

УДК336.14

Ф. С. ХРУСТАЛЬОВ, А. АШУРБЕКОВ

## СОЦІАЛЬНІ АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

*У статті зазначено, що децентралізація є важливим напрямом реформування системи управління в державі. Децентралізація має не лише значні економічні та організаційні вигоди, а й соціальні. Люди отримують можливість скористатися розвитком території в економічній сфері, у сфері культури та спорту, ЖКГ, громадській безпеці, освіті, охороні здоров'я, соціальній допомозі тощо. До позитивних соціальних наслідків децентралізації належить підвищення рівня взаємодії соціальних акторів, що беруть участь у соціальному управлінні регіоном; поліпшення роботи з кадрами; покращення кооперації та зміцнення консолідації членів громад; детінізація бізнесу та зміцнення його соціальної відповідальності; покращення взаємодії між владою та громадянами. Варто нейтралізувати негативні міфи щодо наслідків децентралізації.*

**Ключові слова:** децентралізація, соціальні наслідки децентралізації, взаємодія влади та громади, соціально-політичні наслідки децентралізації, Запорізький регіон, сприйняття децентралізації громадою.

Децентралізація є одним з опорних стовпів для реформування системи управління в державі. Складно заперечувати необхідність цього процесу, оскільки, відповідно до статистичних даних, з моменту набуття Україною статусу незалежної держави кількість сільського населення скоротилася на 2,5 млн осіб. Спостерігалось зменшення населених пунктів на 348 одиниць, водночас кількість сільських рад збільшилася 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 варто зазначити високий рівень дотаційності 5419 бюджетів місцевого самоврядування – 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.

Мета реформи – формування механізмів місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення й підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальної громади. Актуальність цього процесу формує запит на всебічне розуміння його просування. Для цього створено багато документів, які б пояснювали та регламентували децентралізацію [1]. Однак постає необхідність у системному аналізі сучасного стану просування реформи, що дасть змогу побачити цілісне бачення запущеного процесу. Оскільки будь-які зміни супроводжуються загрозами та можливостями, доцільно виокремити їх вчасно для того, щоб обійти можливі труднощі.

**Мета статті** полягає у визначенні соціальних наслідків децентралізації.

Проблему децентралізації державної влади й органів місцевого самоврядування в Україні розглядали такі вчені, як: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, Л. Белейта, І. Бутко, В. Ковальова, К. Линьов, А. Ткачук, В. Цветков та ін. Низка соціологічних організацій здійснила дослідження процесів децентралізації. Їх звіти регулярно друкують у засобах масової інформації та Інтернеті [2; 3].

Економічні, правові, управлінські, політичні аспекти децентралізації вивчають в Україні Г. Атаманчук, В. Авер'янов, Т. Бабан, В. Бакуменко, В. Гройсман, Т. Забейворота, Г. Коваленко, Л. Мельничук, М. Пухтинський, С. Романюк, Ю. Сурмін, В. Толкованов та ін. Серед авторів, які обговорюють проблеми децентралізації, переважають фахівці з державного управління. На соціальні аспекти децентралізації звертають увагу А. Ашурбєков, Ф. Хрустальов [1]. Регулярно здійснюють опитування громадської думки стосовно децентралізації Київський міжнародний інститут соціології та Центр «Соціальні індикатори» [2; 3].

Реформа децентралізації є комплексною, всеосяжною та однією з головних з погляду управління державою та регіонального розвитку. У результаті управлінці потрапляють у такі ситуації, в яких не знають, як діяти, що може призвести до негативних наслідків як у незначних речах, так і під час прийняття ключових управлінських рішень. Основною причиною невдалої управлінської діяльності є помилкове мислення, пов'язане з хибними рішеннями, які не відповідають сучасним викликам. Управлінці часто покладаються на стиснуті моделі, які фіксують лише частину процесу. У Запорізькому регіоні нами проаналізовано економічні, політичні та соціальні аспекти децентралізації в їх комплексі.

Соціальним аспектом децентралізації є підвищення рівня взаємодії соціальних акторів, що беруть участь у соціальному управлінні регіоном.

