

ДИСКУСІЙНИЙ КЛУБ

О. Д. Прогнімак,

Інститут економіки промисловості НАН України, м. Київ

СОЦІОКУЛЬТУРНІ АСПЕКТИ ПРОЦЕСІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Інститут місцевого самоврядування визнано однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму. Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, зміст місцевого самоврядування полягає у гарантованому державою праві та реальній здатності самих територіальних громад та сформованих ними органів вирішувати значну частину місцевих справ, діючи в межах чинної законодавчої бази відповідної держави. Саме місцеве самоврядування нині здатне на успішне застосування в практиці нової парадигми управління – децентралізації управління.

Необхідно усвідомити, що саме концепція децентралізації є визнаною у світі основою конституційного оновлення влади, а в сучасних реаліях глибокої політичної і економічної кризи в Україні також за своєю сутністю і антикризовою концепцією. Крім того, саме концепція децентралізації містить головні принципи, які покладено в основу розробки та реалізації європейського напряму стратегії розвитку українського суспільства. Підтримка децентралізації та реформи місцевого самоврядування належить до ключових пріоритетів політики співробітництва ЄС з Україною.

Тож в контексті європейського вибору, який зробила, а скоріше, вистраждала, Україна, використання концепції децентралізації в якості основи розробки та реалізації антикризових програм та стратегій розвитку країни є цілком обґрунтованим.

Відомий французький соціолог Алексіс де Токвіль так визначив найбільш суттєву значення децентралізації як для людини, так і для усього суспільства, – «децентралізація містить в собі не тільки цінність адміністрування, а й громадянський вимір, оскільки вона збільшує можливості для громадян бути долученими до публічних справ; вона привчає їх до реалізації своїх свобод. А з осереддя таких місцевих, активних і вимогливих свобод народжується найбільш ефективна протизага центральної владі, навіть якщо вона має підтримку знеособленої колективної волі». «Громадські інститути, – стверджував Токвіль, – грають для встановлення незалежності ту ж роль, що і початкові школи для науки; вони відкривають народу шлях до свободи і вчать його користуватися цією свободою» [1].

Залучення населення до участі в місцевому самоврядуванні ламає його звичну бюрократичну

структуру, приводить до нового способу мислення і нової системи цінностей тих, хто працює в цих структурах, і «розпочинає процес забезпечення більшої гнучкості, чутливості та неупередженості між організацією та населенням» [3, с.117].

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування [2]. Проте від часу їх прийняття функції місцевого самоврядування фактично здійснювались лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, адже їх бюджети включені в державний бюджет як самостійна бюджетна позиція. Решта бюджетів територіальних громад залежить від бюджетів відповідного районного рівня, а певна частина малих міст і сіл навіть не мають органів місцевого самоврядування. Внаслідок чого органи місцевого самоврядування таких громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку ресурсну базу виявились неспроможними виконувати надані їм власні і делеговані повноваження.

Однак на сьогодні ця гілка місцевої влади не задовольняє потреб суспільства не тільки внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування. Не менш важливу роль має нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів у співпраці з органами місцевого самоврядування. Внаслідок чого на місцевому рівні відбувається монополізація місцевого управління місцевою адміністрацією.

При цьому необхідно відзначити, що концепт місцевого самоврядування формується суспільством поступово, і є ще далеко не завершеним, являючи собою значною мірою світоглядну ідеологію. Виходячи з цього потрібно спочатку розглянути концептуальне бачення завдань децентралізації українського суспільства.

Ринкові трансформації в Україні відбувалися за відсутності стратегії децентралізації, майже при повному ігноруванні її визначальної ролі, як фактору соціально-політичного, економічного та соціогуманітарного розвитку, якісної зміни усіх суспільних взаємовідносин.

Тільки останнім часом відбулися певні зсуви в розумінні владою і політичною елітою цього необхідного вектору розвитку українського суспільства. Курс на децентралізацію, прийнятий останнім часом, означає відмову від переслідування тенденціям, які склалися в бюджетному процесі, управлінні, економіці, соціальній політиці. Концепція децентралізації виходить із необхідності активних дій в цих сферах, важливості прийняття заходів переломного значення, орієнтованих на якісні зміни в суспільстві. Якщо не розпочати перебудову усєї суспільної системи, буде неможливо дійсно розвернути децентралізацію в повному масштабі і в повній змістовності цього поняття. Як слідство, буде неможливо зробити Україну справжньою сучасною європейською країною. До такого кардинального рішення проблеми децентралізації Україна ще не підступала. Так, не приділяється уваги тому, що для успіху децентралізації необхідна подальша глибока демократизація політичного режиму, в тому числі виборчого процесу, хоч це і є необхідною умовою для адекватного вимогам децентралізації перетворення суспільства.

Таким чином, децентралізація, а саме динаміка її процесів (темпи, масштаби, глибина ефекту) в сучасних умовах перетворюється в критичний фактор модернізації сучасного українського суспільства.

Однак, проголошений сьогодні курс на децентралізацію залишається поки що тільки принциповою установкою, яка залишає відкритими численні питання про шляхи і методи її реалізації, про необхідні умови і стимули, про об'єктивні і суб'єктивні обмеження і можливості їх подолання.

Що стосується прийняття змін в Конституцію, вони є формальними і нічого не додають до того, що і так вже містилось в її тексті, тобто не вирішують тих давно назрілих проблемних питань, які гальмували і продовжують гальмувати процеси децентралізації. Зокрема, досі не створено єдиного центру реформ, керівники різних міністерств і відомств діють окремо, не узгоджуючи свої позиції, пропозиції, рішення, законопроекти тощо¹. За думкою спеціалістів багато правових аспектів реформи досі не вирішено [4]. Це є не тільки порушенням загальновизнаної практики проведення реформ такого масштабу і складності. Без цього не можна досягти збалансованості інтересів і в цілому очікуемого ефекту, який закладено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція) [2].

Однак директор з науки та розвитку Інституту громадянського суспільства А. Ткачук хоч і попереджає законодавців, що в реформі є цілі «чорні

діри»², не безпідставно вважає, що процес децентралізації може успішно проходити і без бажаних змін в Конституції України [5]. Хоч і залишається багато дискусійних питань, процеси реальної децентралізації вже активно відбуваються, створено інформаційний портал, на якому постійно відображається їх хід. Якщо в Державному бюджеті ще в 2016 р. на нових засадах було визначено фінансування територіальних громад, об'єднаних за Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [6], процес самоорганізації населення, на якому заснована система місцевого самоврядування, вже складно буде спинити.

Становлення територіальної громади, як основного суб'єкту самоврядування, може забезпечити тільки процес самоорганізації її населення. Це і є головний ресурс реформаторського руху на місцевому рівні. Однак його реалізація може бути заблокована через дію багатьох обмежень і факторів. Тому необхідна комплексна оцінка усіх обмежень і визнання того, що саме вони в своїй сукупності утворюють реальну загрозу того, що і ця, майже доленосна для України реформа «захлинеться», як це відбулось із багатьма іншими, що виникли на хвилях народного протесту.

Мета статті – дослідити інституціонально-суб'єктну забезпеченість ідеї децентралізації в Україні, передумови і обмеження, які існують для активізації процесів самоорганізації в Україні, і стосуються придатності європейської моделі територіальної громади українському соціальному середовищу.

Створена в Україні система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є потенційно конфліктною. Цілу низку ліній конфлікту у місцевій владі закладено у правових конструкціях Конституції України та не розв'язано у законодавстві. Рішення цієї проблеми можливе лише за умови чіткого розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що неможливо без оптимізації адміністративно-територіального устрою України та утворення на новій територіальній основі громад, спроможних вирішувати усі питання місцевого значення.

Розглянуте обмеження для успішного проведення децентралізації є важливим, але не єдиним. Якщо конфліктність між районними, обласними радами та відповідними місцевими державними адміністраціями породжена причинами законодавчого характеру і буде поступово усуватися, то щодо інших обмежень існує, на нашу думку, менш сприятливий прогноз.

¹ Головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади визначено Мінрегіон, однак механізм координації проведення зазначеного реформування на рівні Кабінету Міністрів України, як це встановлено Концепцією, не розроблено.

² Відомо, що «чорні діри» мають особливу властивість – поглинати все те, що наближається до них.

В Україні і дотепер відсутня інституціонально-суб'єктна забезпеченість ідеї децентралізації. Тому набуває все більшого значення питання – які політичні сили, рухи, групи інтересів, тобто достатньо масові організовані соціальні сили, зможуть реально ініціювати розгортання децентралізації, адже неодноразові намагання її запровадження наштовхувалися на супротив та зазнали поразки.

Навряд чи можна стверджувати, що сьогодні в Україні можна провести децентралізацію, тобто реформування системи влади без авторитарного примусу. Це пов'язано передусім з тим, що внаслідок глибокої вкоріненості антидемократичної орієнтації влади покласти початок реформуванню можна лише за умови досягнення в політичній сфері переваги сил прихильників реформ, отримання ними можливостей адміністративного примусу. Можливість реального здійснення децентралізації залежить від появи серед владної, провладної і бізнес-еліти послідовних реформаторів, які почувають відповідальність за країну і готові проводити глибокі реформи, виходячи на ризик конфлікту з її консервативними і популістськими прошарками. Це передбачає формування в політичній системі країни впливового реформаторського руху, який розвиватиметься в ядро нової системи влади.

При цьому треба мати на увазі, що більшість правлячої еліти, в тому числі місцевої і регіональної, може виказати сильний опір, оскільки в ході зміни суспільної системи вона втратить життєво важливі для неї привілеї, і на цей опір треба буде відповідати як компромісними пропозиціями, так і прямим примусом. Для того, щоб реформатори мали таку можливість, потрібна підтримка знизу, яка вже почалася із неприйняття українським суспільством існуючої системи і вимагання необхідності її зміни. Успіх може принести тільки спілка ініціатив реформаторів при владі і суспільних рухів, в ході яких тільки і можуть складатися засади демократичної організації суспільного життя та контролювання процесів, що виникають в ході децентралізації для запобігання їх можливого деструктивного характеру.

Таким чином, не можна провести децентралізацію без примусу усіх рівнів влади до зміни. Також це неможливо без залучення масових верств населення до активної участі у формування громадянського суспільства. І в тому, і в іншому випадку головним є людський фактор, людський потенціал і у владі, і у громаді. Тобто треба наполягти на тому, що хоч поштовх до реформ первісно зробили владні структури, наступний процес має бути підтриманим знизу. Для пересічного громадянина України докорінні зміни стосунків із владою можуть розпочатися

саме звідси – з самого низу владної піраміди, з найближчого до нього рівня влади. Якщо навчитися вести діалог і отримувати бажане від місцевої влади, це стане можливим і з центральною.

Окреме зауваження стосується важливого аспекту усього сучасного світогляду і його не можна оминати, визначаючи концептуальне бачення завдань децентралізації українського суспільства і існуючих обмежень.

Це питання відмови від успадкованої від УРСР простої та централізованої моделі на користь складної моделі територіального устрою, готовності як владних структур, так і членів територіальних громад до відповідних складних політико-адміністративних, міжбюджетних та інших взаємовідносин¹. Але під складністю розуміється не заплутаність в питаннях перетинання повноважень і компетенцій різних гілок і рівнів влади, майнових і земельних незгодженостей, суперечливих тлумачень деяких законодавчих норм тощо. Йдеться про складність, як суттєву рису сучасності взагалі, як відмову від «простих» відносин в будь якій сфері. Але, як суспільство, так і влада мають бути підготовлені до такого. І, на жаль, в українському суспільстві, – в політикумі, соціумі, і навіть в науковому і медійному середовищі ця парадигма складності поки ще не знаходить не тільки підтримки, а й розуміння.

