

СОЦІАЛЬНІ РЕАЛЬНОСТІ В ЕМПІРИЧНИХ ДОСЛІДЖЕННЯХ

УДК 316.334.52:342.25(477)

Дейнеко, О. (2020). Міжгрупові розколи в об'єднаних територіальних громадах: ризики послаблення соціальної згуртованості в децентралізованій Україні. *Соціологічні студії*, 2 (17), 55–65. DOI: 10.29038/2306-3971-2020-02-55-65

Міжгрупові розколи в об'єднаних територіальних громадах: ризики послаблення соціальної згуртованості в децентралізованій Україні

Олександра Дейнеко –
канд. соц. наук, доцент кафедри
соціології, Харківський національ-
ний університет ім. В. Н. Кара-
зіна, Україна

Oleksandra Deineko –
PhD in Sociology, Associate
Professor of Department
of Sociology, V. N. Karazin Kharkiv
National University, Ukraine
E-mail: deineko@karazin.ua
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3659-0861>

DOI: 10.29038/2306-3971-2020-02-55-65

Received: September, 2020
1st Revision: October, 2020
Accepted: October, 2020

У статті здійснено аналіз міжгрупових розколів у сприйнятті мешканців об'єднаних територіальних громад Харківської та Чернівецької областей як потенційного чинника послаблення соціальної згуртованості на рівні локальних спільнот в Україні. Спираючись на модель емпіричного вимірювання соціальної згуртованості Дж. Чана, ми здійснюємо спробу її адаптації в контексті якісної соціологічної перспективи, аналізуючи дані 26 напівструктурованих інтерв'ю, проведених із місцевими громадськими активістами, депутатами місцевих рад, представниками адміністрації об'єднаних громад й експертами з питань децентралізації в обох регіонах України. Дослідження засвідчило наявність міжгрупових розколів за осями «новостворена громада – попередня влада»; «влада громади – місцеві мешканці»; «центр – периферія»; «багаті громади – бідні громади»; «децентралізована Україна – недецентралізована Україна». Ключовим піддрунтям для формування розколів визначено соціальні нерівності, що зумовлюють «метаморфози спроможності» реформи децентралізації в Україні. Наголошено на актуальності початку адміністративного етапу реформи децентралізації, що сприятиме скороченню соціального розриву між децентралізованою та недецентралізованою Україною.

Ключові слова: міжгрупові розколи, об'єднані територіальні громади, децентралізація, соціальна згуртованість, соціальна нерівність.

Deineko Oleksandra. Inter-Group Cleavages in Amalgamated Territorial Hromadas: Risks of Social Cohesion Weakening in Decentralized Ukraine. The paper is dedicated to studying major inter-group cleavages in amalgamated territorial hromadas in Ukraine as a horizontal objective component of social cohesion weakening proposed by J. Chan. The author has realized the attempt to adapt Chan's model of social cohesion measurement in the framework of qualitative sociological perspective, basing on analysis of 26 semi-structured interviews conducted with decentralization experts, representatives of civil society, local elected officials and local authorities in the amalgamated hromadas two border regions of Ukraine – Kharkiv and Chernivtsi. The study has shown the existence of such types of inter-group cleavages «newly established hromada – the previous local authorities»; «hromada authorities – locals»; «center-periphery»; «rich hromadas - poor hromadas»; «decentralized Ukraine - non-decentralized Ukraine». Existence of social expectations of «old» corrupt practices reproduction in the management of the newly amalgamated hromadas, which destroys the notion of decentralization as a mechanism of strengthening democracy and transparency is identified in the study as well as the risks of local elites capture. The research has shown that various starting points of territorial units in readiness to implement the reform, the voluntary nature of amalgamation and the weak control of the implementation contributed to the formation of new intergroup alliances on the principle of «rich with rich», that led to both deepening social inequality in Ukraine and strengthening of closed «social orders» establishing. The author has emphasized the

urgency of the beginning of decentralization reform administrative stage, which helps to reduce the social gap between decentralized and non-decentralized Ukraine.

Key words: inter-group cleavages, amalgamated territorial hromadas, decentralization, social cohesion, social inequality.

Дейнеко Александра. Межгрупповые расколы в объединенных территориальных громадах: риски ослабления социальной сплоченности в децентрализованной Украине. В статье анализируются межгрупповые расколы в восприятии жителей объединенных территориальных громад Харьковской и Черновицкой областей как потенциальный фактор ослабления социальной сплоченности на уровне локальных сообществ в Украине. Опираясь на модель эмпирического измерения социальной сплоченности Дж. Чана, делаем попытку ее адаптации в контексте качественной социологической перспективы, анализируя данные 26 полуструктурированных интервью, проведенных с местными общественными активистами, депутатами местных советов, представителями администрации объединенных громад и экспертами по вопросам децентрализации в обеих регионах Украины. Исследование показало наличие межгрупповых расколов по осям «созданная громада – предыдущая власть»; «власть громады – местные жители»; «центр – периферия»; «богатые громады – бедные громады»; «децентрализованная Украина – недецентрализованная Украина». Ключевым основанием для формирования расколов определены социальные неравенства, которые обуславливают «метаморфозы способности» реформы децентрализации в Украине. Подчеркивается актуальность начала административного этапа реформы децентрализации, способствующего сокращению социального разрыва между децентрализованной и недецентрализованной Украиной.

Ключевые слова: межгрупповые расколы, объединенные территориальные громады, децентрализация, социальная сплоченность, социальное неравенство.

