

УДК 352.07

О. Г. Лиска,

к.держ.упр.,

начальник відділу аналітичної та презентаційної роботи

Департаменту з підвищення конкурентоспроможності регіону

Харківської обласної державної адміністрації,

м. Харків

## УЧАСТЬ МІСЬКОГО НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ В УПРАВЛІННІ: РЕЗУЛЬТАТИ СОЦІОЛОГІЧНОГО ОПИТУВАННЯ

*Узагальнено результати соціологічного опитування щодо можливостей впливу міського населення на рішення місцевих органів влади. Проаналізовано різні форми громадської активності мешканців міст. Виявлено обставини, що стримують включення громадян у процеси підготовки, ухвалення та реалізації управлінських рішень.*

**Ключові слова:** територіальна громада, участь, управління, міське населення, місцеве самоврядування, місто.

**Постановка проблеми.** Демократичні перетворення в Україні потребують не лише зафіксованого в нормативно-правових актах «народовладдя», але й реального включення в управлінські процеси різноманітних інститутів громадянського суспільства, акторів, ігнорувати чи пригнічувати вплив яких на органи влади неефективно, неможливо, а інколи й небезпечно. Одним із таких акторів, уособлюючи результат самоорганізації та головний елемент системи місцевого самоврядування, є територіальна громада.

Враховуючи те, що від активності та ініціативності членів територіальних громад, їх відповідальності та здатності мобілізуватися задля досягнення спільної мети багато в чому залежить вирішення не тільки місцевих проблем, а й перетворення у країні в цілому [3], питання участі населення в процесах підготовки, ухвалення та реалізації управлінських рішень, контролю за їх виконанням мають особливе значення на сучасному етапі розвитку нашої держави.

Водночас, незважаючи на наявність різноманітних форм впливу на органи влади, суттєва частина населення України продовжує зберігати певну відстороненість від управлінських процесів. Значною мірою таке становище

ускладнюється й тим, що самі органи влади недостатньо використовують наявний потенціал для залучення населення до розв'язання локальних проблем, не проводять на належному рівні інформаційно-роз'яснювальну роботу з мешканцями, не розглядають жителя села, селища чи міста як рівноправного партнера при вирішенні місцевих питань. Особливо гостро означена проблема постає в містах. У результаті, як продемонструвала новітня історія України, саме міста стають осередками виникнення потужних конфліктних ситуацій, викликаних, у тому числі, неналежними рівнями відкритості та прозорості органів влади, браком доступу населення до управлінських процесів, відсутністю дієвого діалогу між представниками влади і громадою. Відповідно, проблема забезпечення участі міського населення в управлінні набуває особливої актуальності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання реалізації територіальною громадою права на місцеве самоврядування розглядаються в роботах М. Баймуратова, О. Батанова, В. Борденюка, Ю. Куца, Ю. Молодожен, Ю. Наврузова, В. Погорілка, С. Саханенка та інших учених. Водночас проблема участі міських громад в управлінні не втрачає своєї актуальності та потребує подальшого дослідження.

**Мета статті** – з'ясувати особливості участі міського населення України в місцевому управлінні.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до методології «мереж підвищення ефективності» [2] в 2014 р. Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» в рамках проекту «Формування політики, ґрунтованої на фактах, у сфері місцевого самоврядування в Україні» спільно з Норвезьким інститутом міських і регіональних досліджень (NIBR) та Норвезькою Асоціацією місцевих і регіональних влад (KS) провела дослідження щодо підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування в сфері відкритості та залучення громадськості до місцевого самоврядування [1]. Серед іншого, шляхом соціологічного опитування вивчалася й думка членів територіальних громад

стосовно їх можливості впливати на рішення міської влади, а також самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Опитування проводилося в червні-липні 2014 р. в 11 містах-обласних центрах та у 9 містах обласного значення. У кожному місті було опитано по 100 осіб. Таким чином, загальна вибірка склала 2000 осіб.

Метод опитування – структуроване інтерв'ю у форматі «віч-на-віч» за місцем проживання респондентів.

