



Рамковий документ

Реалізація НДР Nexus шляхом участі громадян та громадянського суспільства у формуванні політик у Донецькій та Луганській областях

Авторка: Ганна Медведєва,
People in Need Ukraine

Зміст матеріалу є виключно відповідальністю Консорціуму ACCESS та не відображує точку зору Генерального директорату Європейської комісії з питань цивільного захисту

I ВСТУП

Концепція Humanitarian Development Peace Nexus (*надалі — HDP Nexus*) виникла відносно недавно, у 2016 році, проте ще від 1990-х гуманітарні актори почали узгоджувати реагування на негайні гуманітарні потреби з більш довгостроковими рішеннями у сфері розвитку та розбудови миру¹. На відміну від попередніх зусиль HDP Nexus виходить за рамки лише програмного або концептуального підходів та позначає структурний зсув у системі планування, фінансування та координації допомоги². Здебільшого ця зміна пов'язана з тим, що затяжні кризи стали "ною нормою"³ (їхня тривалість у середньому збільшилась з 4 до 7 років) і потребують комплексних підходів, які не можуть обмежуватись лише задовільненням гуманітарних потреб. Натомість вони вимагають збалансованішого розподілу відповідальності між міжнародними донорами, неурядовими організаціями та державою, яка зрештою (й надто — на тлі затяжної кризи) має перебирати на себе більше повноважень у реагуванні на потреби своїх громадян. Підхід HDP Nexus частково походить від визнання того, що надзвичайні гуманітарні потреби часто є симптомами масштабніших проблем, спричинених нерівністю та несправедливістю. HDP Nexus адресує саме ці корінні причини та визнає, що гуманітарні кризи можуть посилюватися зокрема і через недосконалі та нетривкі політики у сфері розвитку та розбудови миру.

Розуміння та імплементація HDP Nexus залежать від багатьох факторів — контексту та масштабів кризи, стадії та характеру її розвитку, спроможності держави реагувати на системні виклики, присутності міжнародних акторів та активності неурядового сектору. Міжнародні гуманітарні організації у співпраці з місцевими НУО стають свідками основних наслідків конфлікту, війни та криз для місцевих громад. Як ті, хто реагує найперше, вони можуть реалізовувати нові моделі розвитку та соціальної згуртованості (до прикладу — робочі групи з громадської

¹ Взаємозв'язок між програмами гуманітарного реагування, ініціативами з розвитку та миробудівництва. [The Humanitarian-Development-Peace Nexus: Towards differentiated configurations](#). Weishaupt, S. United Nations Research Institute for Social Development. 2020, EN.; [The "New way of working" examined: an ICVA briefing paper](#). 2017, EN.

² [The Humanitarian-Development-Peace Nexus](#). Oxfam discussion paper. 2019, EN.

³ [Humanitarian needs at 'all-time high,' top UN relief official tells Economic and Social Council](#). UN News. 2015, EN.

безпеки⁴), що працюватимуть і після того, як гуманітарні актори покинуть регіон, що постраждав унаслідок конфлікту. Може йтися і про створення гуманітарними організаціями інфраструктури, яка полегшує реагування на основні гуманітарні потреби та правозахисні виклики й згодом передається її розробниками на утримання держави або місцевих адміністрацій, як-от шелтер для тих, хто постраждав внаслідок конфлікту найбільше або для найуразливіших категорій населення. Прикладом HDP Nexus є спільна адвокація гуманітарної організації та активних громадян з метою відновлення водопостачання у громаді Донецької області. За спогадами БФ "Право на захист", щоб полегшити розв'язання проблеми, юристи організації запропонували громаді створити орган самоорганізації населення та від імені цього органу комунікувати з місцевою владою. Фонд пояснив громаді переваги такої форми громадської участі (та її значення поза питанням водопостачання), а також ознайомив з процедурою, показавши, як складати необхідні документи. Зрештою представницький орган було створено, а водопостачання відновлено. Громада отримала необхідні навички громадської участі та стала більш соціально згуртованою, а місцева влада побачила, що громадянське суспільство здатне об'єднуватись та вимагати від чиновників активнішої участі у реагуванні на гуманітарні потреби населення.

На запитання "Як можна заохотити місцеву владу грати більш активну роль у задоволенні гуманітарних потреб уразливого населення у своїх громадах?" 46% учасників опитування, проведеного Vilnius Task Force (*надалі —VTF*), обрали відповідь "Шляхом промоції місцевої демократії". Відтак представники громадянського суспільства визнають потенціал партисипативних механізмів та їхню здатність впливати на владні рішення у гуманітарній сфері. Оскільки громадянське суспільство України є ключовим рушієм трансформаційних процесів у країні, ця робота досліджує можливості для реалізації HDP Nexus через активніше залучення саме неурядового сектора до процесів прийняття владних рішень.

Дослідження виходить із того, що збільшення впливу громадянського суспільства на формування суспільно-політичного порядку денного надасть можливість посилити відкритість та підзвітність політиків та заохотити місцеві та національні органи влади брати на себе більше відповідальності за задоволення гуманітарних

⁴ [Робочі групи з громадської безпеки та соціальної згуртованості](#), ПРООН. 2020, UA.

потреб населення Донецької та Луганської областей та ефективнішу реалізацію програм розвитку та миробудівництва у регіоні. Відтак **метою роботи є прагнення дослідити потенціал громадянського суспільства для реалізації та посилення підходу HDP Nexus у Донецькій та Луганській областях**, вивчивши складнощі, з якими стикаються громадяни в процесі участі у формуванні місцевих політик, та запропонувавши шляхи усунення виявлених викликів.

Методологія дослідження базується на методі триангуляції⁵, який спирається на такі підходи:

- 1) Якісний метод. У рамках дослідження були проведені глибинні інтерв'ю з 30 експертами з місцевого самоврядування та аналітиками, а також українськими неурядовими організаціями (НУО), міністерствами та парламентськими комітетами, міжнародними організаціями та посольствами. Понад те, цей документ спирається на результати консультації за участі громадянського суспільства "Шляхи посилення участі громадян у формуванні політик у Донецькій та Луганській областях". Захід відбувся 29 січня 2021 року та зібрав близько 60 учасників з досвідом роботи у різних сферах, які обговорили виклики та можливості для громадської участі у вказаних областях. Попередні висновки дослідження були підтверджені та розширені під час двох 5-годинних дискусій наприкінці березня 2021 року із Донецькою та Луганською робочими групами, до складу яких входять представники влади всіх рівнів та члени громадянського суспільства.
- 2) Кабінетні дослідження. Було здійснено картування прогалин у законодавстві, які негативно впливають на участь громадян, та вивчено перешкоди для повноцінної реалізації демократії участі у Донецькій та Луганській областях. Кабінетні дослідження базуються на аналізі українського законодавства, звітах українських аналітичних центрів, аналітиці ООН, доповідях Ради Європи, опитуваннях громадської думки та результатах відкритих дискусій з відповідних тем.

⁵ Denzin, N.K., & Lincoln, Y.S. (2000). The handbook of qualitative research. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, p. 443, EN.

- 3) Кількісний метод. Для підтвердження якісних даних було проведено кількісне опитування VTF серед 40 представників НУО, які брали участь у вище згаданій консультації за участі громадянського суспільства.

Обмеження: Цей документ не переслідує амбітної мети охопити всі наявні виклики, що впливають на процеси участі громадян у реалізації владних рішень у Донецькій та Луганській областях. Натомість він досліджує ті перешкоди та можливі шляхи їх подолання, які учасники консультацій та співбесід визначили як **пріоритетні й вирішальні для їхньої громадської діяльності**, а також доповнює вже наявну інформацію щодо залучення громадян до участі в місцевому самоврядуванні.

Коментарі:

- Щоб уникнути дублювань зусиль, до документа не було включено питання створення умов для економічного розвитку, які б посилили рівень добробуту та, між іншим, дозволили б місцевим громадам приділяти більше уваги громадському активізму. Зокрема сприяння зростанню малого та середнього бізнесу, а також забезпечення доступу до програм кредитування мешканцям регіону детально розглянуті у концепціях Стратегії економічного розвитку Донецької та Луганської областей, яка має бути схвалена урядом влітку 2021 року⁶. Рішення, які були запропоновані учасниками дискусій в цілому збігаються із позицією авторів Стратегії. Додатково було запропоновано залучати до виховання бізнес-навичок у місцевого населення неурядові організації, які спеціалізуються на проведенні тренінгів, менторстві та пошуку фінансових можливостей для втілення бізнес-ідей⁷.
- Більшість питань, пов'язаних із врядуванням у військово-цивільних адміністраціях (ВЦА), виокремлені у відповідний розділ (що було однією з ключових рекомендацій від мешканців громад на "лінії розмежування"). Водночас певні прогалини у політиках, до прикладу, у сфері політичних комунікацій, є спільними як для ВЦА, так і громад, де відбулися вибори, тому

⁶ [Стратегія економічного розвитку Донецької та Луганщини має діяти з 2022 року](#). Укрінформ, 2021, UA.

⁷ Наприклад, БО "Благодійний Фонд Реалізації ідей" (Севєродонецьк)

Реалізація НДР Nexus шляхом участі громадян та громадянського суспільства у формуванні політик у Донецькій та Луганській областях

деякі розділи розглядають ці обидва формати врядування у Донецькій та Луганській областях разом.

Період проведення:

Грудень 2020 року — березень 2021 року.

II РЕЗЮМЕ

Результати дослідження дозволяють висувати, що громадянське суспільство Донецької та Луганської областей вже залучене у комплексну співпрацю з неурядовим сектором, а також центральними та місцевими органами державної влади, органами місцевого самоврядування (ОМС) й ВЦА та спроможне впливати на владні рішення, зокрема у сфері гуманітарних та розвиткових питань. Водночас задля посилення потенціалу громадянського суспільства у реалізації підходу HDP Nexus українській владі **слід усунути низку бар'єрів**, які стримують потужність цього важливого ресурсу.