Постановка наукової проблеми. Відповідно до результатів аналітичного звіту «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: результати п'ятої хвилі соціологічного дослідження серед населення України» серед тих українців, які добре обізнані з реформою децентралізації, 81 % опитаних вважають її такою, що потрібна Україні (Звіт..., 2020). Таке соціальне визнання реформи децентралізації в оцінках українців, беззаперечно, дає змогу позиціонувати останню як одну з найбільш успішних реформ в Україні за останні роки. На відміну від інших законодавчих новел (наприклад земельна реформа, приватизація державних підприємств чи питання реінтеграції тимчасово окупованих територій), які поляризують думки українців на «за й проти», реформа децентралізації має потужний потенціал соціальногогуртування українського суспільства довкола самої ідеї та результатів своєї імплементації. Це дає нам змогу номінувати її кохезивною¹ реформою, що має на меті посилення соціальної згуртованості на рівні локальних спільнот й українського суспільства в цілому.

Кохезивна спрямованість реформи децентралізації зумовлена соціально-політичними особливостями її виникнення як механізму посилення єдності країни, протидії федералізації та сепаратистським тенденціям (Romanova, Umland, 2019). Об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ) як новий соціальний суб'єкт (відповідно до законодавчого визначення – дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні (Про добровільне об'єднання територіальних громад, 2015)) має стати найбільш «наближеним» до населення органом публічної влади, що покликаний бути спроможним для розв'язання широкого спектра локальних проблем в інтересах місцевих мешканців. Це стало можливим у зв'язку з фінансовою децентралізацією, що передбачала перехід на прямі міжбюджетні відносини й суттєве збільшення бюджетів ОТГ (Дейнеко, Білокопитов, Філіппова, 2020), а також у зв'язку з передачею повноважень місцевих державних адміністрацій об'єднаним територіальним громадам (Bader, 2020). Застосування таких політичних інструментів у соціальній площині спрямоване на підвищення якості життя населення, що тісно пов'язано з посиленням соціальної згуртованості на рівні локальних спільнот в Україні – «процесом розвитку добробуту; почуття приналежності та добровільної соціальної участі членів суспільства в розвитку спільнот, які толерують та сприяють множинності цінностей і культур; надання одночасно рівних прав та можливостей» (визначення соціальної згуртованості за Ксав'єром Фонсекою (Fonseca et al, 2019, p. 246)).

Незважаючи на ефективність й успішність реформи децентралізації в оцінках аналітиків та експертів (Жаліло й ін., 2019), її імплементацію в Україні не можна назвати ані завершеною, ані

¹ від англomовного поняття «social cohesion» – соціальна згуртованість.

безпроблемною. Причини цього – у різних площинах, від правової до соціально-політичної. Це і неузгодженість та відставання галузевих міністерств у їх реагуванні на виклики, що постають перед новоствореними громадами (Русинюк, 2018), і численні законодавчі прогалини в регулюванні економічних, земельних, трудових питань, зумовлені унормуванням децентралізаційних процесів (Ткачук, 2018), і виклик зростаючого розриву між «новою децентралізованою Україною та старою ієрархічною» (Жаліло та ін., 2019), що породжує соціальну напругу й закріплює нові виміри соціальної нерівності в Україні.

У цьому зв'язку особливої актуальності набувають виявлення та соціологічний аналіз можливих ризиків послаблення соціальної згуртованості на рівні локальних спільнот, що супроводжують імплементацію реформи децентралізації в Україні. У гносеологічній площині актуальність такої наукової розвідки зумовлена відсутністю соціологічних досліджень стосовно аналізу реформи децентралізації й особливостей її імплементації в українському суспільстві серед вітчизняних та зарубіжних учених. Найбільш досліджуваними галузями в рамках наукових студій із питань децентралізації залишаються економічні, управлінські, політичні й геополітичні аспекти реформи та її вплив на українське суспільство на основі міждисциплінарного підходу (Aasland, Lyska, 2016; Rabinovych, Shelest, 2020; Bader, 2020; Oleinekova, 2020).

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вивчаючи феномен соціальної згуртованості, соціологи найчастіше послуговуються схемою емпіричного вимірювання, запропонованою Дж. Чаном (Chan et al., 2006), п'ятивимірною моделлю соціальної згуртованості Дж. Дженсон (Jenson, 1998) та «соціетальними цільовими вимірами» («societal goal dimensions») соціальної згуртованості Р. Бергер-Шмітт (Berger-Schmitt, 2000). Наш пошук найбільш адекватної моделі емпіричного вимірювання соціальної згуртованості зумовлений специфікою об'єднаних територіальних громад як соціального феномену, що виникає на основі законодавчої процедури й практик політичної участі (проведення громадських слухань, консультацій, вибори). Зважаючи на те, що модель Дж. Чана¹ найбільшою мірою задіює механізми політичної участі, ми зупинилися на її застосуванні в рамках цього дослідження.

Нагадаємо, що обрана модель передбачає наявність чотирьох вимірів соціальної згуртованості за двома осями: горизонтальна – вертикальна; об'єктивна – суб'єктивна. Міксування цих осей дає змогу виокремлювати компоненти соціальної згуртованості, які дослідник номінує як «вертикально-об'єктивні», «вертикально-суб'єктивні», «горизонтально-об'єктивні» та «горизонтально-суб'єктивні».

Горизонтально-вертикальна вісь характеризує тип соціальних зв'язків між різними соціальними суб'єктами – горизонтальний вимір фокусується на відносинах між різними індивідами й групами в суспільстві, тоді як вертикальний вимір розглядає відносини між державою та її громадянами (або громадянським суспільством). У цьому дослідженні нас цікавитиме горизонтальний вимір соціальної згуртованості, представлений відносинами між різними соціальними групами (в уявленнях про них) в об'єднаних територіальних громадах. Об'єктивні компоненти соціальної згуртованості являють собою рівень соціальної дії – фактичну участь людей, кооперацію та допомогу, тоді як суб'єктивні складники – це «суб'єктивні почуття довіри, приналежності та готовності допомогти» (Chan et al., 2006, p. 291).

