



Фонд
Демократичні ініціативи
імені Ілька Кучеріва

**Громадська
думка**

Інформаційно-
аналітичне
видання

№3(23)2014

**Олексій
СИДОРЧУК**

**Ставлення
жителів міст
до ідеї
децентралізації**

Громадська думка

Інформаційно-аналітичне видання «Громадська думка» – це відображення новітніх тенденцій у громадській думці населення України, інформування широкого загалу про динаміку настроїв українського народу щодо зловоденних проблем становлення демократії і державності, коментарі експертів з актуальних питань та рекомендації щодо покращення ситуації у різних сферах суспільного життя. Це один із проектів Фонду «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» – одного з провідних аналітичних центрів України, який концентрує свою діяльність на сприянні розвитку демократії, ринкової економіки й інтеграції України в європейський та євроатлантичний простір.

Що таке громадська думка?

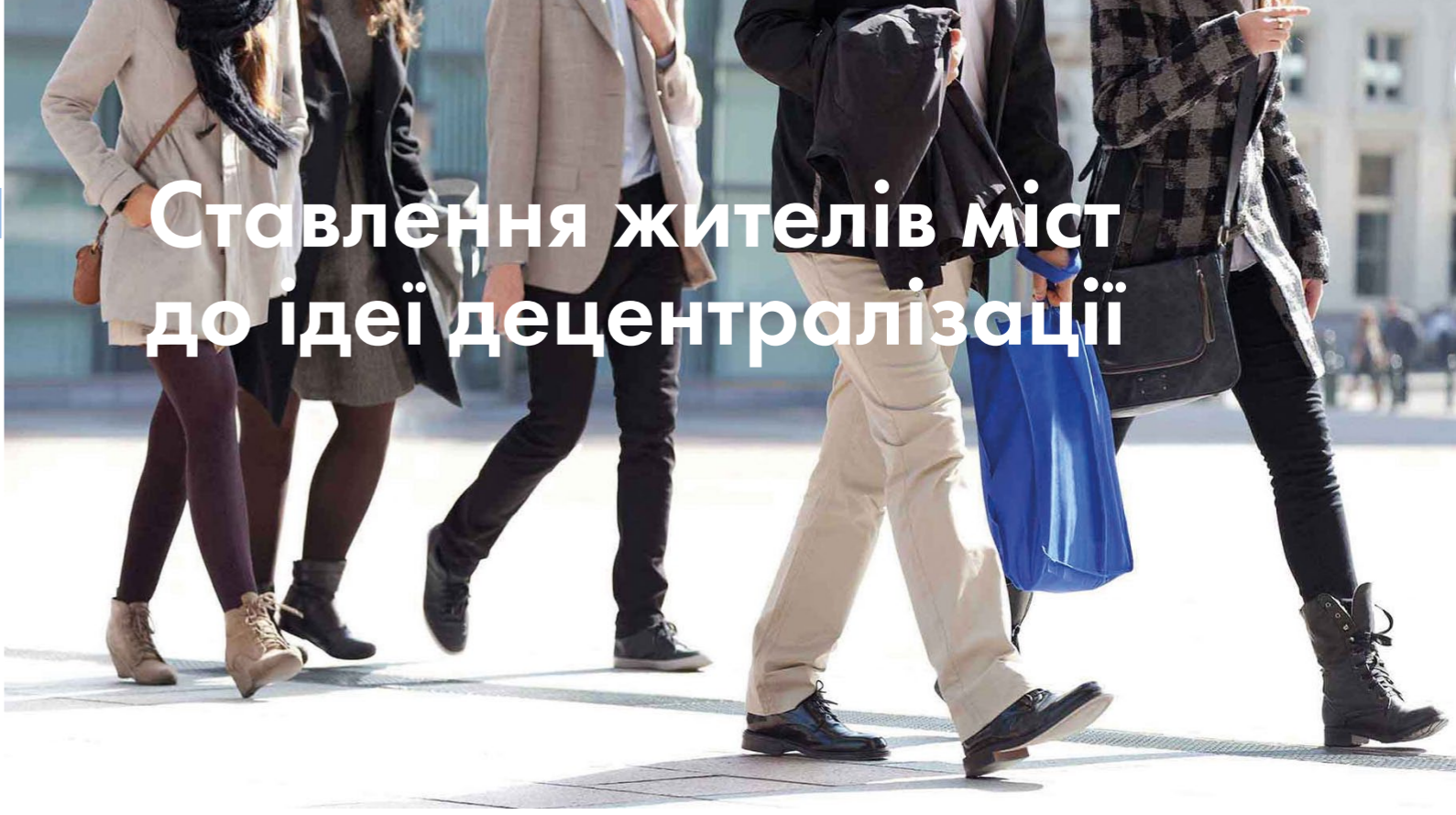
Громадська думка становить собою сукупність настроїв, оцінок, суджень поглядів та думок у суспільстві. Дослідження громадської думки означає вивчення поглядів населення на конкретні проблеми і питання політичного, економічного та соціального життя.

