

Ф. С. ХРУСТАЛЬОВ, А. АШУРБЕКОВ

СОЦІОЛОГІЧНИЙ СУПРОВІД ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті наведено аналіз даних соціологічного дослідження перших результатів децентралізації в Запорізькому регіоні. Стверджується, що існують міфи й стереотипи, які супроводжують реформу. Влада недооцінює наявність протестних настроїв у населення та рівень опору реформам з боку пересічних громадян. Згідно з опитуванням експертів, існує слабке кадрове забезпечення органів управління громад. ЗМІ та інші інформаційні ресурси повинні донести до людей реальні позитивні результати реформ.

Ключові слова: реформи в Україні, децентралізація, соціологічні дослідження, Запорізький регіон, населення громад, результати реформ, громадська думка, експертне опитування.

Децентралізація є важливим напрямом реформування системи управління в державі. Складно заперечувати необхідність цього процесу, оскільки, виходячи зі статистичних даних, з моменту набуття Україною статусу незалежної держави кількість сільського населення скоротилася на 2,5 млн осіб, кількість населених пунктів зменшилась на 348 одиниць, а кількість сільських рад, навпроти, збільшилась на 1067 одиниць. В Україні створено близько 12 тис. територіальних громад, майже в половині з них чисельність населення становить менше ніж 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менше ніж 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менше ніж 500 осіб. Такі громади в більшості випадків не мають виконавчих органів у сільських радах, бюджетних установ чи комунальних підприємств, тобто органи місцевого самоврядування практично не мають змоги реалізовувати надані законом повноваження. Також слід зазначити високий рівень дотаційності: 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70%, 483 територіальні громади на 90% утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети нечисленних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ.

Для формування потужного ресурсного потенціалу та дієздатної адміністративно-територіальної одиниці ці громади укрупнюються з урахуванням критеріїв чисельності населення, площі, бюджетних показників та інших характеристик. У результаті об'єднані громади отримують повноваження на рівні міст обласного значення, таким чином формується абсолютна рівність між органами місцевого самоврядування різних рівнів.

Децентралізація дасть змогу змінити механізм місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Метою реформи є створення й підтримка повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєді-

яльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Для більш ефективного управління реформою доцільно постійно простежувати її впровадження, налагодити зворотній зв'язок суб'єкта управління та громад. Соціологічні дослідження процесу реформування необхідні для постійного моніторингу ефективності управлінських рішень, вистежування реакції мешканців громад на зміни.

Мета статті – надати аналіз даних соціологічного дослідження перших результатів децентралізації в Запорізькому регіоні.

Проблему децентралізації державної влади й органів місцевого самоврядування в Україні вивчали В. Авер'янов, Г. Атаманчук, Л. Белей, І. Бутко, В. Ковальова, К. Линьов, А. Ткачук, В. Цветков та ін.

Соціологічні дослідження реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади були проведені наприкінці 2017 р. на замовлення Ради Європи Київським міжнародним інститутом соціології та Центром «Соціальні індикатори» [1].

Для комплексного вивчення поточного стану реформи децентралізації в Запорізькій області у 2017 р. було проведено соціологічне дослідження, у ході якого застосовано такі методи:

1. Анкетування керівників і працівників адміністрацій новостворених територіальних громад області (зокрема старостів відповідних територій). Опитано 100 осіб.

2. Телефонне опитування/анкетування населення новоутворених громад за квотною вибіркою, що репрезентативна статевовіковій структурі жителів громад. Опитано 150 осіб старше 18 років із шести громад, утворених у 2015 р.

3. Експертне опитування фахівців, які реалізують реформу децентралізації в Запорізькій області. Опитано 16 осіб.

Завдання дослідження – з'ясувати такі моменти:

- оцінка населенням змін якості життя;
- оцінка представниками влади громад роботи в нових умовах;
- основні успішні проекти, на думку представників громад;
- оцінка ходу реформи в регіоні з боку ключових експертів;
- основні труднощі, з якими зіткнулися представники громад;
- основні соціально-економічні проблеми території.