За допомогою чіткої структурованості можна підвищити рівень співробітництва між різними органами влади, що, у свою чергу, дасть можливість досягати поставлених цілей якісніше та впевненіше. Співробітництво між різними гілками влади – це не лише контроль та чітка регламентація, а й допомога та взаємопідтримка.

З огляду на структурний підхід, можна говорити, що зміни, які відбуваються завдяки децентралізації, є більш раціональними й зручними, насамперед, для мешканців населених пунктів. Громада має більше повноважень та можливостей для впровадження нових ідей, проектів. Це суттєво підвищує можливість кожного громадянина брати участь у житті своєї території.

Важливим соціальним аспектом децентралізації є проблема кадрів. Кадровий фактор акцентує увагу на ролі людей в організації, на сприйнятті людей реформи як такої, розумінні людьми їх сильних сторін, фобій, емоцій, бажань та страхів.

Соціальним аспектом децентралізації є її спрямованість на задоволення потреби людей. Реформа спрямована, передусім, на людину. Влада розробляє та реалізує проекти, кінцевим споживачем якого є люди. Принцип укрупнення громад потрібен для того, щоб була можливість більш ефективно вирішувати галузеві завдання. Усі реформаторські активності розробляють та впроваджують для покращення якості життя людей, підвищення рівня надання послуг сільським жителям, покращення рівня освіченості в сільських територіях тощо. Тож люди отримують можливість скористатися розвитком території в економічній сфері, у сфері культури та спорту, ЖКГ, громадській безпеці, освіті, охороні здоров'я, соціальній допомозі тощо.

Однак, для отримання максимально ефективного результату необхідне впровадження дій з обох сторін. Таким чином, людина має давати також щось навзаєм: компетенції, освіченість, силу, енергію, потенціал, ідеї, знання, вміння, навички, культуру, таланти. Раніше таких можливостей не було, адже люди не були зацікавлені працювати в сільських радах через занепад села, непрестижність, безперспективність та малу оплачуваність роботи, а найголовніше – через те, що в цих рад не було необхідних повноважень, адже ця влада була більш уявною, ніж реальною. Але на сьогодні реформа децентралізації надає змогу отримати всю повноту влади на місцях.

Соціальними аспектами децентралізації є якість надання освітніх та медичних послуг. Статистичні показники свідчать про низьку якість надання освітніх і медичних послуг у Запорізькій області. Статистика фіксує постійне скорочення кількості населення регіону через високий рівень смертності та низький рівень народжуваності. Також складовою скорочення населення є інтенсивність міграційних процесів: частина населення виїжджає за межі області в пошуках можливостей для реалізації власного по-

тенціалу. Виходячи із цього, можна говорити не тільки про скорочення кількості жителів області, а й про зниження загального рівня освіченості. Децентралізація відкриває нові можливості для розвитку, які дадуть змогу зацікавити кваліфіковані кадри в роботі на місцях.

Децентралізація відкриває нові можливості для людей завдяки таким змінам.

- збільшення впливу на процес прийняття рішень та розвиток територій;
- доступ до ресурсів громади;
- можливості самореалізації в управлінській і політичній сферах;
- створення сприятливих умов для участі в громадському житті;
- сприятливе середовище для розвитку та реалізації професійного потенціалу.

Децентралізація створює сприятливі умови для залучення до роботи кожного активного, ініціативного, ідейного громадянина. Наразі з'являється можливість реалізації проектних ідей завдяки залученню інвестицій, грантів, субвенцій, інших джерел фінансування. Але для цього необхідно мати певні компетенції, за допомогою яких ця робота й буде реалізована. Успіх реформи залежить від максимальної участі в її впровадженні всіх сторін та від розуміння істинних цілей, які закладені в цей процес.

Потрібно враховувати політичний підтекст децентралізації, який впливає на соціальну політику регіону.