Це оцінка, яку дає населення перебігу подій та політикам, а також джерело інформації про проблеми і пріоритети населення. Громадська думка – це індикатор рівня задоволеності населення владою та ситуацією в суспільстві загалом. Постійний моніторинг громадської думки і широке оприлюднення результатів сприяють розумінню раціональних та емоційних елементів і факторів, які визначають характер соціальної взаємодії членів суспільства.



Олексій СИДОРЧУК,
аналітик Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва

Ставлення жителів міст до ідеї децентралізації



Проведення децентралізації влади оголошено одним із ключових пріоритетів нового керівництва країни. Підстави для цього очевидні. По-перше, об'єктивний стан справ вказує на надмірну централізацію владних повноважень і фінансових ресурсів, що призводить до неефективного вирішення основних проблем місцевих громад і надання громадянам необхідних послуг. По-друге, заворушення на Донбасі, що зрештою вилилися в початок бойових дій, підтвердили необхідність розширення прав місцевого самоврядування як одного із запобіжників можливого повторення подібних подій. По-третє, реформа децентралізації стала однією з ключових вимог Європейського Союзу в контексті надання підтримки Україні у її виході

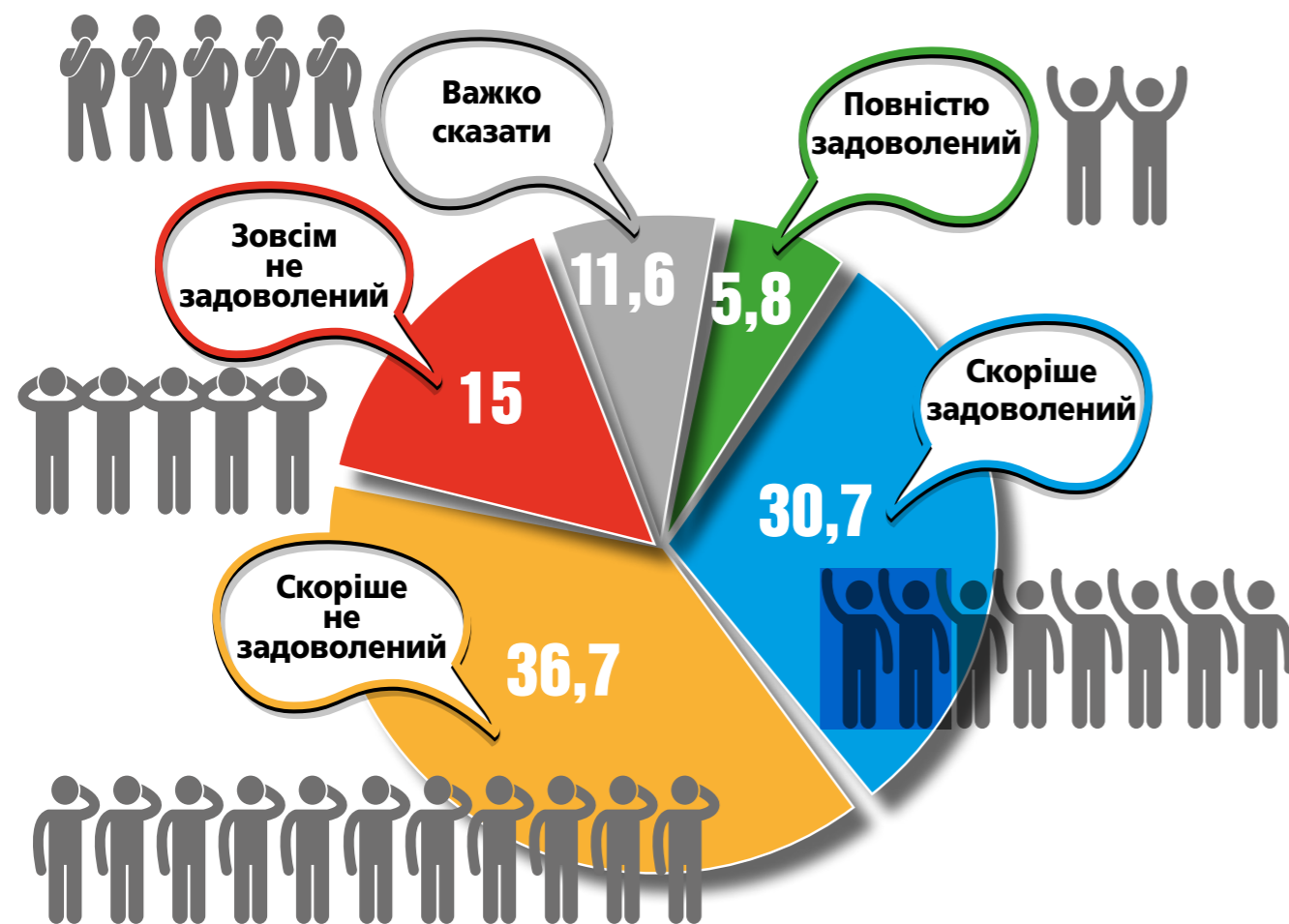
з економічної кризи. Водночас, щоб успішно провести реформи децентралізації, вкрай необхідно з'ясувати ставлення головних реципієнтів і потенційних бенефіціарів цієї реформи – представників місцевих громад. З цією метою у новому випуску інформаційно-аналітичного видання «Громадська думка» буде проаналізовано дані опитування, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною фірмою «Ukrainian Sociology Service» на замовлення Асоціації міст України з 5 по 16 листопада 2014 року. Примітно, що в ході опитування було досліджено думки жителів міст, які мають найкращий потенціал до засвоєння і використання нових повноважень і ресурсів у межах реформи децентралізації.