- **По-перше**, варто відзначити брак належних умов для розвитку активізму у віддалених та сільських населених пунктах, а також у громадах на "лінії розмежування" — йдеться про доступ до медицини, стан інфраструктури, економічний розвиток, можливість користуватись швидкісним інтернетом тощо. Без поліпшення базових умов життя громадська участь залишатиметься для більшості мешканців другорядним та неочевидним завданням, що підважує можливість залучати громадян до реалізації HDP Nexus у регіоні. До прикладу, без якісного інтернет-зв'язку годі уявити збір підписів під електронною петицією до ОМС щодо посилення якості водопостачання або розвиток дистанційної освіти, яка може стати місточком між школярами та студентами, які мешкають по обидві сторони "лінії розмежування". При цьому варто зважати на те, що державним стратегіям щодо розвитку Донецької та Луганської областей бракує інклюзивності, зокрема вони зазвичай розглядають територію регіону без урахування специфіки життя у ВЦА, де діють унікальні принципи врядування у громаді, формування бюджетів, безпекові стратегії тощо.
- **По-друге**, комунікація органів центральної державної влади з мешканцями Донецької та Луганської областей та щодо ключових питань, пов'язаних із цим регіоном часто оцінюється населенням регіону як неструктурована та недостатньо ефективна. До комунікаційних викликів співрозмовники віднесли брак пояснень щодо критеріїв відбору громад, де були створені ВЦА, неналежну поінформованість населення владою щодо перебігу децентралізації (хто за що відповідає після об'єднання громад), а також з питань зонування під час карантину

та процесу вакцинації від Covid-19. За словами учасників інтерв'ю, київські політики можуть вдаватися до заяв та схвалювати рішення щодо регіону, не дізнавшись думки населення — без проведення публічних та експертних обговорень з власне місцевими мешканцями. Комунікація ОМС та ВЦА з їхніми громадами теж нерідко сприймається жителями як недостатньо відкрита та інклюзивна. Особливих масштабів комунікаційні складнощі набули під час транзитного періоду у громадах, де у першій половині 2021 року створювались ВЦА. Через відсутність об'єкту звернень (голів адміністрацій) питання доступу до медичних, соціальних та адміністративних послуг могли не вирішуватись місяцями. Між тим, недостатня координація інформаційних повідомлень може негативно впливати й на реалізацію програм взаємозв'язку гуманітарних та розвиткових проєктів та ініціатив з миробудування — через непослідовність комунікації у стейкхолдерів НДР Nexus може сформуватися різне уявлення про пріоритети розвитку регіону.

- **По-третє**, на окрему увагу заслуговують можливість, вміння та бажання громадян користуватися механізмами локальної демократії. Обмеження у доступі до інструментів партисипації виявлені у громадах з ВЦА; діють вони наразі й для ВПО. Тим часом, дані дослідження свідчать про те, що саме демократія участі надає громадянам реальні важелі впливу на життя у громаді та, між іншим, може сприяти реалізації гуманітарних та розвиткових програм. Успішні кейси адвокації з низки питань не могли б відбутися без доступу до таких інструментів партисипації, як петиції, звернення громадян, створення органів самоорганізації населення тощо. До прикладу, опитувані повідомляли про випадки, коли місцева влада приставала на звернення громадян щодо налагодження транспортного сполучення до віддалених населених пунктів; розв'язання інфраструктурного питання зрештою допомагало і роботі гуманітарних місій. Нова редакція Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" може полегшити доступ до інструментів участі у громадах з місцевим самоврядуванням, але перспективи демократичного розвитку у ВЦА досі залишаються невиразними. Дослідження також свідчить про необхідність розвивати знання та компетенції активних громадян у сфері місцевого самоврядування, а також вказує на проблему низької мотивації громадян щодо участі у формуванні місцевих політик.

Кого стосується: співпраця органів центральної та місцевої державної влади, ОМС, ВЦА та НУО.

Понад те, робота демонструє, що місцеві НУО володіють належною експертизою як щодо реагування на локальні потреби населення, так і у сфері формування місцевих та національних політик, а також ефективно поєднують у своїй діяльності різні елементи HDP Nexus. Наприклад, коаліція громад на "лінії розмежування" систематично збирає інформацію щодо викликів, з якими стикаються мешканці ВЦА у своєму повсякденному житті, комунікує її з представниками виконавчої та законодавчої влади, гуманітарними організаціями й неурядовими ініціативами, та перетворює ці дані на карту політик з розвитку території та пропозиції зі стійких довготривалих рішень. Водночас коаліція повідомляє про недостатню залученість як її членів, так і загалом мешканців ВЦА у публічні обговорення стратегічних та законотворчих ініціатив, які покликані покращити майбутнє громад на "лінії розмежування". Відтак посилення потенціалу громадянського суспільства має супроводжуватись **активнішим включенням** його членів у програми взаємозв'язку гуманітарних проєктів, ініціатив з розвитку та розбудови миру у Донецькій та Луганській областях.

Кого стосується: органи центральної та місцевої державної влади, ОМС, ВЦА, НУО та міжнародні організації в Україні, які інтегрують принципи HDP Nexus у свою програмну діяльність.

Це спостереження пов'язане і з іншим висновком: залучення громадянського суспільства має бути **скоординованим** між ключовими стейкхолдерами реалізації HDP Nexus в Україні: органами державної влади, ОМС, ВЦА, гуманітарними фондами, неурядовими організаціями та громадськими активістами, а також міжнародними організаціями. Координація зусиль допоможе стримати розпорошення та дублювання ресурсів, а також дозволить досягти максимальної синергії задля кращого втілення проєктів. Зокрема співрозмовники вказували на те, що під час лісових пожеж у Луганській області у 2020 році місцева влада не змогла ефективно скоординувати оцінку потреб і надання гуманітарної допомоги, яка надходила від різних організацій та волонтерів, а також налагодити кризову комунікацію з партнерами, що призвело до нерівномірного розподілу допомоги серед постраждалого населення. Подібні проблеми можна мінімізувати шляхом створення моделей реагування на можливі кризи та розвитку сталих координаційних механізмів, які б уможливлювали постійний діалог між

стейкхолдерами HDP Nexus.

Наостанок варто зазначити, що посилення спроможності громадянського суспільства та активізація залучення його членів до реалізації HDP Nexus потребують належної **фінансової підтримки**, надто коли неурядові організації відкривають для себе нові горизонти у роботі та потребують збільшення ресурсів для змін у програмній діяльності. Наприклад, пілотна ініціатива ОДА зі створення позиції гуманітарних радників при ВЦА спирається переважно на волонтерську підтримку громадських активістів та організацій, які pro bono діляться з представниками влади своєю експертизою у гуманітарній сфері та досвідом роботи з програмами розвитку та миробудівництва. Фінансування цієї підтримки або повноцінної позиції радників підвищує шанси на успішну реалізацію пілота та може сприяти популяризації підходу HDP Nexus у військово-цивільних адміністраціях.

Кого стосується: міжнародні донори.

III КЛЮЧОВІ ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

1) Охорона здоров'я

За словами представниці гуманітарної організації "Лікари світу" (MdM), у Донецькій та Луганській областях є декілька ключових проблем у сфері охорони здоров'я, більшість з яких характерні й для інших регіонів України⁸. Далеко не всі громади **здатні фінансувати медичні послуги коштом місцевого бюджету**. Донедавна фінансування Фельдшерсько-акушерських пунктів (ФАПів) здійснювалось через державний бюджет. Медична реформа внесла істотні зміни в порядок фінансування та існування ФАПів. Відповідно до наказу⁹, первинну медичну допомогу в Україні надають чотири типи закладів: центри первинної медико-санітарної допомоги – 15 000 осіб/ 7 лікарів; амбулаторії групової практики — 3 000 осіб/ 2 лікаря; амбулаторії моно-практики – 1 500 осіб/ 1 лікар; пункти здоров'я — 750 осіб. Лише такі заклади отримують фінансування Національної служби здоров'я України (НСЗУ). Оскільки ФАПи створювалися для обслуговування територій, де проживали від 350 осіб, наразі їхнє фінансування з державного бюджету припинено, і вони мають закритись або перейти на утримання місцевого бюджету. Станом на 2019 рік у Луганській області 67,6% фельдшерських пунктів було розташовано саме в селах із населенням до 750 мешканців¹⁰. Проблема доступу до медичних послуг є більш нагальною для громад на "лінії розмежування". У двадцятикілометровій зоні вздовж "лінії розмежування" розташовано 600 населених пунктів, де мешкають приблизно 3,2 мільйона осіб, які систематично переживають труднощі із доступом до медичної допомоги¹¹.

У системі охорони здоров'я України працюють чимало лікарів **передпенсійного і пенсійного віку**, які в осяжному майбутньому залишать роботу: 50% терапевтів,

⁸ Валерія Боженко, менеджерка з адвокації, "Лікари світу", Консультації з членами Луганської та Донецької робочих груп; 24 та 26.03.2021

⁹ [Наказ "Про затвердження Порядку формування спроможних мереж надання первинної медичної допомоги"](#). Міністерство охорони здоров'я України та Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. 06.02.2018 № 178/24

¹⁰ [Чи потрібні фельдшерські пункти на селі?](#) Урядовий кур'єр. 2019, UA.

¹¹ [Дослідження умов доступу до медичної допомоги на КПВВ](#). БФ "Право на захист", Консорціум ДОСТУП. 2020, UA.

30% педіатрів і 20% сімейних лікарів — пенсійного віку¹². При цьому зберігається дефіцит медичного персоналу (від 40% до 20% в залежності від населеного пункту). Деякі населені пункти, де працює MdM, взагалі не охоплені сімейними лікарями. Наразі ситуація ще гірша через пандемію COVID-19, яка створює додаткові виклики для лікарів похилого віку. Водночас, на думку співрозмовників, Донецька та Луганська області не є привабливими для молодих спеціалістів або лікарів, які б хотіли відкрити власну практику, адже **не створено належних умов, щоб заохочувати лікарів працювати в цьому регіоні**. Заробітна плата лікаря, що працює поблизу "лінії розмежування", не більша за оплату праці медичних працівників, робота яких не пов'язана із ризиком для життя через збройний конфлікт. Брак медичних кадрів у Донецькій та Луганській областях особливо в сільській місцевості негативно впливає на якість послуг, адже конкуренції на ринку майже не має. Прикметно, що навіть там, де місцева влада пропонує лікарям житло та певні надбавки до оплати, медичні працівники переважно відмовляються від пропозицій переїзду, надто коли це невеликий населений пункт, де суспільне та культурне життя не вирує, а якість доріг не дозволяє часто виїжджати до інших міст. Практики залучення інтернів показує, що й вони залишаються у регіоні лише на певний час, 1-2 роки, для отримання першого професійного досвіду, і зрештою їдуть в інші області України¹³. Менш з тим, гуманітарні організації та місцеві НУО адвокатують співпрацю з інтернами як можливе рішення (нехай і тимчасове) але зазначають, що для його втілення необхідно законодавче врегулювання та завершення переговорів з обласними адміністраціями.