Горизонтально-суб'єктивний компонент уключає загальну міжособистісну довіру; готовність до співпраці й допомоги щодо різних соціальних груп; відчуття приналежності та ідентичності. Горизонтально-об'єктивний – соціальну участь і динамізм громадянського суспільства; добровільність та пожертвування; наявність чи відсутність основних міжгрупових союзів або розколів. Вертикально-суб'єктивний – довіру до державних діячів й основних соціальних інститутів. Вертикально-об'єктивний – політичну участь (активність). Щодо кожного з цих компонентів дослідник наводить конкретні емпіричні індикатори для перспективи кількісного вимірювання, проте вони не є актуальними для якісної соціологічної розвідки.

У рамках цієї роботи ми звертаємося до аналізу горизонтально-об'єктивного компонента соціальної згуртованості, зокрема такого складника, як наявність чи відсутність основних міжгрупових

¹ У цій роботі застосовуємо модифікацію моделі емпіричного вимірювання соціальної згуртованості, розроблену Дж. Чаном. По-перше, ми робимо спробу її адаптації на рівні локальних спільнот (Дж. Чан використовує її на рівні всього суспільства). По-друге, ми спираємося лише на сприйняття конструкти соціальних явищ та процесів, тому не можемо дотриматися визначення об'єктивних компонентів за Дж. Чаном (тобто рівня конкретних дій, який постає в нас лише в схемах соціального сприйняття).

союзів або розколів¹. Характеризуючи цей складник соціальної згуртованості, Дж. Чан апелює до групового рівня вимірювання соціальної згуртованості, яким у літературі часто нехтують. Завдання вимірювання цього компонента – визначення існування міжгрупових союзів чи розколів у суспільстві (у нашому випадку – в об'єднаній територіальній громаді). Дослідник підсумовує, що «як сильні союзи, так і сильні розколи знижують загальний рівень соціальної згуртованості, оскільки вони дезінтегрують суспільство в цілому» (Chan et al., 2006, p. 297). Такий висновок дає нам підставу розглядати наявність міжгрупових розколів в об'єднаних територіальних громадах як чинник послаблення соціальної згуртованості на рівні локальних спільнот.

Емпіричною базою статті є результати українсько-норвезького дослідницького проєкту ARDU «Акомодація регіонального різноманіття в Україні»². Польовий етап дослідження, мета якого – збір якісної соціологічної інформації у вигляді 89 напівструктурованих інтерв'ю та 11 фокус-груп, проведено в жовтні 2019 р. у двох прикордонних регіонах України – Харківській і Чернівецькій областях. 26 напівструктурованих інтерв'ю з місцевими громадськими активістами, депутатами місцевих рад, представниками керівництва ОТГ та експертами з питань децентралізації стосувалися вивчення особливостей імплементації реформи децентралізації в прикордонних регіонах України та її впливу на соціальну згуртованість в етнічно гетерогенних локальних спільнотах. Питання про соціальну згуртованість сформульовані як непрямі й проєктивні, що торкалися підтем приналежності, інтеграції, єдності, різноманіття, напруженості, конфліктів, громадської участі тощо. Гайд інтерв'ю сформовано на підставі аналізу концепцій соціальної згуртованості Дж. Чана, Дж. Дженсон і Р. Бергер-Шмідт.

Зібрані емпіричні дані оброблені з використанням програми Nvivo Pro 12. Коди розроблені в ітераційному процесі, заснованому на структурі гайда інтерв'ю, але з можливістю уточнення під час кодування. Сформований масив кодів представлений такими категоріями (із кількістю посилань у дужках): активізм, громадянське суспільство (52); виклики децентралізації (104); позитивний досвід децентралізації (74); об'єднання – чому (ні) (76); місцева політика, владні відносини (72); згуртованість (100). У цій роботі використовуються цитати учасників інтерв'ю з підкатегорій: виклики децентралізації (104); місцева політика, владні відносини (72) та згуртованість (100).

Мета наукової роботи – ідентифікація ймовірних міжгрупових розколів у сприйнятті мешканців об'єднаних територіальних громад Харківської та Чернівецької областей як потенційного чинника послаблення соціальної згуртованості на рівні локальних спільнот в Україні.

Виклад основного матеріалу. Гайд інтерв'ю містив декілька питань, спрямованих на визначення ймовірних міжгрупових розколів в об'єднаних громадах. Ці питання стосуються ідентифікації підґрунтя конфліктних ситуацій, визначення особливостей сприйняття різних соціальних груп у громадах (у тому числі представників різних етнічних груп), готовності до співпраці з ними. Цікаво те, що ідентифіковані в результаті дослідження підґрунтя для міжгрупових розколів, у тому числі, виходили на рівень зовнішніх соціальних суб'єктів. Перший такий суб'єкт – це «попередня влада» (районні державні адміністрації й районні ради).

Перша аналітично виокремлена вісь, що є підґрунтям для формування розколів у громадах обох регіонів України – це *вісь адміністративних взаємодій на рівні новостворена громада – «попередня» місцева влада (районні державні адміністрації та районні ради)*. Учасники інтерв'ю, що стосувались управління громадою, неодноразово підкреслювали незадоволеність відсутністю повноважень у громад, що досі залишаються в компетенції місцевих державних адміністрацій. Цей розкол є більшою мірою актуалізованим для Харківської області:

«Громаде не передані на сьогоднішній день дороги, а это не даёт возможности использовать бюджетные деньги на ремонт дорог; не передана часть земель, которые на нашей территории находятся, мы не может располагать этим ресурсом... И таких изъянов можно назвать несколько, которые на сегодняшний день, скажем, делает дискомфорт громаде» (представник адміністрації ОТГ, Харківська область).

¹ У рамках цієї роботи ми більшою мірою фокусуємося на дослідженні міжгрупових розколів.