Вибірка – репрезентативна для дорослого населення досліджуваних міст України, багатоступенева, стратифікована, з використанням квотного методу відбору респондентів на останньому етапі. При опитуванні респондентів витримувалися квоти за двома ознаками: вік і стать.

У загальному випадку при довірчому інтервалі 95 % статистична похибка для всього масиву даних не перевищила 2,2 %.

За результатами проведеного дослідження з'ясувалося, що більшість населення досить скептично ставиться до власних можливостей впливати на рішення місцевої влади. Про відсутність таких можливостей повідомили, зокрема, 78 % опитаних. Лише 15 % респондентів заявили про наявність своїх можливостей здійснювати вплив на рішення місцевих органів влади. Близько 1 % опитаних відмовилися відповідати на зазначене запитання, 6,4 % – завагалися з відповіддю (рис. 1).

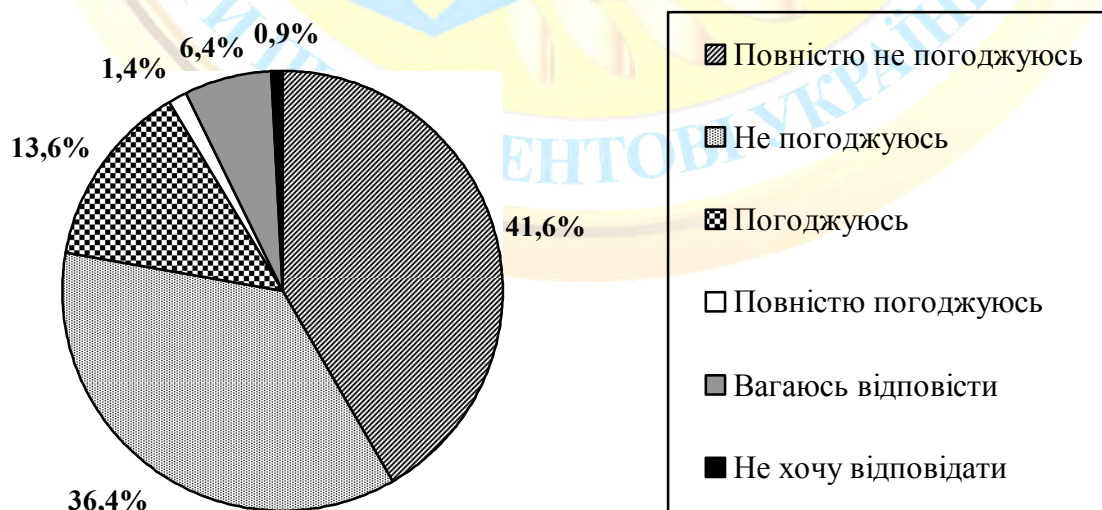


Рис. 1. Розподіл відповідей респондентів на твердження «Ви маєте можливості впливати на рішення місцевої влади», %



Причому, має місце певна взаємозалежність між сприйняттям респондентами своїх можливостей впливати на рішення місцевої влади та відповідями населення на такі твердження:

– «Представники місцевої влади не зловживають своїм службовим становищем для особистої вигоди» (коефіцієнт кореляції  $r = 0,369$ );

– «Зазвичай можна покласти на обіцянки представників місцевої влади у нашому місті» ( $r = 0,352$ );

– «У нашому місті представники місцевої влади дослухаються до думки громадян» ( $r = 0,354$ );

– «Мене в цілому задовольняє, як працює місцева влада у нашому місті» ( $r = 0,371$ ).

Найбільш тісний зв'язок між оцінкою громадянами власних можливостей чинити вплив на рішення місцевої влади виявлений з поінформованістю населення про дії органів цієї влади. Зокрема, коефіцієнт кореляції  $r$  між зазначеною оцінкою та твердженням «Представники місцевої влади добре інформують громадян про те, на що витрачені гроші платників податків» складає 0,429; «Місцева влада оперативно обґрунтовує свої політичні рішення перед громадянами» –  $r = 0,416$ .