Між тим, вона має безпосереднє відношення до процесу децентралізації і участі в ньому населення. Якщо звернутися до світового досвіду, то він свідчить, що запровадження плюралізму поглядів на територіальний устрій і принципи розподілу влади у територіальному вимірі є не тільки умовою успішного розвитку, а виступає проявом демократії і політичної культури в суспільстві. І саме відмова від прийняття складності як сучасного погляду на теорію та практику децентралізації може також стати обмеженням для її впровадження. Поки що спостерігаємо намагання з боку влади усе різноманіття, що існує в різних регіонах України «підганяти» під єдиний стандарт. В Концепції цей плюралізм не закладено навіть в принципи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і не міститься в її завданнях.

Таким чином, метою децентралізації має стати розбудова в Україні складної моделі територіального устрою за умови встановлення відповідних політико-адміністративних відносин, утворення реальної економічної та фінансової самостійності регіонів і територіальних громад.

Весь світовий досвід свідчить, що головним двигуном цього процесу, його центральною ланкою є розвиток місцевого самоврядування на засадах самоорганізації населення в територіальних громадах.

¹ Спеціалісти з державного управління, розділяючи думку М. Грушевського, вважають, що категорія «складний територіальний устрій» знімає негативну конотацію категорії «федералізм», що існує в вітчизняній суспільно-політичній свідомості [4, с. 14].

Проте у проблеми здійснення децентралізації в Україні є не менш важливий аспект – збереження та розвиток людського потенціалу, який включає як одну з найважливіших із компонент наявності та розвиненості громадянських цінностей та чеснот – громадянська (не підданська) ідентичність, ініціативність, прихильність до демократичної організації суспільства, особиста відповідальність за свою долю. Інакше ніякі законодавчо-правові аспекти створення умов для безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевої спільноти не принесуть результату.

В даному дослідженні не ставилася мета аналізу тих негараздів, недоліків, ліній конфліктів у правовому полі, конституційних і законодавчих неузгоджень, а також тих суперечливих кроків в сфері місцевого самоврядування, які постійно робляться владою і суттєво гальмують процес реальної децентралізації в Україні. Увага зосереджена тільки на одному аспекті цього багатогранного процесу, – усвідомити суть громади як складного соціального утворення, і ролі в ньому людини, людської спільноти, що зрештою створює її людський і соціальний потенціал. І наскільки цей людський і соціальний потенціал є спроможним підтримати або загальмувати процес децентралізації.

Законодавство України надає громаді право бути цілісною, самоврядною (у межах наданих їй повноважень) соціальною системою, схильною до самоорганізації. Як будь-яка соціальна система, вона складається з сукупності локальних суб'єктів, які представляють інтереси різних соціальних груп і мають складні взаємовідносини між собою та різними інституціональними структурами.

Це дозволяє вважати територіальну громаду базовим структурним елементом соціально-територіальної організації суспільства. Узагальнення і аналіз наукових джерел дозволив виокремити такі її основні ознаки: спільність території; наявність соціальної взаємодії між соціальними суб'єктами, що діють на її території; здатність задовольняти потреби своїх членів; наявність у членів громади стійкої ідентифікації з нею та спільних інтересів, які формують певні типи територіальної поведінки окремих верств населення. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» фактично наділяє такими ознаками і об'єднану територіальну громаду [6].

Система місцевої влади розбудовувалась в СРСР на принципах тоталітарної держави, що передбачало потужне державне втручання в економічне, політичне, соціальне життя на місцях. Єдиним

реальним суб'єктом економічної, соціальної і регіональної політики фактично була держава, тобто центральна влада, щоб там не декларувалось будь-якими конституціями, адже несучі конструкції російської імперії – самодержавство і кріпацтво в радянські часи просто отримали інші назви. Громада не могла стати реальним суб'єктом¹ в тоталітарній антидемократичній державі, якою був Радянський Союз з перших років його існування, а залишалась тільки об'єктом управління для центральної влади.

Ключовою ознакою, що характеризує суб'єктність територіальної громади стає здатність до взаємодії її різних локальних суб'єктів, що дозволяє залучати і ефективно використовувати її внутрішні ресурси, і, перш за все, людський і соціальний капітал – соціальну енергію, креативність, ініціативу, громадянську активність її членів. Чим вищий ступінь автономності і самодостатності місцевої спільноти в усіх сферах її життєдіяльності, тим вищий ступінь її суб'єктності [10, с.320]. Така здатність територіальній громаді забезпечує дієвість реальної системи місцевого самоврядування і є спільною ознакою демократичних держав всього світу.

Але треба відмітити, що за радянських часів існування місцевого самоврядування не забезпечувало територіальній громаді такої здатності. Вже на початку 30-тих років стало ясно, що тоталітарна держава завжди буде вести жорстоку боротьбу з будь-якими проявами реальної, а тим більше прямої демократії на низовому рівні. І в першу чергу ця боротьба була спрямована проти головного ресурсу громади – її людського капіталу. Масові заслання і фізичне знищення найбільш активних, заможних, освічених та незалежних соціальних груп позбавило громади того самого соціального прошарку, який міг би бути носієм її суб'єктності.

Таким чином, з радянського минулого Україна успадкувала безсуб'єктне територіальне утворення – радянську модель місцевого самоврядування², в рамках якої не мала місця самоорганізована діяльність громадян, а в тоталітарній державі іншого не могло і бути.

Намагання створити місцеве самоврядування на зразок західного ком'юніті розпочалося із набуттям Україною незалежності - розробка нормативної бази, впровадження різних соціальних технологій, допомога зарубіжних фондів і організацій, покликаних забезпечити участь громадян у прийнятті і реалізації рішень з питань місцевого значення.

Але за думкою українських дослідників, незважаючи на зусилля, що докладалися, головна мета – становлення територіальної громади як реального

¹ Роль суб'єкта можуть виконувати клієнтели, групи інтересів, колективи і територіальна спільнота в цілому. Це також може бути політично ангажоване населення (учасники масових акцій і рухів), впливові політичні партії, об'єднання підприємців тощо, адміністративно-бюрократичний апарат, окремі індивіди – харизматичні лідери.

² Сучасна теорія визначає різні моделі місцевого самоврядування, зокрема англосаксонська, континентальна, іберійська, змішана, радянська.

суб'єкту місцевого самоврядування, ще не досягнута, а є тільки декларацією про наміри [4; 8; 10; 12]. При цьому в країні увесь цей час тривав пошук такої моделі організації місцевої влади, яка б відповідала і соціокультурній специфіці, і сучасним демократичним вимогам.

Реформа місцевого самоврядування, спрямована на засвоєння західної моделі громади, має бути заснованою на механізмі самоорганізації з характерною для нього системою міжсуб'єктних зв'язків і стосунків. Беручи участь через різні структури і утворення громадянського суспільства у прийнятті і реалізації рішень з питань місцевого значення, члени територіальної громади взаємодіють між собою, із місцевою владою та місцевим бізнесом, створюючи при цьому горизонтальні мережі. Ці відносини можуть набувати різноманітних форм – від тимчасового діалогу, тривалого партнерства до протистояння. Вивчення досвіду інших країн та окремих міст України доводить, що найбільш продуктивним є соціальне партнерство на засадах постійного діалогу між різними секторами місцевого суспільства. Ця модель громади з властивими їй механізмами соціальної самоорганізації населення вже проявила свою ефективність в усіх розвинених країнах Заходу і стала взірцевою для українських реформаторів.

Самоорганізована діяльність громадян, яка дозволяє їм активно брати участь у місцевому самоврядуванні зможе реалізуватися в обраній для України моделі територіальної громади та її поступовій інституціоналізації, як суб'єкта самоврядування та саморозвитку тільки завдяки наявності певних соціокультурних передумов. Це, перш за все: договірно-правова система регуляції міжсуб'єктної взаємодії, в центрі якої – свободи і права індивіда, в тому числі на участь у місцевому самоврядуванні; диференційована соціальна структура територіальної громади, що склалася на основі багатокладних форм власності з великою кількістю груп інтересів; громадянська активність індивідів, втілена в розвиненості структур громадянського суспільства, перш за все недержавних організацій (НДО).

У західних країнах НДО виступає як інститут мобілізації ресурсів місцевої спільноти для вирішення її проблем без відволікання ресурсів з місцевого бюджету і, передусім, для вирішування проблем соціального захисту населення. Крім того, вони реалізують функцію громадського контролю за діяльністю місцевої влади і спонукають її враховувати інтереси членів територіальної громади та налагодження ефективного зворотного зв'язку між владою та населенням.

Інституціоналізація територіальної громади може проходити як природний, еволюційний процес, як це відбувалось в країнах Європи і Північної Америки, тобто через становлення і розвиток стій-

ких соціальних структур і відповідної цьому процесу системи правової регуляції, які формувалися на протязі століть. Ознаками такої інституціоналізації територіальної громади є висока ефективність використання її власних ресурсів, а також готовність жителів до спільних дій, спрямованих як на захист їх власних інтересів, так і інтересів громади. В Концепції закладено принципи, притаманні саме цієї моделі: субсидіарності, соціального партнерства, партисипативної демократії та ін. [2]. Реалізація цієї моделі дозволяє у більшості західних країн від 70 до 85% потреб громадян задовольняти за місцем їхнього проживання [10, с. 322].

Це спонукає українську владу, не очікуючи, поки природним чином виникне власний механізм самоорганізації на основі внутрішніх ресурсів громади, прискорити цей процес шляхом форсованого впровадження, майже вчинення (інфорсменту) цієї успішної інституційної моделі.

Однак деякі вітчизняні дослідники впевнені в тому, що ця модель громади є за своїм змістом соціокультурною, а не інституційною, і за відсутності соціокультурних передумов не є властивою для української місцевої спільноти через соціальну неспорідненість українського і західного суспільства [8, с.9; 12]. В українських наукових колах вже довгий час існує думка щодо неадекватності соціальних копій, створених в Україні за запозиченими на Заході зразками, цим зразкам, що «... в Україні і Росії орієнтація на європейський шлях розвитку наштовхується на протидію значної частини населення ... через інший «національний характер» [11, с.81].

Позиція щодо неефективності, навіть безрезультативності такого інфорсменту «запозиченої», хоч і досконалої інституційної моделі територіальної громади обстоюється тим, що трансформація місцевої спільноти з об'єкту управління в суб'єкт самоврядування має відбуватися тільки на засадах власної ментальності, власної системи цінностей. Спроби ж вирішити проблеми її адаптації до інституціонального середовища України шляхом перенесення відповідних інститутів західних країн через копіювання їх формальної структури, не можуть принести успіху. Тому помилковим ці автори вважають створення відповідної правової бази як основного способу інституціоналізації територіальної громади як суб'єкта самоврядування, не очікуючи, поки на місцевому рівні поступово сформується власний механізм самоорганізації та саморозвитку [8; 10, с.321; 11; 12].

На цих засадах прибічниками такої думки робиться висновок, що інституційна модель взаємодії місцевих органів влади і місцевого самоврядування та об'єднань громадян (НДО, ОСН), не співвідноситься із соціокультурними передумовами, які існують в Україні, де процеси самоорганізації населення практично відсутні. Робиться висновок, що гли-

бинна причина цього – непридатність взагалі цієї еталонної моделі територіальної громади для України, як «незахідній» країни.

Також ними висувається теза, що необхідна для ефективного функціонування західної моделі соціальна структура, диференційована на велику кількість груп інтересів поки що не склалася в Україні. І тому не з'явилися відповідні самоорганізовані структури, які представляють ці групи, – приватні, муніципальні, корпоративні, громадські та інші суб'єкти, здатні, з одного боку, до конкуренції за доступ до місцевих ресурсів, а з іншого – до горизонтальної координації і партнерської взаємодії. Більш того, стверджується, нібито в українському суспільстві нерівноправні відносини «вертикальної ієрархії» між владою і населенням постійно відтворюються і тим самим блокують формування горизонтальної мережної організаційної структури громади [10, с.325; 12, с.115].