Будь-яке суспільство складається з груп, що відрізняються одна від одної сферою інтересів та метою діяльності. Аналізуючи проведення децентралізації в Запорізькому регіоні з погляду основних груп впливу, серед них варто виділити такі, як: політичні партії, громадські організації, ЗМІ, виконавчі органи влади та органи місцевого самоврядування. Кожна із зазначених груп має власне бачення розвитку певної території та, виходячи із цього, своєї діяльності. Розвиток регіону багато в чому залежить від взаємодії цих суб'єктів. Фактично, їх діяльність зводиться до боротьби за різні ресурси, наявні в громади, адже одним із наслідків децентралізації є перетворення громади на потужний ресурс, який є цікавим та значимим для політичних гравців. Політичний підтекст реформи зумовлений тим, що децентралізація є однією з найбільш масштабних та обговорюваних реформ у країні, на стику інтересів різних політичних і фінансово-промислових груп. Вираження певної позиції щодо реформи дає можливість відкриття ще одного поля для діяльності політичних сил.

Є різні варіації ставлення політиків до реформи:

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

Для Запорізької області знаковою є консолідація політичних сил навколо підтримки децентралізації, незважаючи на різні вектори діяльності кожної групи впливу. Таким чином, створюється сприятливе середовище для подальшого впровадження реформи.

Крім політичних партій на місцях важелями впливу володіють представники аграрного бізнесу, які мають авторитет серед місцевих жителів і посідають значуще місце в розвитку окремої території. Ставлення впливових представників аграрного сектору може докорінно вплинути на процес децентралізації.

Соціальними аспектами вигоди від децентралізації є покращення кооперації та зміцнення консолідація членів громад.

У процесі перерозподілу ресурсів позитивним аспектом децентралізації є кооперація всіх наявних суб'єктів для створення суспільного блага, таких умов, у яких навіть різні інтереси певних груп впливу не будуть протистояти загальному інтересу. Вигоди від зростання загального блага отримує кожна сторона, тож доцільніше працювати на його зростання, шляхом залучення інвестицій. У такому разі ніяка політична заангажованість не вплине на процес розвитку громади, адже ці вигоди очевидні для кожного її учасника. Упровадження децентралізації дає можливість задовольнити інтереси всіх сторін: представників органів державної влади, місцевого самоврядування, бізнесу та самих жителів громади.

У разі конструктивного підходу до реформи кожна зі сторін може задовольнити свої інтереси, примножуючи суспільне благо. Орієнтація на загальний результат дає набагато більші плоди для кожного її учасника. Кооперація різних політичних сил та груп впливу (у тому числі бізнесу) відбувається в тому разі, коли вигоди від неї настільки очевидні, що вигоди жодної групи впливу окремо не можуть бути їм протиставлені.

Соціально-економічною вигодою децентралізації є детінізація бізнесу та її моральні наслідки, які полягають у зміцненні соціальної відповідальності бізнесу. Громада стає зацікавленою, аби вивести бізнес з тіні, оскільки податки йдуть до місцевого бюджету. Ще одним ключовим моментом є те, що й самі підприємці по-іншому починають ставитися до податків, виникає певна відповідальність. З проведенням децентралізації відповідальність постає в новому значенні: голова громади несе відповідальність перед її жителями за свою діяльність, тепер не можна сказати, що громаду обділило Міністерство чи обласна влада, всі повноваження на місцях; при цьому люди несуть відповідальність за своє життя, адже вони вибирають голову громади й вектори розвитку ОТГ.

Соціально-політичною вигодою децентралізації є політична присутність на місцях. На цей момент прогресивні політичні сили мають звернути увагу на свою присутність у маленьких громадах, адже децентралізація може дати ширше поле для політичних маневрів, у такому разі значення присутності на місцях набагато зростає, адже громада вже не є тією мале-

ньою одиницею, якою була сільська рада, де був дефіцит депутатів та голів, оскільки без повноважень було важко щось змінити. Громада є самодостатньою в усіх планах, і таким чином виступає потужним ресурсом, який повинен викликати інтерес для груп впливу.

