

Суб'єкти політичного менеджменту в регіоні

Олег Петров,

кандидат соціологічних наук,
народний депутат України

Реформування політичної системи в Україні висуває проблему непересічного значення, а саме – організацію ефективного політичного менеджменту в регіонах. Якщо, з одного боку, взяти до уваги нинішню, скажу так, млявість системи місцевого самоврядування, а з іншого – ідею формування Верховної Ради на пропорційній основі, то постає питання: хто стане ефективним суб'єктом (чи суб'єктами) політичного менеджменту на рівні районів, міст, областей і цілих регіонів? Необхідно також уточнити принципи та механізми управлінської діяльності цих соціально-політичних одиниць.

Хоч і повільний, але неухильний рух політичної системи українського суспільства до впровадження пропорційної системи виборів до органів законодавчої влади і місцевого самоврядування з можливим у майбутньому переходом до функціонування народних депутатів на основі імперативного мандата примушують уже тепер замислитися над проблемою визначення суб'єкта (або кількох взаємозалежних і взаємодіючих суб'єктів) політичного менеджменту. Маємо на увазі в цілому систему управління регіонами, оскільки будь-який політичний менеджмент неодмінно повинен бути соціально орієнтованим. А це справа не проста, бо абсолютно чітко, від сих до сих, розділити, розокремити господарські, соціальні, політичні функції в управлінні регіонами практично неможливо. (Утім, і на рівні Кабінету Міністрів домогтися чіткого розподілу політичних та професійно-господарських функцій і, відповідно, повноважень непросто).

У цьому зв'язку, на наш погляд, будь-які дії, здійснювані в регіонах різними суб'єктами управління – від обласної, районних держадміністрацій та органів місцевого самоврядування до обраного від регіону (згідно з чинною на сьогодні змішаною виборчою системою) народного депутата, цілком обґрунтовано можна віднести до сфери

політичного менеджменту. І саме тут виникає безліч проблем, пов'язаних, у першу чергу, з неефективною (якщо відверто, то її у нас узагалі не існує) системою місцевого самоврядування.

Світова практика знає різні підходи до організації такої системи: від держав, де центральні органи управління, парламент практично не мають жодного стосунку до вирішення місцевих проблем, до ситуацій (як в Україні), коли, приміром, на рівні району влада практично не може вирішувати серйозних проблем без втручання (сприяння!) центральних органів та народних депутатів.

Особливо гостро така ситуація відчувається в небагатих, як правило, сільськогосподарських регіонах. Якщо у великих індустріальних центрах мерії, міські та районні ради в цілому функціонують досить самостійно, хоча й не завжди ефективно, то в сільській місцевості районна рада і районна держадміністрація через кричущу злиденність місцевого бюджету і обмеженість владних повноважень нерідко взагалі нічого не можуть зробити для вирішення соціальних проблем громадян. Саме через це у нас в останнє десятиріччя й склалася специфічна система в структурі місцевого самоврядування (ще раз повторимо – особливо „успішно” вона діє в небагатих сільських регіонах), коли суб'єктом соціального і політичного менеджменту, поряд з органами державного управління на рівні району та органами місцевого самоврядування, виступає народний депутат, обраний у мажоритарному окрузі.

Прошу зрозуміти мене правильно: я зовсім не заперечую погресивності та перспективності формування парламенту за пропорційною виборчою системою. Йдеться про інше: за всіма законами ефективного менеджменту управління не може вибудовуватися так, щоб не існувало суб'єктів політичного і соціального управління, функції яких поширюються на регулювання певних об'єктів. Хто сьогодні у віддаленому районі Чернігівської, приміром, області може вирішити проблему газифікації населеного пункту, будівництва моста, ремонту шляхів, поклопотатися про допомогу інвалідам, допомогти організувати літній відпочинок дітей тощо? Теоретично – місцева влада. Практично – ніхто.

Отже, йдеться не про захист мажоритарної чи змішаної систем виборів народних депутатів, а про пошук компенсаторів, замінників елементів системи політичного менеджменту в регіоні, пошуку тих його суб'єктів, які візьмуть на свої плечі весь обсяг функцій, необхідних для реалізації завдань управління. До речі, істотною вадою в організації політичного менеджменту (і не тільки на рівні регіонів), як я вважаю, є те, що вся система управління у нас побудована так, що не існує чіткого розподілу об'єктів менеджменту між конкретними його суб'єктами. Якщо проаналізуємо чинні законодавчі акти, то побачимо, що є сфери соціально-економічного розвитку, за які відповідає одночасно кілька органів управління. А є такі, якими взагалі ніхто не опікується.