Відповідаючи на запитання «Наскільки Ви можете впливати на процеси прийняття рішень на місцевому рівні?», переважна більшість респондентів зазначила, що вони або взагалі не впливають (67,8 %), або чинять незначний вплив (20,0 %). Лише 6,1 % опитаних повідомили, що вони мають певний вплив, а 0,9 % – мають значний вплив (рис. 2).

Близько 36 % опитаних серед обставин, що заважають їм впливати на процеси прийняття рішень на місцевому рівні, відзначили упевненість, що їхні дії не принесуть бажаного результату. Більше 16 % респондентів повідомили про брак часу для провадження відповідної діяльності, 14,6 % поскаржилися на недосконалість законодавства, що регулює питання участі в управлінні, 11,8 % – на відсутність знань відповідного законодавства. Ще 14,7 % опитаних повідомили про відсутність перешкод для участі в управлінських процесах на

місцевому рівні, майже 11 % заявили, що їх така діяльність не цікавить (рис. 3).

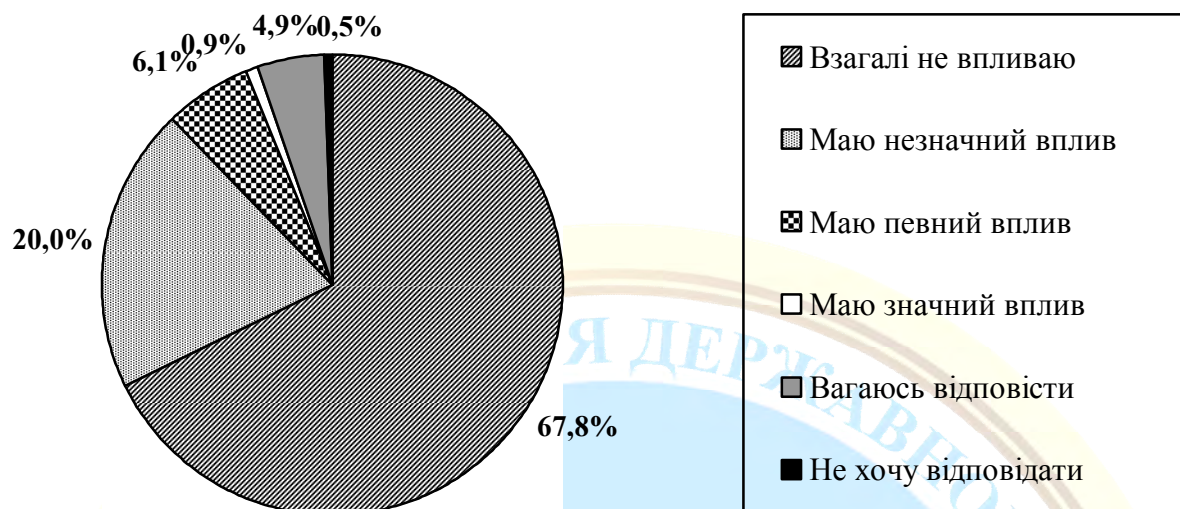


Рис. 2. Розподіл відповідей респондентів на питання «Наскільки Ви можете впливати на процеси прийняття рішень на місцевому рівні?», %