Така думка останнім часом активно розповсюджується російськими авторами, які обґрунтовують відносини, засновані на вертикальних взаємозв'язках влади і населення як історико-культурну спадщину, їх існування і збереження пояснюється соціокультурною специфікою Росії. Можна лише додати, що такі погляди вірно служать російському єдиновладдю, і до збереження цієї «спадщини» і цієї «специфіки» нині в Росії додається дуже багато зусиль. Не дивно, адже бажаючих відстоювати «...необхідність самовластя и прелести кнута» в Росії, починаючи з М. Карамзіна, завжди вистачало.

Таким чином, сукупність характеристик ідеального образу влади в Україні також може бути обмеженням процесу децентралізації.

Виходячи з того, що успішність реформи місцевого самоврядування значною мірою залежить від демократичних перетворень у відносинах із владою, подальший аналіз спрямовано на дослідження змін у свідомості українців в цьому контексті на протязі майже 20 років.

Зрозуміти, наскільки населенням України накопичено рис, які свідчать про трансформацію політичної культури, громадянської активності і дієздатності, які наближають його до бажаних зразків, можна тільки через постійне відстеження методами моніторингу.

Починаючи з 1994 р. на регулярній основі в Інституті соціології НАН України виконується соціальне дослідження “Українське суспільство: моніторинг соціальних змін”¹, у рамках якого на основі опитувальної мережі, створеної цим інститутом, щорічно проводиться соціологічне опитування населення України за ретельно обґрунтованою системою соціальних показників.

Дієвість процесу демократичних перетворень оцінюється за критеріями головних складових реформування суспільства: відношення до влади, соціальне самопочуття, готовність до участі в громадських об'єднаннях.

В системі показників значну увагу приділено емоційно-психологічній компоненті масової свідомості на основі динаміки емоційно-оцінних суджень, які надають можливість висловити позитивну, негативну або нейтральну емоційну оцінку стосовно конкретних ситуацій (у категоріях «добре – погано», «ліпше – гірше»); до цього ж типу суджень належать також оцінки довіри і задоволеності.

Як вже відзначалося, відношення до влади є наріжним каменем в формуванні соціокультурних передумов децентралізації. Розподіл відповідей на відповідне питання свідчить, що українці в цілому відводять владі (виконавчій) достатньо високу роль в житті суспільства - третє місце після мафії (!) і підприємців (за період з 1994-2012 рр.). Причому «чиновники» з часом поступово втрачали позиції, а підприємці – набирали [22, с.536]. Привертає увагу і те, що коли в 2015 р. в перелік соціальних груп, серед яких респонденти обирали найбільш значущих, було включено таку позицію як «олігархи», вони одразу ж вийшли в «лідери», отримавши 44,7% [27].

Взаємовідносини громадян України із місцевими органами влади носять характер спорадичних і не завжди вдалих стосунків. З розподілу відповідей на запитання «Чи зверталися Ви за останні 12 місяців до вказаних установ чи організацій щодо розв'язання Ваших особистих проблем, та якою мірою Ви задоволені їх розв'язанням» (табл. 1) можна виявити, що стосунки із місцевою владою мав приблизно кожний десятий з опитаних, а отримали допомогу більше половини з тих, хто звертався по неї (в останні роки більше). В порівнянні із європейськими країнами цей відсоток значно менший (в середньому в 1,5-2 рази), але значно більший, якщо порівнювати із звертанням до центральної влади.

Важливою характеристикою відносин населення із місцевою владою є рівень задоволеності її діяльністю.

З даних табл. 2 витікає, що кількість незадоволених роботою місцевих органів влади значно перевищує кількість задоволених (середній бал за оцінками опитаних трактується як узагальнююча оцінка міри цієї задоволеності). Також треба зауважити, що робота ЖЕКів, благоустрій та санітарний стан будинків, вулиць тощо також відноситься до відання місцевих органів влади. Логічно в такому випадку загального незадоволення діями влади очікувати якихось дій, спрямованих на покращання ситуації. В цілому, протестна активність в суспільстві, яка залишається єдиним для пересічної людини механізмом

¹ Вибіркова сукупність кожного опитування в середньому становить 1800 осіб і репрезентує населення України віком понад 18 років. Основна, базова частина запитань анкети періодично повторюється.

впливу, збільшується, українці не погоджуються на постійне зниження умов життя. Тому відповідь «Потрібно активно протестувати проти постійного погіршення умов життя» надали близько половини

(44,2%) опитаних в 2012 р., 33,8% – в 2015 р., в той час як в 1994 р. таких було значно менше (22,7%) [22, с.547; 27].

Таблиця 1

Розподіл відповідей на запитання «Чи зверталися Ви за останні 12 місяців до місцевої держадміністрації щодо розв'язання Ваших особистих проблем, та якою мірою Ви задоволені їх розв'язанням?» (відсотків)

	2002	2005	2006	2008	2010	2012
Не зверталися	90,1	83,0	83,7	81,0	83,7	83,3
Зверталися, але безрезультатно	6,1	11,9	10,6	10,7	10,3	9,6
Зверталися і отримали допомогу	3,4	4,9	5,7	8,2	5,9	6,9
Не відповіли	0,5	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2

Джерело: [22, с.544].

Таблиця 2

Розподіл відповідей на запитання «Якою мірою Ви задоволені роботою...» в 2012 р., (відсотків)

	Місцевих органів влади	ЖЕКів тощо	Благоустрій та сан. стан подвір'я	Благоустрій та сан. стан будинку	Благоустрій та сан. стан вулиць, парків, довкілля
Скоріше не задоволений	43,1	50,5	36,4	41,3	46,1
Важко сказати, задоволений чи ні	38,5	37,0	26,2	25,6	28,7
Переважно задоволений	18,1	11,1	37,0	32,7	24,9
Не відповіли	1,4	1,4	0,4	0,4	0,3
<i>Середній бал</i>	<i>1,7</i>	<i>1,6</i>	<i>2,0</i>	<i>1,9</i>	<i>1,8</i>

Джерело: [22, с.610-612].

Однак, протестна активність це не той шлях, яким треба досягати бажаного стану. Західна модель місцевого самоврядування передбачає використання механізму впливу на небажані дії влади через постійну участь в прийнятті рішень. Це саме той шлях, який задає європейська модель – партнерство інтересів громади, підприємницьких кіл та органів місцевого самоврядування у підвищенні добробуту кожного члена громади. Взірцем є саме це, а не «русский бунт, бессмысленный и беспощадный». І певна частка українців розділяють цю позицію. Про це свідчить відмова майже третини опитаних (30,4% в 2015 р.) від будь-яких протестних заходів і обрання визнання «Жоден із заходів не здається мені ефективним і припустимим настільки, щоб взяти в них участь». Жорсткі ж протестні дії (незаконні страйки, захоплення будівель державних установ, блокування шляхів сполучення, несанкціоновані мітинги і демонстрації тощо) визнають припустимими для себе лише незначні відсотки опитаних (1,7% – 7,2% в 2015 р.) [22, с.547; 27].

Разом з тим влада згодна піти назустріч деяким соціальним вимогам, головним чином тоді, коли вона відчуває зростання соціального протесту і на-

магається, не усуваючи його причин тим чи іншим чином згасити його, оскільки в багатьох випадках це може зачіпати її привілеї.

Такий стан речей підтримує на досить високому рівні схильність до несанкціонованих форм політичного протесту (соціологами відмічено її зростання), силових методів розв'язання конфліктних ситуацій, і слабку зацікавленість в використанні консенсусних технологій владарювання. Домінування подібних норм перешкоджає становленню в українському суспільстві демократичних форм організації влади, а в ряді випадків сприяє активізації політичних рухів націоналістичного зразку.

Незважаючи на це, у пересічній людини відсутні реальні механізми впливу на владні інститути – на центральну владу – в більшій мірі, на місцеву – в меншій, про що свідчить розподіл відповідей на запитання «Якби уряд України ухвалив рішення, яке утискає Ваші законні права та інтереси, чи могли б Ви щось зробити проти такого рішення?» та «А якби аналогічне рішення ухвалила місцева влада, чи змогли б Ви щось зробити проти такого рішення?» (табл. 3, 4).

Таблиця 3

Розподіл відповідей на запитання «Якби уряд України ухвалив рішення, яке утискає Ваші законні права та інтереси, чи могли б Ви щось зробити проти такого рішення?»

	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2008	2010	2012
Ні, нічого не зміг би зробити	65,1	65,4	67,6	66,2	65,8	69,0	70,1	63,2	64,4	63,6	66,6
Важко сказати	28,6	29,8	28,2	29,7	26,9	24,7	33,4	28,6	27,1	29,1	26,8
Так, зміг би щось зробити	5,6	4,8	4,1	4,0	7,3	6,2	9,4	8,2	8,5	7,2	6,4
Не відповіли	0,7	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2

Джерело: [22, с.545].

Таблиця 4

Розподіл відповідей на запитання «А якби аналогічне рішення ухвалила місцева влада, чи змогли б Ви щось зробити проти такого рішення?»

	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2008	2010	2012
Ні, нічого не зміг би зробити	56,1	60,0	58,8	60,1	55,8	54,9	46,2	50,3	53,0	50,7	56,1
Важко сказати	30,4	31,7	31,8	32,5	32,9	31,7	36,6	32,9	31,0	34,9	31,2
Так, зміг би щось зробити	12,3	8,3	9,2	7,3	11,2	13,3	17,2	16,7	15,9	14,4	12,6
Не відповіли	1,2	0,0	0,3	0,0	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2

Джерело: [22, с.545].

Привертає увагу неухильне зниження після 2005 р. відповідей «Так, зміг би щось зробити», що можна розглядати, як поступову втрату надій на кращий стан речей, який постійно обіцяють політики перед черговими і позачерговими виборами.

Можна трактувати ці дані, як те, що близько 90% населення не знає як вплинути на діяльність місцевих органів влади в випадку порушення або утиску його законних прав і інтересів. Але більш вірогідно вважати, що за цими відсотками криється не незнання, а безпорадність, безпомічність, погодження з тим, що нічого не можна зробити, і що ніякі знання в цьому не допоможуть. Такий сумний висновок підтверджує досить висока частка респондентів, які на запитання «Відзначте, будь ласка, в яких із наведених нижче ситуаціях Вам довелося хоча б раз перебувати впродовж останніх 12 місяців?» (відзначалися всі відповіді, що підходять) надали відповідь – «Відчувати свою безпорадність перед свавіллям влади» (табл. 5). Немає сумнівів, що якщо б на це питання відповідали б мешканці окупованої Донецької і Луганської областей, відсоток досягав би 100%.

Таблиця 5

Частка респондентів, які відчують свою безпорадність перед свавіллям влади (відсотки)

1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2008	2010	2012
16.5	19.9	24.1	23.8	17.6	15.1	16.4	13.1	14.5	16.2	14.0

Джерело: [22, с.503].

Така тривала неспроможність щось змінити, соціальна пасивність та байдужість в ситуаціях грубого порушення законних прав та інтересів основної маси населення свідчить в той же час про вкрай низький рівень розвитку інститутів громадянського суспільства. Тому в Концепції місцевого самовряду-

вання ця «нерозвиненість форм прямого народо-владдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади» визначено однією з головних проблем [2].

Про широко розповсюджену і майже однакову в усіх вікових групах соціальну апатію, байдужість, свідчить також і значний відсоток відповідей «важко сказати» майже на всі запитання, які стосуються загальних тем політично-правового, соціально-економічного змісту, не пов'язаних з повсякденними проблемами.

На питання «А яку особисту відповідальність Ви несете за стан справ у Вашому місті чи селі?», в 2015 р. відповідь – «ніяку» обрали для себе 47,4% опитаних. Повну і часткову особисту відповідальність відчують відповідно 3,8 та 38,1 % [27].