Є різні варіації ставлення соціальних акторів до реформи, що відіграє суттєву роль у ході просування реформи:

- повна підтримка децентралізації,
- сприяння цьому процесу;
- ситуативна підтримка залежно від конкретних умов;
- заперечення децентралізації,
- саботування реформи.

Результати дослідження свідчать, що існують міфи та стереотипи, які супроводжують реформу. Одним з таких є міф про «маленьку людину». Його суть полягає в переконанні, що одна людина ніяк не може вплинути на процес змін, а основні рішення залежать тільки від авторитетних людей

чи великої маси населення, тобто одна думка нічого не значить. Відповідно на цей міф слугує той факт, що для прийняття рішення в громаді, наприклад, під час виборів голови громади, необхідна певна кількість голосів, що доводить важливість кожного голосу та його значущість. Кожна окрема людина виступає агентом змін, від її голосу залежать вектори розвитку та поточний стан громади. Наступний міф: «староста – не має реальної влади». Він спростовується конкретними прикладами роботи старост у вирішенні проблем життєдіяльності території та законодавчими змінами, що суттєво розширили повноваження цієї ланки влади.

Також поширеним є міф про «старшого брата» в обличчі голови районної адміністрації, який приймає всі рішення за членів громади. Розглядаючи його, варто зауважити, що завдяки децентралізації розрив між владою та жителями громади мінімізується, адже голова громади позиціонується як ставленик саме її жителів, тобто є доступним для них. Забезпечується відкритість інформації та можливість з будь-якого приводу звернутися до голови громади. Поширеною є думка щодо елітарності влади, закритості владних кіл, дисфункції соціального ліфту. Виходячи із системи проведення виборів голови громади, цей міф не має підґрунтя.

Необхідно згадати й про міф, умовно кажучи, «школи закривають», який полягає у хвилюванні місцевих жителів щодо подальшої долі об'єктів інфраструктури. Для подолання цього міфу можливе проведення роз'яснювальної роботи щодо позитивного впливу оптимізації освітньої мережі, яка зможе надавати більш якісні послуги.

Опитування мешканців громад показують, що існують ще такі міфи щодо децентралізації. Буцімто реформа призводить до погіршення інфраструктури, виникнення проблеми з поїздками до дитячих садків/шкіл/лікарень. Через реформу можуть бути закриті школи, дитячі садки, лікарні. Людей лякає відсутність «свого» керівника, можливий нерівномірний розподіл бюджету. Мешканці громад також не розуміють функції «старости». У певній частині громад відсутнє розуміння необхідності об'єднання. Існують труднощі взаємодії людей з владою.

Дослідження виявляє загальне негативне ставлення значної частини громад до реформ, що пов'язане з нез'ясовним очікуванням погіршення життя. У частини населення переважає бажання стабільності та збереження існуючого способу життя. Ці суб'єктивні фактори можуть призвести до саботування реформ та їх штучного затримання. Не можна ігнорувати настроїв людей, але не можна також затримувати впровадження реформ. Ця дилема вирішується наполегливою працею з роз'ясненням переваг реформ та розвіюванням міфів і острахів, пов'язаних з очікуваними наслідками децентралізації.

У зв'язку із цим збільшується роль ЗМІ в роз'ясненні переваг децентралізації. Адже ЗМІ, як четверта гілка влади, мають змогу впливати на суспільну свідомість, передавати та формувати суспільні настрої. Вони значною мірою формують символічне поле сприйняття тих чи інших подій. Для вдалого впровадження реформи ЗМІ повинні бути проактивними, тобто не просто висвітлювати ті події, що сталися, а й самі створювати

смишли, яких потребує суспільство. На цей момент існує багато історій успіху громад, які можуть надихнути чи мотивувати жителів населених пунктів та потребують активного висвітлення в ЗМІ. За допомогою активного інформування громадян про успіхи реформи можна створити чи вдосконалити існуючу модель сприйняття процесу децентралізації в суспільній свідомості.

