

ПСИХОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ, ЯК ОСНОВА МІСЦЕВОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Сімоненко О.А.,

аспірант кафедри психології,

ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК», м. Київ, Україна,

e-mail: simoneno.elena.cmu@gmail.com,

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8103-8999>

Останню чверть століття децентралізація визначає важливу тенденцією змін у державному, регіональному та місцевому управліннях у переважній більшості країн світу. Найбільш динамічними ці зміни відбуваються в Європі, де децентралізація запроваджена як процес регіональної уніфікації, в результаті чого принцип субсидіарності став загальним організаційним принципом, що поєднує публічне врядування на транснаціональному, національному, регіональному та місцевому рівнях.

Втілюючись у суспільстві у різноманітних формах, децентралізація у більшості випадків «розпорошує» владу, яка первинно концентрувалася на центральному рівні, сприяючи досягненню цілей суспільства, до реалізації яких залучаються регіональні та місцеві органи влади, а саме головне – громадяни країни.

Суттєвим є те, що децентралізація відрізняється від демократизації та економічної лібералізації, які передбачають, як правило, зміни на національному рівні. Саме тому вона містить у собі суттєву перспективу бажаних політичних, економічних та соціальних наслідків, які можуть проявлятися на усіх територіальних рівнях – від країни в цілому до конкретної громади.

У квітні 2014 року Кабінетом Міністрів України була затверджена концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1], схваленням якої фактично стартувала так звана реформа децентралізації влади, завданням якої було:

- зменшити диспропорції системи адміністративно-територіального устрою, що були сформовані ще за радянських часів і передбачали надмірну централізацію повноважень, фінансових, матеріальних та інших ресурсів;
- побороти економічну неспроможність переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень;
- провести чіткий розподіл повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування;
- збільшити об'єм ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій у інфраструктуру;
- налагодити ефективне використання ресурсів комунальної власності і земельних ресурсів громад;

- розвинути незалежний суспільний сектор соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення.

Завдяки сформованому правовому полю, в 2015 було розпочато реалізацію Реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка має докорінно змінити існуючу систему управління і в цілому в країні, і на рівні регіонів, районів та громад [2]. І самим складним завданням тут є необхідність знайти прихильників реформи – її рушійну силу, людей - управлінців всіх рівнів, які в більшості, в результаті цієї реформи втрачають повноваження та владу.

Керівництвом країни було підтримано впровадження реформи – створення об'єднаних територіальних громад на добровільній основі. І цей процес добровільного об'єднання громад тривав протягом 2015-2019 років. В результаті було створено нові об'єднані територіальні громади по всій країні різні по кількості населення, фінансової спроможності та взагалі спроможності виконувати повноваження, що передавались з вищого рівня влади.

В результаті добровільного об'єднання, було створено нові об'єднані громади, де мешкають лише трохи більше ніж 40% населення країни. Інші ж громади так і не пішли добровільно на створення укрупнених громад.

Це цікава закономірність, яка повторювалась з аналогічними показниками результатів добровільного об'єднання в різних європейських країнах. Тобто, при можливості отримати додаткові фінансові ресурси та нові повноваження для управління та розвитку власних територій громад при об'єднанні, лише 30-40% виявляють бажання отримати ці повноваження і ресурси [3]. Які ж до цього є причини? Отримуючи зворотній зв'язок від керівництва громад та їх мешканців стає зрозумілим, що причин багато і вони дуже різні.

По-перше, радянські традиції змусили людей бути пасивними. Фактично, в ході опитувань, на питання: «Чи бажаєте Ви особисто брати участь у розбудові своєї громади», у 70% випадків відповідали «Ні, це відповідальність влади». При чому в більшості, під формулюванням «влада» мешканці маленьких сіл, селищ та міст бачили далеку від них, центральну владу, інколи регіональні і точно не місцеву.

