих виборів у 2010 р. – якомога швидше конвертувати наявний загальнодержавний вплив політично домінуючого угруповання у владні позиції на місцях.

На обмеження політичних конкурентів спрямоване й позбавлення партій права блокування на виборах. Адже на місцевих виборах 2006 р. участь у виборах депутатського корпусу обласних, районних, місцевих рад за пропорційною системою брали 208 політичних партій і блоків. Найбільшу кількість представників обрано від БЮТ – 11 620, Партії регіонів – 11 566, блоку «Наша Україна» – 5844, від Соціалістичної партії України – 3634, «Народного блоку Литвина» – 3033, Комуністичної партії – 2312, партії «Народний союз «Наша Україна» – 1836, «Українського народного Блоку Костенко–Плюща» – 1481. Блок Наталії Вітренко «Народна опозиція» отримав 980 мандатів, «Блок Лазаренка», Громадянський блок «Пора-ПРП» та опозиційний блок «Не Так» – понад 300. Більш як 200 депутатських місць отримали «Блок НДП» та «Блок Юрія Кармазіна». Від 4 до 12 мандатів у 5 блоків та 26 партій [22, с. 143].

4. Примусовість партизації певної мірою відповідає і інтересам місцевих бізнес-еліт, які в такий спосіб одержують можливість конвертувати матеріальні

можливості у локальний політичний вплив з перспективою, як мінімум, створення сприятливих умов для ведення бізнесу. Домовленість з місцевими розпорядниками привабливих партійних брендів відкриває майже автоматичний доступ до впливу в самоврядних інституціях, спрощує відносини бізнес – влада, практично усуваючи необхідність мати справу з виборцями. І наявність партійної рекомендації ніяким чином не зв'язує бізнесмена після виборів. Оскільки він одержує мандат в обмін на спонсорський внесок, то і розглядається такий мандат як придбана власність. З усіма відповідними наслідками, що яскраво ілюструє перебіг структуризації Верховної Ради України упродовж 2010 р.

Оцінку наслідків примусової партизації доцільно сконцентрувати на їх виявленні передусім для найбільш «зацікавлених» суб'єктів місцевого самоврядування і політичних партій.

Не можна стверджувати про цілковиту відсутність позитивних наслідків для місцевого самоврядування. Політична структуризація в місцевих радах підвищила ефективність їх внутрішньоорганізаційної діяльності, регулярнішими стали сесії [18, с. 340].

Однак втрати є більш вагомими і наочними. Передусім ідеться про реалізацію функціонального покликання місцевого самоврядування як права і реальної здатності локальних спільнот самостійно і під свою відповідальність **вирішувати питання місцевого значення** в межах чинного законодавства і наданих публічних ресурсів. У пояснювальній записці до поданого 29 червня 2010 р. законопроект (який за кілька днів став Законом України) наголос справедливо робився на тому, що «пропорційна система виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у місті рад на практиці не забезпечила відповідного представництва громадян України у цих органах, що негативно відбилосся на вирішенні питань, віднесених Конституцією України до відання Автономної Республіки Крим, не забезпечило належної реалізації права територіальної громади вирішувати питання місцевого значення через органи місцевого самоврядування» [23]. Утім потрібно було б уточнити: саме прийнята модифікація пропорційної виборчої системи із «жорсткими» списками та єдиним багатомандатним округом фактично передала визначення персонального складу представницьких інституцій від виборців до місцевих партійних лідерів. Навряд чи відбулися настільки доленосні зміни в місцевих парторганізаціях, щоб щось змінилося в кращий бік. Обрання половини депутатського корпусу за мажоритарною системою відносною більшістю само по собі не гарантує належного представництва, оскільки в умовах мультипартійності відбувається розпорошення голосів між кандидатами, тож обрані кандидати репрезентують, як правило, меншість виборців округу.