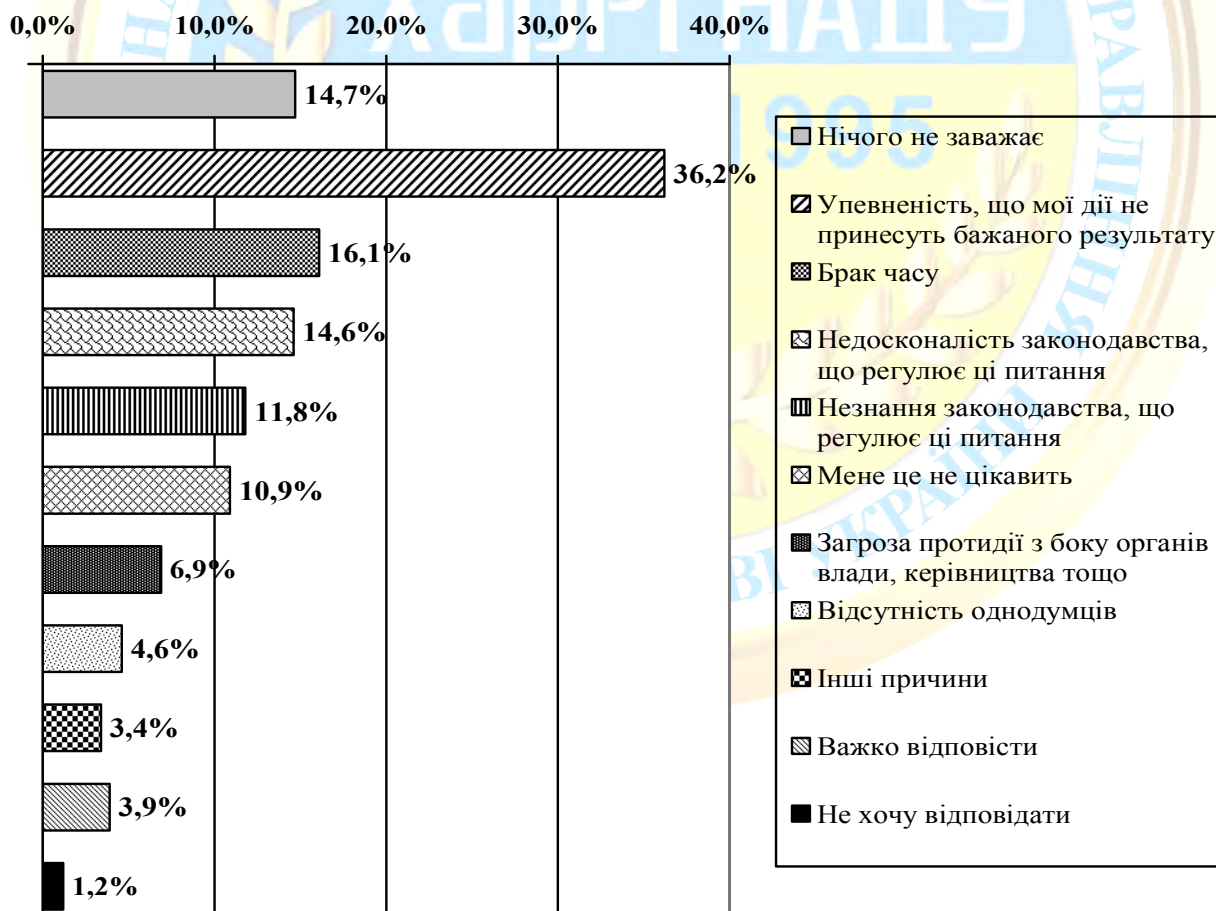


Рис. 3. Розподіл відповідей респондентів на питання «Що Вам заважає впливати на процеси прийняття рішень на місцевому рівні?», %

Більше половини опитаних (54,7 %) вважають, що в їхньому місті представники влади не дослухаються до думки громадян. Натомість 35,3 % респондентів дотримуються протилежної точки зору, з них 4,6 % висловили тверду впевненість у тому, що представники влади у місті дослухаються до думки його мешканців (рис. 4). Досить значна частка (9,4 %) опитаних завагалися з відповіддю, а 0,7 % – відмовилися відповідати.