Тобто ініціативність, з точки зору потреби у отриманні повноважень, для управління змінами у більшості опитуваних була на дуже низькому рівні. Хоча ідеологія реформи передбачала, що саме мешканці невеликих громад, об'єднуючись з іншими громадами, задля створення потужних, в першу чергу фінансово-спроможних громад, будуть прагнути отримати владу та повноваження задля ефективного управління та місцевого розвитку.

І весь тягар процесу добровільного об'єднання несли на собі групи ініціативних громадян, які вбачали в реформі можливість, в першу чергу впливати на місцевий розвиток. Поряд з такими ініціативним громадянами формувались групи однодумців, дуже часто, не з числа існуючих керівників місцевих та сільських рад. Ці групи, фактично на особистому ентузіазмі проводили необхідні заходи та процедури, і після створення громад, на місцевих виборах ставали очільниками новоутворених громад.

Цікавим є той факт, що відсоток громад, з кількістю населення до 5 тисяч в цілому по країні був максимальний. Тобто, стан соціально-психологічного клімату в колективах громад з невеликою кількістю мешканців спонукав їх до прийняття рішень про необхідність об'єднання задля загальної вигоди – створення більш комфортних умов проживання на своїх територіях.

Г.М. Андреев у визначенні «Соціально-психологічний клімат» вказує що це, в першу чергу - стан групової психіки, сукупність відношення членів колективу до умов і характеру сумісної діяльності [4]. Цей факт, на нашу думку є ключовою причиною по-перше досить повільного процесу об'єднання громад, і по-друге, об'єднання малочисельних громад, дуже часто, після об'єднання не спроможних виконувати нові повноваження за браком коштів та відповідних кадрів.

Цікавим є той факт, що в результаті впровадження реформи децентралізації, управління – влада переходить за принципом субсидіарності на той найнижчий рівень, який спроможний виконувати ці владні повноваження. При цьому, наприклад, районний рівень влади, який фактично був найближчим рівнем влади, що представляв державу на території, практично повністю втрачав свої повноваження, тобто владу над територіями. І саме керівники районних рад, яких на початку реформи було 490, чинили максимальний супротив створенню об'єднаних територіальних громад, бо згодом втрачали свою владу.

І навпаки, лідери громад, які мали би жадати влади, задля можливості управління своїми територіями, та фінансовими активами, за рідким виключенням проявляли ініціативу в отриманні цієї влади. На запитання чому, вони часто відповідали, що ця влада дає дуже велику відповідальність і навантаження, при тому що не дає відповідних матеріальних компенсацій.

Особливо цікави був факт суперечностей щодо реформи представників різних гілок влади (районної, обласної та місцевої), які виявлялись мешканцями одних і тих самих громад. Тобто проживаючи в тому самому селищі, представники різних гілок влади частіше ідентифікували себе, як представники окремої гілки влади, відстоюючи її інтереси, ніж мешканцями одної громади, у яких є спільні інтереси, щодо її розвитку.

В результаті, перебуваючи на окремих посадах, володіння владою психологічно перетворювало людей, формувало їх поведінку та виробляло стійкий вплив на статус та вплив на партнерів по команді і ніби то опонентів, хоча дуже часто вони були представниками однієї територіальної громади. Влада кидає довгу тінь на психічний стан людей.

Влада дуже по різному впливає на тих, хто її має, і на тих, хто її не має. Як виявилось, метаморфічні ефекти влади призводили, в процесі реформи, яка передбачала перерозподіл влади, як до позитивних, так і до негативних наслідків, таких як творче мислення або поведінка у співпраці проти егоїстичної, корумпованої та ризикованої поведінки.

Яким же чином, запроваджена реформа і отримана на місцях влада вплинула на конкретні поведінкові моделі тих, хто її отримав? І на скільки це позитивно, чи негативно вплинуло на життя українців?

Задля відповіді на це запитання, спробую описати кейс, який у зв'язку із своєю актуальністю, пов'язаною із пандемією COVID-19, дуже яскраво описує

наслідки реформи децентралізація для громадян України в рамках медичної сфери.