Знаковим є розподіл відповідей на питання «У яких випадках вам доводилося об'єднуватися з іншими людьми заради вирішення соціальних / власних проблем протягом останніх 12 місяців?». Перелічено багато ситуацій, що охоплюють майже усі аспекти життєдіяльності сучасної людини (в 2015 р. включена позиція – волонтерська робота, підтримка переселенців, лікування та забезпечення воїнів АТО). Але більше половини опитаних в 2015 р. все ж таки не мали поводу для об'єднання (сума відповідей «вирішував проблеми самостійно і ні з ким не об'єднувався» (22%) та «жодної з цих ситуацій не виникло» (36%) [27], тобто прожили рік за принципом «моя хата з краю», адже ситуації, які запропоновані в цьому переліку стосуються багатьох суспільних проблем, заради яких і треба об'єднуватися людям.

Серед причин цієї соціальної пасивності, в першу чергу, слід назвати високу ступінь відчуженості бюрократії (чиновників) усіх рівнів від суспільства, непідконтрольність суспільству органів державної влади (центральної, регіональної і місцевої), закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції.

Виникає закономірне питання – чи можна сподіватися на процеси самоорганізації в громаді, якщо більшість населення не бачить можливості інших стосунків з владою ніж активні протестні дії (навіть несанкціоновані), або цілком пасивна позиція? Чи можна розраховувати на те, що співпраця із низовою ланкою влади змінить поступово відношення до усіх її гілок, і головне, змінить саму людину. Але ж «...справжнє самоврядування можливе лише на основі безпосередньої творчої ініціативи самих місцевих жителів ... там де найефективніше заявляє про себе місцева ініціатива» [7, с.396].

Тому, підсумовуючи, можна стверджувати, що місцеве самоврядування і самоорганізація членів громади потребують не стільки закріплення самого права громадян на ініціативу, яке вже забезпечене законодавче, скільки самої ініціативи. Йдеться про те, яким чином подолати в суспільстві байдужість до інтересів громади, розбудити у них ініціативу, як рушійну силу трансформування взаємовідносин із місцевою владою.

Невипадково найбільші зусилля з боку зарубіжних фондів і НДО було спрямовано саме на зміну людини, виявлення і формування лідерів через створення мережі шкіл та тренінгів для молоді. Це розширило базу досвіду місцевого розвитку, збільшило рівень обізнаності громадян та їх участі у функціонуванні місцевих органів влади та їх представницьких інституцій

Тому ми вважаємо, що труднощі із впровадженням західної інституційної моделі територіальної громади, обумовлені відсутністю певних історичних, соціокультурних, інституціональних передумов і відповідних цьому ресурсів, можуть бути визнані лише тимчасовими. Найбільш важливим з цих ресурсів є соціальний капітал, як втілення «ресурсів соціальних відносин і мереж відносин, який полегшує дії індивідуумів завдяки формуванню взаємної довіри, визначення обов'язків і очікувань, формулювання та впровадження соціальних норм, створення асоціацій і т.п.» [30]. З усіх видів ресурсів територіальної громади саме соціальний капітал має ключове, навіть визначальне значення для розвитку громади, набуття нею статусу суб'єкту, виступає інтегральним показником якості суспільних відносин, забезпечуючи позитивні перетворення в сфері міжособистісної, групової, корпоративної взаємодії.

Дія соціального капіталу базується на принципах соціальної єдності, згуртованості, цілісності, не-

подільності, «... які роблять можливими колективні дії у групах людей» [31].

З цих причин концепція соціального капіталу стає все більш затребуваною для аналізу суспільних трансформацій, зокрема в посткомуністичних країнах, де з'явилося багато публікацій, в яких він визначається майже панацеєю від усіх негараздів, з якими зіштовхнулася Україна.

Згідно Р. Патнаму, соціальний капітал є феноменом історичної природи і подібно фізичному капіталу формується на засадах історичної традиції, тобто, вимагає певного часу і сприятливих передумов суспільного розвитку для його накопичення [29]. Це ставить завдання розглянути історичні і соціокультурні передумови розвитку різних форм самоорганізації громадян як складових інституціонально-суб'єктного забезпечення процесу децентралізації в Україні в контексті придатності західної інституційної моделі територіальної громади.

Історичні передумови. Формування будь якого інституту, зокрема інституту місцевого самоврядування має природно-історичний характер. Умовою вибору тієї або іншої його форми і структури є дотримання принципу економічної ефективності. Чим ефективніша за критерієм зниження витрат і підвищення результативності буде підтримана суспільством форма інституту, тим більш висока ймовірність його закріплення і довгого функціонування.

Саме це є підставою для деяких дослідників вважати, що перехід від авторитарно-бюрократичної до ліберально-консервативної моделі місцевого самоврядування, започаткований українською владою, є заснованим на чужій українській ментальності англосаксонської «комунітарної» моделі, яка характерна для католицько-протестантських країн Заходу з децентралізованою системою влади. Деякі автори знаходять пояснення такому вибору необхідністю найскоріше відмовитися від нібито «єдино можливої» радянської моделі організації влади, і швидше інтегруватися в ЄС. Тому робиться висновок про непридатність взагалі обраної моделі територіальної громади, якщо при такому, не заснованому на економічній ефективності, а, ймовірніше, «політичному» виборі західної моделі місцевого самоврядування, не бралось до уваги те, що менталітет українського народу є дуже далеким від західного [8; 10, с.11; 12; 13, с.46; 33, с.50].

Але цей висновок базується на тому, що російський і український народи розглядаються в нерозривній єдності (православні, «східно християнські»), а історична пам'ять Росії не містить сталих демократичних форм організації суспільного життя. Ще в 20-ті роки минулого століття видатний російський філософ М. Бердяєв висловився, що усі форми адміністративно-політичного устрою пройшли (в революційні часи) перед російським народом, а він, «як завжди, обрав собі царя і державу» [14].

Вже в наші часи відомі російські вчені наполягають на тому, що ключова характеристика політичної культури Росії – «владоцентричність». Вона головна діюча особа історичного процесу, в ході якого лише змінює свої назви – цар, імператор, генсек, президент [15, с.16]. Демократична концепція «розподілення влади» не сприймається населенням, оскільки суперечить характеристикам російській моделі ідеального «образу влади», до яких долучена ідея «єдиновладдя». За результатами соціологічного опитування¹, зосередження усієї влади в руках В. Путіна отримало позитивну оцінку у 66% опитаних. Тобто єдиновладдя, як базова характеристика образу влади, є соціальним запитом з боку населення Росії, як і подальше укріплення вертикалі влади (підтримано 72% опитаних) [16, с. 144]. Результати соціологічних досліджень наочно свідчать, що концепція єдиновладдя в даний час в значній мірі притаманна суспільній свідомості росіян, незважаючи на проголошені демократичні реформи, формально закріплені в законодавстві. Російські політологи роблять висновок, що «логіка укріплення владної вертикалі» віддзеркалює не тільки особисте прагнення В.Путіна до «суперпрезидентської» моделі влади, але і глибоко вкорінену історичну традицію функціонування державної влади в Росії як самодержавної (не розподіленої) за своєю суттю [17, с. 57]. Про споріднені риси самодержавства і сучасної політичної системи на початку 2000-х років багато пишуть політологи. Ще в часи обрання В. Путіна на другий термін висловлювалися побоювання, що саме при ньому відбувається «остаточне усунення населення країни від будь-якого впливу на владу» [18].

Згідно з опитуваннями, проведеними ГУ ВШЕ спільно з Фондом «Общественное мнение», лише 3% респондентів вважають, що безумовно мають право на участь в управлінні суспільством і державою, 4% – на свободу зібрань, 7% – на свободу маніфестацій, мітингів, демонстрацій, 15% – реальними правами обирати своїх представників до органів влади [21, с. 86].

У розвинених демократичних країнах прагнення громадян до неполітичної активності і самоорганізації реалізується насамперед в муніципальній сфері. Саме тому в Росії для позбавлення від громадської активності свідомою політикою є виключення місцевого самоврядування із загального процесу соціально-економічних перетворень. Так, у Концепції довгострокового розвитку РФ відсутній муніципальний рівень вирішення проблем довгострокового соціально-економічного розвитку країни: положення, ідеї, рекомендації, що стосуються дій місцевих громад, муніципальних властей зі стратегічного розвитку [19, с.72-73].

Російськими соціологами обґрунтовано, що на відміну від західноєвропейської людини, особиста свобода і демократичні форми організації суспільного життя хоч і є важливими для значної частини росіян, все ж не є для них вирішувачими. Головні функції держави в цієї моделі – не тільки виражати поточні і стратегічні інтереси, а і піклуватися про усі поточні нужди членів суспільства. Реалізація цих функцій – основа всієї цієї системи відносин із владою, легітимності державної влади і готовності громадян виконувати вимоги влади, їх «покірність», що в цілому укладається в систему патерналістських відносин в їх патрон-клієнтській формі [20].

Причому ця модель дуже стійка і домінує в суспільній свідомості росіян також і в пострадянські часи, із чого органічно витікає особлива роль авторитетів в механізмі саморегуляції спільноти, що наклало свій відбиток на усі соціально-економічні процеси в Росії останніх десятиріч. Зрозуміло, що в цій системі влади, навіть, якщо і не йдеться про жорстку тоталітарну або авторитарну її форму, немає місця самоврядній формі місцевого самоврядування на засадах самоорганізації членів громади. Звичка до вертикальної ієрархії, яка впродовж десятиріч насаджувалась в суспільстві комуністичного зразку блокує і в сучасній Росії паростки громадянського суспільства навіть на низовому рівні.

Результати досліджень російських соціологів свідчать, що у сучасних росіян «попит на деякі нові права носить відкладений характер», незважаючи на лояльне до них відношення. Попит на права, важливі для розвитку, а не для консервації колишніх суспільних інститутів, виявляє дуже невелика частина російського суспільства. Право на самоврядування відноситься саме до таких прав, причому попит на нього виявився досить відкладеним («парадокс попиту на демократію») [23, с.59].

Цілком природно, що модель взаємовідносин, притаманна західній інституційній моделі територіальної громади, буде неадекватна самої природі російського відношення до влади. В розумінні росіян не ті чи інші соціальні групи повинні в боротьбі одного з одним відстоювати свої інтереси, як це відбувається в асоційованій моделі територіальної громади, а саме держава, беручи до уваги інтереси різних суб'єктів, повинна проводити політику, спрямовану на благо народу, як єдиної спільноти [20].

Російські вчені вже багато років відстоюють свою відокремлену форму громади, засновану на століттях фактично рабовласницького ладу. Їх численні (з кожним роком все численніші) дослідження обґрунтовують як свою «верховну власність», так і свою «верховну владу», які не розподіляються за майже містичними причинами. Для всього існуючого можна знайти виправдання, особливо, якщо

¹ Всеросійське опитування проведене Аналітичним центром Юрія Левади 5-10 жовтня 2007 р.; опитано 1600 жителів країни [16].

це стає дуже до вимоги. Але розповсюджувати ці уявлення на Україну їм «допомагають» ті українські вчені, які вперто ототожнюють російську людину з українською, наполягаючи на її незахідну ментальність, відсутність в українському суспільстві таких передумов, як визнання пріоритету прав і свобод людини, самодостатньої особистості та інших цінностей західного суспільства.

Безумовно, такі погляди мають під собою підстави. Так званий стратегічний геополітичний вибір шляхів «інтеграції в Європу» не забезпечує автоматичного переходу до тієї соціальної епохи, в якій перебуває зараз Захід. Українці і досі продовжують очікувати рішення своїх проблем від центральної влади. До західного ком'юніті (community) українцям треба буде пройти величезну дистанцію. Соціокультурна спадщина радянської епохи, присутня в системі і традиціях організації життєдіяльності нашого суспільства поки що вельми відчутна. На це вплинули різні форми колективного образу життя, які домінували на протязі довгого часу, довготривала дистанційованість громадян від реальних важелів влади і низька політична роль механізмів самоврядування і самоорганізації населення, знищення тоталітарним режимом цілих соціальних верств, насильницьке впровадження комуністичної ідеології.