Зворотним боком принципу "гроші ідуть за пацієнтом" стало те, що **деякі лікарі зацікавлені насамперед у кількості пацієнтів, а не у якості наданої послуги**. Між тим, за повідомленнями представників гуманітарних організацій, звернення на гарячу лінію НСЗУ нерідко переадресуються у той самий заклад, щодо якого виникли зауваження або скарги, що зрештою не призводить до повноцінного задовільнення скарги з боку пацієнта і не допомагає покращити якість надання послуги у конкретному закладі.

¹² [Підводні камені медичної реформи: результати незалежного дослідження в регіонах](#).

Реанімаційний пакет реформ. 2019, UA.

¹³ Валерія Боженко, менеджерка з адвокації, "Лікарі світу", Консультації з членами Луганської та Донецької робочих груп; 24 та 26.03.2021

Ще одним викликом є **низька обізнаність** населення щодо своїх прав у доступі до медичної допомоги та переваг, які надає медична реформа. Ця проблема тісно пов'язана із тим, що в Україні культура постійного **піклування про власне здоров'я** є недостатньо розвинутою. Як свідчать дані опитування, у разі виникнення хвороби 45,4% дорослих воліють не звертатися по професійну медичну допомогу і натомість вдаються до самолікування¹⁴.

Не можна оминати увагою й питання **прав самих медичних працівників та їхні можливості впливати на формування політик у сфері охорони здоров'я**. Згідно з дослідженням Моніторингової місії ООН з прав людини в Україні, платформа для діалогу між органами виконавчої влади, роботодавцями та працівниками у медичній сфері не використовувалася вже багато років. Водночас профспілки як механізм адвокації прав робітників не працюють належним чином¹⁵: вони нерідко підтримують позицію роботодавців, а не працівників та не мають значного впливу на владні рішення. Місією були зафіксовані непоодинокі випадки утисків та звільнень викривачів серед працівників охорони здоров'я, які через медіа або соціальні мережі повідомляли про недостатній рівень готовності та реагування галузі охорони здоров'я на пандемію COVID-19 і брак безпечних умов праці.

Питання охорони здоров'я у Донецькій та Луганській областях має низку **супутніх проблем**: якість та наявність автомобільних доріг, відсутність сталого інтернет-зв'язку, перебої з водо- та електропостачанням тощо (деякі з цих питань розглянуті в інших розділах роботи).

• Рекомендації

1) У разі, якщо громада воліла б залишити лікарський заклад на своїй території, вона може звертатись по державну субвенцію для фінансування витрат на утримання лікарень та ФАПів. Посилити спроможність громади у забезпеченні населення медичними послугами допоможе співпраця з іншими територіальними громадами (ТГ) та співфінансування послуг, які надаються в їхніх медичних

¹⁴ [Індекс здоров'я. Україна — 2019. Результати загальнонаціонального дослідження](#). Укладачі: Барська Ю., Захожа В., Сахно Ю., Семигіна Т., Степурко Т., Харченко Н. Київ, 2020, UA.

¹⁵ [Briefing note: Impact of the COVID-19 pandemic on healthcare workers in Ukraine February 2021](#). UNHR. 2021, EN.

зкладах. За результатами спілкування БФ "Право на захист" з жителями Світлодарської ТГ виявилось, що деяким мешканцям сіл, які входять до складу громади, зручніше відвідувати не власну лікарню, а ту, яка знаходиться у сусідньому місті Бахмут. Основною причиною цього є логістика: з деяких сіл ближче дістатися до Бахмуту, ніж до Світлодарська¹⁶. Під час консультацій мешканці Світлодарської ТГ також зауважили, що їхні побажання щодо зміни лікарського закладу наразі залишаються на рівні намірів, і послідовної комунікації з цього питання з органами влади вони не проводили. Не обговорювали й конкретні кроки для реалізації своєї ідеї, наприклад, необхідність забезпечити постійне та якісне транспортне сполучення між населеними пунктами. Відтак лише результати опитування гуманітарних організацій не можуть змінити ситуацію, і місцевим жителям **варто доносити свою думку до органів влади, підкріплюючи ідеї реалістичними планами дій та належним обґрунтуванням** — зокрема використовуючи механізми локальної демократії (звернення, петиції, місцеві ініціативи тощо).

Громадянське суспільство може бути важливим **комунікатором та координатором** у процесі заповнення прогалін у медичній сфері та сигналізувати про наявність проблем або можливостей ключовим стейкхолдерам — міністерствам, обласним та районним адміністраціям, громадам та НУО. Красномовним є приклад взаємодії гуманітарної ініціативної групи з Краматорська та громадської активістки, яка, спираючись на свій досвід роботи у громадській раді при ОДА, допомогала волонтерам комунікувати з різними органами влади. Мобільна бригада, до складу якої увійшли декілька кардіологів, мала намір допомагати найбільш вразливим групам населення та тим, хто мешкає у віддалених районах Донецької області, але не володіла достатніми ресурсами для здійснення оцінки потреб. Активістка вирішила звернутися за підтримкою до органів влади та провела перемовини з Ясинуватською районною державною адміністрацією (РДА), в результаті яких були ідентифіковані населені пункти, які потребують допомоги таких спеціалістів найбільше¹⁷. Адміністрація також забезпечила лікарів транспортом задля виїздів. У Луганській області за ініціативи громадськості був створений мобільний додаток "Є

¹⁶ Володимир Орехов, керівник офісу БФ "Право на захист" у Слов'янську, Консультація з членами Донецької робочої групи; 26.03.2021

¹⁷ Ірина Степанова, голова комітету з гуманітарних питань Громадської ради при Донецькій ОДА, Консультація з членами Донецької робочої групи; 26.03.2021

ліки Луганщини", який дозволяє оперативно перевіряти наявність ліків у лікарнях області.

Кого стосується: Міністерство охорони здоров'я України, заклади охорони здоров'я; ОМС, ВЦА; українські НУО.

2) Те, що деякі рішення щодо залучення нових кадрів не завжди працюють або втілюються з обмеженнями, **не означає, що варто відмовлятися від позитивних практик** (пропонувати житло та надбавки лікарям, які працюють у Донецькій та Луганській областях) та **пошуку альтернативних шляхів задля залучення медичних працівників**. Громада, в якій активні мешканці відкривають центр дозвілля/ соціальний хаб / сучасний креативний простір, має більше шансів утримати жителів, включно з лікарями, від переїзду. Прикладом такого культурно-політичного центру є платформа "Тю!" у Маріуполі, яка регулярно організує події з гендерної тематики, питань розвитку сучасного мистецтва, зустрічі із лідерами думок, письменниками, філософами тощо з інших міст та країн, а також проводить артрезиденції для митців з усього світу. Прикметно, що Маріуполь як місце мешкання приваблює українців з інших міст України, зокрема й Києва. Звичайно, проблема з медиками у великій громаді з населенням у майже півмільйона не стоїть так гостро, як, наприклад, у селі на "лінії розмежування". Утім громада, де мешканці адвокатують конструктивні зміни у суспільному житті має більше шансів стати привабливою як для лікарів, так і для інших фахівців. У квітні 2021 року у селищі Новгородське (ВЦА Торецьк) за ініціативою мешканців відкрили соціальний хаб¹⁸, який після зняття карантинних обмежень допоможе розвивати культурне та суспільне життя цієї невеликої громади на "лінії розмежування". Культурним центром, який працює в невеликій ТГ є і фонд ІЗОЛЯЦІЯ, який переїхав у 2020 році з Києва до Соледара в Донецькій області з наміром розвивати місцеве соціально-політичне життя та сприяти суспільним змінам за допомогою художніх та наукових рефлексій¹⁹. До цілей організації належить й осмислення політичних та соціальних подій в Україні через проживання суспільних трансформацій та реформ у нещодавно об'єднаній громаді.

¹⁸ [Інноваційний громадський центр «Український Нью-Йорк» відкрито на Донеччині](#). UNHCR. 2021, UA

¹⁹ IZOLYATSIA: *Soledar*. Website of IZOLYATSIA foundation, 2020, EN

Кого стосується: Міністерство охорони здоров'я України, заклади охорони здоров'я; ОМС, ВЦА; українські НУО; міжнародні донори.

3) Міжнародний досвід гуманітарних місій свідчить, що у віддалених районах, де лікарі не працюють постійно, варто проводити для місцевого населення **тренінги з надання першої допомоги**, виявлення хронічних захворювань та шляхів реагування на невідкладні випадки²⁰. Щоб бути ефективними, такі системи реагування мають розроблятися за ініціативи громади та з її активним залученням. Звичайно, це рішення не є оптимальною та всеохопною відповіддю на проблему браку лікарів, але воно здатне адресувати питання надання невідкладної допомоги та зрештою сприяти соціальній згуртованості населення. У довготривалій перспективі його можна розглядати і як внесок у підвищення медичної грамотності громади та виховання звички піклуватись про своє здоров'я.

Кого стосується: заклади охорони здоров'я; ОМС, ВЦА; гуманітарні організації, українські НУО, активні громадяни.

4) **Контроль якості надання медичних послуг** — це відповідальність і громадян. Через роботу у спостережній, опікунській або наглядовій раді можна по-різному впливати на якість роботи лікарів²¹. До прикладу, до завдань спостережної ради належать дотримання прав та забезпечення безпеки пацієнтів під час здійснення медичного обслуговування, а також контроль за належним розглядом скарг пацієнтів. Понад те, через дорадчі органи громада може внести свої пропозиції щодо покращення діяльності закладу, розробити власні індикатори якості надання послуг, узгодити їх із медичними закладами та моніторити виконання таких показників. Крім того, конкурси на посаду головного лікаря у закладах охорони здоров'я мають проходити прозоро та інклюзивно, з належним урахуванням гендерного балансу. Відкриті конкурси створюють конкурентне середовище для керівників лікарень, дозволяють перемагати новим та інноваційним ідеям та дають громадам можливість брати участь у їх реалізації. Наразі представники громадських організацій запровадили **пілотну платформу** для розміщення інформації про конкурси на посади керівників українських лікарень.