Децентралізація передбачає відкритість усіх процесів, що відбуваються, закріплює можливість суспільного діалогу, прозорості дій влади. Реформа закріплює взаємодію між владою та громадянами в такому вигляді, в якому вона першочергово була задумана: демократичні інститути з площини декларованих переходять у реально діючі. Тепер процедури, що мали формальний характер, на кшталт публічних обговорень, слухань, зборів, починають бути важливим інструментом, який не залишається без уваги.

Громада стає синонімом ресурсу, і в найближчому майбутньому на нас чекає активна боротьба за ці ресурси. Чим потужніший ресурс, тим більше в нього можливостей, тим він краще та швидше розвивається. Із цього випливає, що маленькі громади будуть тягнутися до більш потужних, адже не зможуть самі функціонувати. У такому разі не буде цікавих для політичних сил громад – всі являють собою потужний ресурс. Отже, ще одним результатом формування громад, відповідно до описаної методики та законодавства, є збільшення її ролі як ресурсу, що становить інтерес.

Для збільшення свого ресурсного потенціалу громада повинна вирішувати стратегічні питання, адже чим більше послуг надається, тим більше можливостей для наповнення бюджету, адже податки платить той, хто працює. Громади також починають конкурувати між собою, подібна конкуренція стає мотивацією для подальшого розвитку, адже чим швидше розвиваєшся, тим більше можливостей виникає. Ті громади, які стали першими ув процесі децентралізації, вже показують високу результативність. З появою ОТГ збільшується роль інших форм наповнення бюджету громади: субвенції, гранти, інвестори.

У процесі децентралізації важливим аспектом є не тільки сама діяльність, пов'язана із цим процесом, а й те, як ця діяльність віддзеркалюється у свідомості населення, який сенс вона несе та які образи створює. Однакові події можуть по-різному сприймати кожна окрема людина. При цьому стереотипи та міфи значно впливають на це сприйняття, яке формує певне ставлення, що стає основою для подальшої діяльності індивіда. Виходячи із цього, стратегічно важливо виокремити та нівелювати негативні символи, побудувати на їх основі нові, позитивно забарвлені.

У символічному полі децентралізація, перш за все, означає відмову від патерналістської системи мислення та перехід до капіталістичної/конкурентної системи. Також варто зробити акцент: якщо раніше можна було спостерігати лише імітацію демократичних важелів, то в процесі децентралізації вони починають функціонувати реально, оскільки все більше людей

включається в цей процес. Кожен член громади має брати максимальну участь для свого ж блага, інакше він відчує на собі цю бездіяльність.

Повертаючись до символічної сторони процесу децентралізації, необхідно звернутися до тих міфів і стереотипів, які супроводжують реформу. Одним з таких є міф про «маленьку людину». Суть його 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. Відповіддю на цей міф слугує той факт, що для прийняття рішення в громаді, наприклад, під час виборів голови громади необхідна певна кількість голосів, доводить важливість кожного голосу та його значущість. Кожна окрема людина виступає агентом змін, від голосу однієї людини 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 розшири повноваження цієї ланки влади.

Ще одним з поширених є міф про «старшого брата» в особі голови районної адміністрації, який приймає всі рішення за членів громади. Розглядаючи його, зауважимо, що завдяки децентралізації розрив між владою та жителями громади мінімізується, адже голова громади позиціонується як ставленик саме її жителів, тобто доступним для них. Також 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.

**Висновки.** Децентралізація є важливим напрямом реформування системи управління в державі. Окремі відносно невеликі громади укрупнюються, у результаті чого об'єднані громади отримують повноваження на рівні міст обласного значення.

Децентралізація має не тільки значні економічні та організаційні вигоди, а й соціальні. До соціальних аспектів децентралізації належать такі явища та наслідки:

- підвищення рівня взаємодії соціальних акторів, що беруть участь у соціальному управлінні регіоном;
- поліпшення роботи з кадрами. Кадровий фактор акцентує увагу на ролі людей в організації, на адекватному сприйнятті реформи;

- спрямованість децентралізації на задоволення соціальних потреб людей. Влада розробляє та реалізує проекти, кінцевим споживачем яких є люди;
- підвищення якості надання освітніх та медичних послуг;
- покращення кооперації та зміцнення консолідації членів громад;
- детінізація бізнесу та її моральні наслідки, які полягають у зміцненні соціальної відповідальності бізнесу;
- соціально-політичною вигодою децентралізації є політична присутність на місцях. Реформа закріплює взаємодію між владою та громадянами.