Також важливим кроком є створення громадами місцевих інформаційних ресурсів, сайтів, газет, які мають не такий узагальнений характер, як районні ЗМІ, а працюють безпосередньо для громади.

ЗМІ та інші інформаційні ресурси повинні донести до людей реальні позитивні наслідки реформ. Усупереч міфам та острахам, децентралізація призводить до таких позитивних змін:

- відбувається зростання доходів бюджетів об'єднаних громад;
- об'єднані громади отримують повноваження міст обласного значення;
- створюються прямі міжбюджетні відносини громад з Державним бюджетом України;
- громади отримують фінансову підтримку у вигляді субвенції з держбюджету на формування інфраструктури;
- існує пріоритет об'єднаних громад при розподілі коштів державного фонду регіонального розвитку;
- виникають сприятливі умови для залучення фінансових коштів організацій-донорів;
- відбувається спрощення механізму залучення інвесторів на територію;
- посилюється вплив жителів об'єднаних громади на процес прийняття рішень щодо ключових питань соціально-економічного розвитку громади;
- підвищується активність мешканців об'єднаних територіальних громад у вирішенні місцевих питань власними силами.

Результати дослідження свідчать, що існують відмінності в оцінці змін у соціально-економічній ситуації за минулий рік населенням громад та владою. Населення применшує, а представники влади прибільшують значення реформи для покращення життя в громадах.

Так, покращення соціально-економічній ситуації в громаді відзначили 28,3% населення громад, а серед представників владних структур – 69,8%, тобто в 2,5 рази частіше, ніж серед населення. Ці дані відображають слабкий зворотний зв'язок влади та населення. Це дезорієнтує владу в оцінці впливу реформ на настрої населення. Існує недооцінка владою протестних настроїв у населення та рівня опору реформам з боку рядових громадян.

Ці висновки підтверджують також дані щодо оцінки впливу об'єднання на якість життя населення. Серед населення громад покращення життя людей відзначили в цілому 27,5% респондентів, а серед представників влади – 61,5%, тобто практично у 2 рази більше. Показово, що пункт «без змін» щодо впливу об'єднання на якість життя населення обрав

майже однаковий відсоток представників влади та населення (відповідно 30,8% і 47,5%). Різниця є, але значно менша, ніж за іншими пунктами. Іронія ситуації полягає в тому, що значна частина як представників влади, так і населення поки що не відчувають істотних змін у своєму житті в результаті реформи децентралізації.

Згідно з результатами опитування експертів, на цьому етапі існують такі загальні проблеми впровадження реформи:

- недосконалість секторального законодавства;
- низький рівень висвітлення реформи в ЗМІ;
- слабе кадрове забезпечення органів управління громадою;
- політизованість процесу об'єднання громад на території області;
- відсутність розуміння щодо комплексного нормативного забезпечення секторального просування реформи;
- політична нестабільність, безсистемність законотворчої роботи.

На рівні новостворених громад існують такі проблеми:

- брак кадрів відповідної кваліфікації в сільських та селищних ОТГ;
- проблема фінансування, проблема комунікацій та встановлення нових відносин з владними інституціями;
- низький рівень компетентності кадрів у новостворених громадах;
- відсутність досвіду планування, бюджетування та звітування про витрачені кошти;
- відсутність досвіду складання інвестиційних паспортів громади, написання грантових заявок;
- відсутність права розпоряджатися землями, які розташовані поза межами населених пунктів;
- зміна правил, які були встановлені на початку реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади (зміни до фінансування освітніх закладів).

Експерти вважають, що на рівні громад, які планують об'єднання, існують такі проблеми.