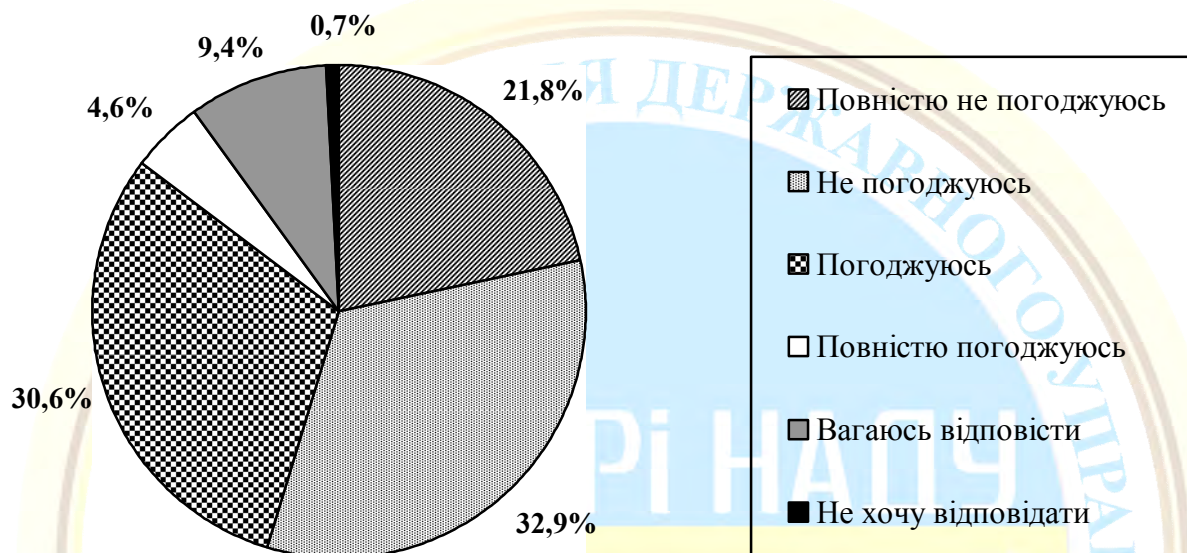


Рис. 4. Розподіл відповідей респондентів на твердження «У нашому місті представники місцевої влади дослухаються до думки громадян», %

Відповідаючи на запитання «Наскільки складно громадянам нашого міста донести свою думку/скаргу до місцевої влади?», близько 20 % опитаних вказали на існування незначних обмежень; більше чверті респондентів вважають, що донести свою думку чи скаргу до місцевої влади взагалі не складно. Водночас майже 22 % містян повідомили про складнощі та наявність серйозних перешкод у донесенні своєї думки до місцевої влади, а 15,5 % відзначили неможливість для звичайних громадян зробити це (рис. 5).

Більше половини опитаних вважають, що їхня думка не буде врахована місцевою владою при ухваленні рішень. Досить великою виявилася частка й тих, хто сумнівається у здатності влади брати до уваги думку мешканців міста – 30,7 %. І лише 14,5 % респондентів висловили впевненість, що місцеві органи влади повністю чи частково дослухаються до їхньої думки при ухваленні



рішень (рис. 6).