Однак не можна відкидати того факту, що розвиток української і російської ментальності йде в протилежних напрямках. Це відбувається як внаслідок певних політичних протистоянь, так і наполегливої співпраці із європейськими та північноамериканськими урядовими і неурядовими організаціями в Україні.

Соціокультурні передумови. Соціокультурний підхід, акцентуючи увагу на глибинних і сталих соціально-ціннісних структурах, обумовлює потребу в більш повному врахуванні культурно-цивілізаційних чинників, які задають об'єктивні обмеження для будь яких змін, зокрема, опір або прийняття тих чи інших соціокультурних зразків. Адже не завжди можливо щось зробити «на кшталт», що і обумовлює відхилення результатів реформ чи заходів від запланованих.

Територіальна громада є носієм певної соціокультурної специфіки, а її головними елементами є людський і соціальний капітал. Тому наполягати на тому, що отримання громадою суб'єктності не можна забезпечити зовнішніми зусиллями на засадах запозиченої моделі, означає елімінувати динамічний характер цих елементів, а майбутнє бачити лише в «історичній ретроспективі».

В пошуках такої ретроспективи висуваються ідеї вічового правління, козацького самоврядування, сусідського співтовариства, навіть сотенної системи управління періоду Київської Русі [8; 12, с.108]¹. Але, якщо ці форми з'явилися неспроможними і відійшли в минуле, а територіальна громада західноєвропейського зразку збереглася, то може змінити фокус зору і визнати, що і тут спрацював закон еволюції, тобто природного відбору? І спрямувати зусилля не на зміну моделі, а на зміну людини – головного структурного елементу цієї моделі. Так чи інакше, за період імплементації обраної моделі вона отримає риси тієї самої соціокультурної специфіки (самобутності), якої їй не вистачає за думкою деяких українських дослідників.

В цій моделі самоорганізована діяльність членів територіальної громади реалізується в різноманітних добровільних об'єднаннях (НДО), незалежних від прямого впливу або підпорядкування органам місцевої влади, але вбудованих в систему прийняття і реалізації рішень з питань місцевого значення через їх взаємодію між собою, а також з владою і бізнесом на засадах партнерського співробітництва. Водночас цей інститут виступає механізмом збереження та відродження людських та соціальних ресурсів локальних спільнот, які розглядаються як ресурси розвитку територіальної громади. Саме тому Р. Патнам стверджував, що участь громадян в таких об'єднаннях підвищує політичну і економічну ефективність суспільства навіть і тоді, коли самі ці об'єднання не грають суттєвої ролі ні в політиці, ні в економіці [цит. за 28, с.28].

Видатний вчений Пітер Друкер називає продуктом «третього сектору» «змінену особистість», вважаючи головною справою організацій громадянського суспільства прищеплення громадянам почуття громадянської дієздатності, тобто здатності не тільки критикувати і контролювати владу, а і розв'язувати різні, в тому числі політичні питання, на користь громадськості. І в той самий час соціально-психологічний тип особистості, який формується в НДО та інших організаціях громадянського суспільства, є базовим для розвитку демократії в країні. І чим більше в суспільстві буде членів цих організацій, тим більше буде надій на незворотність процесів демократизації, становлення в країні громадянського суспільства [цит. за 34, с.189,195].

Інтегральною соціетальною характеристикою, яка охоплює рівень розвитку громадянського суспільства і здатності громадян до об'єднання, а також норми і цінності суспільних відносин служить за думкою Р. Патнама соціальний капітал.

¹ Самі ж прибічники цих «зруйнованих індустріалізацією» (!) традиційних громадських сусідських співтовариств довели в своїх численних дослідженнях, що вони набувають для жителів селищ життєво важливого сенсу оскільки утворюють захисне поле для виживання [12, с.113], а не для розвитку. Розвиток же суспільства відбувається на засадах складних взаємовідносин між групами інтересів, що зумовлюють виникнення НДО, як суб'єктів розвитку.

Держава може або зруйнувати соціальний капітал, або створити основу для нього, залежно від ступеня або засобу її втручання. Це твердження набуває особливого значення в умовах посткомуністичних суспільств, де альтернативні щодо держави або просто недержавні соціальні мережі тривалий час були репресованими й «не мають характеру самовідтворюваної соціальної традиції» [32, с.117]. Френсіс Фукуяма був впевненим, що в усіх посткомуністичних країнах існує особлива проблема, пов'язана із соціальним капіталом та довірою, оскільки, за його думкою, «марксизм-ленінізм був політичною системою, яка навмисно пристосована для виснаження соціального капіталу» [31]. До цього можна додати, що будь який авторитарний і тоталітарний режим прагне позбавитися від впливу організацій громадянського суспільства, зокрема, сучасна Росія успадкувала багато прийомів такого «виснаження». Відповідні ініціативи з боку влади на протязі останнього десятиріччя з тривогою відмічали російські вчені разом з соціальними ризиками, які це несе їх суспільству.

Зокрема, у зв'язку з набранням чинності нових редакцій федеральних законів «Про некомерційні організації» та «Про громадські об'єднання» змінився порядок реєстрації та звітності НДО, що, серед іншого, призвело до зменшення числа цих організацій і збільшення кількості перевірок їх діяльності різними відомствами. Полегшення отримали лише релігійні організації і такі, як товариства власників житла, садівниче - городні і тому подібні. Держава, законодавчо закріпивши новий, ускладнений порядок реєстрації та ведення звітності НДО, фактично виштовхує неформальну, громадську активність в тіньову сферу [21, с. 83]. Наступним часом вступали в силу нові законодавчі акти аналогічної дії. Тобто цей процес тільки набирає обертів, що виявляє далеку від демократичних норм природу держави і суспільства, сформованих до теперішнього часу в Росії.

В Україні, як посткомуністичній країні, при усій проблематичності швидкого і спонтанного формування соціального капіталу, не докладається належних зусиль для нарощення соціального капіталу, як основи позитивних трансформаційних процесів, адже підтримка самоорганізованих об'єднань громадян, НДО має стати частиною цілеспрямованої державної політики. Якщо людський капітал поступово зростає – підвищується освітній рівень, охоплення молоді вищою освітою, молоде покоління є більш самодостатнім, позбавленим радянської звички постійного очікування від влади «хлібу і видовиш», то процес накопичення соціального капіталу в українському суспільстві йде дуже повільно.

Об'єктивну структурну основу соціального капіталу формують мережі соціальних зв'язків, і це

робить можливою його оцінку і вимірювання через ступінь включення в ті чи інші мережі НДО, а також через характеристики самих цих мереж (їх розмір і щільність, інтенсивність мережних зв'язків). Однак існуюча статистична звітність не дає можливостей отримати реальні показники динаміки кількості НДО та їх членів, частки населення, яка залучена в процес активної громадської діяльності.

Кількість громадських об'єднань, зареєстрованих та утворених шляхом повідомлення відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» становила в 2013 році 67155 одиниць, громадських спілок – 599, у тому числі зі статусом юридичної особи – відповідно 55986 та 543 одиниць. Кількість членів, які знаходяться на обліку в цих організаціях, налічує згідно із статистичними даними 35 460 тис. осіб, що більше, ніж кількість усього дорослого населення України [26, с.14]. Така «звітність» не може викликати довіру, формальне членство у громадських організаціях не є індикатором наявності соціального капіталу українського суспільства, і більш вірогідними можна вважати дані соціологічних опитувань.

Взагалі відповідь «Не належу до жодної з громадських, політичних організацій чи рухів» стабільно надає 82-85% опитаних на протязі 20 років, що не може не хвилювати і чекає пояснень [22].

Участь у діяльності громадських організацій залишається серед найменш значущих серед громадян України цінностей - менше 3-х балів за 5-бальною шкалою [4, с.234]. Це підтверджують і дані соціологічного моніторингу Інституту соціології НАН України - протягом 25 років незалежності членами недержавних громадських організацій є тільки 12-17% громадян. При цьому майже половина з них – це члени політичних партій, релігійних організацій і спортивних клубів, тобто НДО із специфічними цілями [22]. Показники частки населення, яка залучена в процес активної громадської діяльності, є значно нижчими ніж в західних країнах (менше 2,2% українців протягом року працювали в організації неополітичної спрямованості), тоді як у розвинутих країнах цей показник більший у 15-20 разів. Так, у Ісландії – 49%, Фінляндії – 31%, Норвегії – 25%, Данії – 23,6% [24]. Саме тому вітчизняні дослідники відмічають низький рівень соціального капіталу в Україні, хоч на сьогодні немає достатньою мірою опрацьованого у процесі досліджень універсального інструментарію його вимірювання.

Низька громадянська активність в Україні віддзеркалюється і в показниках дуже низького рівня довіри до цих організацій, а разом з тим і до цього інституту, в порівнянні із європейськими і північно-американськими країнами. Відчувають довіру до НДО (переважно і цілком довіряють) лише 12-15% опитаних (табл. 6).

Таблиця 6

Розподіл відповідей на питання «Який рівень Вашої довіри... благодійним фондам, громадським асоціаціям і об'єднанням?»

	2004	2006	2008	2010	2012	2015
1. Зовсім не довіряю	27,3	23,2	19,3	22,2	18,8	14,7
2. Переважно не довіряю	22,5	26,8	23,7	25,2	25,1	18,9
3. Важко сказати, довіряю чи ні	34,9	37,8	40,6	36,9	42,4	32,4
4. Переважно довіряю	12,2	10,3	15,0	13,7	12,4	28,9
5. Цілком довіряю	3,0	1,9	1,3	1,8	1,2	4,9
Не відповіли	0,1	0	0,1	0,1	0,1	0,1
Середній бал	2,4	2,4	2,6	2,5	2,5	-

Джерело: [22, с.563; 27].

Низький рівень довіри до інституту, який тісно пов'язаний із соціальним капіталом та місцевим самоврядуванням має пояснення. Вважається, що загальною проблемою пострадянського суспільства залишається ще і досі неподолана історична та психологічна традиція масового скепсису та недовіри щодо будь-яких організацій та об'єднань, створених зверху або ззовні, також з причини їх залежності від донорських (особливо зарубіжних) фондів та організацій. Великі організації і благодійні фонди небезпідставно породжують у громадян України підозри в корупції, відмиванні грошей, корисливості [25, с.55]. Тобто починають набувати, за їх думкою, тих самих рис як і державні владні структури¹. Соціологічні дослідження, проведені методом сфокусованого групового інтерв'ю, довели, що в Україні люди більш схильні довіряти невеликим групам однодумців, сусідів, колег, тобто тих, з ким вони мають тісні зв'язки. І не тільки довіряти, а і створювати разом з ними на місцях окремі паростки самоорганізації населення (переорієнтація на особистісні соціальні мережі, сусідські співтовариства тощо) при підтримці місцевої влади.

Тому критично важливо, щоб місцеві НДО стали новими співучасниками демократичних перетворень в суспільстві, і почали грати головну роль в житті місцевої спільноти. З табл. 6 видно, що відношення до НДО та благодійних організацій і об'єднань зазнало різких змін з початку збройного протистояння в Україні, коли ці організації реально втручалися в процес підтримки і надання допомоги постраждалим і військовим. Це також вплинуло на підвищення оцінки форм громадської активності щодо прийняття владою своїх рішень. Найбільш ефективними під час опитування у 2015 р. українці вважали: участь громадян у громадських організаціях (29,9%), у добровільних акціях та волонтерських групах (22,5%), громадсько-політичних рухах (17,1%), проведення громадських слухань суспільно значущих проблем (19,8%), вивчення громадської

думки і її врахування у прийнятті рішень (21,9%), діючі «гарячі» телефонні лінії та Інтернет-сторінки органів влади (20,3%), обговорення проектів рішень влади у ЗМІ та соціальних Інтернет-мережах (18,5%) [27].