Можна, звичайно, „тимчасово” не звертати уваги на таку ситуацію, відкладаючи вирішення проблеми на майбутнє, коли, зрештою, складуться ефективно працюючі політичні й правові системи в нашій державі. Але ж коли це станеться? А людям необхідно постійно й у режимі „он-лайн”, якщо використовувати сучасну термінологію, вирішувати повсякденні життєві справи. Саме тому ми вирішили за допомогою Центру соціологічних та політичних досліджень і технологій „Соціополіс” провести соціологічне дослідження у виборчому окрузі №211, населення якого обрало до парламенту автора цих рядків, аби з’ясувати позицію громадян щодо означеної проблеми. Дослідження проводилося в семи районах Чернігівщини, що входять до згаданого округу, у жовтні 2003 року. За репрезентативною квотною вибіркою в 49 населених пунктах було опитано 795 респондентів.

Отже, якими справами, на думку населення, повинні на території регіону перейматися представники місцевої влади (райдержадміністрації, райради, сільради), а чим – народний депутат, обраний від округу?

Перший висновок (див. **таблицю 1**): незначний рівень диференціації населенням функцій місцевих органів управління і народного депутата. Це можна пояснити і невисоким на загальному рівні політичної культури населення, і тим, що у нас і досі функції суб'єктів політичного менеджменту на рівні регіонів недостатньо диференційовані. Другий висновок: населення усе ж розуміє, що народний депутат в основному повинен працювати над законами, дбати, щоб вони працювали на благо всього народу. (Ще кілька років тому в подібних дослідженнях населення пропонувало депутатаві цікавитися переважно місцевими соціальними та господарськими проблемами).

Таблиця 1

Ставлення населення, що проживає на території виборчого округу №211, до обов'язків, функцій, що повинні виконуватися представниками місцевої влади та народним депутатом, обраним в окрузі (% опитаних)

Функції	Представники місцевої влади	Народний депутат
Постійно підтримувати зв'язок з населенням, вивчати громадську думку, потреби і запити людей	80	64
Активно вести законотворчу діяльність	27	57
Піклуватися про благо України, добробут всього народу, захищати інтереси населення і держави	49	58
Вирішувати конкретні соціальні і господарські проблеми окремих людей і територіальних громад	59	34

аспекти політичної реформи

аспекти політичної реформи

Надсилати пропозиції, заяви, скарги громадян до органів державної влади, місцевого самоврядування та посадових осіб, у повноваження яких входить розгляд звертань громадян або вирішення порушених у звертаннях питань	37	28
Брати участь у складанні бюджету і звітності щодо його виконання	42	26
Здійснювати особистий прийом громадян у дні, визначені законом для роботи з населенням	51	48
Здійснювати контроль за розглядом в органах державної влади і місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях пропозицій, заяв і скарг громадян, що надійшли на ім'я керівника або депутата	33	33
Здійснювати державний контроль за використанням і охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного, тваринного світу й інших природних ресурсів	37	29
Сприяти інвестиційній діяльності, одержанню кредитів, створенню робочих місць на території району, населеного пункту	41	34
Приймати рішення про недовіру керівникам міста, району, села	28	28
Інші функції	1	1
Важко відповісти на запитання	8	9

Нарешті, третій (і, мабуть, найважливіший!) висновок: населення справді не вірить у самодостатність таких суб'єктів політичного менеджменту, як органи місцевого самоврядування та районні держадміністрації, в те, що вони своїми силами, без допомоги народного депутата в Києві, можуть вирішувати навіть такі проблеми, як укладання (і, зрозуміло, „просування” угорі) місцевого бюджету або одержання кредитів, залучення інвесторів, створення нових робочих місць, вирішення конкретних соціальних і господарських питань.

Що з цього випливає? Природно, не прямі заклики до „заморожування” системи, за якою народний депутат повинен вирішувати подібні проблеми. За будь-якого ставлення до пропорційної системи виборів необхідність розвитку і зміцнення місцевого самоврядування не викликає сумнівів. Питання в іншому. Чи не занадто система політичного менеджменту в регіонах певного типу „зав'язана” на практичну „допомогу” народного депутата як благодійника і лобіста? І що з нею буде, коли депутати-мажоритарники „підуть” з територій?

Природно, активність і дієвість роботи народних депутатів неоднакова. Проте, як свідчать практика і результати соціологічних досліджень, вона найчастіше, по-перше, корисна безпосередньо місцевому населенню, виборцям. По-друге, дозволяє компенсувати управлінським, регулюючим

Олег Петров

впливом саме ті ділянки роботи, на які у місцевої влади не вистачає повноважень чи засобів.

Наведемо в цьому зв'язку результати дослідження, що стосуються задоволеності опитаних тими ділянками роботи в окрузі №211, що належать, на їхню думку, до безпосередніх обов'язків народного депутата (таблиця 2).