Партизація загострює кадрові проблеми місцевого самоврядування. 80% депутатського корпусу, обраного у 2006 р., – це нові люди, яких уперше обрано до районних та обласних рад [22, с. 144]. Добір кандидатів часто-густо здійснювався не за критеріями професійності чи політичної адекватності, а на економічній чи

родинно-клановій основі – прохідні місця дістаються людям, котрі фінансували виборчу кампанію, робили внески у фонд, є родичами, друзями чи просто особисто відданими [15, с. 14]. Промовистими є випадки, коли партії вносили до своїх списків меншу кількість кандидатів, ніж вони отримали мандатів, тому деякі місцеві ради працювали у неповному складі [17]. Недоцільність наголошування партійності при обранні посадових осіб місцевого самоврядування засвідчує і практика постсоціалістичних держав. Серед мерів польських міст, обраних у 2002 р., 73% – незалежні кандидати, у 2006 р. – 81,9%, у Словаччині таких суттєво менше, та все ж у 2002 р. – 32,6%, у 2006 р. – 30,83% [14].

Опосередкованим визнанням кадрової неспроможності партій і превентивною спробою пом'якшити їх становище є положення ч. 4 ст. 35 чинного Закону України: «Особа, яка висунута кандидатом у депутати в багатомандатному виборчому окрузі, може одночасно бути висунута лише кандидатом у депутати до відповідної ради в одномандатному мажоритарному виборчому окрузі або кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови» [2]. Цікаве наголошування: «лише». Адже в такий спосіб для партій, які на місцях відчувають помітний кадровий голод, створено механізм гарантованого «проведення» у владу «потрібних» людей. Однак ще в 1998 р. Конституційний Суд України сформулював правову позицію, відповідно до якої подібне висунування порушує конституційний принцип рівного виборчого права [5].

Переваги, надані партіям не тільки не виключили, але й посилили фактичну купівлю мандатів: «жорсткі» списки кандидатів та непрозорий порядок їх формування полегшили доступ заможних претендентів до депутатства, а відтепер і до посад міських голів. Не ставлячи під сумнів добросесність усіх вітчизняних бізнесменів, що опікуються одержанням представницького мандата, – є об'єктивна зацікавленість у кращому соціальному облаштуванні місця ведення бізнесу, – слід припустити, що значна частина буде компенсувати втрати на спонсорування партій використанням мандата для доступу до публічних фінансових ресурсів та власності. За твердженням А. Ткачука, через партизацію місцевих рад маємо в деяких радах до 70% депутатів з бізнесу. «Це призвело до запровадження в Україні під час прийняття рішень органами місцевого самоврядування таких собі кулурних домовленостей. Бізнес, наприклад, фракції Юлії Тимошенко домовляється з бізнесом фракції «Наша Україна», що одна земельна ділянка має піти одному бізнесу, а друга земельна ділянка – іншому. І тому конкурентних механізмів, за які всі ратували перед виборами, не потрібно. Просто два рішення приймають у парі, і ми отримуємо абсолютно закритий процес розподілу землі і майна при так званій політичній відповідальності» [22, с. 144].

Практично знесли звітність депутатів перед виборцями, як і депутатський інтерес до конкретних проблем місцевого життя, які потребують нагального вирішення. Жодна з тих політичних сил, які висували кандидатів до відповідних рад сьогодні, не збирається навіть вибачитися перед територіальними спільнотами за таку практику.

Найголовніша ж втрата місцевого самоврядування полягає у тому, що замість вирішення питань місцевого значення обрані за поданням партій органи самоврядування неминуче свою діяльність починають зміщувати в бік загальнополітичних питань. Підготовка до цього розпочинається на етапі виборів, коли предметний діалог щодо місцевих проблем та можливих напрямів і засобів їх вирішення підміняється загальнополітичною риторикою. Інтенсивна партизація самоврядних інституцій тягне за собою і їх політизацію. У ради і крісла мерів прийдуть фахівці (як провладні, так і опозиційні) з організації політичного протистояння, але не з розбудови транспортного сполучення, вивезення сміття, ремонту водогону та каналізаційних мереж. Тож цілком прогнозованим є подальше зниження фахової уваги до місцевого господарства.

