



Дмитро Хуткій



МІСЦЕВИЙ РОЗВИТОК ЗА УЧАСТІ ГРОМАД: ВІДНОСИНИ ГРОМАДЯН І ВЛАДИ*

Щоб розв'язати соціально-економічні проблеми і досягти сталого розвитку, ПРООН у співпраці з міжнародними організаціями, українськими неурядовими організаціями, державною владою та органами місцевого самоврядування застосовує підхід до місцевого розвитку за участі громад в Україні. Цей підхід в Україні застосовують чотири проекти ПРООН: Програма розвитку та інтеграції Криму (далі — ПРІК); Чорнобильська програма відновлення та розвитку (далі — ЧПВР); Муніципальна програма врядування та сталого розвитку (далі — МПВСР) і Місцевий розвиток, орієнтований на громаду (далі — МРГ).

Підхід до місцевого розвитку за участі громад активізує діяльність громад із поліпшення якості життя їхніх мешканців. Спочатку представники не менше 80% домогосподарств на загальних зборах створюють організацію громади, потім визначають пріоритети розвитку своєї громади, розробляють проекти розвитку інфраструктури громади і подають їх на грантові конкурси. Здійснення проектів громад співфінансують проекти ПРООН, місцева влада, місцевий бізнес і самі мешканці громад.

Крім розвитку власне громад, підходом передбачено, що завдяки інтенсивнішій комуніка-

ції та співпраці з місцевою владою у розв'язанні спільних завдань має бути додатковий результат у вигляді поліпшення відносин між громадянами та владою, який і розглядається у цій статті.

Для оцінювання впливу цього підходу КМІ-Сом було здійснено комплексне оцінкове дослідження: проведено 11 фокус-групових дискусій, здійснено 27 глибинних інтерв'ю з регіональними експертами, опитано 206 регіональних експертів методом телефонного інтерв'ю, опитано 855 членів організацій громад методом особистого (face-to-face) інтерв'ю, проведено дев'ять тематичних глибинних інтерв'ю з національними експертами. Польовий етап дослідження тривав з 10 серпня по 29 жовтня 2010 року.

Механізми змін у відносинах громадян із владою

Національні експерти зазначили, що підтримка місцевої влади є важливою для успіху проектів громад. Однак налагодженню демократичних партнерських відносин між громадянами і владою спочатку часто заважає незнання представниками інтересів громадян, небажання їх реалізовувати та неприйняття моделі управління знизу-вгору. Щоб змінити такі ставлення та відносини, потрібен цілий комплекс заходів.

* За матеріалами публікації: Паніotto В. Місцевий розвиток за участі громад: результати соціологічного дослідження «Оцінка впливу підходу до місцевого розвитку за участі громад, реалізованого в Україні у проектах ПРООН, що фінансувалися Європейським Союзом та іншими донорами» [Рукопис] / Паніotto В., Хуткій Д., Грушецький А., Кисіль В. — К. : [б.в.], 108 с..

Однак національні та регіональні експерти визнають, що в процесі реалізації проектів громадяні і місцева влада більше довіряють одне одному і навчаються вирішувати питання місцевого розвитку разом. Водночас змінюється їхнє ставлення одне до одного: громадяні і місцева влада більше поважають і довіряють одне одному. Причому чим ближчий рівень влади до громадян, тим сильніша довіра, тим кращі робочі стосунки складаються. Як зазначили деякі регіональні експерти, підтримка місцевої влади може бути лише формальністю. Тому в цій співпраці критично важливими є особисті зв'язки, які залежать від лідерів громад та громадських діячів серед працівників проекту та місцевої влади.

Зміни в доступності інформації про діяльність місцевої влади

Завдяки застосуванню цього підходу змінюється прозорість місцевої влади. Не менше 80% опитаних регіональних експертів відзначили зростання обсягів та якості інформування населення про діяльність місцевої влади.

Покращення доступу громадян до інформації від влади підтверджується і опитуванням членів організацій громад. За результатами порівняння основної (де були реалізовані проекти ПРООН) та контрольної груп (де не були реалізовані проекти ПРООН) в основній групі на 26,5% більше тих, хто вважає, що доступність необхідної інформації за останні кілька років (коли й відбувалась участь у проектах ПРООН) скоріше або дуже зросла. Аналогічно, в основній групі на 25,4% більше ніж у контрольній тих, хто відмічає зростання поінформованості про діяльність органів місцевої влади.