Для успіху реформи місцевого самоврядування також велике значення має стан розвитку інших форм самоорганізації громадян та форм прямого народовладдя і, якщо жителі громади не здатні, або не готові об'єднати зусилля для спільної роботи та взаємної підтримки, розвиток громади неможливий. І реформа децентралізації влади також стає неможливою, адже ґрунтується саме на традиціях співучасті (participatory approach) у проектуванні, плануванні й реалізації соціальних програм і має різні організаційно-методичні напрями.

Наразі існує великий спектр можливостей залучення місцевими органами влади різних верств населення до управління територіями: зустрічі, наради і консультації з представниками третього сектору і громадськістю; збір та розповсюдження інформації, організація зворотного зв'язку, розробка та відпрацювання механізмів постійної дійової співпраці; створення мереж, альянсів, коаліцій між представниками НДО; залучення до діалогу підприємців та промисловців для обговорення конкретних місцевих проблем.

Законодавство України передбачає достатньо різних форм участі жителів громади і суспільних організацій в прийнятті і реалізації рішень щодо питань місцевого значення: громадські слухання; місцеві ініціативи, локальна нормотворчість (місцеві нормативні акти); різні форми дорадчої демократії (цільові групи, дорадчі комітети, консультативні ради, громадські комітети, комісії стратегічного розвитку, участь у засіданнях депутатських комісіях, круглі столи тощо; налагодження партнерських стосунків нового типу; ініціатива розвитку волонтерства; робочі групи для вирішення різноманітних питань, експертні групи та дослідницькі колективи.

¹ Завданням дослідження було виявлення можливостей самоорганізації населення малих шахтарських міст Луганської області для вирішення проблем, які виникли у зв'язку із закриттям вугільних підприємств.

Однак ці форми практично не реалізуються на практиці. Серед причин такого стану невіра жителів в ефективність такої участі, в реальність свого впливу, невміння скористатися наданими законом можливостями, але головне – відсутність вагомої державної підтримки різних форм співробітництва на зразок підписання Спільної угоди між Урядом Канади і неурядовим сектором, яка започаткувала нову стратегію співпраці між ними.

Тому і не розвиваються ці апробовані форми і процедури взаємовідносин, хоч треба відмітити новий виток у розвитку волонтерства¹, який відбувся з початку військового конфлікту в Україні. Це також вплинуло на оцінку щодо форми громадської активності, що впливають на прийняття владою своїх рішень. ай-більш ефективними під час опитування у 2015 р. українці вважали: участь громадян у громадських організаціях (29,9%), у добровільних акціях та волонтерських групах (22,5%), громадсько-політичних рухах (17,1%), проведення громадських слухань суспільно значущих проблем (19,8%), вивчення громадської думки і її врахування у прийнятті рішень (21,9%), діючі «гарячі» телефонні лінії та Інтернет-сторінки органів влади (20,3%), обговорення проєктів рішень влади у ЗМІ та соціальних Інтернет-мережах (18,5%) [27].

До того ж такі форми мають бути різними для різних типів громад. Те, що є органічним для великого міста, може не підійти для сільської громади.

На основі багатьох локальних досліджень, проведених в різні роки можна визначити, що самоорганізована діяльність громадян скоріше реалізується в невеликих містах, містечках, селах, які тепер за но-

вим законом будуть об'єднуватися і створювати більш потужні структури. Що стосується великих міст, то завдяки розвитку інформаційно-комунікаційних технологій можна очікувати інших, окрім членства в НДО, інноваційних форм самоорганізації населення.

Таким чином, за такими загально визначеними характеристиками соціального капіталу, як наявність і членство в НДО та інших формах самоорганізації населення Україна дуже відстає від розвинених країн. Але існує ще такий важливий вимір – рівень довіри в суспільстві, яку Френсіс Фукуяма вважає своєрідним «мастилом» суспільного механізму і ключовим елементом соціального капіталу разом з готовністю до співпраці [31, с.129]. За його думкою, високий рівень міжособистісної довіри розширює коло потенційних учасників формальних і неформальних відносин, а суспільство засноване на загальній взаємодії, яка виникає як результат високої довіри між його членами, більш результативно, ніж суспільство всезагальної недовіри [31, с.52].

Співпраця на засадах довіри необхідна між законодавчою та виконавчою владою, між працівниками та роботодавцями, політичними партіями і виборцями, владою та неурядовими організаціями тощо. Саме довіра (особистісна і інституціональна) дає значні соціальні та економічні переваги завдяки можливостям вести діалог поміж усіма групами інтересів в суспільстві і громаді, налагодження взаєморозуміння між політикою держави і інтересами громадян, адже в посткомуністичних країнах суспільство і держава все ще функціонально роз'єднані.

Таблиця 7

Оцінка рівня довіри населення владним інститутам (шкала від 1 до 8)²

	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2008	2010	2012
Президенту	2,6	2,1	2,7	2,2	2,3	3,4	2,7	2,5	2,9	2,2
Верховній Раді	2,1	2,1	2,1	2,1	2,2	2,9	2,5	2,3	2,4	2,0
Уряду	2,3	2,1	2,4	2,2	2,3	3,1	2,5	2,4	2,6	2,1
Місцевим органам влади		-	-	2,3	2,5	2,7	2,5	2,5	2,5	2,4

Джерело: [22, с. 564].

Протягом 1994-2014 рр. за результатами соціологічного моніторингу простежується постійний низький рівень довіри населення України до основних державних інститутів, які представляють законодавчу, виконавчу і представницьку гілки влади.

Додатковим підтвердженням не тільки недовіри, а і невіри у зміни до кращого може послугувати розподіл відповідей на запитання «Чи є серед існуючих на теперішній час в Україні політичних

партій і рухів такі, яким можна довірити владу?». Тільки 23,6% опитаних у 2015 р. відповіли позитивно [27].

Дослідження, проведені соціологами довели, що у українців виникла стійка недовіра не тільки до влади, а і традиційних методів захисту своїх прав через відповідні інститути. Вони шукають солідарності і знаходять її виключно в рамках родини, відчу-

¹ В 2015 р. 37,8% опитаних вважали, що люди, які активно долучилися до волонтерського руху реально врятували країну і невідомо, щоб було, якби не вони, а 42,6% – що вони багато в чому змінили державні структури і працюють набагато ефективніше [27, с.36].

² В 2015 р. цілком і переважно довіряли: Президенту 1,1% та 16,5%, Верховній Раді – 0,3 і 8,0%; уряду – 0,4% і 8,3%; місцевим органам влади – 0,8 і 15,3% [27].

ваючи високу довіру тільки всередині вузьких родинних і дружніх кіл. Замикаючись в малих групах, вони втратили почуття зрозумілості суспільних процесів. Соціум за межами малих груп втратив для них чіткі обриси, перетворився в поле діяльності акторів, про які пересічна людина чіткого поняття не має. Тому сукупність цих акторів і перетворилась в нечітке поняття «вони» [35, с.101].

Влада для жителя України це завжди «вони». І як вести із «ними» діалог, відстоювати права, пересічний громадянин України не знає. Домінує уява про владу, як спільноту, яка діє тільки заради своїх інтересів, на яку неможливо впливати¹. Оця відсутність знання про те, як працює механізм взаємодії із владою в інших країнах, а також таких складових людського капіталу, як самодостатність, ініціативність – це те, чого бракує українцям в порівнянні з жителями демократичних країн Заходу. Тут корені тієї безпорадності, безпомічності щодо свавілля влади.

Таким чином, відповіді на питання «Чи можна розраховувати на масову активність населення в процесі самоорганізації в умовах децентралізації влади?» дуже складно.

З одного боку, продовжують існувати підстави для обстоювання позиції, що українцям взагалі об'єднання на основі інтересів, характерні для західної людини, є чужими, і вони здатні добровільно об'єднуватися лише на основі особистісних взаємовідносин, відчуваючи високу довіру лише до вузьких родинних і дружніх кіл. Враховуючи низьку участь громадян в НДО, наполягається на тому, що ці організації не є для України органічною структурою, здатною об'єднувати, ефективно представляти і захищати інтереси членів територіальної громади.

З іншого боку, постійне вдосконалення нормативної бази, яке супроводжувалося значними зусиллями з боку численних іноземних НДО з їх впливом і фінансовою підтримкою вітчизняних недержавних громадських структур на протязі майже двох десятиріч, створили певні передумови для руху українських територіальних громад до інституціоналізації західної моделі громади.

З цією метою використовувались різні соціальні технології, спрямовані на залучення внутрішніх ресурсів місцевих спільнот. До них, передусім, належать «навчання через дію» (action learning) і тренінг та дослідження за допомогою дії (action training and research) тощо.

Широке розповсюдження набули технології стратегічного планування місцевого розвитку, впровадження проектного підходу до вирішення місцевих проблем, міжсекторної партнерської взаємодії. Ці технології застосовувались в форматі численних

освітніх семінарів, тренінгів, закордонних стажувань, партнерських проектів тощо. Треба відмітити діяльність в межах спільного проекту Уряду України, Світового банку та урядів багатьох країн (Великої Британії, Німеччини, Швеції, Японії та ін.), «Український фонд соціальних інвестицій» (УФСІ), який розпочався в 2002 р. [36], швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO і багатьох інших [4; 9].

Можна стверджувати, що зусилля з активізації і підтримки місцевих ініціатив не пройшли даром. Так, в межах проекту УФСІ відбувалось залучення громад з метою сприяння рішенню пріоритетних проблем: розроблена цільова стратегія реалізації мікропроектів, спрямованих на відновлення шкіл, дитячих садків, бібліотек, медичних установ, клубів, об'єктів ЖКГ, покращення навколишнього середовища; створення інноваційних моделей надання соціальних послуг вразливим групам населення [36].

Одним із пріоритетних напрямків діяльності УФСІ є розвиток людського потенціалу членів громад, що беруть участь у втіленні мікропроектів. На практиці це означає, що впровадження мікропроекту є процесом безперервного навчання, розвитку суттєвих вмінь і навичок громадських лідерів, які задіяні в процесі і навчаються на всіх етапах співпраці з УФСІ. До них можна віднести: навички самоорганізації населення, навички розробки проектів, навички фандрейзингу.

Окрім того, УФСІ в кожній громаді проводить навчання, що є елементом неформальної освіти дорослих. Тематика навчання визначається самими членами громади і залежить від типу мікропроекту, що впроваджується. До найбільш популярних тем можна віднести «залучення ресурсів», «розробка бізнес-проектів», «лідерство в громаді», «енергозбереження». Тобто можна вважати, що сама методологія діяльності УФСІ зорієнтована на постійний розвиток членів громади, і її фактично можна визначити як спрямовану на підвищення її людського і соціального капіталу.

Знаковим з позиції підвищення людського та інтелектуального капіталу реформи є залучення молоді з конкурсного відбору висококваліфікованих фахівців в групу експертів з питань місцевого і регіонального розвитку для підтримки реформи децентралізації в Україні за проектом «ULEAD з Європою» на офіційному сайті «Децентралізація». Це набуває особливого значення в зв'язку із вимогами до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади в органах місцевого самоврядування у щойно прийнятому Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

¹ Близько 44% опитаних охарактеризували владу як людей, які турбуються лише про своє матеріальне благополуччя і кар'єру, і 17,8% як - «Це слабкі люди, які не вміють розпорядитися владою і забезпечити порядок і послідовний політичний курс»; позитивну оцінку їй надали лише 3,3% [27].