Врешті-решт у цьому немає нічого нового. Уперше пропорційна виборча система на місцях була запроваджена в 1917 р. Та вибори до міських дум невдовзі виявили, що в центрі політичних дискусій опинилися питання щодо ступеня революційності претендентів на здійснення місцевої влади. Тож у вересні 1918 р. тодішній міністр внутрішніх справ І. Кістяківський небезпідставно стверджував «...Досвід революції показав, що місцеве самоврядування, збудоване на протидержавному виборчому законі, знищило місцеве господарство та повернуло здорове господарче життя земств і міст в боротьбу політичних програм» [16, с. 41]. Навіть з поправкою на політичну зааганжованість міністра слід визнати його правоту в питанні недоцільності змішування державних і місцевих справ.

Здебільшого негативні наслідки для місцевого самоврядування не можна розглядати як припустиму жертву в ім'я загальнодержавних інтересів. Стабілізуюча роль місцевого самоврядування в умовах демократичної держави визначається передусім децентралізацією відповідальності за вирішення певного кола суспільно значущих справ. Не можуть президент і прем'єр відповідати за невивезене сміття і не працюючі взимку тепломережі. Навіть у не дуже демократичних державах розвиток самоврядування був вимушеним кроком, спрямованим на розосередження відповідальності, перекладання її на територіальні колективи. За централізацією влади неминуче йде й централізація відповідальності. А матеріально-фінансові можливості Української держави (навіть за найбільш сприятливих умов) навряд чи дозволять успішно вирішувати всі питання місцевого значення.

Якими б не були справи на місцях – голосувати виборцям доведеться за тих, кого запропонують партійні лідери. Але, без зайвої делікатності відштовхуючи громадян та місцеві громадські ініціативи від формування місцевої влади, не можна це зробити так, щоб відштовхнуті цього не відчули. Тож процес відчуження населення від самоврядних інституцій, який уже йде, тільки посилиться і прискориться. Чи не доведеться вже незабаром зіткнутися з відродженням (вкотре?) не такого вже й забутого гасла: «Владу радам, а не партіям!»?

Не можна погодитися з думкою, що запровадження партійної системи на місцевих виборах сприяє структуризації суспільства та підвищенню правової культури виборця. Є тактичний виграш партійних проєктів, який виявляється

передусім у збиранні коштів, витрачання цих коштів на розбудову більш чи менш потужних партійних машин на місцях і демонстрацію політичної присутності в органах місцевого самоврядування. Уже сьогодні визнається, що «уведення пропорційної системи виборів не призвело до політичної структуризації на низовому рівні. Розбудова партійних осередків часто була штучною, а до виборчих списків потрапляли люди, які не поділяють ідеологію партій, від яких вони балотувалися, і які вважають себе вільними від зобов'язань та діють усупереч партійним настановам» [17].

На жаль, вітчизняна місцева еліта так влаштована і вихована (чи не вихована?), що вона горнеться до переможців і навіть натяк на можливе перетворення лідера на аутсайдера викликає її стрімку переорієнтацію. Приміром, при створенні нових фракцій у депутатському корпусі Закарпаття чимало вчорашніх активних членів СДПУ(о), які, скоріше за все, такими й залишилися, вливаються у фракції “Наша Україна” та “Батьківщина” [21, с. 53]. Тоді ж у всеукраїнському масштабі інтенсивно розбудовувався НСНУ. Хто йшов сам, кого підштовхували. Та не надовго допомогло це даній політичній організації. Зовсім недавно йшов інтенсивний приплив місцевих керівників до БЮТу. Йшли з різних міркувань: кому хотілося використати симпатії електорату до лідерки, а хто свідомо розраховував на входження до владних коридорів.