Зміни у рівні доступності до представників влади та відкритості до діалогу

Необхідною передумовою продуктивної співпраці є готовність до неї обох сторін, але особливо більш впливової, якою тут виступає місцева влада. У цьому плані переважна більшість — 89,8% — опитаних регіональних експертів вважають, що відкритість місцевої влади до діалогу з громадою дуже чи скоріше зросла. Результати опитування членів організацій громад підтверджують цей результат. 50,6% респондентів з основної групи вважають, що за останні кілька років дуже або скоріше зросла відкритість влади до діалогу з громадою, а серед контрольної групи такої ж думки дотримуються лише 23,3% опитаних.

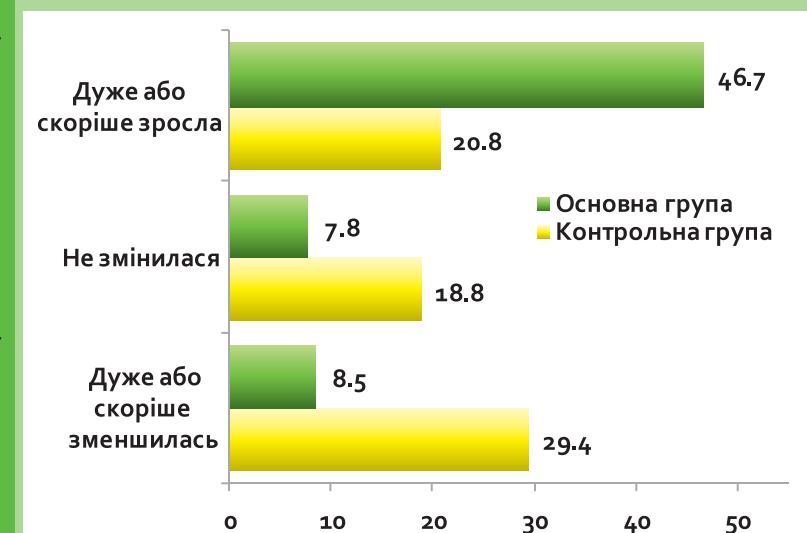
Іншим важливим аспектом є врахування інтересів і думок простих громадян у діяльності місцевої влади. Іще більша частка регіональних експертів (91,7%) вважають, що дуже чи скоріше зросли врахування інтересів і думки простих громадян у діяльності місцевої влади. Опитування членів організацій громад у цілому підтверджують думки представників місцевої влади: як і в попередньому випадку, суттєво оптимістичніші погляди мають респонденти з основної групи. Якщо порівнювати дані, отримані в основній і контрольній групах, серед представників основної групи 46,7% вважають, що за останні кілька років дуже або скоріше зросло врахування інтересів і думок простих громадян у діяльності місцевої влади (проти 20,8% серед контрольної групи).

Стратегічне планування і планування знизу-вгору

Представники цільових груп на фокус-групових дискусіях стверджували, що результативна взаємодія громадян із місцевою владою приводить до більш довгострокових наслідків у вигляді врахування пропозицій громад у стратегічних планах розвитку міст, районів та областей, що дає суттєві гарантії фінансування проектів громад місцевою владою у майбутньому. Регіональні експерти в інтерв'ю підтвердили наявність випадків, коли цілі розвитку громад були враховані у стратегічних планах місцевого розвитку, і ці юридично закріплени положення дають респондентам

Оцінювання зміни врахування інтересів і думки простих громадян у діяльності місцевої влади

(відсоток опитаних членів організацій громади, обсяг підвибірки основної групи $n = 540$, обсяг підвибірки контрольної групи $n = 313$)



впевненість у тому, що праця триватиме і в майбутньому.