Таким чином, люди отримують можливість скористатися розвитком території в: економічній сфері, у сфері культури та спорту, ЖКГ, громадській безпеці, освіті, охороні здоров'я, соціальній допомозі тощо.

Потрібно нейтралізувати негативні міфи щодо наслідків децентралізації, які полягають в очікуванні погіршення умов для надання соціальних послуг та соціальної сфери життєдіяльності членів громади.

#### **Список використаної літератури**

1. Хрустальов Ф. С., Ашурбеков А. Соціологічний супровід процесів децентралізації. *Соціальні технології: актуальні проблеми теорії та практики*: зб. наук. пр. Запоріжжя, 2018. Вип. 78. С. 131–138.
2. Звіт: Третє щорічне соціологічне дослідження «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування». URL: <http://www.slg-coe.org.ua/p13513/> (дата звернення: 17.01.2019).
3. Підтримку децентралізації підтвердила соціологія. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/pidtrimku-decentralizaciyi-pidtvrdila-sociologiya-gennadij-zubko> (дата звернення: 17.01.2019).

*Стаття надійшла до редакції 06.02.2019.*

---

#### **Хрустальов Ф. С., Ашурбеков А. Социальные аспекты децентрализации**

*В статье утверждается, что децентрализация является важным направлением реформирования системы управления в государстве. Децентрализация имеет не только значительные экономические и организационные выгоды, но и социальные. Люди получают возможность воспользоваться развитием территории в экономической сфере, в сфере культуры и спорта, ЖКХ, общественной безопасности, образовании, здравоохранении, социальной помощи и др. К положительным социальным последствиям децентрализации относятся повышение уровня взаимодействия социальных акторов, участвующих в социальном управлении регионом; улучшение работы с кадрами; улучшение кооперации и укрепления консолидации членов общин; детенизация бизнеса и укрепление его социальной ответственности; улучшение взаимодействия между властью и гражданами. Следует нейтрализовать негативные мифы о последствиях децентрализации.*

**Ключевые слова:** децентрализация, социальные последствия децентрализации, взаимодействие власти и общества, социально-политические последствия децентрализации, Запорожский регион, восприятие децентрализации общиной.

#### **Khrustaliyov F., Ashurbekov A. Social Aspects of Decentralization**

*The article argues that decentralization is an important direction in reforming the governance system in the state. The necessity of this process is due to the fact that the number*



*of rural population in the last twenty five years has significantly decreased, the number of settlements has decreased, and at the same time, the number of village councils has increased significantly. Small communities do not have executive bodies in village councils, budget institutions or utility companies, that is, local self-government bodies practically do not have the capacity to exercise statutory powers. In order to form a powerful resource potential and a capable administrative-territorial unit, communities are consolidated taking into account the criteria of population size, area, budget indicators and other characteristics. So, local self-government reform is needed through decentralization and community consolidation. The purpose of the reform is the formation of mechanisms of local self-government and territorial organization of power for creating and maintaining a healthy living environment for citizens, providing high-quality and affordable public services, establishing institutions of direct democracy, meeting the interests of citizens in all spheres of life in the respective territory, harmonizing the interests of the state and territorial communities.*

*Decentralization has not only significant economic and organizational benefits, but also social. People get the opportunity to take advantage of the development of the territory in the economic sphere, in the sphere of culture and sport, housing and communal services, public safety, education, health care, social assistance, etc. The positive social consequences of decentralization include increasing the level of interaction between social actors participating in social management of the region; improvement of work with personnel; improving co-operation and strengthening the consolidation of community members; shadowing of business and strengthening of its social responsibility; Improved interaction between government and citizens. It is necessary to neutralize negative myths about the consequences of decentralization.*

**Key words:** *decentralization, social implications of decentralization. Interaction of power and community, socio-political consequences of decentralization, Zaporizhzhya region, perception of decentralization by the community.*