²⁰ [Out of reach: remote and hard-to-access populations](#). World Disasters Report 2018, EN

²¹ [Завантажуйте інфографіку: все про Наглядові, Спостережні та Опікунські ради](#). Громадський простір. 2020, UA

Кого стосується: заклади охорони здоров'я; ОМС, ВЦА; українські НУО; міжнародні донори.

5) Необхідно **популяризувати** переваги медичної реформи, пояснювати її недоліки та ділитися позитивними прикладами розв'язання проблем у сфері охорони здоров'я — як іншим громадам у Донецькій та Луганській областях вдається залучати нових лікарів, покращувати умови життя для медичних працівників (і всієї громади) та винаходити рішення проблем. Поширення таких пояснень та історій варто здійснювати через сайти місцевої влади, локальні медіаресурси, друковані листівки, які можуть розповсюджуватись у місцях збору громадян (Укрпошта, Ощадбанк, центри дозвілля тощо). Також варто проводити креативні кампанії, які б **мотивували мешканців областей регулярно відвідувати лікаря**, своєчасно звертатись по допомогу та усвідомлювати необхідність піклуватися про своє здоров'я. Найефективніше цю культуру дбайливого ставлення до себе можна промотувати серед молодих людей — через роботу молодіжних рад, діяльність НУО у школах та ВНЗ областей.

Кого стосується: Міністерство охорони здоров'я України, заклади охорони здоров'я; ОМС, ВЦА; українські НУО; місцеві медіа.

6) Оскільки відновлення довіри до профспілок як механізму, який має захищати права працівників є проблематичним та довготривалим завданням, медичним працівникам варто шукати нові шляхи для адвокації своїх потреб та покращання політик. Наприклад, створювати **професійні об'єднання** на регіональному та національному рівнях, які б не залежали від конкретного закладу та його керівництва, й до складу яких увійшли як медичні працівники, так і члени громадянського суспільства включно із юристами, експертами з адвокації та комунікації, які б, між іншим, допомагали захищати права викривачів і промотувати необхідні зміни до політик.

Кого стосується: працівники охорони здоров'я, українські НУО.

2) Інфраструктурні проблеми

Недостатнє транспортне сполучення впливає на надання адміністративних послуг, доступ до медичної допомоги та освіти та створює перешкоди для економічного розвитку, включно із туризмом. **Свобода пересування також тісно пов'язана із громадським активізмом, який не має обмежуватись лише територією населеного пункту проживання та потребує мобільності.**

На думку багатьох опитаних, місцева влада досить неохоче фінансує транспортне сполучення до невеликих та віддалених громад. Тому, наприклад, у Луганській області гуманітарна організація [ADRA Ukraine](#) заповнює цю прогалину та організовує безплатний автобус, щоб з'єднати кілька локацій, які залишились без регулярного транспортного сполучення, та надати громадянам можливість отримати соціальні та адміністративні послуги за межами їхнього місця проживання.

Учасники консультацій вважають, що чимало доріг у регіоні перебувають у **критично поганому стані**. Місцеві громади не мають достатньо ресурсів, щоб фінансувати їхній ремонт або відновлення. Плани відновити залізничне сполучення та з'єднати віддалені населені пункти з іншими громадами та сусідніми областями досі не реалізовані, і місцеві мешканці здебільшого не вірять, що це колись станеться²². Незадовільний стан доріг впливає на перспективи економічного розвитку громад, адже навіть постачальники товарів можуть відмовляти віддаленим громадам у співпраці через небажання ризикувати своїм транспортом. Представниця Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України зазначила, що проблема якості доріг перебуває на порядку денному міністерства, зокрема на кошти Європейського інвестиційного банку планується модернізувати 183 км у Луганській області²³.

У документах, які стануть основою Стратегії економічного розвитку Донецької та Луганської областей, **політики щодо ВЦА (включно з інфраструктурними**

²² Консультація з членами Луганської робочої групи; 24.03.2021

²³ [Марта Бухтіярова, генеральний директор директорату стратегічного планування та європейської інтеграції, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Консультація з членами Луганської робочої групи; 24.03.2021](#)

питаннями) не виділені окремо. Територія областей розглядається з огляду на ступінь урбанізованості місцевості, натомість принцип наближення територій до "лінії розмежування" залишається поза увагою аналітиків. Через припинення роботи більшості містоутворювальних підприємств та дію режиму льготного оподаткування у громадах на "лінії розмежування", ВЦА мають значний бюджетний дефіцит та менше можливостей для його зменшення, ніж решта території областей²⁴. Відтак ВЦА заслуговують на окрему увагу при формуванні політик розвитку регіону, надто коли йдеться про сфери, які своїм коштом такі громади фінансувати не зможуть.

- **Рекомендації**

1) Організація транспортного сполучення у громаді належить до сфери відповідальності місцевої влади. Попри те, що міжнародні та національні гуманітарні актори точково намагаються допомогти із розв'язанням цієї проблеми, вони не зможуть постійно бути присутніми на сході України та частково перебирати на себе роботу, яку має виконувати влада — надто, коли проблема не нагальна та потребує систематичного підходу та довготривалих рішень з боку місцевих чиновників та громадськості.

Опитувані повідомляють про декілька випадків успішної громадської адвокації з питань місцевого транспортного сполучення, тож громадам варто продовжувати цю діяльність та докладати зусиль, щоб влада почула їхні голоси. Одним зі шляхів такої адвокації є **використання механізмів участі**, завдяки яким місцеві жителі спілкуються з представниками влади щодо **запровадження нових маршрутів** (петиції, звернення громадян, місцеві ініціативи). Логічним є тут і застосування підходу HDP Nexus. Оскільки гуманітарні організації також зацікавлені в покращенні інфраструктури для здійснення своєї діяльності, вони часто готові надавати представникам громадянського суспільства юридичну допомогу та пояснювати, як складати запити, звернення до влади тощо. Зрештою така співпраця між гуманітарними акторами та громадянським суспільством посилює участь громадян у формуванні місцевих політик та допомагає знайти більш довгострокове

²⁴ [Соблазн авторитарного управления: военно - гражданские администрации в зоне военного конфликта на подконтрольных территориях на Востоке Украины](#). Реуцкий, К., Шукан, Ю. DRA, Восток-SOS, 2019, стр. 10-12, RU

розв'язання проблеми.

Кого стосується: ОМС, ВЦА; українські НУО; міжнародні та українські гуманітарні організації.

2) Концепції Стратегії економічного розвитку Донецької та Луганської областей окреслюють моделі відновлення автошляхів регіону та будівництва й модернізації ключових гілок залізниці — частково коштом державного бюджету, частково із залученням кредитів від міжнародних фінансових установ. Учасники консультацій вважають, що Стратегія лишає поза увагою громади на "лінії розмежування", наполягаючи на тому, що таким населеним пунктам варто надавати субвенції з держбюджету для будівництва та ремонту доріг, а також схвалити урядову програму відновлення інфраструктури, яка була зруйнована внаслідок військових дій. Між тим, процес модернізації критичної інфраструктури може тривати довгий час, але є дії, які належать до компетенції місцевої влади. На місцевому рівні активісти можуть адвокатувати рішення, які не будуть фінансово обтяжливими для бюджетів громад, але допоможуть (наскільки це можливо) покращити якість пересування та зрештою збільшити довіру мешканців до влади. До таких рішень можна, наприклад, віднести ремонт найпроблемніших ділянок доріг, який, між іншим, сприятиме кращому та оперативнішому реагуванню на гуманітарні потреби людей.

Кого стосується: Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство інфраструктури України; Міністерство фінансів України, ОМС, ВЦА; українські НУО.

3) **Розвиток громад на "лінії розмежування"**, включно з інфраструктурним питанням, варто виділити в **окремий розділ** Стратегії економічного розвитку Донецької та Луганської областей (та **будь-яких стратегічних документів щодо розвитку вказаних областей**) та пропонувати рішення, виходячи з особливого статусу врядування у ВЦА: "Такі населені пункти мають розглядатися Стратегією як окремі території з відповідним максимально інклюзивним підходом, враховуючи

значну різницю в умовах розвитку у порівнянні з мирними громадами регіону"²⁵.

Кого стосується: Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство інфраструктури України; аналітики, які долучаються до роботи над стратегіями розвитку Донецької та Луганської областей.

²⁵ Андрій Грудкін, член правління ГО "Сильні громади", керівник проєкту "На лінії зіткнення", коментар до попередньої версії Рамкового документа

3) Обмежений доступ до інтернету та послуг мобільного зв'язку

Диджиталізація є умовою для реалізації громадської активності: "Громадська участь неможлива без інтернету та доріг"²⁶. Понад те, деякі інструменти демократії участі (електронні петиції) доступні лише в інтернеті. **Інтернет розширює можливості для активізму, але також посилює доступ до дистанційної освіти**, що є цінним ресурсом у контексті HDP Nexus: інтернет може допомогти налагодити зв'язок між школярами та студентами, які мешкають по обидві сторони "лінії розмежування". Виходячи із того, що "Школи та університети — це платформи для діалогу для обох сторін"²⁷, НУО "[Фонд "Відкрита політика"](#)" адвокатує на загальнонаціональному та регіональному рівнях спрощення доступу до освіти молоді, яка постраждала внаслідок конфлікту. У партнерстві з міжнародними гуманітарними організаціями фонд також працює над тим, щоб діти та молодь із віддалених регіонів та сільської місцевості Донецької та Луганських областей могли навчатись онлайн. Ключовим питанням у забезпеченні цього доступу залишається можливість користуватись швидкісним інтернет-зв'язком. За повідомленням учасниці консультацій, поганий інтернет-зв'язок залишив багатьох школярів без доступу до освітніх програм під час карантину, який було запроваджено через Covid-19.