² Основним дослідницьким завданням проєкту стало вивчення впливу реформи децентралізації та змін у мовному й освітньому законодавстві на соціальну згуртованість етнокультурних груп у двох прикордонних регіонах України. Докладніше про дослідницький проєкт ARDU див. <https://blogg.hioa.no/ardu/>

Окрім того, у якості проблемної ситуації визнано питання дублювання повноважень громади та місцевої влади, що створює непорозуміння між управліннями цих органів:

«Райони громадам дали можливість і повномочия, а у району грубо говоря не забрали. І у нас получилась не двоевластие, а немного путаница, и это в каждой области и в регионе есть такие вопросы, потому что даже не путаница, дублирование полномочий. То, что делает ОТГ и район в основном они на 90 % идентично» (представник адміністрації ОТГ, Харківська область).

Окрім того, наведена ситуація осмислюється учасниками інтерв'ю в категоріях нового простору нерівності, що викликає відчуття несправедливості. Це відчуття, зі свого боку, може стати підґрунтям для формування розколу в сприйнятті «ми – вони». Так, учасник інтерв'ю зазначив, що об'єднані територіальні громади повністю функціонують, а районні державні адміністрації «отримують заробітну платню, але нічого не роблять».

Поляризація між новоствореними громадами та місцевими державними адміністраціями зумовлена неузгодженістю реформи децентралізації з відставанням суміжних реформ, зокрема конституційної, що має ліквідувати місцеві державні адміністрації, запровадивши інститут префектів. Таким чином недоліки державної політики та її відставання стають підґрунтям для формування міжгрупових розколів в об'єднаних територіальних громадах, створення яких мало на меті посилення соціальної згуртованості в Україні.

У сприйнятті місцевих активістів – мешканців ОТГ – розкол між новоствореною громадою й «попередньою» місцевою владою зафіксований і на рівні локальної моделі ідентичності. Так, деактуалізацію попередньої моделі ідентифікації (я мешканець свого району) виявлено в декількох інтерв'ю в Харківській області. Учасники інтерв'ю намагалися протиставити «громаду» (як щось «нове, активне та прогресивне») району («старому, пасивному й регресивному»):

«Я склонен считать, что громада – самодостаточная единица. Потому что наши люди активны, и это позволяет им больше участвовать в вопросах управления на всей территории громады. Мы как-то отошли от района и для нас сейчас района Новая Водолага не существует» (місцевий активіст, Харківська область).

Водночас не варто ідеалізувати новий соціальний порядок (як «новий, активний і прогресивний»), що встановлюється в об'єднаних територіальних громадах. Дослідники світових процесів децентралізації позиціонують останню як чинник демократизації у зв'язку з тим, що призначуваних посадовців (голів місцевих державних адміністрацій) змінюють обрані прямим голосуванням голови об'єднаних територіальних громад, що більше підзвітні мешканцям громад (Oleinekova, 2020). Таким чином більшість владних повноважень переходить до органів місцевого самоврядування, якими і є ОТГ. Проте така демократична спрямованість реформи децентралізації набуває численних ризиків в українському соціально-політичному контексті. Наше дослідження зафіксувало наявність сталих очікувань відтворення «старих» корупційних практик на рівні управління новоствореною громадою, що є підґрунтям для формування наступної **осі міжгрупових розколів в ОТГ – взаємодії на рівні влади громади та місцеві мешканці**. У цьому зв'язку уявлення про децентралізацію серед учасників інтерв'ю пов'язані не зі зміною управлінських підходів (демократичністю, відкритістю та прозорістю), а радше зі зміною суб'єктів впливу й ухвалення рішень на місцевому рівні (від районного рівня на рівень керівництва громадами) зі збереженням і відтворенням «старих практик». Цей розкол зафіксовано в Харківській області:

«Есть недвижимость, которая принадлежит сегодня районной раде, но она на территории объединенной громады. Вот у нас Дом культуры, вокруг него идет борьба... Сегодняшний глава объединенной громады понимает, что пройдет время и на территории громады закроется рада, и все равно он автоматически будет... А чего борются за это имущество? Все нужно ремонтировать, вкладывать деньги. А там, где вкладываются деньги, там можно, так сказать... Вот из-за этого идут трения» (депутат місцевої ради, Харківська область).

Досліджуючи децентралізацію крізь призму ризиків захоплення місцевими елітами важелів місцевого самоврядування в Україні (local elite capture), дослідник М. Бадер підсумовує, що у великій кількості об'єднаних територіальних громад в Україні бувають конфлікти між мешканцями й владою на різних рівнях, у зв'язку з чим формування ОТГ створило можливості для «захоплення місцевими елітами важелів місцевого самоврядування» (Bader, 2020, p. 278). Схожа ситуація відображена і в рамках нашого дослідження. Сприйняття нової влади у вигляді керівництва об'єднаних територіальних

громад серед місцевих мешканців є далеким від демократичних стандартів. Щонайменше такі оцінки ми зафіксували на рівні очікувань учасників інтерв'ю в Харківській області:

«У нас будет один глава объединенной громады, и у него в руках масса веревочек. Все проверяющие службы... Даже если будет рассматриваться бюджет, и я возьму и приду на эту сессию и буду там задавать какие-то вопросы, то наживу себе только проблемы...» (депутат місцевої ради, Харківська область).

«Меня больше возмущает, что делается не через Прозоро, а уменьшают суммы. Там явно прослеживается какая-то коррупционная составляющая. И все это понимают, все это знают. Но люди опасаются мести. Никто не придет к тебе домой... А где-то тебе что-то придется... Могут найти повод, чтобы дать, могут найти повод, чтобы не дать...» (депутат місцевої ради, Харківська область).

Наведені позиції засвідчують, що розкол між владою й місцевими мешканцями стає перепорою для становлення та посилення інших компонентів соціальної згуртованості на рівні громади – зокрема, політичної участі (вертикально-об'єктивний компонент, за Дж. Чаном), динамізму громадянського суспільства (горизонтально-об'єктивний компонент), так само, як і довіри до державних діячів та основних соціальних інститутів (вертикально-суб'єктивний компонент). Тому наявний розкол на рівні взаємодії «влада громади та місцеві мешканці» є одним із найбільш глибинних і таких, що перешкоджають імплементації прогресивних новел реформи децентралізації в Україні. До того ж цей розкол є чинником для **появи додаткової конфліктної осі, яку ми пропонуємо номінувати як відносини «центр – периферія»**.