Задоволення місцевою владою

Першою – хоч і поверховою – ознакою проблем з розподілом повноважень і ресурсів між центральною і місцевою владою в розрізі громадської думки є рівень задоволеності громадян життям у власних населених пунктах. Проведене опитування за-

свідчило, що жителі міст здебільшого не задоволені ним. Таких набралось 52%: із них 15% зовсім не задоволені, а 37% – переважно не задоволені. Натомість 31% опитаних скоріше задоволені життям у своїх містах, і лише 6% задоволені ним повністю.

Діаграма 1. Наскільки Ви задоволені життям у своєму місті? (%)



Цікавим виявився регіональний розподіл думки громадян. Лише в південному макрорегіоні кількість задоволених життям у своїх населених пунктах дещо перевищує кількість незадово-

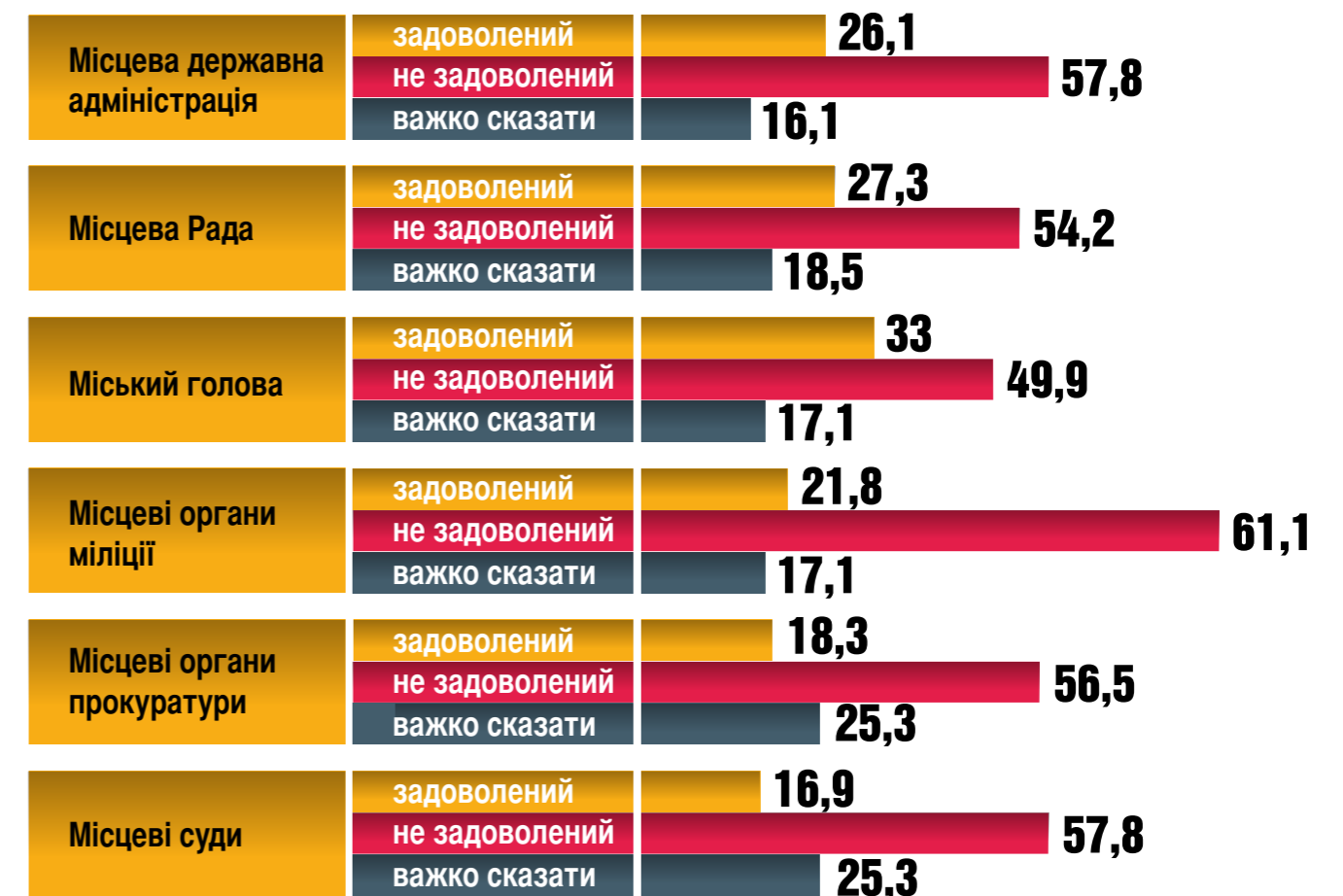
лених: 46% проти 43%. В інших регіонах пропорції протилежні. Зокрема, на Сході 41% задоволених і 45% незадоволених, на Заході – 40% і 53%, відповідно, у Центрі – 30% і 58%, відповідно.