- відсутність чіткого розуміння, з ким об'єднуватися;
- конфлікти навколо формату об'єднання та складу новостворених громад;
- вплив політичних і фінансово-промислових груп на реалізацію реформи;
- пасивність райдержадміністрацій та районних рад щодо впровадження реформи;
- підконтрольність районних ЗМІ районним адміністраціям і радам, що обумовлює в окремих випадках викривлення інформації щодо реформи;
- низька активність населення;
- низький рівень розуміння самої реформи й небажання розуміти;
- відсутність у чинному законодавстві права переходу на прямі міжбюджетні відносини з державою протягом поточного фінансового року;
- ризики створення фінансово неспроможних територіальних громад, що відхилилися від перспективного плану;

– саботаж з боку окремих сільських голів, які переслідують власні корисні інтереси.

На думку експертів, необхідне своєчасне інформування організацій щодо стратегії реалізації реформи на державному рівні.

Експерти вважають, що в організаціях, які впроваджують реформу в регіоні, існують проблеми з координацією діяльності та комунікацією між організаціями, що забезпечують упровадження реформи в регіоні; недостатньо матеріально-технічних ресурсів у підрозділах обласної ради та обласної державної адміністрації для ефективної роботи на місцях.

Експерти вказали, що на сьогодні є багато можливостей співпраці з міжнародними організаціями-донорами, але об'єднані громади роблять тільки перші кроки співпраці з ними.

За словами експертів, ключовими напрямками для поліпшення взаємодії з міжнародними організаціями-донорами є:

- інформаційна робота серед представників громад щодо можливостей та специфіки співпраці з міжнародними організаціями-донорами;
- навчання представників громад практичним навичкам написання проектних заявок;
- консультативний супровід у реалізації «перших» проектів з міжнародними партнерами;

Експерти називають такі проблемні питання у сфері законодавства:

- повільні зміни в секторальному законодавстві: бюджет, земельні питання, медицина, освіта;
- відсутність цілісності бачення реформи за секторальними напрямками розвитку.

Найбільш очікуванні закони:

- про службу в органах місцевого самоврядування;
- про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель.

Експерти звертають увагу на те, що рівень підготовки кадрів у новоутворених громадах суттєво відрізняється від «історичної» якості кадрів на території. У великих громадах якість вища, у маленьких – нижча.

Загалом спостерігається низький управлінський рівень районної ланки влади.

Ключові напрями підвищення компетентності кадрів, на думку експертів:

- фінансово-бюджетний напрям;
- господарський напрям;
- напрям соціальних комунікацій з іншими владними інституціями та донорами;
- вироблення навичок публічного менеджменту;
- розвиток лідерських якостей у керівників громад.

Висновки. Аналіз даних соціологічного дослідження перших результатів децентралізації в Запорізькому регіоні свідчить, що існують міфи та

стереотипи, які супроводжують реформу. Є відмінності в оцінці змін у соціально-економічній ситуації за минулий рік населенням громад та владою: населення применшує, а представники влади прибільшують значення реформи для покращення життя в громадах. Влада недооцінює наявність протестних настроїв у населення та рівень опору реформам з боку рядових громадян. Значна частина як представників влади, так і населення поки що не відчувають істотних змін у своєму житті в результаті реформи децентралізації.

У частини населення переважає бажання стабільності та збереження існуючого способу життя. Ці суб'єктивні фактори можуть призвести до саботування реформ та їх штучного затримання.

Згідно з результатами опитування експертів, існує недосконалість секторального законодавства щодо реформ децентралізації, слабе кадрове забезпечення органів управління громадою, недостатнє інформування організацій щодо стратегії реалізації реформи на державному рівні. Експерти вважають, що в організаціях, які впроваджують реформу в регіоні, існують проблеми з координацією діяльності та комунікацією між організаціями, що забезпечують упровадження реформи в регіоні; недостатньо матеріально-технічних ресурсів. Необхідна більш активна співпраця з міжнародними організаціями-донорами.