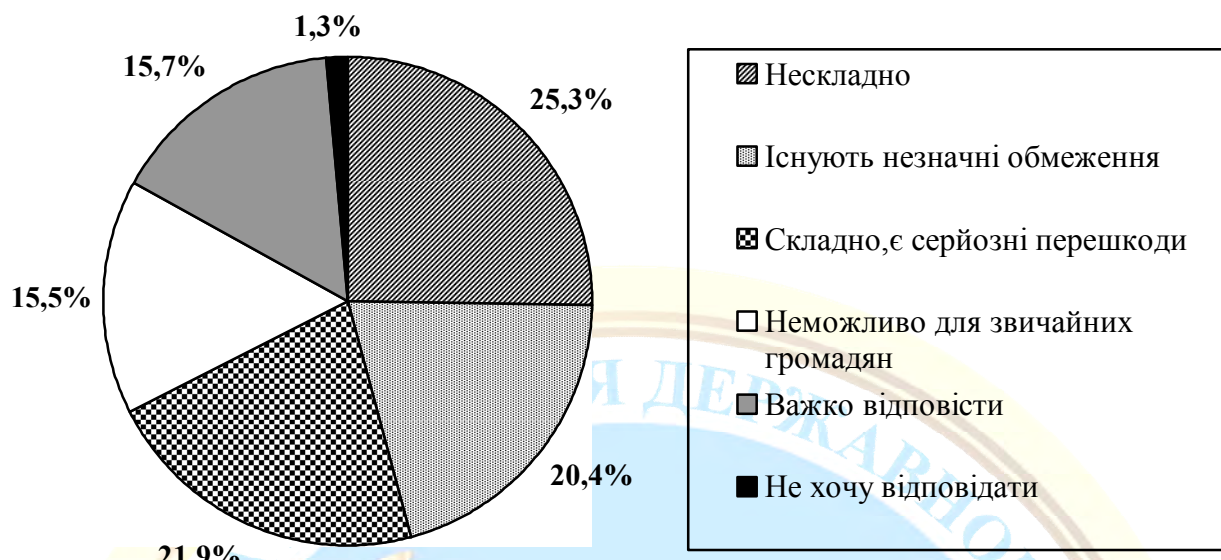


Рис. 5. Розподіл відповідей респондентів на питання «Наскільки складно громадянам нашого міста донести свою думку/скаргу до місцевої влади?», %

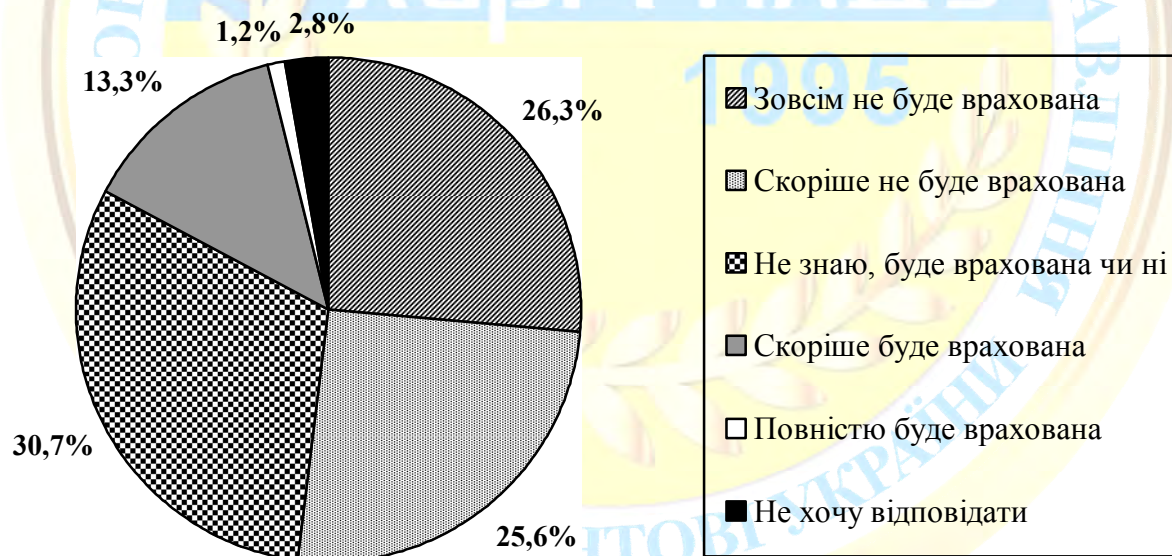


Рис. 6. Розподіл відповідей респондентів на питання «Як Ви вважаєте, наскільки Ваша думка буде врахована при прийнятті рішень місцевою владою?», %

Що стосується участі населення міст в управлінні, то найбільш поширеною формою громадської активності серед опитаних виявилися вибори. Зокрема, майже 84 % респондентів повідомили, що брали в них участь за

останні 12 місяців. Водночас 3,7 % опитаних повідомили, що бойкотували вибори.