Найменше задоволених життям у своїх містах проживає на Донбасі – 20% (незадоволених виявилось 59%). Цілком очевидно, що такі настрої можуть слугувати індикатором того, що нинішня система управління містами не відповідає очікуванням їхніх жителів.

Зрозуміло, що ці відповіді самі по собі не свідчать про те, що городяни не задоволені місцевими органами влади. Водночас відповіді респондентів на інші запитання дають цьому прямі підтвердження. Так, більшість містян зовсім або переважно не задоволена діяльністю місцевих державних адміністрацій, місцевих рад і міських го-

лів: схожу оцінку їхньої діяльності дали 58%, 54% і 50% опитаних, відповідно. Задоволених їхньою роботою виявилось куди менше – 26%, 27% і 33%, відповідно. При цьому дещо кращу оцінку діяльності міських голів можна пояснити особливістю цієї посади: по-перше, міського голову, на відміну від місцевої держадміністрації, обирають на прямих виборах і, по-друге, він представляє одноосібний, а не колегіальний – як місцева рада – орган влади. Водночас усі три ключові місцеві органи публічної влади¹ не задовольняють своєю діяльністю більшість жителів міст.

Діаграма 2. Наскільки Ви задоволені діяльністю таких центральних і місцевих органів влади?



¹ У цьому випадку можна провести паралелі з рівнем задоволеності населення України діяльністю Президента та Верховної Ради. Традиційно українці помітно більше схвалюють діяльність глави держави, ніж роботу законодавчого органу.

Подібну картину можна спостерігати й у ставленні респондентів до діяльності органів влади у сфері правосуддя. Праця місцевої міліції викликала найбільше незадоволення громадян – 61%, тоді як задоволених нею знайшлося тільки 22%. Схожими, хоч і дещо меншими, виявилися показники ставлення жителів міст до роботи міс-

цевих судів і прокуратури: 58% і 57%, відповідно, не задоволені нею, 17% і 18% – задоволені. В обох випадках трохи більшою була кількість тих, хто не зміг дати визначену відповідь, що, вочевидь, зумовлено тим, що жителі міст частіше стикаються з міліцією, ніж із судами і органами прокуратури.

Загальне ставлення до ідеї децентралізації

Водночас було б справедливо зауважити, що рівень задоволеності роботою органів місцевої влади може й не бути об'єктивним критерієм її ефективності, особливо зважаючи на обмежені знання жителів міст про реальну компетенцію її органів. Іншими словами, навіть якщо городяни не задоволені діяльністю органів місцевої влади, це не обов'язково означає, що ті погано виконують свої функції. Це так само може свідчити про те, що в цих органів немає можливостей (законодавчих чи ресурсних) для їх виконання, тоді як населення міст просто про це не знає, покладаючи на місцеві органи влади відповідальність за неіснуючі повноваження.

Результати опитування свідчать про те, що містяни справді не надто добре знають про реальні повноваження місцевих органів влади. Певні знання про це має кожен другий опитаний, однак серед цієї половини лише 7% добре ознайомлені з повноваженнями місцевих органів влади, а 43% дещо

знають про це. 36% відповіли, що нічого про це не знають, і 14% обрали варіант «важко сказати», що в цих умовах означає практично те саме, що й відсутність знань. Як бачимо, рівень знань жителів міст про розподіл повноважень між центральною і місцевою владою вочевидь не надто високий.

Незважаючи на такі прогалини в обізнаності, містяни підтримують передачу більших повноважень на місцевий рівень. При цьому вони вважають, що – цілком закономірно – саме органи місцевого самоврядування мають отримати ключові повноваження з управління містами. Так вважають 53%, тоді як місцевим органам державної виконавчої влади передати левову частку повноважень воліли б 14%, а зберегти їх у центральних органів влади – всього 5%. Подібним чином опитані відповіли й на схоже запитання: 58% виступили за розширення повноважень органів місцевого самоврядування і лише 13% – проти.