Створення безпідставних переваг на місцевих виборах під формальним гаслом розвитку партійності є тільки засобом подальшого розбещування місцевих політиків і тих, хто хоче прилучитися до цього кола. Натомість найкращий засіб виховання у місцевої еліти політичної чесності і відповідальності – створення інституційних механізмів, які б забезпечували передусім тісну і змістовну взаємодію з виборцями, їхніми проблемами та інтересами.

Таким чином, надання штучних переваг політичним партіям на місцевих виборах має ознаки примусу політично активного населення якщо не до безпосереднього поповнення місцевих осередків політичних партій, то сприяння на виборах, без чого неможливою є реалізація пасивного виборчого права. Примусова партизація постає засобом реалізації потужних соціально-економічних та суспільно-політичних інтересів. Водночас, вона несе цілу низку небажаних наслідків не тільки для місцевого самоврядування, але й для самих партій, не забезпечуючи їх розвиток як стійких та відповідальних суб'єктів формування та реалізації політичної волі народу.

Такий висновок залишає поки що відкритими питання, які потребують подальшого дослідження – передусім щодо суспільно прийнятної альтернативи примусовій партизації місцевого самоврядування, оцінки впливу надання переваг політичним партіям на виборах на результативність та ефективність партійного будівництва в Україні, ролі партій у забезпеченні відповідальної поведінки суб'єктів публічної влади.

1. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 6 квіт. 2004 р. № 1667-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 30–31. – Ст. 382.
2. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 10 лип. 2010 р. № 2487-VI // ВВР. – 2010. – № 35–36. – Ст. 491.
3. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 03.07.1991 № 1286-XII // ВВР. – 1991. – № 33. – Ст. 443.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // ВВР. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про вибори народних депутатів України” (справа про вибори народних депутатів України) № 1-рп/98 від 26 лют. 1998 року //Офіці. вісн. України – 1998. – № 23. – С. 93.
6. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи : моногр. – К. : [Секретаріат Кабінету Міністрів України], 2009. – 615 с.
7. *Афонін Е.* Всеволоддя політичних партій як загроза демократизації держави / *Е. Афонін, О. Радченко* // Політ. менеджмент. – 2007. – № 4 (25) – С. 48–54.
8. *Балабан Р.В.* Політичні партії України на шляху до політичного класу / *Р.В.Балабан* // Наук. зап. ІПіЕНД ім. І.Ф.Кураса НАН України. – К., 2008. – Вип. – 38. – С. 77–93.
9. *Власюк О.С.* Партійна структуризація місцевої влади: сучасний стан, проблеми і перспективи розвитку [Електронний ресурс] / *О. Власюк, Н. Прозорова, Д. Яковлев* // Україна : стратегічні пріоритети : аналіт. оцінки – 2004 / за ред. А.С. Гальчинського. – К. : [НІСД], 2004. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/book/2004_html/004b.htm
10. *Ворона П.* Особливості та суперечності проведення місцевих виборів на пропорційній основі в Україні / *П. Ворона* // Вісник НАДУ. – 2009. – № 1.– С. 160–168.
11. *Дуда А.* Запровадження пропорційної системи на місцевих виборах в контексті комунікативних зв'язків влади і громади в Україні [Електронний ресурс] / *А. Дуда* // Громадян. сусп.-во. – 2008. – № 4 (6). – Режим перегляду: <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=60144&mode=thread&order=0&thold=0>
12. *Єщенко Т.* Новий закон про місцеві вибори – партійні віжки для політично активних черкашан чи запобіжник проти появи «свіжої крові» в політиці? / *Т. Єщенко* // Вечірні Черкаси. – 2010. – 15 лип.
13. *Ковриженко Д.* Депутати «у мішку» / *Д. Ковриженко* // Известия в Украине. – 2010. – 3 сент.