У ході дослідження виявлено ще одну площину міжгрупового розколу, що пов'язана з можливостями «бути почутими» в різних територіальних одиницях, котрі увійшли до складу громади. Така можливість деактуалізується з «віддаленням від центру». Учасники інтерв'ю негативно оцінили модель об'єднання громади, що у своїх територіальних межах збігається з попереднім районним поділом. Такий стан справ як в оцінках експертів із децентралізації, так і в оцінках місцевих активістів сприяє відтворенню «попередніх» практик централізованого управління, коли управлінські рішення більшою мірою орієнтовані на розв'язання проблем центру, а не периферії:

«У нас есть такие громады, как Золочевская, в которую вошел весь район, кроме двух маленьких сел. И я сомневаюсь в том, что там каждое село может хоть как-то претендовать на влияние. И таких случаев довольно-таки много. Допустим, та же самая Коломакская громада, там весь район вошел. И вопрос, опять-таки, с громадами, которые у нас образуются на уровне городов областного значения. Та же самая Лозовая или Изюм...» (експерт з питань децентралізації, Харківська область)

Фактично територіальний збіг меж району та новоствореної громади сприяє відтворенню попередніх управлінських практик, до яких варто віднести концентрацію ресурсів в адміністративному центрі та збереження «старих центрів впливу». Такі моделі об'єднання громад у територіальних межах району дискредитують реформу децентралізації в сприйнятті місцевих мешканців, оскільки сутнісних змін у реорганізації місцевого управлінського простору не відбувається. Один з учасників інтерв'ю також пов'язав розмір новоутвореної громади з можливістю впливу на ухвалення у ній рішень. На його думку, «чим більшою є громада, тим можливостей для такого впливу менше». Зазначимо, що такі позиції ми зафіксували в Харківському регіоні, у той же час для мешканців об'єднаних територіальних громад Чернівецької області визначений розкол на рівні відносин «центр та периферія» не є актуалізованим (щонайменше він не піднімався під час проведення інтерв'ю).

Окрема вісь міжгрупового розколу, що мала чіткий прояв у думках учасників інтерв'ю в Чернівецькій області, – **це вісь нерівності між «багатими» й «бідними» громадами**. Зовнішній прояв цього розколу пов'язаний з усвідомленням нерівних локальних можливостей, які надала реформа децентралізації у зв'язку з добровільним характером об'єднання громад. Економічний чинник (збільшені бюджети ОТГ), що покладений в основу цього розколу, має соціальну природу, оскільки зумовлює різницю життєвих шансів і нерівномірний доступ до значущих соціальних благ (зокрема якісної медицини, освіти, надання адміністративних послуг тощо) у різних громадах України. Так, об'єднана територіальна громада, що має на своїй території дохідні підприємства, має більше можливостей для інфраструктурного розвитку, а отже, і для підвищення якості життя місцевих

мешканців. Отже, економічно забезпечені громади виявляються незацікавленими в об'єднанні з «бідними» задля поділу економічними прибутками й відповідними соціальними благами:

«Самые сильные села уже объединились. Потому что было вокруг чего объединяться. Возьмем ОТГ, в которой я жил. Проще оставить все себе и делить между 10 людьми то, что зарабатывается, чем отдавать на район и делить между 100» (депутат місцевої ради, Чернівецька область).

Різна швидкість імплементації реформи децентралізації, відсутність адміністративного контролю за процесом об'єднання та неоднорідні стартові можливості (наприклад наявність кваліфікованих кадрів, здатних організувати реалізацію реформи на місцях; якісна роз'яснювальна робота й підтримка реформи серед місцевих мешканців) не лише призвели до поглиблення соціальної нерівності в децентралізованій Україні, але й закріпили розвиток закритих «соціальних порядків» за Дж. Стиглицем (Стиглиць, 2015). Цими умовами скористалися найбільш заможні територіальні одиниці, сформувавши зі старту реформи нові міжгрупові союзи за принципом «багаті з багатими». Усвідомлення цього процесу наявне в думках учасників інтерв'ю з обох регіонів України та сприяє формуванню міжгрупового розколу:

«А сейчас разрыв между богатыми и бедными селами большой. Укрупнение всегда приведет к тому, что более богатые будут защищать свои интересы, реализовывать свои программы за счет бедных... Села, которые остались, не в состоянии организовать себе доходную часть, чтобы удерживать самих себя, и со временем им придется просто к кому-то присоединиться. Единственный вопрос – кому они будут интересны? То, насколько богатым будут нужны бедные. Для чего? Добровольное объединение предусматривает выгоду. Богатые будут думать: зачем? Что мы с ними будем делать? Зачем они мне нужны? У нас остались села, которые экономически неспособны создать что-то и удерживать самих себя. За счет района они удерживались на плаву. Сегодня в связи с тем, что сильные объединились, эти слабые села еще больше чувствуют недостаток средств. Богатые стали богаче, бедные – беднее. К сожалению, оно так...» (депутат місцевої ради, Чернівецька область).

Неадміністративний характер імплементації реформи децентралізації став підґрунтям для формування одночасно декількох різновидів розколів, пов'язаних з економічними мотивами. Зокрема, потрібно відзначити **розкол між децентралізованою та недецентралізованою Україною**, який загострюється пролонгацією реалізації реформи й невизначеним терміном завершення процесів об'єднання територіальних громад, що триває вже шість років:

«Не может быть, что одна громада живет нормально, а другие, не объединенные, хуже. Но в настоящее время оно так и есть. Те, которые объединились, то имели возможности на шаг или два уйти вперед, развить свою инфраструктуру» (селищний голова, Чернівецька область).