ЗМІ та інші інформаційні ресурси повинні донести до людей реальні позитивні наслідки реформ. Варто посилити зворотні зв'язки влади та населення громад, чому сприятимуть регулярні соціологічні дослідження результатів реформування у сфері децентралізації.

Список використаної літератури

1. Звіт: Третє щорічне соціологічне дослідження «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування». URL: <http://www.slg-coe.org.ua/p13513/> (дата звернення: 24.03.2018).

Стаття надійшла до редакції 18.05.2018.

Хрусталёв Ф. С., Ашурбеков А. Социологическое сопровождение процессов децентрализации

В статье приведен анализ данных социологического исследования первых результатов децентрализации в Запорожском регионе. Утверждается, что существуют мифы и стереотипы, которые сопровождают реформу. Власть недооценивает наличие протестных настроений у населения и уровень сопротивления реформам со стороны рядовых граждан. Согласно опросу экспертов, существует слабое кадровое обеспечение органов управления громад. СМИ и другие информационные ресурсы должны донести до людей реальные положительные результаты реформ.

Ключевые слова: *реформы в Украине, децентрализация, социологические исследования, Запорожской регион, население громад, результаты реформ, общественное мнение, экспертный опрос.*

Khrystal'ev F., Ashurbekov A. Sociological Support Processes of Decentralization

The article analyzes the data of sociological research of the first results of decentralization in the Zaporozhye region. Decentralization is an important direction in the reform of the governance system in the country.

Over the past twenty years, the number of rural population and settlements has declined significantly, and the number of rural councils has increased, which has led to a deterioration in regional management. The goal of the reform is the creation and support of a

full-fledged living environment for citizens, the provision of high-quality and affordable public services, the establishment of direct democracy institutions, the satisfaction of citizens' interests in all spheres of life in the relevant territory, and the coordination of the interests of the state and territorial communities.

For a comprehensive study of the current state of the decentralization reform in the Zaporozhye region in 2017, a sociological survey was conducted. 100 heads and administrators of the newly territorial communities of the region and 150 representatives of the population of the 6 newly elected communities were interviewed on the quota sample. An expert survey of 16 specialists implementing the decentralization reform in the Zaporozhye region was also carried out.

The study shows that there are negative myths and stereotypes that accompany the reform. This leads to an incorrect assessment of the purpose and results of the reform. People mistakenly believe that reform leads to a deterioration in infrastructure, problems with trips to kindergartens, schools, hospitals. People are worried about the lack of «their» leader, perhaps the uneven distribution of the budget. Community residents also do not understand the functions of the «elders.» As far as communities are concerned, there is no understanding of the need for unification, and there are difficulties in people's interaction with the authorities.

It is argued that there are significant differences in the assessment of changes in the social and economic situation over the past year by the community and the authorities. The authorities underestimate the existence of protest sentiments among the population and the level of resistance to reforms on the part of ordinary citizens. A significant proportion of both government officials and the public have not yet experienced significant changes in their lives as a result of the decentralization reform.

According to the survey of experts, there is an imperfection of the sectoral legislation on decentralization reforms, weak staffing of the management bodies of the company, insufficient information of organizations, and a strategy for implementing the reform at the state level. Experts believe that in organizations implementing reform in the region, there are problems with coordination of activities and communication between organizations involved in the implementation of reform in the region. Insufficiency of material and technical resources is also noted. More active cooperation with international donor organizations is needed.

It is alleged that the media and other information resources should bring real positive results of reforms to people. At the moment, there are many stories of the success of communities that can inspire or motivate residents of settlements and require active media coverage. With the active information of citizens on the success of reform, it is possible to create or improve the existing model of perception of the process of decentralization in the public consciousness.

Key words: *reforms in Ukraine, decentralization, sociological research, Zaporizhzhya region, population of communities, results of reforms, public opinion, expert survey.*