Діаграма 3. Чи підтримуєте Ви розширення повноважень органів місцевого самоврядування у Вашому місті?



При цьому рівень обізнаності городян із урядовою ініціативою децентралізації дещо вищий, ніж рівень знань про поточний розподіл повноважень між різними рівнями влади. 15% добре знають про цю ініціативу і ще 53% щось про неї чули (до необізнаних, відповідно, можна віднести 21% тих, хто нічого не чув, і 11% тих, хто не зміг відповісти). Повертаючись до попередніх результатів, це дає підстави стверджувати, що більшість мешканців міст підтримують ідею децентралізації влади, яка б надала органам місцевого самоврядування більше повноважень.

Водночас не всі впевнені в тому, що місцева влада здатна впоратись із новими повноваженнями, які вона може отримати в результаті децентралізації. Перелік потенційних перешкод для цього може бути довгим: нестача фінансових ресурсів, слабкий кадровий потенціал, погана управлінська спроможність тощо. У будь-якому разі 45%

жителів міст вважають, що органи місцевого самоврядування здатні цілком або переважно справитись із новими завданнями. Протилежну думку мають 32%, і ще 23% не змогли визначитись.

У опитаних переважають позитивні очікування щодо наслідків, які може дати проведення децентралізації. 29% вважають, що це розширить можливості громадян впливати на рішення місцевої влади, 20% – покращить якість послуг для громадян. Водночас респонденти вказали й на потенційні небезпеки, які може принести децентралізація. Зокрема, на думку 21%, цей процес може обернутися появою місцевих «князьків», тоді як 8% зауважили загрозу спустошення сіл, селищ і деяких міст. Таким чином, жителі міст засвідчили, що розуміють не лише вигоди, а й потенційні втрати від децентралізації, хоча перші, на думку більшості з них, усе ж переважають.

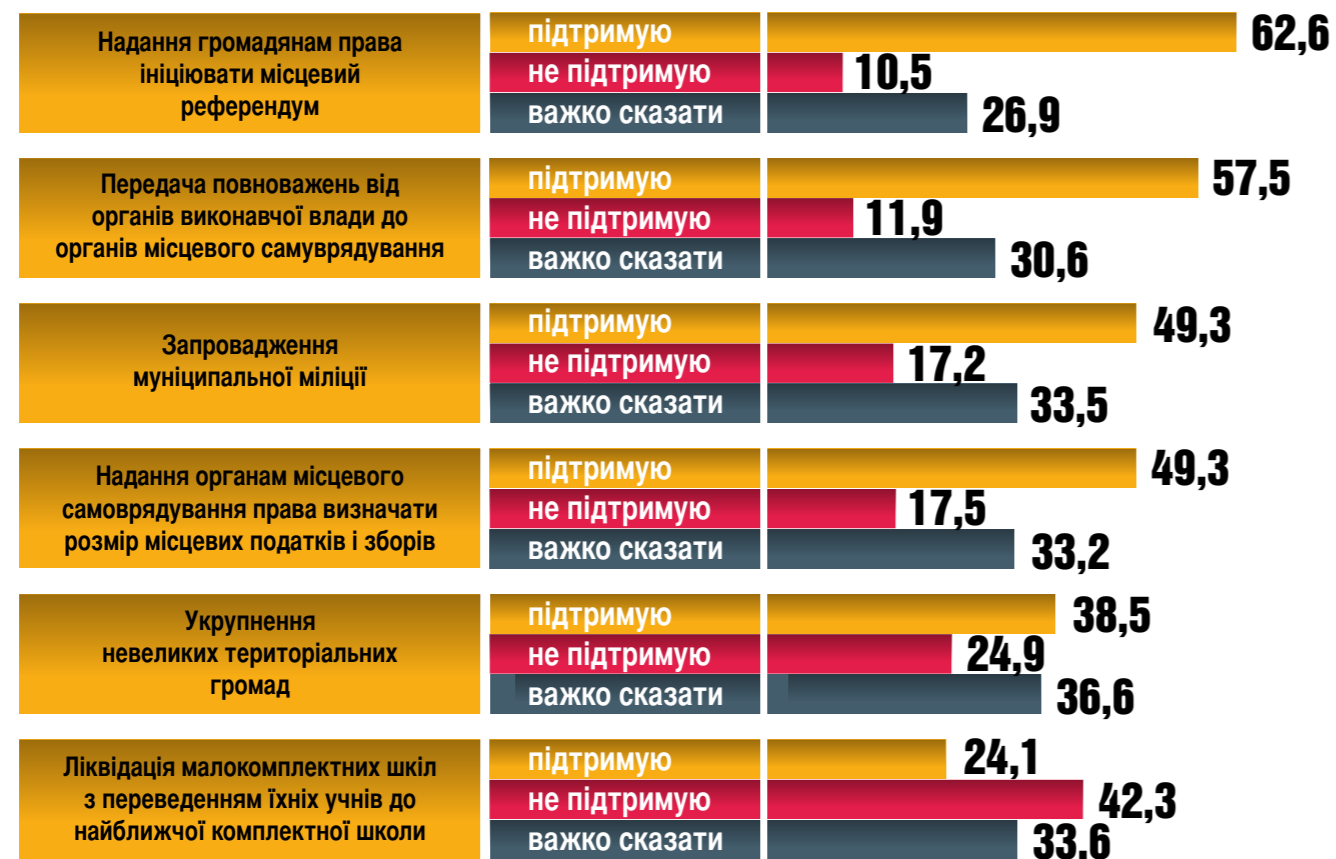
Підтримка окремих аспектів децентралізації