Також ідеться й про внутрішні розколи, виникнення яких пов'язано з нерівномірним розподілом бюджетних коштів (а отже, і значущих соціальних благ) серед територіальних одиниць уже створених громад. У цьому зв'язку цікавою є така думка учасника інтерв'ю:

«Содержание библиотек, домов культуры... Когда-то это все производилось за счет районного бюджета, который аккумулировал деньги в район и перенаправлял их централизованно и равномерно вне зависимости от того насколько населенные пункты принимают участие в формировании бюджета. Скажем, насколько богатое село или насколько бедное. Сейчас, когда происходит объединение, сфере культуры меньше внимание уделяется. И есть населенные пункты, которые могут позволить себе какие-то аматорские коллективы дополнительно финансировать, а есть населенные пункты, которые не могут себе позволить содержать все это» (депутат місцевої ради, Чернівецька область).

Як бачимо, реформа децентралізації сприяла актуалізації появи нової моделі економічної поведінки проактивного зразку (яку можна номінувати «бізнес-зразком» чи «комерційним зразком»), що стимулює територіальні одиниці (села, селища, міста) до збільшення власних бюджетних надходжень. Це, зі свого боку, сприяє появі як настроїв змагальності, так і посиленого відчуття соціальної несправедливості серед мешканців різних населених пунктів громади, оскільки не всі територіальні одиниці новоствореної ОТГ мають об'єктивні передумови для збільшення бюджетних надходжень:

«Если село имеет поступления и оно себя содержит, это прекрасно! А если село дотационное всю жизнь от государства, и сейчас они не имеют инфраструктуры, то им очень тяжело» (депутат місцевої ради, Чернівецька область).

Незважаючи на зусилля сучасних урядів із подолання соціальних нерівностей, дослідники проблеми нерівностей суголосні в думці про слабку керованість цими процесами з боку держави (Заключний звіт САУ, 2018). У той же час учасники інтерв'ю засвідчили нагальну необхідність утручання держави в подолання визначеної нерівності між «багатими» та «бідними» громадами. Таку перспективу експерти з питань децентралізації пов'язують із завершення добровільного етапу об'єднання та переходом до адміністративного, який передбачатиме перегляд мапи об'єднаних територіальних громад із позицій посилення спроможності «слабких»:

«Функция государства – выравнивание. На данном этапе, когда есть еще в объединениях слово «добровольное», государство не может повлиять, потому что предусмотрены законом новые объединения. Добровольные должны иметь этап. Они не могут быть вечными, потому что разрыв становится больше и больше» (депутат місцевої ради, Чернівецька область).

Проте такі патерналістські очікування щодо запровадження адміністративного етапу реформи децентралізації мають діалектичний характер. Сама реформа провокує появу метаморфозів спроможності на рівні локальних спільнот в Україні. Для пояснення такого висновку потрібно звернутися до «підходу спроможності», який розвиває дослідник соціальних нерівностей А. Сен (Sen, 1995; Sen, 1999). Відповідно до його підходу соціальні механізми мають оцінюватися згідно зі ступенем свободи, із яким люди здатні просувати та досягати функції, які вони цінують. Ключовим для дослідника постає питання вибору, що вимірюється спроможністю індивідів, під якою він розуміє «альтернативні комбінації можливостей щодо здійснення функцій» (Sen, 1999, p. 75).

З одного боку, механізми децентралізації спираються на підхід спроможності, оскільки закладають добровільні засади об'єднання, що й виступають виміром свободи вибору для досягнення функцій (у нашому випадку – підвищення стандартів якості життя). Але такий підхід, як бачимо, поглиблює та закріплює багатовимірні простори соціальної нерівності й формує підстави для появи множинних міжгрупових розколів.

З іншого боку, добровільну природу об'єднання не варто ідеалізувати: розроблені та пролобіювані місцевими елітами перспективні плани об'єднання громад, сформовані міжгрупові союзи за принципом «багаті з багатими», різні стартові можливості громад фактично мінімізують простір свободи вибору для тих територіальних одиниць, що відтермінували процедуру об'єднання. Вони залишаються наче «за бортом» реформи та не можуть реалізувати ті соціальні блага, які вона пропонує (збільшення бюджетних надходжень, покращення місцевої інфраструктури, підвищення рівня надання послуг тощо). Ще необ'єднані громади потрапляють у пастку відсутності свободи вибору, оскільки матимуть перспективу здійснити об'єднання в адміністративному порядку. У цьому зв'язку актуальними ризиками імплементації реформи децентралізації в Україні є поглиблення та закріплення нового простору соціальних нерівностей між децентралізованою й недецентралізованою Україною, що послаблюють потенціал соціальної згуртованості в Україні на рівні локальних спільнот.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Досвід адаптації моделі емпіричного вимірювання соціальної згуртованості Дж. Чана на рівні об'єднаних територіальних громад у рамках якісної соціологічної розвідки засвідчив тісний взаємозв'язок між різними компонентами соціальної згуртованості та винятково аналітичним характером їх розмежування. Так, наявність чи відсутність основних міжгрупових союзів або розколів як складник горизонтально-об'єктивного компонента соціальної згуртованості торкається площини вертикального виміру соціальної згуртованості, зокрема відносин між державою та її громадянами. Про це свідчить ідентифікація в ході нашого дослідження такої осі міжгрупових розколів, як взаємодія на рівні влада громади та місцеві мешканці. Аналітично евристичною видається перспектива внутрішньої деталізації вертикального виміру соціальної згуртованості, спираючись на такі визначені в ході цієї розвідки осі міжгрупових розколів, як відносини «центр та периферія» й взаємодії на рівні новостворена громада – «попередня» місцева влада (районні державні адміністрації й районні ради).