Близько 18 % респондентів ходили на зустрічі громадян з депутатами міськради, 14,4 % зустрічалися з міським головою, 8,7 % – зверталися до представників місцевої влади з пропозиціями, заявами, скаргами, 8,4 % – підписували петиції, колективні звернення, а 4,2 % – особисто збирали підписи. Майже 15 % мешканців міст брали участь у загальних зборах громадян, 8% – у громадських слуханнях, 6,5 % – у висуненні місцевих ініціатив, 5,4 % – у страйках. Лише 3,6 % опитаних брали участь в громадських обговореннях важливих рішень органів влади, проектів нормативно-правових актів, 3,1 % – у семінарах, круглих столах, консультаціях. Ще 2,8 % робили запити до місцевої влади на отримання публічної інформації, 1,5 % – брали участь в громадських експертизах діяльності місцевої влади.

Протягом останнього року брали участь у законній демонстрації 13,5 % опитаних, у незаконній – 3,5 %. Загалом досить незначна частка респондентів визнавала свою участь у протиправних формах діяльності: 1,2 % мешканців були учасниками протестних подій, що завдали шкоди майну або здоров'ю чи життю людей; 1,0 % – блокували вулиці чи автошляхи, 0,3 % – захоплювали будівлі, де розташовані органи влади, навчальні заклади, підприємства.

Водночас, згідно з методологією мереж підвищення ефективності [4], крім проведення соціологічного дослідження, робочими групами збиралася офіційна статистична інформація від міст-учасників проекту, скомпонована в так звані Реєстри показників. У результаті проведеного аналізу з'ясувалося, що дані соціопитування не завжди близькі до даних, отриманих з Реєстрів. Особливо це стосується участі громадськості в управлінні, де заявлені в ході соціопитування респондентами показники їхньої участі в різних формах волевиявлення завжди (подекуди суттєво) перевищували офіційні дані, надані містами-учасниками. Одним із можливих пояснень цього феномену є поєднання високого рівня громадської активності з готовністю брати участь у соціологічному опитуванні, що привело до участі в соціодослідженні саме тих



респондентів, які є активними членами міських громад, і, як наслідок, – викривлення результатів опитування. Це проявилось в деякому завищенні показників участі населення в різних формах волевиявлення в порівнянні з офіційними даними (у тому числі, з даними Центральної виборчої комісії щодо відсотка виборців, які брали участь у голосуваннях). Більше того, в деяких містах респонденти заявляли про свою участь у таких формах волевиявлення, факт проведення яких взагалі не фіксувався в офіційних даних органів влади. Наприклад, в окремих містах про свою участь у висуненні місцевих ініціатив повідомляли 10 %, 15 % і навіть 18 % опитаних, хоча міська влада спростовувала практику проведення місцевих ініціатив. Це може свідчити про різне тлумачення органами влади і місцевими жителями термінів, що стосуються назв форм участі громадськості в управлінні. Зокрема, якщо окремі жителі допускають доволі вільне трактування зазначених термінів, орієнтуючись швидше не на їхнє нормативне визначення, а на власні інтуїтивне сприйняття та життєвий досвід, то органи влади, формуючі Реєстри, оперували відповідними поняттями, опираючись виключно на законодавчі акти, що їх регламентують.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Незважаючи на велику різноманітність форм участі громадян в управлінні, більшість міського населення констатує відсутність свого впливу на органи місцевої влади. Значною мірою дане становище, на думку опитаних, обумовлено браком можливостей чинити такий вплив. Водночас серед обставин, які перешкоджають мешканцям міст впливати на органи влади, чільне місце посідає упевненість у безперспективності такої діяльності, очікування представників міської громади, що їхні спроби все одно будуть марними. Значна кількість і тих, хто повідомив про відсутність жодних перешкод для впливу на процеси прийняття рішень на місцевому рівні. Також отримані дані свідчать про те, що майже 11 % населення займає пасивну позицію, заявивши, що питання впливу на рішення місцевих органів влади їх взагалі не цікавлять.