Як свідчать результати опитування, жителі міст здебільшого підтримують ідею децентралізації. Водночас для більш достовірного ставлення городян до цієї реформи варто поглянути на оцінку її окремих аспектів. У цьому розрізі зафіксована опитуванням картина також переважно налаштовує на оптимізм, хоч і з певними застереженнями.

Зокрема, один із ключових принципів децентралізації – передачу повноважень від місцевих органів державної влади до органів місцевого самоврядування – підтримують 58% мешканців міст, а не підтримують усього 12%. Ще більше прихильності серед опитаних

здобула ідея запровадження місцевого референдуму, на якому місцева громада могла б вирішувати свої проблеми: 63% оцінили її позитивно і 11% – негативно. Переважно схвально городяни сприйняли й розширення фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування завдяки надання їм права визначати розміри місцевих податків і зборів (49% – за, 18% – проти), а також запровадження муніципальної міліції (49% – за, 17% – проти). Очевидно, що підтримку всіх зазначених ініціатив можна пояснити бажанням громадян отримати нові інструменти впливу на управління справами своїх міст.

Діаграма 4. Як Ви ставитесь до таких пропозицій щодо реформування місцевого державного управління?



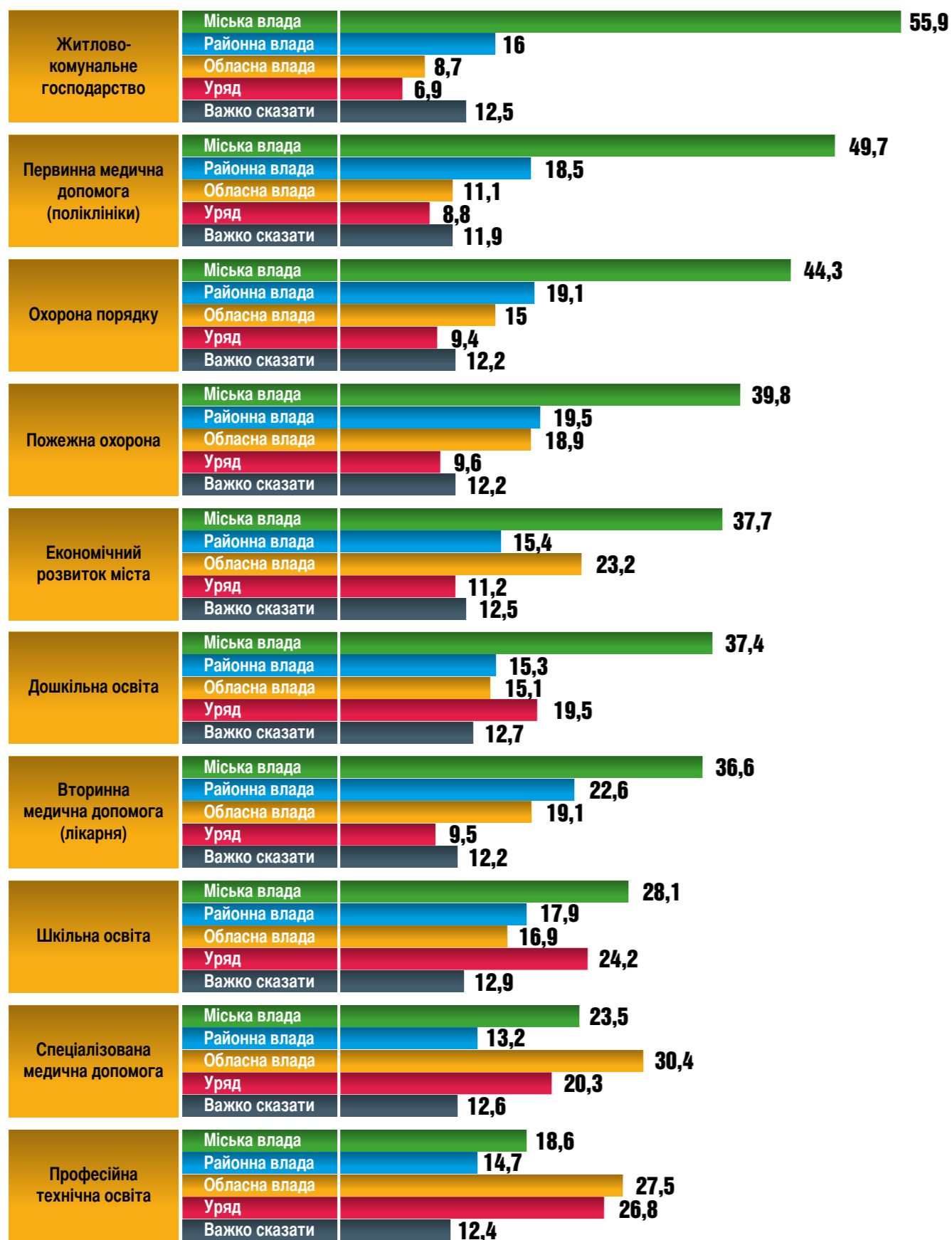
Водночас ставлення жителів міст до більш чутливих питань децентралізації виявилось очікувано менш однозначним. Так, укрупнення територіальних громад з метою підвищення їх спроможності підтримали 38%, тоді як 25% висловилися проти. Ще 37% не змогли визначитись зі своєю позицією з цього питання. Один із можливих проявів цієї ініціативи – ліквідація малокомплектних шкіл із переведенням їхніх учнів до найближчих повнокомплектних шкіл – здобув ще меншу підтримку. Лише 24% схвалили цю ідею, натомість 42% виступили проти неї. Відшукати пояснення цьому неважко. Очевидно, що укрупнення громад може принести незручності для їхніх членів бодай через те, що важливі установи й організації опиняться на більшій відстані від них. Тому сама ідея укрупнення сприймається громадянами вже з певною часткою перестороги, а один із її ймовірних практичних проявів – уже з вираженням незадоволенням.