Як повідомляють кілька опитаних, низький рівень покриття інтернетом та мобільним зв'язком є більш нагальним питанням для сільських районів, особливо в Луганській області, чия підконтрольна урядові територія менш урбанізована, ніж у Донецькій області. На тлі масштабної диджиталізації у сфері надання **адміністративних послуг** є ризик, що мешканці сільської місцевості та віддалених районів, де покриття оптоволоконними мережами не є належним, будуть обмежені у доступі до таких послуг. На окрему увагу заслуговує й необхідність **підвищувати цифрові навички у населення** — як для можливості користуватися послугами онлайн, так і для посилення медіаграмотності.

Поблизу "лінії розмежування" та у сільській місцевості на громадську активність та якість життя загалом впливає й доступ до безперебійного **мобільного зв'язку**,

²⁶ Інтерв'ю з експертом; 15.01.2021

²⁷ Консультація за участі громадянського суспільства; 29.01.2021

важливість якого значно зросла у часи пандемії. У відповідь на звернення гуманітарної організації до офісу одного з мобільних операторів конкретних пропозицій щодо посилення якості зв'язку від компанії не надійшло²⁸.

• Рекомендації

1) Попри те, що розширення інтернет-покриття може бути складним завданням, особливо в районах уздовж "лінії розмежування" (ризик пошкодження інфраструктури) та у сільській місцевості (питання коштів), цю тему варто розглядати як **один із пріоритетів** розвитку Донецької та Луганської областей та Стратегії **економічного розвитку**. Якісний інтернет не тільки покращить доступ до освіти та посилить перспективи миробудівництва, але також може знизити рівень безробіття та сприяти економічному зростанню громад.

Кого стосується: Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерство цифрової трансформації України, Міністерство розвитку громад та територій України; ОМС, ВЦА.

2) Для посилення громадської участі в умовах обмеженого доступу до інтернету рекомендується **використовувати вже наявну інфраструктуру, наприклад, бібліотеки чи молодіжні центри або центри дозвілля /соціальної згуртованості з якісним інтернет-покриттям та перетворити їхні приміщення на простори для цифрового активізму**²⁹. Варто зазначити, що на думку деяких учасників консультацій, бібліотеки, навіть якщо модернізовані на кошти міжнародних організацій, можуть сприйматись дітьми та молоддю як продовження шкільного та офіційного простору. Як приклад наводилась оновлена бібліотека Соледарської громади, яку молоді люди не бачать органічним місцем для проведення вільного часу і не дуже охоче відвідують³⁰. Натомість є приклади з інших громад, де коштом місцевого бюджету відкривають **сучасні хаби, користування якими є безплатним для членів громадянського суспільства**. Такі простори мають більше шансів стати

²⁸ Володимир Орехов, керівник офісу БФ "Право на захист" у Слов'янську, Консультація з членами Донецької робочої групи; 26.03.2021

²⁹ Інтерв'ю з експертом; 8.1.2021

³⁰ Оксана Саржевська-Кравченко, директорка, МБФ ІЗОЛЯЦІЯ, Консультація з членами Донецької робочої групи; 26.03.2021

популярним місцем для дозвілля та платформами для проведення тренінгів, які б могли зацікавити мешканців громади брати активнішу участь у суспільному житті: "Необхідно створювати **альтернативні простори насамперед у сільській місцевості**, щоб молодь не залишала свої громади у пошуках кращого життя деінде"^(ibid).

Кого стосується: ОМС, ВЦА; українські НУО, міжнародні донори.

3) Для підвищення цифрових навичок слід проводити **тренінги** для місцевого населення — наприклад, на базі бібліотек та центрів соціальної згуртованості, або, за наявності, у новостворених хабах для активістів. Якщо через фінансові причини або карантин немає можливості проводити заходи, варто скористатись ресурсами, які працюють над посиленням цифрової та медіаграмотності населення³¹. Багато з них використовують інфографіку, яку можна надрукувати та розповсюдити в громадських місцях. Державний портал [Дія](#) також пропонує освітні курси та серіали для користувачів із різним досвідом роботи з цифровими платформами.

Кого стосується: ОМС, ВЦА; українські та міжнародні НУО.

4) Переговори з мобільними операторами мають тривати — із залученням держави до цього процесу та оцінкою ризиків пошкодження обладнання через бойові дії або діяльність зловмисників. **Система страхування** військово-політичних ризиків для покращання бізнес-клімату у регіоні, яку пропонує концепція Стратегії економічного розвитку Донецької та Луганської областей, може розповсюджуватись і на об'єкти цифрової інфраструктури.

Кого стосується: Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерство цифрової трансформації України, Міністерство розвитку громад та територій України; ОМС, ВЦА.

³¹ [Інформаційна гігієна або як розпізнати неправдиві новини в інтернеті?](#) ГО «Суспільство і право». 2021, UA

4) Політична комунікація та залучення громадськості до формування місцевих політик

Кілька експертів повідомляли, що місцеві органи влади нерідко демонструють **низький рівень зацікавленості у спілкуванні з членами громади та залученні їх до прийняття рішень**: "Місцева влада може розпочати вирубку лісів, щоб звести на їхньому місці будівлю, навіть не повідомивши членів громади про такі плани, без попередніх консультацій із громадянами"³². Представниця Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України погоджується із тим, що комунікація між місцевою владою та громадами може бути неефективною, а діалог — відсутнім. Як стверджують кілька учасників консультацій, ще однією проблемою є **брак інституційних практик**, зокрема (але не винятково) у ВЦА, де стиль управління може залежати від особистості керівника адміністрації та його ставлення до участі громадян: "Якщо лідер [у ВЦА] є демократом, у громаді працюватимуть електронні петиції, бюджет участі тощо; але це трапляється нечасто"³³. Реалізація багатьох інструментів участі загалом регулюється на місцевому рівні та залежить від рішень ОМС. Згідно з дослідженням 2018 року, лише одинадцять серед двадцяти громад Донецької та Луганської областей мали прийняті та зареєстровані відповідно до законодавства статuti³⁴.

Як представники влади, так і активісти можуть мати складнощі у комунікації одне з одним, що негативно впливає на співпрацю, оскільки "місцеві чиновники іноді ставляться до активних громадян як до ворогів, але вороже ставлення до представників влади спостерігається і з боку активістів"³⁵. Водночас залучення громадян до розв'язання важливих суспільних питань варто розглядати як **ресурс для розбудови довірливих відносин** між чиновниками та громадянами. Зокрема голова Новопсковської ТГ вважає, що популяризація локальної демократії у його громаді допомагає посилити довіру місцевих жителів до влади³⁶. Позитивні

³² Олена Агафонова, БО "Благодійний Фонд Реалізації ідей", Консультація за участі громадянського суспільства; 29.01.2021

³³ Андрій Грудкін, Коаліція прифронтових громад "На лінії зіткнення", Консультація за участі громадянського суспільства; 29.01.2021

³⁴ [Інструменти локальної демократії у громадах Донецької та Луганської областей](#). Точка доступу, стор. 33, 2018, UA

³⁵ Консультація за участі громадянського суспільства; 29.01.2021

³⁶ Консультація з членами Луганської робочої групи; 24.03.2021

приклади відкритої та партнерської комунікації керівництва ТГ з громадянами допомагають зменшити напругу у суспільстві та заручитися підтримкою громади для продовження реалізації реформ. Окрему увагу, на думку голови Новопсковської ТГ, у громаді приділяють вихованню нових поколінь свідомих та відповідальних громадян та залученню молоді до громадських процесів.

Учасники інтерв'ю повідомляли, що ще до реорганізації громад у Донецькій та Луганській областях **розподіл обов'язків** у структурі ОМС, а також між органами влади різних рівнів не обов'язково був логічним та чітким і не завжди комунікувався належним чином. "Пересічному громадянину не завжди зрозуміло, хто за що наразі відповідає. Відповідальність між різними департаментами місцевого самоврядування розмита"³⁷. Під час створення ВЦА, на думку співрозмовників, ситуація погіршилась, і місцеві жителі сприймали перехідний період як певний вакуум влади. З іншого боку, як повідомляють учасники консультацій, під час комунікації з владою громадяни стикаються з певною байдужістю, коли чиновник не може допомогти із проблемою (через те, що це не його відповідальність та до нього звернулись помилково), але й не дає порад щодо виходу із цієї ситуації та не переадресовує на необхідний відділ або спеціаліста³⁸. До офісу БФ "Право на захист" часто звертаються по юридичну консультацію у таких випадках.

Згідно з дослідженням щодо якості води у Донецькій області, яке організація People in Need Ukraine провела у 2020 та 2021 роках³⁹, мешканці області не мають **чіткого розуміння, хто за що відповідає в організації водопостачання**, зокрема яким є розподіл повноважень між державною адміністрацією та приватною компанією-постачальником води. Це створює низку складнощів для тих отримує цю послугу, а також для гуманітарних організацій, які вже сьомий рік поспіль забезпечують водою деякі громади, які не мають доступу до систем водозабезпечення. Дослідження також вказує на низьку поінформованість населення Донецької області щодо якості та заходів з моніторингу показників води. Загалом питання

³⁷ Інтерв'ю з експертом, 15.01.2021

³⁸ Володимир Орехов, керівник офісу БФ "Право на захист" у Слов'янську, Консультація з членами Донецької робочої групи; 26.03.2021

³⁹ [Study on the Quality of Water - 2 in the Government Controlled Area of the Donetsk oblast](#). People in Need Ukraine. 2020, EN

доступу до води не присутнє на порядку денному місцевої влади та повертається у дискурс здебільшого на тлі перебоїв з її постачанням.

На національному рівні, як стверджують кілька учасників інтерв'ю, **бракує послідовної та чіткої комунікаційної стратегії щодо Донецької та Луганської областей та відкритого спілкування з мешканцями регіону**. Йдеться про критерії відбору громад, де були створені ВЦА, про особливості територіальної реорганізації в контексті децентралізації, зонування під час карантину, процес вакцинації тощо. На думку співрозмовників, від київських політиків (навіть якщо вони представляють єдину політичну силу) можуть лунати заяви, які суперечать одна одній, яким бракує вичерпних пояснень та часом логіки — не кажучи вже про те, що ці заяви або стратегічні рішення нерідко схвалюються без обговорень з власне мешканцями регіону. Недостатня координація інформаційних повідомлень може негативно впливати й на реалізацію НДР Nexus, оскільки через неорганізованість комунікації у стейкхолдерів цього процесу може сформуватися різне уявлення про пріоритети розвитку регіону.