14. *Лендъел М.О.* Порівняльний аналіз процесу інституалізації політичних партій на місцевому рівні у постсоціалістичних країнах Центрально-Східної Європи [Електронний ресурс]. / Лендъел М.О. // Гілея : зб. наук. пр. – К., 2009. – Вип. 22. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2009_22/Gileya22/P9.pdf
15. *Лісничий А.* Вплив виборів 2006 року на владно-партійну взаємодію системи місцевого самоврядування в Україні / А. Лісничий // Віче. – 2010. – № 10. – С. 12–15.
16. *Мельниченко В.І.* Інституційний розвиток на рівні регіону : навч. посіб. для самост. вивчення дисципліни / В.І.Мельниченко. – К. : НАДУ. 2009. – 88 с.
17. *Міхеєва О.* Післявиборчі особливості формування органів місцевого самоврядування. – [Електронний ресурс] / О. Міхеєва // Україна. Стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки – 2006 : моногр. – К. : НІСД, 2006. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/book/Vlasyuk_mon/02-4.pdf
18. *Новосад О.А.* Вплив виборчої системи на політичну відповідальність місцевих осередків партій в Україні / О.А. Новосад // Гілея : зб. наук. пр. – К., 2009. – Вип. 22 – С. 337–344.
19. *Оніщук М.* Маніпулювати конституцією – те саме, що запустити бумеранг [Електронний ресурс] / М. Оніщук. – Режим доступу : <http://ilp.kiev.ua/node/52>
20. Політична система та інститути громадянського суспільства в сучасній Україні / Ф. М. Рудич, Р. В. Балабан, Ю. С. Ганжуров та ін. – К. : Либідь, 2008. – 440 с.
21. Політичні партії України за рік до парламентських виборів : регіон. вимір / за ред. С. Мітряєвої. – Ужгород : Ліра, 2005. – 112 с.
22. Політичні партії як суб'єкт формування політико-управлінської еліти в умовах політичної модернізації : навч. посіб. / Е.А. Афонін (гол. ред. кол.) – К. : Парламент. вид-во, 2008. – 416 с.
23. Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38133
24. Проект Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Порівняльна табл. до другого читання. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38133
25. Социологический энциклопедический словарь / ред.-координатор Г. В. Осипов. – М. : НОРМА, 2000. – 488 с.
26. Ткачук А. Політ реформа : зачаття, народження,...виродження?! / А. Ткачук. – К. : ІКЦ «Леста», 2007. – 80 с.
27. *Ткачук А.* Представницькі органи влади в Україні та представництво: стан і роздуми / А.Ткачук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.spa.ukma.kiev.ua/konst/article.php?story=20070913233938767>

28. Шляхи оптимізації виборчої системи для парламентських та місцевих виборів в Україні : матеріали «круглого столу» (м. Київ, 20 берез. 2007 р.) : доповіді, виступи / Ін-т виборчого права. – К. : Фоліант, 2007. – 158 с.

Отримано 12.10.10

В.И.Мельниченко, канд. истор. наук

**ПРИНУДИТЕЛЬНАЯ ПАРТИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:
СУЩНОСТЬ, ПРИЧИНЫ, ПОСЛЕДСТВИЯ**

Статья посвящена проблеме несоответствия законодательного закрепления преимуществ для политических партий на местных выборах функциональному призванию местного самоуправления. Принудительная партизация рассматривается как отвечающая определенным достаточно мощным общественным интересам. Подчеркивается, что её последствиями будут как существенные утраты местного самоуправления, так и невозможность таким способом обеспечить развитие политических партий.

Ключевые слова: местное самоуправление, избирательная система, политические партии.

V.I. Melnichenko, candidate of Hist. Sci.

**COERCIVE PARTYZATION OF LOCAL GOVERNMENT: NATURE, CAUSES,
CONSEQUENCES**

The article deals with the problem of non-compliance of the legal holding of benefits to political parties in local elections, functional calling of local government. Forced partyzation is considered as a responsible enough strong public interest. It is emphasized that the consequences are significant losses as local authorities, and failure thus ensure the development of political parties.

Keywords: local government, electoral system, political parties.