Темпи процесу об'єднання громад не дуже залежать від того, східні це, центральні чи західні регіони. Значно більша залежність простежується в зв'язку з тим, наскільки активно проводилася в регіоні робота з населенням і міською владою щодо активізації місцевих ініціатив в попередні роки. І подальший розвиток подій довів, що вже в той час в цих регіонах була готовність до такої співпраці і навіть попередній досвід. Тому новостворені громади активно розвиваються і шукають шляхи залучення інвестицій. Про це свідчать результати міжрегіонального дослідження участі громадськості у реформі місцевого самоврядування¹ [9]. Більшість опитаних представників територіальних громад позитивно оцінюють реформу децентралізації та її наслідки: 71,5% дали відповідь, що якість та доступність соціальних послуг в їхніх селах та селищах покращилась після об'єднання; 67,8% – що бюджет об'єднаних територіальних громад збільшився в декілька разів; 60,4% – що додаткові кошти активно використовуються на ремонт шкіл, лікарень, доріг тощо. При цьому опитані активісти вважають, що мешканці погоджувались на об'єднання територіальних громад з таких причин: хотіли отримати потужний бюджет (78,7%); сподівались на покращення соціальних послуг (59,6%); що реформа допоможе зробити громаду заможною (22,5%).

Але хоч законодавство України дозволяє самим мешканцям ініціювати об'єднання громад, випадків, коли в досліджених громадах ініціаторами об'єднання виступали мешканці, налічувалось лише 8,6%. Згідно з результатами дослідження, здебільшого ініціатором об'єднання територіальних громад виступали представники влади – сільські, селищні, міські голови (72,9%) та депутати місцевої ради (35,7%). Крім того, громадські обговорення проводились досить активно у формі загальних зборів (70,5%) та громадських слухань (35,2%). За оцінками більшості експертів (62,3%) у процесі об'єднання громад було враховано їхні історичні, природні, етнічні, культурні та інші особливості.

На сьогодні в країні створено 184 об'єднаних громад із запланованих 914. На початку 2016 р. їх було 159, тобто в тих регіонах де було створено більш сприятливі умови для об'єднання, процеси йшли швидше. Так, в Тернопільській області вже в кінці січня 2016 р. було створено усю заплановану

кількість об'єднаних територіальних громад, в Чернівецькій і Хмельницькій – половину із запланованої, але в інших регіонах об'єднання громад йде значно повільніше [9; 37]. Так, в східних районах країни зіштовхнулись із додатковими труднощами і обмеженнями в процесі проведення децентралізації влади. Вже зараз можна побачити, що і первинний етап реформи децентралізації – об'єднання громад проходить в них з більшими труднощами, ніж в інших регіонах України. І в подальшому можна прогнозувати більш ускладнені ситуації.

Експерт проекту «Запуск регіонів: Донбас» вважає, що «... Донецька і Луганська області з об'єктивних і суб'єктивних причин не реагують активно на можливості, які їм надаються» оскільки «громадам надаються повноваження, певний фінансовий ресурс, ... а людей, які б це все робили – немає»². Таку ж думку підтримує колишній директор Офісу реформ Донецької області, проголошуючи, що недостатньо людей, які готові брати на себе таку велику відповідальність і «... ми маємо зараз говорити про підвищення кваліфікаційного рівня людей, які працюють в новостворених органах місцевого самоврядування». Метою реформи навіть керівники проєктів, задіяних в реформі формулюють найчастіше в площині «додання рівності доступу до соціальних послуг». Все інше, як висловила керівник проекту «Запуск регіонів: Донбас» – «це вишенька на торті» [38]. Тобто навіть у експерта проекту відсутнє розуміння більш широкого сенсу цієї реформи, а з ним і очікуваних проблем в процесі його втілення, що містяться саме в цій «вишеньці».

Такі уявлення (і зокрема, заява про передачу «місцевих податків на місцевий рівень») змушують сумніватися не тільки в компетентності керівників (кураторів) численних проєктів, а і в успішності керування ними заходів. Ініціативність це, безумовно, великий чинник успіху в процесі децентралізації, але задіяння в ньому людського і інтелектуального капіталу, вважаємо, поки що недооцінене.

Ще на початку 2016 р в Донецькій області було створено три об'єднані громади і лише наприкінці року їх кількість зросла до 6 (із запланованих 39). Найбільші труднощі у цьому процесі виникають у населених пунктів, що входять в агломерації і, залишаючись в підпорядкуванні великих міст, фінансу-

¹ Дослідження проведено у 2016 р. Одеським інститутом соціальних технологій разом із ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» та партнерськими організаціями у Волинській, Дніпропетровській, Львівській, Луганській, Миколаївській та Одеській областях за підтримки Міжнародного фонду «Відродження». Дослідження було проведено в 46 територіальних громадах у Волинській, Дніпропетровській, Львівській, Луганській, Миколаївській та Одеській областях [9].

² Проєкт «Запуск регіонів: Донбас» стартував 19 січня в Миргороді і охоплює 19 міст і об'єднаних територіальних громад. Це – Ліманська, Жовтнева, Черкаська, Білозерська, Новопокровська, Білокуракінська і Новоайдаровська об'єднані територіальні громади, а також міста Маріуполь, Дружківка, Сартана, Вугледар, Покровськ, Соледар, Бахмут, Слов'янськ, Святогірськ, Миколаївка, Велика Новосілка і Краматорськ. Проєкт є частиною ініціативи «Запуск регіонів» Українського інституту міжнародної політики в питаннях децентралізації, розвитку регіонів України, органів місцевого самоврядування.

ються за залишковим принципом. Такий адміністративно-територіальний поділ стає каменем спотикання для невеликих населених пунктів, які, створюючи навколо себе об'єднану громаду, повинні пройти додаткові процедури зі зміни підпорядкування міст.

Треба враховувати і той факт, що східні території України мають специфічну систему розселення і розміщення виробничих сил. Значна частина їх міст і селищ була штучно створена в короткий час в процесі радянської прискореної індустріалізації. Відсутність на цій території країни природно-історичної системи розселення це також фактор, що ускладнює процес децентралізації, і який треба враховувати при її проведенні.

До щойно прийнятого законопроекту № 4772 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад», було запропоновано правки, завдяки яким мала з'явитися можливість створення агломерацій, як «простішої (?) альтернативи об'єднанню громад». На переконання координатора Центру розвитку місцевого самоврядування Донецької області, якщо вони були б прийняті, це зіпсувало б усю концепцію реформи і ту модель децентралізації, яка зараз розбудовується в Україні. Такі ж сумніви щодо змін до законопроекту №4772 висловили і деякі експерти, зокрема директор з науки та розвитку Інституту громадянського суспільства Анатолій Ткачук, теж виступивши з його критикою [37].

Питання міських агломерацій вимагає окремого зваженого підходу (до законодавчого врегулювання питання міських агломерацій положення цього Закону не поширюються на територіальні громади), і недопрацьовані законодавчі ініціативи не повинні впливати на хід реформ. Але також не можна погодитися з однаковим «простим» і придатним для усіх регіонів України способом об'єднання громад, зіштовхнувшись з іншим, більш складним територіальним устроєм (агломерація це не «простіша», а значно складніша його модель), і одразу ж вважати його «негативним досвідом, ... який законодавці хочуть поширити на всю Україну і «наплодити» агломерацій, як це відбувається в Донецькій області» [37].

Вище вже було визнано, що намагання підігнати під єдиний стандарт може бути однією із загроз проведенню децентралізації в Україні, і таке спрощення, як це не парадоксально, може створювати ще більші складнощі. Довкола найбільших міст України на протязі десятиріч склалися великі агломерації та субурбії. Ще 20 років тому було ясно, що під час проведення реформи адміністративно-територіального устрою не можна оминати такого явища, як потужного впливу цих міських агломерацій не тільки на економічні, а і соціальні, демографічні, науково-культурні, екологічні процеси в країні. Врахування

проблем сіл, малих міст і містечок в різних типах територіально-господарських систем – в агломераційній системі міських населених пунктів і в не агломераційній, має важливе значення для успіху децентралізації. Так чи інакше, але доведеться вирішувати в східних регіонах, а також в Києві, Дніпропетровській, Київській, Львівській, Одеській, Харківській областях питання міських агломерацій в зв'язку із децентралізацією.

Розгляд цього питання в усій повноті і складності не входить до питань, які розглядаються в даному дослідженні. Але воно тісно пов'язане із чинниками активізації людського і соціального капіталу в громаді і суспільстві. Адже існує така особливість об'єднаних територіальних громад в Донбасі – вони значно більші ніж ті, що створені у центральних і західних регіонах країни, де дуже багато невеликих громад по 2-2,5 тис. мешканців. Так, Бахмутська об'єднана громада (близько 88 тис. осіб) є найпотужнішою в Донецькій області і однією з найбільших громад в Україні. Інші громади також дуже великі: Лиманська налічує 42,5 тис. осіб, Миколаївська – 23,6 тис. осіб, Соледарська – 22,5 тис., Черкаська – 11,1 тис. і тільки Шахівська – 3,4 тис. осіб. Взаємовідносини між окремими акторами в такій громаді будуть засновані на інших засадах ніж в тих, що налічують кілька сотень жителів.

В роботах Френсіса Фукуями аргументується можливість стратегії нарощування соціального капіталу в посткомуністичних суспільствах через державну підтримку окремих практик спонтанної кооперації і співробітництва між членами окремих громад або соціальних груп і в подальшому поширенні цих практик. Йдеться, по суті про формування «острівців» соціального капіталу і громадянського суспільства за умови взаємопорозуміння між суспільством та державою [31, с.145].

Аналізуючи дані, наведені нобелівською лауреаткою Е. Остром, яка узагальнила близько п'яти тисяч прикладів формування спонтанних практик громадського співробітництва та спільного використання загальних ресурсів, Френсіс Фукуяма формулює набір умов, за яких соціальний капітал може формуватися стихійно, і доводить, що такими умовами є розмір спільноти, роблячи такий висновок, – «спонтанне відтворення соціального капіталу можливо у відносно малих, стабільних групах, членство в яких обчислюється сотнями, або, в крайньому випадку, тисячами» [31, с. 145].

У процесі трансформації територіального устрою та системи місцевого самоврядування слід спиратися також на світову практику. Саме тому процес перетворень необхідно здійснювати з огляду на необхідність проведення політики невеликих територіальних громад, незважаючи на те, що в деяких об'єднаних громадах поки що немає навіть приміщень для розміщення установ, що здійснюють пов-

новаження щодо правоохоронної діяльності, реєстрації актів цивільного стану та майнових прав, соціального захисту тощо.

Якщо на територіях, де вже перший етап реформи – об'єднання громад – пройшов вчасно і успішно, можна сподіватися на появу таких «острівців» і подальше їх розповсюдження через державну підтримку, то щодо певних районів такої перспективи майже не існує, як і не існує ясного бачення стратегій місцевого розвитку для міст і селищ Донбасу, в яких відбулося закріплення олігархічного типу формування й узгодження корпоративних інтересів.

На цих територіях за роки ринкових реформ стався перерозподіл власності на користь клієнтельних груп (їх на пострадянському просторі почали іменувати кланами), і реальним суб'єктом управління стали великі корпорації. На територіях, де опанували ці «клани», контроль над ресурсами територіальної громади і наявність владних повноважень надало необмежені можливості реалізації їх приватних інтересів. Внаслідок цього самоорганізована діяльність не має для пересічних громадян сенсу через те, що не забезпечує їм доступ до ресурсів (вони вже усі розподілені поміж кланами), і прийняття рішень в інтересах усієї громади. Членів територіальної громади в таких містах можна визначити як роз'єдане, несолідарне населення, фактично не здатне виступати як самоорганізовані, самостійні соціальні суб'єкти.

На відміну від них, клієнтельні групи («клани») це щільно інтегровані, закриті соціальні мережі, солідарні і згуртовані на базі загальних інтересів, замкнуті для сторонніх, не зацікавлені в будь-якому впливі з боку громадянського суспільства, в тому числі у впровадженні інституційних механізмів регуляції взаємодії органів місцевого самоврядування з територіальною громадою. Звісно, що «олігархам не потрібна дієва територіальна громада, адже вони таким чином втраять вплив і можливість керувати, в першу чергу, фінансовими потоками» [39, с.92].