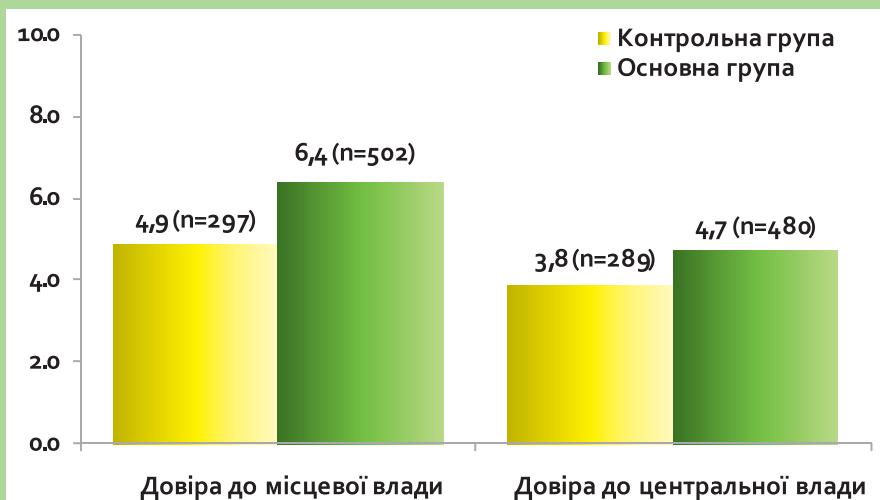
З метою отримання точніших даних варто взяти до уваги опитування регіональних експертів. Позитивним результатом є повідомлення експертів про те, що пріоритети розвитку громад принаймні частково враховані у плані розвитку району або міста, що підтверджують 75,7% і заперечують лише 1,5% експертів. Поряд із простим урахуванням пріоритетів розвитку громад експерти також відзначили і їх реалізованість. Що важливо, ці пріоритети частково вже реалізовані, і це відмітили 67,8% регіональних експертів, а не погодились тільки 2,5% респондентів. Зазначені дані свідчать про те, що планування знизу-вгору та стратегічне планування справді працюють на територіях, охоплених проектами ПРООН.

Зміни у ставленні громадян до представників влади

Згідно з поясненнями національних експертів, коли громада набуває досвіду роботи, вона стає більш кваліфікованою і вправною у відносинах із владою.

Ставлення громадян до представників влади є комплексним явищем, однак найбільш показовим індикатором ставлення є довіра. В опитуванні членів організацій громад респондентам були поставлені два запитання щодо оцінювання їхньої довіри до місцевої та центральної влади за шкалою від 0 («зовсім не довіряю») до 10 («повністю довіряю»). Опитування населення підтвердило гіпотезу експертів про те, що результативна співпраця з організаціями громади пов'язана із (і найбільш імовірно, є причиною)

Рівень довіри до органів місцевої та центральної влади
(середнє значення для опитаних членів організацій громади, обсяги підвибірок підповідей на кожне питання)



зростання довіри до влади, особливо місцевої. За 10-балльною шкалою рівень довіри до органів місцевої влади у контрольній групі дорівнює 4,9, тоді як в основній — 6,4.

Іншим індикатором змін є суб'єктивна оцінка респондентами динаміки довіри до місцевої влади за останні кілька років. Як видно, крім відмінностей у стані довіри на момент опитування, мають місце відмінності у зміні довіри за останні роки: в основній групі на 21,1% більше, ніж у контрольній тих, хто визнає зростання довіри до представників місцевої влади (41,2% проти 20,8%).

Зміни у співпраці між представниками влади та громадами

Якщо врахувати те, що взаємодія із владою є комплексним цілісним процесом, то зі зростан-

ням відкритості влади до діалогу закономірно має відбуватись інтенсифікація та результативність співпраці громадян із місцевою владою. Дані опитування членів організацій громад демонструють цю тенденцію: в основній групі на 34,3% більше, ніж у контрольній, тих, хто відмічає кількісне зростання співпраці між представниками влади та громадянами, і ця закономірність притаманна як МРГ, так і МПВСР. Важливо, що при цьому 71% керівників організацій громад упевнено почуються під час спілкування з представниками влади, і лише