Чимало учасників консультацій зазначали, що **Меморандуми** про взаєморозуміння з органами влади різних рівнів (від голови територіальної громади до міністерств) є в більшості випадків дієвим захисним механізмом, який **посилює шанси**, що домовленості, яких було досягнуто за попереднього складу адміністрацій, залишатимуться в силі.

• Рекомендації

Надаючи відповіді на відкрите запитання "Як можна подолати виклики у спілкуванні та співпраці з владою?", учасники опитування VTF здебільшого пропонували усунути такі перешкоди шляхом "ведення діалогу", "спілкування" та "адвокації".

1) **Заходи щодо розбудови комунікаційної спроможності** для представників влади зможуть сприяти більш відкритій взаємодії між можновладцями та членами громади. Утім такі тренінги мають залучати не тільки керівництво громади, але охоплювати й нову аудиторію, зокрема співробітників комунальних підприємств, а також представників департаментів ОМС, ВЦА й ОДА, відповідальних за

спілкування з громадянами.

Кого стосується: ОМС, ВЦА, українські НУО; міжнародні донори.

2) Понад те, події, які **збирають як членів громадянського суспільства, так і представників влади та стимулюють регулярний діалог** між цими сторонами щодо певних політик, також можуть сприяти більш стійкому та конструктивному спілкуванню між НУО та місцевою владою. Окрім заходів, які є обов'язковими для влади і мають залучати громадян, наприклад, звітування міського голови, варто систематично організовувати спільні круглі столи та форуми, а також практикувати проведення неформальних або напівформальних заходів — ділових сніданків, спільних відвідувань культурних подій, зустрічей голови громади з місцевими мешканцями за межами адміністрації.

Кого стосується: ОМС, ВЦА, українські НУО; міжнародні донори.

3) Цікавим форматом, особливо у випадку конфліктної ситуації, може стати залучення до діалогу громадян з владою незалежних **фасилітаторів діалогу**, які б допомагали сторонам почути різні позиції та знайти компромісне рішення⁴⁰. В Україні вже є успішні кейси такої медіації — наприклад, діалоги щодо мови в освіті за участі представників національних меншин, ОМС та громадянського суспільства в Ужгороді, Львові, Одесі та Чернівцях⁴¹. На думку співрозмовників, фасилітований діалог краще промотувати за підтримки міжнародних організацій, до думки яких місцева влада прислухатиметься охочіше, ніж до пропозицій громадськості (ibid).

Кого стосується: ОМС, ВЦА, українські НУО; міжнародні організації.

4) Розбудові діалогу сприятимуть і регулярні **виїзні зустрічі** представників ОМС та ВЦА з мешканцями населених пунктів, що входять до складу громади⁴². Крім того,

⁴⁰ Оксана Ступак, заступниця голови, ГО "Молодь Сходу", дискусія 19.03.2021

⁴¹ [Діалог в місцевих громадах: Рекомендації для органів місцевого самоврядування](#). Інститут миру і порозуміння, Київ 2018, UA.

⁴² Андрій Грудкін, Коаліція прифронтових громад "На лінії зіткнення", Консультація з членами Донецької робочої групи; 26.03.2021

варто було б організувати візити представників обласних державних адміністрацій (ОДА) до віддалених та невеликих громад, особливо на "лінії розмежування". Вітається й участь у таких відвідуваннях представників міністерств та парламентських комітетів. Такі виїзні зустрічі вже відбуваються, і активні громадяни Донецької та Луганської областей цінують можливість напряду поспілкуватись з тими, хто відповідає за формування політик на місцевому та національному рівнях. Як зазначає представниця Марківської громади, виїзне спілкування із громадянами дає голові громади більше інформації щодо потреб населення, дозволяє розбудувати діалог із мешканцями та мотивує можновладців працювати ефективніше⁴³. Влада також стає ближчою до громади, якщо здатна максимально наближати надання адміністративних послуг до отримувачів — до прикладу, завдяки організації виїзних мобільних ЦНАПів до віддалених частин громади. Учасники інтерв'ю згадували і про інтернет як ефективний засіб комунікації, відзначивши, що не всі громади мають кошти на утримання вебсайту і що за відсутності такого ресурсу добре працює зв'язок через соціальні мережі та месенджери⁴⁴.

Кого стосується: Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, ОДА, ОМС, ВЦА, українські НУО.

5) Позитивним прикладом **співпраці влади та громадського сектору** є дослідження, яке Старобільська РДА замовила у місцевої НУО, щоб вивчити можливості задля посилення діалогу з громадянами та розробити нову комунікаційну стратегію⁴⁵. Більшість рекомендацій дослідження згодом були взяті до уваги РДА, яка розпочала використовувати більше інфографіки та відео у своїх повідомленнях, проводити сесії запитань-відповідей та створила свої сторінки у соцмережах. Відтак місцевій владі рекомендується активніше співпрацювати та комунікувати з громадським сектором, щоб краще розуміти потреби населення та винаходити сучасні шляхи взаємодії з громадянами.

⁴³ Консультація з членами Луганської робочої групи; 24.03.2021

⁴⁴ Володимир Орехов, керівник офісу БФ "Право на захист" у Слов'янську, Консультація з членами Донецької робочої групи; 26.03.2021

⁴⁵ Оксана Очкурова, голова, ГО "Центр спільного розвитку "Дієва громада", Консультація з членами Луганської робочої групи; 24.03.2021

Кого стосується: ОМС, ВЦА, українські НУО.

б) Місцевій владі варто більш послідовно **пояснювати громадянам** розподіл обов'язків між різними департаментами, виконавчими комітетами, комунальними підприємствами тощо, а також регулярно інформувати громади про будь-які зміни у своїй роботі, використовуючи різні комунікаційні канали: інтернет (сайт, місцеві медіа), друковані матеріали (зокрема для сільських районів), за можливості, організувати гарячу лінію. Регулярне спілкування між місцевою владою та громадянами особливо актуально для громад, які переживають перехідний період: що робити, якщо створюється ВЦА? Кому адресувати запити в нещодавно об'єднаних територіальних громадах? Також важливо, аби вийшли листівки або методичні матеріали для громадян, які б пояснювали, що таке ВЦА та громада, як це працює та чим вони можуть допомогти⁴⁶.

Кого стосується: ОДА; ОМС; ВЦА, українські НУО.

7) Для посилення комунікаційної політики на національному рівні необхідна **координація інформаційних повідомлень щодо подій у Донецькій та Луганській областях** поміж основних **зацікавлених сторін** з боку влади — Офісу Президента України, Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерства культури та інформаційної політики України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства розвитку громад та територій України, Міністерства цифрової трансформації України, ОДА, ОМС та ВЦА⁴⁷. Оскільки ключовим недоліком комунікації центральної влади щодо Донецької та Луганської областей співрозмовники назвали саме непослідовність та неузгодженість повідомлень від різних політиків, варто було б створити єдиний комунікаційний центр або принаймні посаду, яка б дозволила збирати інформацію від ключових стейкхолдерів та регулярно й послідовно комунікувати її мешканцям регіону усіма можливими засобами — від друкованих газет у сільській місцевості до розповсюдження інформації через локальні медіа та громадянських журналістів

⁴⁶ Олексій Хмара, проєктний менеджер, ACTED, коментар до попередньої версії Рамкового документа

⁴⁷ Вільнюська робоча група надала відповідну рекомендацію до робочої групи, яка працює над Звітом про оцінку варіантів державної політики у Стратегії економічного розвитку Донецької та Луганської областей

регіону. Продумана та стратегічна інформаційна політика заохочуватиме місцевих жителів ставати більш лояльними до уряду та допоможе розбудувати ефективніший діалог між громадами Донецької та Луганської областей та політиками національного рівня. Злагоджена комунікаційна політика створить й кращі умови для імплементації та координації HDP Nexus у регіоні.

8) Оскільки місцева влада може отримувати **недостатньо інформації та роз'яснень щодо змін, які відбуваються у Донецькій та Луганській областях**, регулярна внутрішня комунікація між основними суб'єктами цих трансформацій (Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерством розвитку громад та територій України, ОМС та ВЦА) сприятиме кращій обізнаності місцевих органів влади щодо поточних та запланованих змін у їхніх громадах.

9) Доступ до води є правом людини, визнаним на міжнародному рівні⁴⁸. **Інформованість громад щодо доступу до води та її якості має стати частиною комунікаційних політик**, які ОДА, ОМС та ВЦА впроваджують у громадах Донецької та Луганської областей. ОДА рекомендується проводити регулярні брифінги та звітування щодо водопостачання та організувати тематичні дискусії з громадськістю та експертною спільнотою. Обласним адміністраціям також рекомендується посилити шляхи моніторингу води та регулярно інформувати громадян щодо його результатів, а також заходів із підвищення якості води. Понад те, ОДА має чітко визначити сфери відповідальності всіх ключових акторів, які дотичні до постачання води та моніторингу її якості та вирішення аварійних ситуацій, а також запропонувати ефективний механізм надання та обробки скарг щодо якості води. Громадські організації та активісти також мають виносити питання доступу та якості води на порядок денний у своїх громадах, зокрема й за допомогою інструментів партисипації.

Сфера водопостачання у Донецькій та Луганській областях є привабливою і для **впровадження моделі HDP Nexus**, адже до роботи у цій царині вже залучені як державні адміністрації, так і приватні постачальники, гуманітарні організації та неурядовий сектор. Ключовим моментом є необхідність винайти рішення, які

⁴⁸ [Human rights treaties with explicit reference to safe drinking water and sanitation](#). UNHR, EN

уможливляють не тільки негайне реагування на випадки відключень або погіршення якості води, але й визначать шляхи розвитку цієї сфери — довготривалі заходи із посилення якості питної води та гарантування її стабільного постачання. Не менш важливим є й перерозподіл та координація повноважень між стейкхолдерами, результатом яких має стати збільшення відповідальності державних адміністрацій за забезпечення населення водою.

Кого стосується: ОДА; ОМС, ВЦА, українські НУО.