Таблиця 2

Задоволеність населення виборчого округу №211 певними напрямками діяльності народного депутата (% опитаних)

Напрямки діяльності народного депутата	% опитаних
Захист інтересів виборців у Верховній Раді України	14
Адресна допомога малозабезпеченим громадянам, пенсіонерам, інвалідам	33
Організація благодійної діяльності (з боку благодійних фондів, інших організацій)	28
Допомога ветеранським організаціям, ветеранам	19
Законодавча діяльність у Верховній Раді України	10
Сприяння щодо зменшення заборгованості з пенсій, зарплат, стипендій	18
Допомога у вирішенні проблем міст, районів, населених пунктів в органах державної влади: міністерствах, відомствах, Верховній Раді тощо	15
Допомога підприємствам, організаціям, фермерам та ін. у придбанні техніки, устаткування	13
Допомога віруючим у будівництві, ремонті храмів	17
Надання допомоги молоді в організації спортивних заходів, літнього відпочинку дітей тощо	36
Сприяння в благоустрої населених пунктів, ремонті і будівництві шляхів	9
Важко відповісти на запитання	37

Як видно, респонденти звертають досить мало уваги на „чисто” депутатську роботу свого обранця в стінах парламенту (і не тому, що нею незадоволені; вона їм малоцікава). Зате цінують його діяльність щодо:

³⁵₁₇ надання реальної допомоги молоді стосовно організації спортивних заходів і літнього відпочинку дітей;

³⁵₁₇ адресної допомоги малозабезпеченим громадянам, пенсіонерам, інвалідам;

³⁵₁₇ організації благодійної діяльності;

³⁵₁₇ допомоги ветеранським організаціям та окремим ветеранам тощо.

При цьому значна частка опитаних, відповідаючи на відкрите запитання, змогла пригадати конкретні акції депутата і його помічників, пов'язані з забезпеченням шкіл комп'ютерами, лікарень – продовольством і ліками, віруючих – будівельними матеріалами і допомогою при ремонті храмів тощо.

Ми не випадково аналізуємо ефективність діяльності суб'єктів

аспекти політичної реформи

аспекти політичної реформи

політичного менеджменту в регіонах, спираючись на положення законодавчих актів, що стосуються, зокрема, організації системи місцевого самоврядування, саме на результатах вивчення думки населення, що виступає як об'єкт політичного менеджменту. На нашу думку, вивчення громадської думки щодо ролі народного депутата у вирішенні проблем місцевого самоврядування свідчить не тільки про серйозні проблеми з рівнем життя людей, яким постійно потрібні конкретна допомога і підтримка. Дослідження говорять (і це особливо важливо!), що в масовій свідомості наочно відбивається нинішня недиференційованість системи політичного менеджменту, що призводить до вельми низької довіри до органів місцевого самоврядування і регіональної влади (таблиця 3).

Таблиця 3

Рівень довіри населення регіону до регіональних органів управління
(% до числа опитаних і середній бал: максимальне значення – «3», мінімальне – «1»)

Регіональні органи управління	Ціком довіряють	Наскільки довіряють, настільки й не довіряють	Зовсім не довіряють	Важко відповісти	Середній бал
Обласній держадміністрації	16	28	16	40	2,00
Обласній раді	14	27	16	43	1,96
Районній держадміністрації	21	34	27	18	1,93
Районній раді	22	37	21	20	2,01
Міській раді	18	26	16	40	2,03
Сільській раді	31	23	14	32	2,25

Проблеми, пов'язані з тим, наскільки відповідають вимогам ефективного менеджменту законодавчі акти, що стосуються організації місцевого самоврядування, потребують окремого аналізу. На наш погляд, у них найяскравіше відбилися моменти, пов'язані з компромісністю прийнятих на нинішньому етапі розвитку політичної системи документів подібного типу. Тут „перетинаються”, у гіршому розумінні цього поняття, функції різних органів місцевого самоврядування (причому нерідко до такої міри, що стає незрозумілим, хто і за що відповідає). Досить часто нечітко визначаються механізми фінансування тих чи інших функцій з управління регіоном. „Відхід” зі складу суб'єктів політичного менеджменту народних депутатів, які багато в чому „компенсують”, як кажуть білоруси, недоходи існуючої системи місцевого самоврядування (від пошуку інвесторів підприємствам регіону до забезпечення додаткової соціальної допомоги пенсіонерам та інвалідам), зробіть систему ще більш „розпливчастою” і малодійовою.

У зв'язку з цим вважаємо, що давно вже настав час підійти до проектування системи місцевого самоврядування і, безумовно, до чіткого

визначення функціонуючих у його рамках суб'єктів політичного менеджменту (утім, як і чіткої диференціації його об'єктів) на основі наукових підходів. При обов'язковому проведенні спеціальних соціологічних, політичних, маркетингових досліджень, відпрацюванню спеціальних принципів політичного маркетингу і політичного менеджменту. Тільки в такій ситуації можна говорити про подальшу розробку ефективних законодавчих актів у цій важливій сфері політичного життя країни напередодні докорінної адміністративної реформи, яка задекларована і неодмінно буде здійснена відповідно до вимог часу.