У якості ризиків послаблення соціальної згуртованості на рівні об'єднаних територіальних громад в Україні розглядаємо наявність сталих соціальних очікувань відтворення «старих» корупційних

практик в управлінні новоствореною громадою, що руйнує уявлення про децентралізацію як механізм посилення демократичності, відкритості та підзвітності в оцінках місцевих мешканців. У цьому зв'язку ризик захоплення місцевими елітами важелів місцевого самоврядування в Україні переходить у практичну площину, виступаючи чинником послаблення інших компонентів соціальної згуртованості на рівні об'єднаних громад – політичної участі, динамізму громадянського суспільства, довіри до державних діячів і соціальних інститутів.

Найбільш глибоким підґрунтям для формування міжгрупових розколів в об'єднаних територіальних громадах виступає соціальна нерівність. Це підґрунтя має прояв і в площині управлінських взаємодій (вісь розколу «центр-периферія» як усвідомлення нерівних можливостей політичного впливу), і у формуванні нових площин нерівності між «багатими» та «бідними» громадами, децентралізованою й недецентралізованою Україною. Наше дослідження засвідчило, що різні стартові можливості територіальних одиниць у готовності реалізувати реформу, добровільний характер об'єднання та слабка керованість процесом імплементації сприяли формуванню нових міжгрупових союзів за принципом «багаті з багатими», що призвело не лише до поглиблення соціальної нерівності в Україні, але й закріпило розвиток закритих «соціальних порядків». Замість соціального механізму, що забезпечує свободу досягнення функцій, які цінують люди (А. Сен), децентралізація стала соціальною пасткою, що певним чином позбавляє можливостей вибору.

Незважаючи на історичні та соціокультурні відмінності двох досліджуваних регіонів України, маємо підсумувати, що етнокультурні чинники (етнічна приналежність, мова, релігія тощо) не створюють підстави для формування міжгрупових розколів в етнічно гетерогенних ОТГ України. Водночас певні відмінності сприйняття реформи та її наслідків спостерігаємо в досліджуваних областях: для Харківської області більшою мірою актуалізованими є міжгрупові розколи за осями «новостворена громада – попередня влада»; «влада громади – місцеві мешканці»; «центр – периферія»; а для Чернівецької – «багаті громади – бідні громади»; «децентралізована Україна – недецентралізована Україна». Таку тенденцію ми пояснюємо різними темпами імплементації реформи в досліджуваних областях (Чернівецька лідирує, Харківська відстає), що роблять більш виразними міжгрупові розколи на різних етапах упровадження реформи.

На рівні державної політики наше дослідження засвідчило нагальну потребу у:

1) синхронізації реформи децентралізації з конституційною реформою, що має ліквідувати місцеві державні адміністрації, запровадивши інститут префектів (утілення таких конституційних змін сприятиме деактуалізації міжгрупових розколів на рівні взаємодій новостворена громада – «попередня» місцева влада);

2) здійсненні системного моніторингу соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні з метою з'ясування початку адміністративного етапу реформи, який сприятиме скороченню соціального розриву між децентралізованою та недецентралізованою Україною.

Перспективою подальших досліджень обраної тематики є системний аналіз інших компонентів соціальної згуртованості за моделлю Дж. Чана, а також її адаптація в українському суспільстві у кількісній соціологічній оптиці.

Подяка. Дослідження виконане в межах міжнародного дослідницького проекту «Акомодація регіонального розмаїття в Україні» (ARDU – 200888), що фінансується Науково-дослідницькою радою Норвегії.

Джерела та література

1. Дейнеко, О., Білокопитов, Д., Філіппова, О. (2020). Реформа децентралізації в оцінках лідерів об'єднаних територіальних громад: нові виміри соціальної суб'єктності. *Український соціологічний журнал*, 21, 16–24. <https://doi.org/10.26565/2077-5105-2019-21-02>
2. Жаліло, Я. А., Шевченко, О. В., Романова, В. В. та ін. (2019). *Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь*. Київ: Нац. ін-т стратег. дослідж.
3. *Заключний звіт Соціологічної Асоціації України «Соціальні нерівності: сприйняття українським суспільством»* (2018). Отримано 01.12.2020 з http://sau.in.ua/app/uploads/2019/07/ZVIT_SOCZIALNI-NERIVNOSTI_2018_.pdf
4. *Звіт «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: результати п'ятої хвилі соціологічного дослідження серед населення України»* (2020). Отримано 01.12.2020 з https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/633/2020Report_UKR_ukr.pdf

5. *Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII*. Отримано 01.12.2020 з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
6. Русинюк, М. М. (2018). Проблеми та недоліки децентралізації публічного управління та адміністрування. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*, 29(68), 135–138.
7. Стиглиц, Д. Ю. (2015). *Цена неравенства. Чем расслоение общества грозит нашему будущему*. Москва: Эксмо.
8. Ткачук, А. Ф. (2018). *Від перспективного плану до стратегії розвитку громади (через призму досвіду об'єднаних територіальних громад Хмельниччини)*. Київ: ТОВ Вид-во «ЮСТОН».
9. Aasland, A., Lyska, O. (2016). Local democracy in Ukrainian cities: civic participation and responsiveness of local authorities. *Post-Soviet Affairs*, 32 (2), 152–175. <https://doi.org/10.1080/1060586x.2015.1037072>
10. Bader, M. (2020). Decentralization and a Risk of Local Elite Capture in Ukraine. In: H. Shelest and M. Rabinovych, eds. *Decentralization, Regional Diversity, and Conflict. The Case of Ukraine*. Basingstocke: Palgrave Macmillan, 259–282. https://doi.org/10.1007/978-3-030-41765-9_9
11. Berger-Schmitt, R. (2002). Considering social cohesion in quality of life assessments: Concept and measurement. In: Hagerty M. R., Vogel J., Møller V. (eds) *Assessing Quality of Life and Living Conditions to Guide National Policy. Social Indicators Research Series*, vol 11. Springer, Dordrecht, 58, 403–428. https://doi.org/10.1007/0-306-47513-8_18
12. Chan, J., To, HP, Chan, E. (2006). Reconsidering social cohesion: Developing a definition and analytical framework for empirical research. *Social indicators research*, 75, 273–302. <https://doi.org/10.1007/s11205-005-2118-1>
13. Fonseca, X., Lukosch, S. and Brazier, F. (2019). Social cohesion revisited: a new definition and how to characterize it. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 32 (2), 231–253. <https://doi.org/10.1080/13511610.2018.1497480>
14. Jenson, J. (1998). *Mapping social cohesion: The state of Canadian research*. Ottawa: Canadian policy research networks.
15. Oleinekova, O. (2020). Decentralization Reform: An Effective Vehicle for Modernization and Democratization in Ukraine? In: H. Shelest and M. Rabinovych, eds. *Decentralization, Regional Diversity, and Conflict. The Case of Ukraine*. Basingstocke: Palgrave Macmillan, 311–338. https://doi.org/10.1007/978-3-030-41765-9_11
16. Rabinovych, M., Shelest, H. (2020). Introduction: Regional Diversity, Decentralization, and Conflict in and around Ukraine. In: H. Shelest and M. Rabinovych, eds. *Decentralization, Regional Diversity, and Conflict. The Case of Ukraine*. Basingstocke: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-41765-9_1
17. Romanova, V., Umland, A. (2019). Decentralising Ukraine: Geopolitical Implications. *Survival*, 61 (5), 99–112. <https://doi.org/10.1080/00396338.2019.1662108>
18. Sen, A. (1995). *Inequality Reexamined*. New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0198289286.001.0001>
19. Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. New York: Oxford University Press.