Пасивність та безініціативність населення, нездатність реалізовувати жителями власний потенціал, скептичне ставлення та сумніви щодо своїх можливостей впливати на органи та посадових осіб місцевого самоврядування практично унеможливають формування територіальних громад, спроможних ефективно вирішувати питання місцевого значення. Відповідно, місцева спільнота надзвичайно рідко проявляє ініціативу і не користується існуючими можливостями співпраці з органами влади, не використовує різноманітні форми впливу на функціонування органів місцевого самоврядування, не здійснює контроль за їх діяльністю, не бере участь у процесах розробки, прийняття та реалізації управлінських рішень.

З іншого боку, як продемонстрували результати аналізу Реєстрів показників, самі владні структури не завжди в повній мірі задіюють наявні інструменти і методи співпраці з територіальною громадою, не є активною стороною в налагодженні партнерських стосунків з населенням, обмежуючись інколи лише формальним виконанням визначених законодавством вимог щодо забезпечення відкритості і прозорості діяльності органів місцевого самоврядування. Як наслідок – менше 36 % респондентів вважають, що представники місцевої влади добре інформують громадян про актуальні питання, які обговорюються в міській раді; лише 17% опитаних засвідчили ефективність дій місцевої влади в інформуванні населення про те, на що витрачені гроші платників податків. У результаті браку чи неефективності функціонування існуючих каналів комунікації між органами місцевого самоврядування і територіальною громадою міста значна частина опитаних повідомила про складність чи взагалі неможливість донесення своєї думки до представників владних структур.

Перспективи подальших розвідок полягають у розробленні системи заходів, спрямованих на залучення членів територіальних громад до місцевого самоврядування, формуванні і впровадженні такої моделі розвитку громад, яка б базувалася на активності, ініціативності мешканців, використанні їх потенціалу для вирішення питань місцевого значення.

**Список використаних джерел:**

1. Лыска О. Г. Реалізація норвезької моделі бенчмаркінгу в публічному управлінні: досвід Польщі і України / О. Г. Лыска // Вісник державної служби України. – 2014. – № 1. – С. 39–44.
2. Лыска А. Г. Сети повышения эффективности как технология решения местных проблем / А. Г. Лыска // Общество, общности, человек: в поисках “вечного мира”: материалы VI Междунар. науч. Интернет-конф. (г. Тамбов, 11 ноября 2013 г.). – Тамбов : Бизнес-Наука-Общество, 2013. – С. 94–100.
3. Патнам Р. Д. Творення демократії: Традиції громадської активності в сучасній Італії / Патнам Роберт Д., Леонарді Роберт, Нанетті Рафаелла ; пер. з англ. В. Ющенко. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2001. – 302 с.
4. Askim J. Explaining Organizational Learning from Benchmarking in Networks: Experiences from Norwegian Local Government [Електронний ресурс] / Jostein Askim, Knut-Andreas Christophersen. – Leuven : [s. n.], 2006. – 33 p. – Режим доступу : [http://soc.kuleuven.be/io/performance/paper/WS3/WS3\\_Askim\\_Christophersen\\_Johnsen.pdf](http://soc.kuleuven.be/io/performance/paper/WS3/WS3_Askim_Christophersen_Johnsen.pdf).

**Lyska O. G. Participation of Ukrainian urban population in government: results of a poll.**

*The article deals with results of opinion poll regarding the urban population's possibilities to influence the decisions of local authorities, investigated features of community involvement in governance processes in Ukrainian cities. There were identified circumstances hindering the inclusion of citizens in the processes of preparation, adoption and implementation of governmental decisions. The author analyzes citizen participation in various forms of social activity.*

**Key words:** local community, participation, governance, urban population, local government, city.

**Лыска А. Г. Участие городского населения Украины в управлении: результаты социологического опроса.**

*Обобщены результаты социологического опроса относительно возможностей городского населения влиять на решения местных органов власти. Проанализировано участие жителей городов в разных формах общественной активности. Выявлены причины, сдерживающие включение граждан в процессы подготовки, принятия и реализации управленческих решений.*

**Ключевые слова:** территориальная община, участие; управление, городское население, местное самоуправление, город.

*Надійшла до редколегії 30.12.2015 р.*