10) Через рекомендаційний характер впровадження деяких інструментів участі ОМС неохоче залучають громаду до процесу прийняття рішень. Необхідні зміни до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"⁴⁹ та Закону України "Про військово-цивільні адміністрації", щоб **зробити основні інструменти партиципації обов'язковими для використання на місцевому рівні**. Цей крок може надати громадянам можливість брати участь у прийнятті владних рішень незалежно від політичної волі тієї чи іншої адміністрації. Понад те, ця законодавча зміна буде корисною для **розв'язання проблеми надмірно персоніфікованого підходу в управлінні, який практикується деякими представниками місцевої влади**. На думку учасників обговорень, варто не тільки зобов'язати владу впроваджувати інструменти локальної демократії на місцевому рівні, а й передбачити відповідальність за недотримання цієї норми⁵⁰.

Кого стосується: Комітет ВРУ з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, Міністерство розвитку громад та територій України.

11) **Меморандуми про взаєморозуміння** варто популяризувати в громадянському суспільстві як інструмент, що може сприяти стійкій комунікації та співпраці з органами влади різних рівнів. Представники Луганської ОДА зазначили, що підписали такі меморандуми з декількома громадами області. На думку співрозмовників, варто також усвідомлювати, що меморандуми можуть мати й

⁴⁹ Нова редакція Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" [вже пройшла 3 етапи обговорення та має розглядатись ВРУ](#)

⁵⁰ Олена Ніжельська, голова Кризового медіацентру "Сіверський Донець", Консультація з членами Луганської робочої групи; 24.03.2021

Реалізація НДР Nexus шляхом участі громадян та громадянського суспільства у формуванні політик у Донецькій та Луганській областях

суто декларативний характер, тож слід передбачити й запобіжники на випадок, якщо учасники угоди порушать її умови.

Кого стосується: НУО; ОМС, ВЦА, Міністерства.

5) Розвиток компетенцій громадськості

Більшість представників громадянського суспільства, з якими були проведені інтерв'ю, визнають, що у спілкуванні та співпраці з владою обидві сторони можуть досягати кращих результатів. Активним громадянам, незалежно від того, організовані вони в НУО чи діють індивідуально, часто **бракує розуміння того, як функціонують міські /селищні ради, виконавчі комітети, комунальні підприємства, а також ВЦА**. З цієї причини громадяни інколи звертаються із запитом до спеціалістів або органів, які не відповідають за конкретне питання, що може призвести до негативного сприйняття громадян владою.

Понад те, оскільки чимало НУО Донецької та Луганської областей були створені в часи надзвичайних викликів 2014 року і в перші роки конфлікту були зосереджені на вирішенні невідкладних (часто гуманітарних) потреб, деякі з них **не змогли отримати достатнього досвіду у використанні інструментів місцевої демократії**. Йдеться не лише про вибір відповідного механізму участі, а й про використання специфічної / юридичної мови для правильного складання запиту та можливість заручитися підтримкою громади для промоції цього запиту та ефективно комунікувати його цілі на широкий загал. Недостатня експертиза щодо використання інструментів участі, а іноді навіть їх неправильне використання / зловживання ними (електронні петиції, звернення, якими буквально бомбардують чиновників з будь-якого приводу) також можуть призвести до ситуації, коли державні службовці сприймають активістів негативно. НУО в Луганській та Донецькій областях регулярно проводять тренінги з розбудови спроможності для розв'язання зазначених проблем, і роботу у цьому напрямку варто продовжувати.

• Рекомендації

1) Для посилення обізнаності членів громадянського суспільства щодо функціонування ОМС та ВЦА та розподілу обов'язків між їхніми підрозділами, а також щодо належного використання інструментів партиципації варто організовувати **тренінги з відповідної тематики**. Під час таких заходів НУО можуть краще ознайомитись як із роботою місцевих органів влади, так і дізнатися про те, як влаштоване місцеве самоврядування та як працює демократія участі в інших

країнах.

Кого стосується: ОМС, ВЦА, українські НУО та експерти, які спеціалізуються на місцевому самоврядуванні, а також міжнародні організації, які можуть представити найкращі практики місцевого самоврядування зі своїх країн.

2) Для проведення тренінгів важливо **залучати нову аудиторію**, адже подібні заходи часто відвідують ті самі учасники. Вітається вихід у нові місця — підприємства, заводи, установи, навчальні заклади (школи, технікуми, університети) та активніша робота у соцмережах (розробка/ промоція навчального курсу з місцевого самоврядування / роботи ВЦА). "Крім того, самі адміністрації можуть перейти від режиму "захисту" до стратегії "відкритості". Наприклад, можна проводити заходи у форматі **"Один день у ВЦА"**, коли група відвідувачів пересувається структурними підрозділами адміністрації та спостерігає за роботою чиновників, причому чиновники можуть залучити когось з візитерів до роботи, спитати пораду тощо. Аналогічний формат може спрацювати і для комунальних підприємств"⁵¹.

Кого стосується: ОМС, ВЦА, навчальні заклади, підприємства; українські НУО.

3) Вихід у нову аудиторію можливий і завдяки створенню владою своїх **онлайн-представництв** у соціальних мережах, не обмежуючись лише Фейсбуком. Наприклад, Інстаграм, Твітер або Тік-ток також можуть слугувати платформами для ознайомлення громадян із роботою органів влади. У створенні контенту та співуправлінні цими акаунтами громадам можуть допомогти молодіжні ради або активні громадяни з-поміж молоді. Важливо, щоб соціальні мережі не тільки односторонньо інформували про діяльність органу влади, а й стали простором інтерактивної комунікації з громадянами, наприклад, коли мер міста не тільки цікаво й креативно описує свої робочі будні, інформує про ключові зміни у житті громади, запрошує на публічні заходи, але також відповідає на запитання, проводить опитування та челенджи тощо.

⁵¹ Андрій Грудкін, член правління ГО "Сильні громади", керівник проекту "На лінії зіткнення", коментар до попередньої версії Рамкового документа

Кого стосується: ОМС, ВЦА, молодіжні ради; українські НУО.

4) **Стажування** громадськості, включно із молоддю, у структурних підрозділах ОМС та ВЦА сприятиме кращому розумінню того, як функціонує місцеве самоврядування та врядування у військово-цивільних адміністраціях та виховуватиме нове покоління активних громадян. Стажування може відбуватись за курсом, розробленим ресурсними центрами розвитку громадянського суспільства разом із представниками влади та залучати громадян до участі у засіданні постійних комісій, сесій міської /селищної рад, роботи з нормативно-правовими документами та підготовки відповідей на звернення мешканців громади. Курс також може передбачати конкурс та втілення проєктів, спрямованих на вирішення комунальних потреб. Програми стажування дозволять її учасникам отримати досвід у місцевому самоврядуванні та мотивуватимуть їх переходити працювати у виконавчу владу або брати участь у місцевих виборах.

Кого стосується: ОМС, ВЦА, молодіжні ради, українські НУО.

6) Ініціативність громадян

Зауваження від кількох співрозмовників: місцеве населення часто демонструє **низький рівень громадської участі**, незацікавленість у процесах формування місцевих політик та пасивність у питаннях комунікації з владою⁵². Як повідомила представниця Бахмутської ТГ, попри те, що в громаді діє бюджет участі, регулярно проводяться конкурси соціальних проєктів та доступне використання петицій, охочих взяти участь у житті громади мало: з-поміж 58 НУО, зареєстрованих в Бахмуті, лише декілька є активними учасниками суспільних процесів⁵³.

Низьку активність громадськості частково можна пояснити відсутністю історій успіху про власний досвід взаємодії з місцевою владою — у медіапросторі надто мало позитивних прикладів вдалої комунікації з чиновниками або кейсів ефективної адвокації суспільних питань. Бракує блогерів, які мешкають у громадах, промотують та пояснюють використання певних інструментів локальної демократії та діляться успішним досвідом спілкування з владою. За словами експерта, за останні роки міжнародні донори значно **зменшили фінансову підтримку регіональних медіа**, включно із журналістськими розслідуваннями⁵⁴. Це призвело до змін на регіональному медіаринку, адже чимало журналістів перейшли на роботу в інші сектори, наприклад у комерційні видання, або переїхали у великі міста, щоб отримати альтернативні можливості працевлаштування.

• Рекомендації

1) **Історії успіху** (з прикладами з інших громад та областей) про розв'язання проблем за допомогою механізмів участі, конструктивне спілкування з представниками влади та переваги самоорганізації громадян варто популяризувати через незалежні місцеві медіа та блогерів, враховуючи обмеження з доступом до інтернету, які існують у сільській місцевості. Це може збільшити довіру громадян до влади та мотивувати їх до більш активної участі у громадському

⁵² Яна Літвінова, голова міської ради, Старобільська міська рада, дискусія 17.03.2021 у Северодонецьку

⁵³ Консультація з членами Донецької робочої групи; 26.03.2021

⁵⁴ Порядок денний громадянського суспільства в Україні. Дискусія організована Institute for War and Peace Reporting, 21.04.2021

житті⁵⁵. Історії успіху важливі ще з двох причин: мешканці громад поблизу "лінії розмежування" постійно перебувають у стресовій ситуації та потребують обнадійливих повідомлень; крім того, приклади позитивних зрушень допоможуть створити наративи, альтернативні медіапродукту та новинам з невідконтрольних уряду територій, які часто дивляться у Донецькій та Луганській областях⁵⁶. Щодо формату комунікації, учасники консультацій радять придивитись до подкастів⁵⁷, які набувають все більшої популярності і не вимагають сталого інтернет-зв'язку для їхнього створення. Подкасти також можна завантажити в будь-якій локації, де є інтернет, і прослухати згодом.

Кого стосується: місцеві медіа та блогери, а також неурядові організації, які фінансово підтримують регіональні медіа та проводять тренінги з розбудови спроможності громадянських журналістів.

2) Зараз, коли у місцевих бюджетах залишається більше податкових надходжень, ніж до початку децентралізації, ініціативи громадського контролю та **увага медіа до роботи органів влади має вирішальне значення** щонайменше з двох причин. По-перше, висвітлюючи позитивні досягнення, зумовлені збільшенням фінансової спроможності громад, журналісти допомагають зміцнити довіру до місцевої влади та мотивують громадян ставати частиною цих процесів та пробувати сили у формуванні політики. По-друге, увага з боку медіа тримає державних службовців у тонусі, сприяє прозорості роботи та реагуванню на потреби громадян. З цих причин рекомендується переглянути політику донорів та відновити фінансову підтримку регіональних медіа, включно з репортерами, громадянськими журналістами та інфлюенсерами.