Жителі міст також розставили свої пріоритети з приводу того, які послуги має надавати місцева влада. До відання міської влади городяни беззаперечно віднесли надання житлово-комунальних послуг (так вважають 56%) та первинної медичної допомоги (50%). Пріоритет міської влади відносна більшість громадян воліла би бачити і в забезпеченні охорони порядку (44%), пожежної охорони (40%), економічного розвитку міста (38%), дошкільної освіти (37%) і вторинної медичної допомоги (37%). Водночас думки респондентів з приводу того, хто має відповідати за шкільну освіту, розбіглись: 28% вважають, що це має бути міська влада, 24% – уряд, 18% – районна влада, і 17% – обласна влада. Так само не було єдності в питаннях того, хто має відповідати за надання спеціалізованих медичних по-

слуг і професійної технічної освіти, хоча більшість мешканців міст схилилася до того, щоб зосередити ці функції в руках органів влади вищого рівня (обласного або центрального).

Очевидно, що така диференціація відповідальності пов'язана з двома основними чинниками. По-перше, жителі міст схильні довіряти послуги, що прямо пов'язані з їхньою повсякденною життєдіяльністю, владі найближчого до них рівня. По-друге, простіші послуги громадяни також воліють довіряти нижчим владним інстанціям, тоді як складніші та більш комплексні – вищим. Цим, зокрема, можна пояснити різницю у відповідях на те, хто має відповідати за дошкільну, шкільну та професійну технічну освіту, а також первинну, вторинну і спеціалізовану медицину. Загалом такий підхід узгоджується з принципом субсидіарності, що має лежати в основі децентралізації – тобто перенесення повноважень і ресурсів для виконання завдань на найнижчий рівень, який може успішно з ними впоратись.

Діаграма 5. Як Ви думаєте, влада якого рівня в першу чергу повинна бути відповідальною за надання жителям наступних послуг?



Очевидно, що така диференціація відповідальності пов'язана з двома основними чинниками. По-перше, жителі міст схильні довіряти послуги, що прямо пов'язані з їхньою повсякденною життєдіяльністю, владі найближчого до них рівня. По-друге, простіші послуги громадяни також воліють довіряти нижчим владним інстанціям, тоді як складніші та більш комплексні – вищим. Цим, зокрема, можна пояснити різницю