У зв'язку із високим ризиком зараження медиків та персоналу лікарень, що працюють з хворими на COVID-19 та у зв'язку із кадровим дефіцитом в медичній галузі, задля підтримки медиків Постановою Кабінету Міністрів України від 13.05.2020 № 394 «Про внесення змін до переліку професійних захворювань» захворювання «гостра респіраторна хвороба COVID-19, віднесена до Переліку професійних захворювань.

Лабораторно підтверджені випадки інфікування COVID-19 медичних та інших працівників, роботи яких пов'язані з виконанням професійних обов'язків в умовах підвищеного ризику зараження на COVID-19, розслідуються як випадки гострого професійного захворювання відповідно до вимог Порядку розслідування та обліку нещасних випадків, професійних захворювань та аварій на виробництві, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.04.2019 року № 337 Згідно прописаної процедури, у разі виявлення лабораторно підтвердженого випадку інфікування COVID-19 медичного працівника або іншого працівника, що задіяний у роботі з надання медичної допомоги хворим на COVID-19 або у здійсненні заходів із запобігання поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, заклад охорони здоров'я, до якого звернувся медичний працівник, формує екстрене повідомлення, після чого керівник закладу охорони здоров'я, де працює потерпілий складає повідомлення про нещасний випадок/гостре професійне захворювання (отруєння) і утворює комісію з розслідування, за участю представника фонду Соцстраху, профспілки, та територіального органу Держпраці.

Завданням комісії є встановлення факту інфікування чи не інфікування працівника під час виконання професійних обов'язків.

В результаті аналізу статистичних даних, отриманих від Міністерства соціальної політики України дані свідчать про те, що закладений на рівні держави механізм підтримки медичних працівників не працює, оскільки:

з 41 403 хворих медпрацівників Ковід-19 (за даними ОДА) тільки по 28 324 їх головні лікарі передали заявки на розслідування;

з 28 324 звернень, завершених розслідувань та складених актів тільки 6 393;

з 6 393 закінчених справ тільки по 2 103 співробітникам – це 7% !!! комісіями визнано, що дане захворювання отримано на робочому місці, по 4290 випадкам прийнято рішення про відсутність факту захворювання працівника на робочому місці;

22 088 чоловік – кількість постраждалих, мед працівників за якими не завершено проведення відповідних розслідувань становить, що становить критичні 79%.

З огляду на сказане можна зробити висновок, що в результаті неналежної роботи комісій з проведення розслідувань гострих професійних захворювань COVID-19 і відсутності контролю з боку Держпраці і робочих органів Фонду соціального страхування, медичним та іншим працівникам, роботи яких пов'язані з виконанням професійних обов'язків в умовах підвищеного ризику

зараження COVID-19 не здійснюються своєчасні страхові виплати, що призводить до погіршення суспільно-політичної ситуації в регіонах.

Таким чином, передача владних повноважень на рівень громад, в даному випадку керівникам закладів охорони здоров'я, не тільки не сприяє захисту інтересів лікарів, що є членами лікарняних колективів, а й ставить під загрозу можливість надання якісних медичних послуг в громадах, в наслідок звільнень лікарів, не отримавших справедливої компенсації.

Вивчаючи сьогодні стан соціально психологічного клімату в окремих закладах охорони здоров'я Західних регіонів України, які найбільше постраждали від пандемії і історично мали значний дефіцит кваліфікованого медичного персоналу, в першу чергу пов'язаний із трудовою міграцією медиків до сусідніх країн Європи, слід зазначити, що психологічні настрої в цих колективах є складними і не сприяють згуртованості колективу, позитивному психологічному настрою і, як наслідок ефективності роботи, в нажаль, дуже складних умовах.