References

1. Aasland, A., Lyska, O. (2016). Local democracy in Ukrainian cities: civic participation and responsiveness of local authorities. *Post-Soviet Affairs*, 32 (2), 152–175. <https://doi.org/10.1080/1060586x.2015.1037072>
2. 'About Voluntary Amalgamation of Territorial Hromadas': *Law of Ukraine* from February 5, 2015, № 157-VIII. Retrieved December 01, 2020 from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
3. Bader, M. (2020). Decentralization and a Risk of Local Elite Capture in Ukraine. In: H. Shelest and M. Rabinovych, eds. *Decentralization, Regional Diversity, and Conflict. The Case of Ukraine*. Basingstocke: Palgrave Macmillan, 259–282. https://doi.org/10.1007/978-3-030-41765-9_9
4. Berger-Schmitt, R. (2002). Considering social cohesion in quality of life assessments: Concept and measurement. In: Hagerty M. R., Vogel J., Møller V. (eds) *Assessing Quality of Life and Living Conditions to Guide National Policy. Social Indicators Research Series*, vol 11. Springer, Dordrecht, 58, 403–428. https://doi.org/10.1007/0-306-47513-8_18
5. Chan, J., To, HP, Chan, E. (2006). Reconsidering social cohesion: Developing a definition and analytical framework for empirical research. *Social indicators research*, 75, 273–302. <https://doi.org/10.1007/s11205-005-2118-1>
6. Deineko, A., Bilokopytov, D., Filippova, O. (2020). Decentralization reform in assessments of united territorial communities (hromadas) leaders': new dimensions of social subjectiveness. *Ukrainian Sociological Journal*, 21, 16–24. <https://doi.org/10.26565/2077-5105-2019-21-02>
7. *Final report of Sociological Association of Ukraine «Social inequalities: perception of the Ukrainian society»* (2018). Retrieved December 01, 2020 from http://sau.in.ua/app/uploads/2019/07/ZVIT_SOCZIALNI-NERIVNOSTI_2018_.pdf

8. Fonseca, X., Lukosch, S. and Brazier, F. (2019). Social cohesion revisited: a new definition and how to characterize it. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 32 (2), 231–253. <https://doi.org/10.1080/13511610.2018.1497480>
9. Jenson, J. (1998). *Mapping social cohesion: The state of Canadian research*. Ottawa: Canadian policy research networks.
10. Oleinekova, O. (2020). Decentralization Reform: An Effective Vehicle for Modernization and Democratization in Ukraine? In: H. Shelest and M. Rabinovych, eds. *Decentralization, Regional Diversity, and Conflict. The Case of Ukraine*. Basingstocke: Palgrave McMillan, 311–338. https://doi.org/10.1007/978-3-030-41765-9_11
11. Rabinovych, M., Shelest, H. (2020). Introduction: Regional Diversity, Decentralization, and Conflict in and around Ukraine. In: H. Shelest and M. Rabinovych, eds. *Decentralization, Regional Diversity, and Conflict. The Case of Ukraine*. Basingstocke: Palgrave McMillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-41765-9_1
12. *Report «Decentralization and local self-government reform: the results of the fifth wave of sociological research among the population of Ukraine»* (2020). Retrieved December 01, 2020 from https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/633/2020Report_UKR_ukr.pdf
13. Romanova, V., Umland, A. (2019). Decentralising Ukraine: Geopolitical Implications. *Survival*, 61 (5), 99–112. <https://doi.org/10.1080/00396338.2019.1662108>
14. Rusinuk, M. M. (2018). Problems and disadvantages of decentralization of public administration and management. *Scientific notes of V.I. Vernadsky Tavriya National University. Series: Public Administration*, 29(68), 135–138.
15. Sen, A. (1995). *Inequality Reexamined*. New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0198289286.001.0001>
16. Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. New York: Oxford University Press.
17. Stiglitz, J. E. (2015). *The price of inequality. How Today's Divided Society Endangers Our Future*. Moscow: Eksmo.
18. Tkachuk, A.F. (2018). *From a Perspective Plan to the Community Development Strategy (Through the Prism of the Experience of the United Territorial Communities in Khmelnytskyi Region)*. Kyiv: Juston Publishing House LLC.
19. Zhalilo, Y.A, Shevchenko, O.V., Romanova, V.V. (2019). *Decentralisation of Power: Agenda for the Medium Term*. Kyiv: National Institute for Strategic Studies.