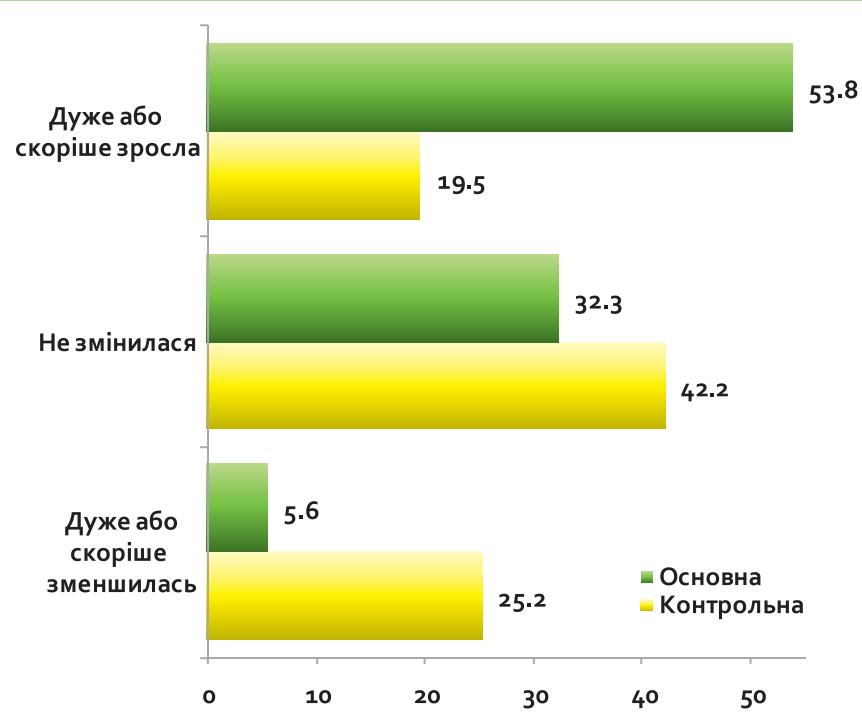
7% — невпевнено.

Згідно з думкою регіональних експертів роль організацій громад у налагодженні співпраці між громадами та місцевою владою є навіть сильнішою — скоріше або дуже ефективними у цьому процесі організації громад визнають 92,7% експертів. Так само всі створені в обох проектах інституції підтримки отримують вищу оцінку у сприянні співпраці між громадами та місцевою владою.

Зважаючи на те, що створені інституції підтримки не можуть існувати без активних дій з боку і громадян, і влади, для оцінювання їхньої потенційної життєздатності важливо визначити міру готовності представників влади підтримувати ці інституції. Опитування виявило високий рівень їхньої впевненості в можливості підтримувати організації громад навіть поза межами

Оцінка зміни співпраці громади і місцевої влади

(відсоток опитаних членів організацій громади, обсяг підвибірки основної групи $n = 539$, обсяг підвибірки контрольної групи $n = 313$)



програми — загалом 90% експертів вважають це скоріше або дуже імовірним (87–92% залежно від проекту ПРООН).

Якщо порівняти сприйняття експертів (в основному — представників місцевої влади) і громадян щодо змін у відносинах громадян із місцевою владою, то експерти як мінімум удвічі більш оптимістичні, ніж громадяни. Проте, як серед громадян, так і серед експертів більше тих, хто вважає, що відносини між громадянами та місцевою владою поліпшилися.

Зміни у рівні задоволеності громадян роботою представників влади

На думку національних експертів, у процесі застосування підходу до місцевого розвитку за участі громад зростає якість надання послуг представниками місцевої влади.

Загалом 47,9% респондентів з основної групи в опитуванні членів організацій громад зазначили, що ефективність діяльності органів місцевої влади за останні кілька років зросла. Лише 7,2% висловили думку, що, навпаки, ефективність знизилася. Натомість респонденти з контрольної групи мають протилежні погляди: лише 20,9% вважають, що ефективність поліпшилася, і аж 24,4% — навіть знизилася. Отже, ці зміни визнають на 20% респондентів більше в

основній групі, ніж у контрольній, і вони притаманні і для проекту МРГ, і для проекту МПВСР.

Закономірно, що, незважаючи на загалом критичне ставлення до роботи влади, у громадах, де у взаємодії із місцевою владою реалізовані проекти ПРООН, опитування членів організацій громад зафіксувало вищий рівень задоволеності роботою місцевої влади: 3,5 в основній проти 2,8 у контрольній (де це значен-

ня навіть дещо менше за позицію «наскільки задовольняє, настільки і не задовольняє») за п'ятибалльною шкалою, де 1 — «цілком незадоволений», а 5 — «цілком задоволений».

Дослідження демонструє, що підхід до місцевого розвитку за участі громад сприяє поліпшенню якості й ефективності відносин між громадами та місцевою владою. Для подальшого сталого місцевого розвитку доцільно рекомендувати такі пріоритети: 1) спрямувати кошти на розвиток місцевих ініціатив; 2) запровадити штатні одиниці, відповідальні за розвиток місцевого самоврядування; 3) сприяти самоорганізації населення й надати більше повноважень і ресурсів для організацій громад. ■

Рівень задоволеності роботою місцевої влади

(середнє значення для опитаних членів організацій громад, обсяг підвибірки основної групи $n = 510$, обсяг підвибірки контрольної групи $n = 291$)