Тобто замість суб'єкту – жителів громади, суб'єктом стали бізнес-групи. А солідарність цих груп інтересів, тобто узгодження дій і рішень притаманна їм в більшій мірі ніж членам громади. Наслідки створення таких, квазісоціально замкнутих кіл групової солідарності відомі: корупція і непотизм (кумівство) заповнюють вакуум суспільних відносин і фактично створюють порочне коло самовідтворення. Адже члени таких соціумів знаходять розв'язання своїх проблем в неформальних патрон-клієнтських зв'язках, залишаються залежними від них і не відчувають ані готовності, ані здатності змінити «правила гри».

Місцеві органи влади знаходять різні методи взаємодії із цими групами інтересів через так звану

корпоративну соціальну відповідальність, але в ці взаємовідносини не залучені широкі кола громадян.

Все більша частина жителів таких громад усувається від суспільно-активної діяльності і опиняється фактично в соціальній резервації із сурогатними, архаїчними, віртуальними формами життєдіяльності (через Інтернет- і в цілому медіа-залежність), які лише імітують громадянську, соціально-політичну активність. Це і є найважливіша перешкода на шляху не тільки реальної децентралізації, а взагалі модернізації цих регіонів.

Недостатній розвиток соціального капіталу і його інституціональних форм в горизонтальних мережах громадської активності і співробітництва за відсутністю історичних традицій, створили певний соціальний вакуум, чому також сприяв курс на знищення НДО в цьому регіоні. Така ситуація була характерною для клієнтел Сицилії або Неаполю. Отримані видатним дослідником соціального капіталу Р. Патнамом результати порівняльного дослідження регіонів Італії показали, що, якщо в північних регіонах широко розповсюджені добровільні об'єднання громадян, і «соціальний і політичний капітал організовано горизонтально, а не вертикально ієрархічно», то в південних – клієнтелі як системи приватного патерналізму, корпоративні клани, мафіозні угруповання [31], що є характерним для такого регіону України, як Донбас.

Така система соціальної взаємодії разом із слабкістю державних інститутів гальмують і роблять майже неможливим на теренах Донбасу процес децентралізації демократичним шляхом, існування місцевого самоврядування на засадах самоорганізованої діяльності громадян, підзвітність муніципальної влади перед громадою.

На цю інституційну основу накладається ще й геополітичний фактор – дуже важливий в формуванні світогляду і системи цінностей населення Донбасу, де так і не сформувалося громадянське та культурне підґрунтя, що спиралося б на цінності європейської традиції та культури. Навпаки, під потужним впливом російських іміджмейкерів невпинно складалася підстава для зміцнення інститутів не демократії, а авторитаризму. Соціокультурні установки мешканців регіону, які на протязі довгого часу зазнавали потужного російського впливу, діяли як стримуючий фактор на можливості модернізаційних зрушень цієї інституційної основи. При цьому в регіоні була велика довіра до центральної влади [41]. Адже іноді тільки вона була спроможна вирішити складні питання шахтарських міст і селищ. З роками ця довіра до центральної влади перетворилася в феноменальну довіру до «своїх». І ні за яких обставин поки що ця довіра не похитнулася. Але її корені – це не корені суто російської ментальності і відношення до влади. На засадах такої довіри також

можливо створення «острівців» соціального капіталу і громадянського суспільства за умови взаємопорозуміння між місцевими спільнотами та державою.

Зміцнення та розвиток соціальних взаємодій, співробітництва, взаємної довіри в територіальній громаді передбачає: підвищення в цілому рівня довіри до влади, формування умов для подолання незадоволення відносинами у системі «влада-людина», «державо-суспільство», забезпечення постійного діалогу влади і громади; суспільне обговорення проблем через проведення референдумів, громадських слухань, опитування громадської думки.

Тому порозуміння і співробітництво із місцевою владою, як найбільш наближеною до людини, особливо в малих містах, селищах і селах є тією ланкою, через яку можна витягти весь ланцюг проблем, пов'язаних з низькою довірою до владних інститутів і взагалі низьким рівнем соціального капіталу.

Видатний дослідник з інституціональної теорії, нобелівський лауреат Даглас Норт вважав, що великі зміни інституційної основи суспільства настають тоді, коли в них зацікавлена сторона з достатньою силою може обстоювати свою позицію. І водночас він допускав, що у випадку неперервних поступових змін в конкретних напрямках впродовж часу, малі зміни поступово видозмінять інституційну основу настільки, що вона відкриє іншу сукупність варіантів розвитку [40, с. 91]. Цей висновок стосується як раз тих поступових кроків до демократизації суспільства, які надає саме децентралізація влади і реформа місцевого самоврядування, в процесі яких і відбуваються зміни інституційної основи.

Чи зможуть вони змінити цю основу в Україні? Чи можна сподіватися на те, що місцеве самоврядування на засадах самоорганізації населення стане підставою ефективної влади в Україні? Відповідь на ці питання, безумовно, може дати тільки час і зусилля спрямовані в напрямку усунування тих обмежень і перешкод на шляху децентралізації влади, які було розглянуто в даному дослідженні.

Література

1. **A History of Decentralization** Earth Institute of Columbia University. Website, accessed February 4, 2013. 2. **Про схвалення** Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>. 3. **Ліньов К.** До проблеми використання процесів самоорганізації у державних ієрархіях / К.Ліньов // Управління сучасним містом. – 2003. – №4-6. – С.9-15. 4. **Місьцеве** самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / редкол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, В.В. Толкованов та ін. за заг. ред. д-ра

наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. – К.: НАДУ, 2014. – 128 с. 5. **Анатолій Ткачук:** С Конституцією или без, децентрализация началась. Теперь – только не навреди! [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.zn.ua/internal/anatoliy-tkachuk-s-konstituciey-ili-bez-decentralizaciya-nachala-teper-tolko-ne-navredi->. 6. **Про добровільне** об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91. 7. **Батанов О.В.** Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: монографія / О.В. Батанов; за заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Концерн «Видавн. Дім Ін Юре», 2003. – 512 с. 8. **Тарасенко В.І.** Проблема соціальної ідентифікації українського суспільства (соціотехнологічна парадигма) / В.І. Тарасенко, О.О. Іваненко. – К.: Інститут соціології НАН України, 2004. – 576 с. 9. **Більшість** представників об'єднаних громад позитивно оцінюють наслідки децентралізації, – опитування. 23 листопада 2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/3734>. 10. **Людський** потенціал: механізми збереження та розвитку: монографія / О.Ф. Новикова, О.І. Амоша, В.П. Антонюк та ін.; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2008. – 468 с. 11. **Арбеніна В.Л.** Етносоціологія: навчальний посібник. Ч.І: теоретико-методологічні проблеми дослідження етнонаціональних феноменів / В.Л. Арбеніна. – Харків, 2004. 12. **Воловодова О.** Про соціокультурну специфіку суб'єктності територіальної громади: організаційний аспект / Олена Воловодова, Олександр Касперович // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2004. – №1. – С. 103-120. 13. **Пухтинський М.** Наміри – «революційні», а дії – «еволюційні»? / М. Пухтинський // Людина і влада. – 1999. – №5. – С.46-48. 14. **Аузан А.** Национальные ценности и российская модернизация: пересчет маршрута [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://polit.ru/article/2008/10/22/auzan/>. 15. **Пивоваров Ю.С.** Русская власть и публичная политика // ПОЛИС. – 2006. – № 1. 16. **Романович Н.А.** Концепція єдиновластия в общественном сознании (традиции, социокультурные основания) / Н.А. Романович // Социологические исследования. – 2010. – №10. – С. 141-148. 17. **Кертман Г.Л.** Московские аномалии: экскурсия по Георейтингу / Г.Л. Кертман // ПОЛИС. – 2006. – №6. 18. **Юрьев Д.** Режим Путина. Постдемократия / Дмитрий Юрьев. – М.: Європа. 2005. – 264 с. 19. **Татаркин А.** Местное самоуправление в системе стратегий социально-экономического развития регионов России / Александр Татаркин, Владимир Бочко // Федерализм. – 2008. – №4. – С.69-84. 20. **Тихонова Н.Е.** Социокультурная модернизация в России (опыт эмпирического анализа) / Общественные науки и современность. – 2008. – №2. 21. **Гонтмахер Е.** Общественные объединения нового типа в Рос-

- сии / Е. Гонтмахер, Е.Шаталова // Общество и экономика. – 2008. – №3-4. – С. 78-90. 22. **Українське суспільство 1992-2012. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг.** – К.: ІС НАН України. – 2012. – 660 с. 23. **Аузан А.** Колея російської модернізації / А.А. Аузан // Общественные науки и современность. – 2007. – №6. – С. 54 – 60. 24. **Колот А.М.** Мифы социальной политики, или с чего следует начинать формирование новой модели / А.М. Колот // Зеркало недели. – 2010. – № 2 (781). 25. **Кононов И.Ф.** Кризис и самоорганизация: шахтерские города Донбасса в период реструктуризации угольной промышленности: социальное и экологическое измерения: монография / И.Ф. Кононов, Н.Б. Кононова, В.А. Денщик. – Луганск: Альма – матер, 2001. – 144 с. 26. **Діяльність громадських об'єднань в Україні у 2013 році: Статистичний бюлетень.** – Київ, 2014. 27. **Додаток:** таблиці моніторингового опитування «Українське суспільство - 2015» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://i-soc.com.ua/institute/el_library.php. 28. **Степаненко В.** Соціальний капітал в соціологічній перспективі: теоретико-методологічні аспекти дослідження / Віктор Степаненко // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2004. – №2. – С. 24-41. 29. **Патнам Р.** Творення демократії. Традиції громадянської активності в сучасній Італії / Р. Патнам, Р. Леонарді, Р. Нанетті. – К., 2001. 30. **Фукуяма Ф.** Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию / Френсис Фукуяма. – М.: ООО Изд-во “АСТ”: ЗАО НППП “Ермак”, 2004. – 730 с. 31. **Фукуяма Ф.** Социальный капитал // Культура имеет значение. Каким образом ценности способствуют общественному прогрессу / Ф. Фукуяма; под ред. Л. Харри-сона, С. Хантингтона. – М., 2002. – С. 129-149. 32. **Демків О.** Концепція групового соціального капіталу та її адаптація до вітчизняних умов / Олег Демків // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2005. – №4. – С. 104-118. 33. **Шаповал В.** Сутнісні характеристики місцевого самоврядування // Право України. – 2002. – №3. – С.48-54. 34. **Головенько В.А.** Можливості впливу організацій громадянського суспільства на трансформацію політичної культури, соціальної мобільності українського соціуму / В.А. Головенько // Український соціум. – 2012. – № 1. – С.189-199. 35. **Кононов И.** Жители Донбасса: особенности культуры и способность к самоорганизации в условиях общественных изменений / Илья Кононов // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2002. – №3. – С. 80-83. 36. **Український фонд соціальних інвестицій** [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://usif.org.ua>. 37. **Міські агломерації – перешкода на шляху децентралізації в Україні, – думка експерта.** 1 листопада [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/3734>. 38. **Децентралізація на Донбасі, или Стратегическая «вишенка на торте»** / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://novosti.dn.ua/article/6574-decentralizatsiya-na-donbasse-uly-strategicheskaya-vyshenka-na-torte>. 39. **Економічна демократія та розвиток місцевого самоврядування в Україні:** 36. наук. ст. / за ред. Я.А. Жаліла. – К.: НІС, 2003. – 100 с. 40. **Норт Д.** Інститути, інституційні зміни, функціонування економіки / Д. Норт. – М., 1997. 41. **Кузіна К.В.** Соціально-економічні процеси у монопрофільних містах Донбасу (1950 – 1980-ті роки) // К.В. Кузіна, З.Г. Лихолобова. – Донецьк, 2010. – 335 с.

Стаття надійшла до редакції 07.02.2017
Прийнято до друку 22.03.2017