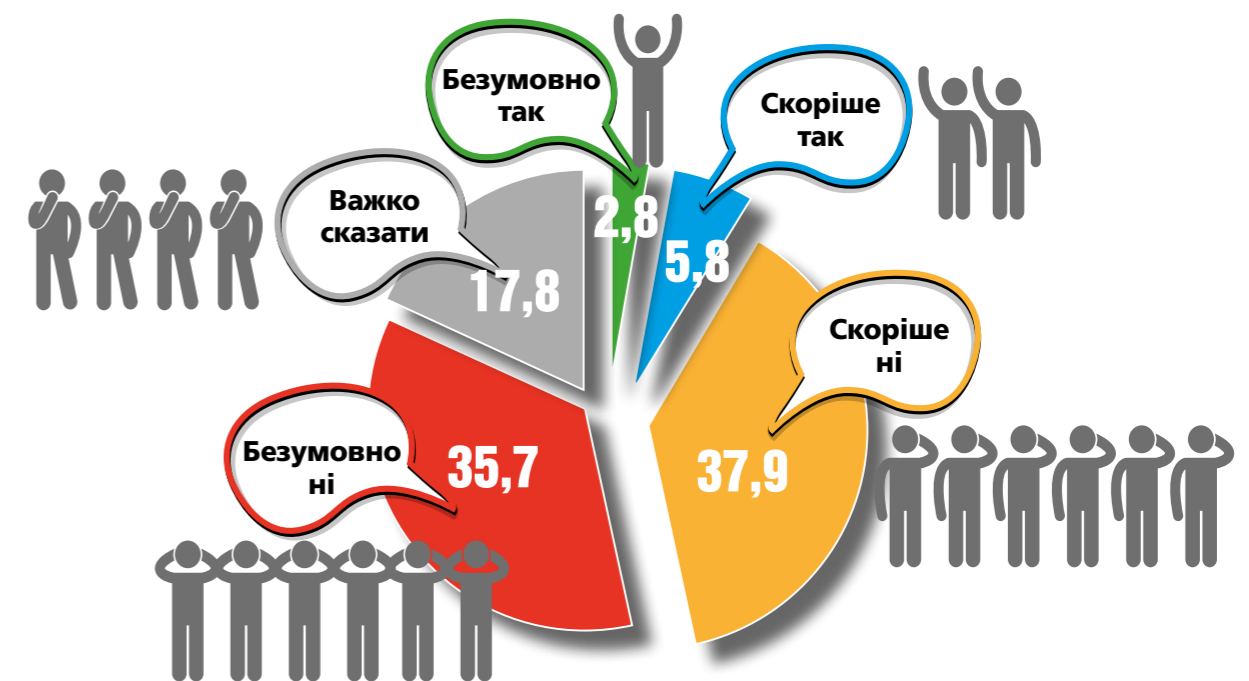
у відповідях на те, хто має відповідати за дошкільну, шкільну та професійну технічну освіту, а також первинну, вторинну і спеціалізовану медицину. Загалом такий підхід узгоджується з принципом субсидіарності, що має лежати в основі децентралізації – тобто перенесення повноважень і ресурсів для виконання завдань на найнижчий рівень, який може успішно з ними впоратись.

Готовність брати участь в управлінні своїми містами

Загальна підтримка жителями міст ідеї децентралізації та багатьох її прикладних аспектів закономірно ставить питання про їхню готовність використовувати розширені права громад та долучатися до управління справами своїх населених пунктів. Однак зафіксовані результати опитування нашттовхують на не надто втішні висновки. З одного

боку, абсолютна більшість містян зовсім або переважно не задоволена поточними можливостями впливу на місцеву владу – 74%. Задоволених ними знайшлося лише 9%. З іншого боку, висловили готовність брати участь в управлінні своїм містом усього 39%, тоді як 43% зізналися, що не готові до цього.

Діаграма 6. Чи задоволені Ви тим, наскільки Ви можете впливати на рішення місцевої влади у Вашому місті?



Ще більше скепсису можуть викликати відповіді респондентів на запитання щодо того, в яких саме формах участі в управлінні своїм містом вони готові брати участь. Виявляється – досить передбачувано, – що лівова частка городян (44%) готова лише проголосувати на місцевих виборах. Дещо більш трудомісні форми участі знайшли підтримку в куди меншій кількості опитаних: 14% готові взяти участь у громадських роботах з благоустрою, 13% – громадських слухан-

нях, 10% – вуличних акціях і мітингах. Долучитися до інших каналів впливу зголосилися менше 10%. Такі цифри з усією очевидністю вказують на неготовність жителів міст брати участь в управлінні своїми населеними пунктами в разі отримання нових можливостей унаслідок децентралізації. Це, в свою чергу, може стати суттєвою перешкодою на шляху до посилення спроможності територіальних громад, що є одним із основних завдань децентралізації.

Діаграма 7. Чи готові Ви в разі розширення повноважень місцевого самоврядування брати участь в управлінні своїм містом?



Висновки

Аналіз громадської думки жителів міст України дав ще одне непряме підтвердження потреби у здійсненні реформи децентралізації. Більшість із них не задоволена життям у своїх містах, діяльністю місцевих органів влади та своїм впливом на управління справами власних громад. Водночас містяни прихильно ставляться до ідеї розширення повноважень органів міс-

цевого самоврядування та можливостей самих громад. Однак не може не викликати тривогу неготовність городян брати активну участь в управлінні своїми містами навіть у разі розширення наявних можливостей впливу на владу. Очевидно, що цей феномен має стати предметом пильної уваги реформаторів у владі з метою проведення активної інформаційної кампанії серед населення.