Окремим є питання виплат 300% заробітної платні медичному персоналу, що задіяні в COVID-19. Нажаль, як і в попередньому кейсі, направлені з державного рівня кошти, опинившись не рахунках медичних закладів, де остаточне рішення приймається окремим керівником, не сплачуються в повному обсязі медичному персоналу. Цифри жакливі: з 300% направлених в лікарні, в середньому по країні лікарі екстреної швидкої допомоги отримали 78%, а лікарі спеціалізованих закладів, що надають стаціонарну допомогу – 124%.

І це, на наш погляд, є яскравим негативним результатом впровадження реформи децентралізації, коли передані повноваження і ресурси опинились в руках не готових до прийняття вірних управлінських рішень, на користь громадян, громад та країни керівників закладів охорони здоров'я.

На наш погляд, триваючий протягом останніх 5 років, декларований центральною владою перехід від тоталітаризму до демократії, в складних умовах євроінтеграції і децентралізації, відбувається більше в лозунгах, ніж у свідомості громадян. Реалізація такого переходу потребує нової управлінської моделі, спочатку на рівні правового забезпечення, щоби за вчинки, не виконання владних повноважень, як описано в кейсах вище, керівники несли особисту відповідальність, а після шляхом кропіткої роботи з керівниками та їх колективами формування нових професійних якостей та компетенцій, таких як відповідальність, та вміння працювати на загальний результат, що дозволить підвищити ефективність управлінської діяльності на всіх рівнях влади.

І оскільки ефективне управління є основним джерелом сучасного соціально-економічного розвитку, формування нових якостей на навичок лідерів-управлінців на рівні колективів організацій та органів, - представників різних гілок державної влади та місцевого самоврядування, що зможуть згуртувати навколо себе колективи однодумців, є одним із ключових завдань на найближчі 5-10 років.

Особливої актуальності в цих умовах набуває завдання формування чинника свідомості, соціальних і психологічних засад ефективності управління, оскільки тільки свідоме управління здатне поєднувати об'єктивні та суб'єктивні

аспекти економічного розвитку і може цілеспрямовано впливати на необхідні економічні зміни.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. № 333-р. [Електронний ресурс]. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.91. [Електронний ресурс]: Закон України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
3. Звіт: Соціологічне дослідження «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування». Друга хвиля., Рада Європи [Електронний ресурс]: https://www.coe.int/uk/web/kyiv/home/-/asset_publisher/uM1v0WAOgHb2/content/report-second-national-opinion-poll-on-decentralisation-and-local-self-government-reform
4. Андреева Г.М. Социальная психология [Текст] / Г.М.Андреева. – М.: МГУ. – 2005. – 414 с.
5. Гайдукевич Г. А. Карпатська Україна як складова модернізації сучасної України. Модернізація українського суспільства в умовах євро інтеграції: [збірник наукових робіт] / за заг. ред. Т. В. Семенюк, С. М. Коляденко, Н. П. Павлик. — Житомир : Вид-во Житомирського державного університету імені Івана Франка, 2016. — 130 с.
6. Лєскова Л.Ф. Формування сприятливого соціально-психологічного клімату у колективі установи соціальної сфери / Л.Ф. Лєскова // Молодий вчений. – 2017. – № 4. – С. 98–103.
7. Ньюстром Дж. Организационное поведение / Ньюстром Дж., Дэвис К. ; [пер. с англ.; под ред. Ю. Н. Каптуревского]. – СПб: Питер, 2000. – 448 с.
8. Олійник Н.Ю. До питання поліпшення соціально-психологічного клімату в організації / Н.Ю. Олійник // Молодий вчений. – 2017. – № 4. – С. 725–728.
9. Парыгин Б. Д. Социально-психологический климат коллектива: пути и методы изучения / [под ред. В. А. Ядова]. – Л. : изд-во “Наука”, 1981. – 186с.
10. Thaler R. From Homo economicus to Homo sapiens // Journal of Economic Perspectives. Winter 2000. Vol. 14. № 1. P. 133–141.