Кого стосується: місцеві журналісти, міжнародні організації, міжнародні донори.

3) Серед причин, чому у Донецькій та Луганській областях не так багато блогерів,

⁵⁵ Вільнюська робоча група надала відповідну рекомендацію до робочої групи, яка працює над Звітом про оцінку варіантів державної політики у Стратегії економічного розвитку Донецької та Луганської областей (медіа як платформа популяризації ідеї підприємництва)

⁵⁶ Тетяна Красько, секретар селищної ради, учасниця Коаліції "На лінії зіткнення", Консультація з членами Донецької робочої групи; 26.03.2021

⁵⁷ Оксана Саржевська-Кравченко, директорка, МБФ ІЗОЛЯЦІЯ, Консультація з членами Донецької робочої групи; 26.03.2021

варто відзначити не тільки недостатнє фінансування чи брак експертних знань, а й також **ризиків, пов'язаних з висвітленням конфліктних питань** та, певною мірою, **небажання місцевих жителів виділятися**⁵⁸. Нетворкінг з громадянськими журналістами з інших країн світу, що також постраждали внаслідок конфлікту, може бути корисним, оскільки допоможе створити простір для вільного спілкування та обміну досвідом. Репортери з інших держав можуть ділитися з українськими блогерами своїми історіями роботи з громадою та шляхами висвітлення чутливих тем, механізмами розвитку власного медіа та стратегіями фізичної та цифрової безпеки, що мотивуватиме громадянських журналістів з України активніше висвітлювати на своїх платформах події з життя громади. Одним з варіантів такого нетворкінгу є проведення медіафорумів, бажано офлайн та на території Донецької та Луганської областей. Захід можна провести й у форматі членджу, де журналісти та медіаексперти з України та інших країн світу отримають завдання та мають за обмежений час створити, наприклад, лонгрід про місцеву громаду.

Кого стосується: місцеві журналісти, міжнародні організації, міжнародні донори.

3) Слід також **продовжувати навчання членів громадянського суспільства**— проводити мотиваційні тренінги, ділитися історіями успіху та практиками запобігання вигоранню, а також виховувати нові покоління свідомих громадян. Для проведення подібних заходів можна послугоуватись потужностями місцевих НУО, які діють як ресурсні центри для проведення подібних заходів (а також подій з іншої тематики) та мають на меті активізувати громади.

Кого стосується: українські та міжнародні НУО.

4) Серед причин низької зацікавленості громади в обговоренні суспільно важливих питань співрозмовники вказували й на **пасивну позицію влади**, яка не завжди готова надавати пояснення своїм діям⁵⁹. Наприклад, такі документи, як стратегії соціального та економічного розвитку публікують на сайті громади, але охочих коментувати небагато або взагалі може не бути — через брак специфічних знань у

⁵⁸ Інтерв'ю з експертом; 8.1.2021

⁵⁹ Андрій Грудкін, член правління ГО "Сильні громади", керівник проекту "На лінії зіткнення", Консультація з членами Донецької робочої групи; 26.03.2021

місцевих жителів та використання укладачами текстів складної лексики. Щоб заохотити мешканців громади взяти участь в обговоренні, владі варто проводити презентації запропонованої стратегії, використовуючи зрозумілу мову та наводячи приклади, відповідати на запитання громадян та розповсюджувати презентаційні матеріали з поясненнями на якомога більшій кількості медіаресурсів. Водночас відсутність таких дій з боку влади не зменшує відповідальності громадян, які можуть самостійно ознайомитись із принципами формування стратегій та інших важливих для громади документів, зокрема відвідуючи тренінги з відповідної тематики.

Кого стосується: ОМС, ВЦА, українські НУО.

7) "Два різні громадянські суспільства"⁶⁰

На запитання "Якими є для вас бажані форми співпраці з громадянським суспільством?", представники як Донецької, так і Луганської ОДА відповіли, що таким форматом є комунікація з громадськими радами. Було зазначено, що цей консультативно-дорадчий орган не є ідеальним, але він здатний тримати чиновників у тонусі. На думку співрозмовника, до недоліків рад можна віднести те, що після обрання вони нерідко втрачають зв'язок з громадою і пропонують рішення, які далекі від реального життя громадян.

Чимало експертів у сфері самоврядування, а також деякі учасники консультації висловили **занепокоєння щодо природи діяльності деяких НУО**, особливо тих, які представляють громадянське суспільство у секторальних (молодіжних, громадських) радах при державних адміністраціях. Як стверджували кілька інтерв'ююваних, іноді такі ради складаються з лояльних до влади активістів та організацій, метою яких може бути легітимізація наративів адміністрацій та підважування порядку денного незалежного громадянського суспільства.

Інша проблема полягає в тому, що "громадська рада може бути дуже опозиційною до органів влади й орієнтована **не на діалог, а на конфронтацію**"⁶¹ (для рекомендацій див. пункт "**Політична комунікація та залучення громадськості до формування місцевих політик**"). Водночас є зауваження і щодо активності громадян. Як зазначає представниця Громадської ради при Донецькій ОДА, далеко не всі члени ради відвідують засідання та активно беруть участь в обговоренні питань, іноді складно навіть сформулювати кворум для схвалення рішень органу⁶² (див. "**Ініціативність громадян**").

• Рекомендації

1) Для зменшення ризику наповнення громадських рад представниками провладних організацій / лояльними владі активістами варто надавати процесу

⁶⁰ Консультація за участі громадянського суспільства; 29.01.2021

⁶¹ Інтерв'ю з експертом; 18.12.2020

⁶² Ірина Степанова, голова комітету з гуманітарних питань Громадської ради при Донецькій ОДА

формування громадських рад більшої публічності та детально інформувати про етапи проведення відбору на максимальній кількості місцевих медіаресурсів та у соцмережах. На вебсайті адміністрації рекомендується проводити відкрите онлайн обговорення щодо кандидатур. До складу ради, яка проводить цей конкурс, можуть увійти не тільки представники адміністрації й місцеві неурядові організації, але й українські та міжнародні експерти з місцевого самоврядування. При формуванні рад також важливо врахувати принципи інклюзивності та гендерної збалансованості.

Кого стосується: ОДА, ОМС, ВЦА; українські та міжнародні НУО.

2) **Для збереження зв'язку з громадою**, від імені якої діє рада, варто проводити регулярні виїзні засідання дорадчого органу у різних населених пунктах. До участі у засіданнях рекомендується запрошувати також представників адміністрацій (зокрема співробітників департаментів інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю), які разом з членами громадської ради можуть організувати дискусії з питань, які турбують мешканців найбільше та проводити опитування щодо бажаних форм громадської участі у процесі прийняття рішень у громаді.

Кого стосується: ОДА, ОМС, ВЦА; українські НУО.

8) Військово-цивільні адміністрації: особливий формат врядування

Голів місцевих ВЦА не обирають громадяни; натомість їх призначають керівники обласних ВЦА. Саме тому, згідно зі звітом, **стиль управління керівників ВЦА може бути досить авторитарним**, а їхня діяльність — закритою для моніторингу з боку місцевих жителів⁶³. За словами кількох активістів, управління у ВЦА здебільшого побудовано навколо особистості керівника, тому комунікація та співпраця адміністрації з громадянами часто залежить від політичної волі конкретної людини. На думку учасниці консультацій, у ВЦА міста Северодонецьк громадськості відкриті лише три шляхи для впливу на дії влади: особистий прийом (цей механізм працює з певними обмеженнями), мирний протест та судові позови⁶⁴.

У багатьох ВЦА **немає статутів** територіальних громад, положень про певні механізми місцевої демократії; часто відсутня інформація на вебсайтах щодо наявних можливостей брати участь у розробці політик⁶⁵. У деяких ВЦА взагалі **немає сайтів**, і в інтернеті неможливо знайти електронну пошту, на яку громадяни могли б надсилати свої запити.

Разом із тим, заступник голови ВЦА міста Авдіївка повідомив під час заходу, що **адміністрація розглядає всі звернення громадян, але підтримує лише конструктивні** пропозиції та такі, які мають достатнє обґрунтування та належну підтримку громади⁶⁶. Наприклад, якщо йдеться про встановлення пам'ятника, треба зважувати на те, скільки людей його побачать, чи вважають інші мешканці району цю споруду необхідною, ознайомитись із детальними поясненнями щодо важливості цього пам'ятника тощо. Прикметно, що цю думку підтримав і представник громадськості, який зауважив, що у прикладі з пам'ятником громада мала б подати конкретні пропозиції (можливо у формі петиції) та

⁶³ [Соблазн авторитарного управления: военно - гражданские администрации в зоне военного конфликта на подконтрольных территориях на Востоке Украины](#). Реуцкий, К., Шукан, Ю. DRA, Восток-SOS, 2019, RU

⁶⁴ Олена Ніжельська, голова Кризового медіацентру "Сіверський Донець", Консультація з членами Луганської робочої групи; 24.03.2021

⁶⁵ [Аналіз механізмів участі членів територіальних громад в місцевому самоврядуванні](#). Точка доступу, 2019, UA

⁶⁶ Консультація з членами Донецької робочої групи; 26.03.2021

продемонструвати, що ця ідея спирається на суспільну підтримку⁶⁷. Погоджуючись із тим, що в більшості ВЦА не створені громадські ради, представник Авдіївської ВЦА поділився інформацією про те, що його адміністрація планує створити платформу за участі громадянського суспільства. Під час обговорень був згаданий приклад ВЦА м. Щастя, де активно працює громадська рада.

На думку учасників дискусії щодо Закону про ВЦА, **управлінські компетенції керівників адміністрацій** заслуговують на окрему увагу⁶⁸. Керівниками ВЦА є військові, які зазвичай мають доволі обмежений досвід управління та не завжди мали можливість брати участь у тренінгах з менеджменту. Водночас під час консультації представник ВЦА міста Авдіївка зауважив, що кандидати на посаду голів адміністрацій проходять чимало перевірок та аудитів, тому їхні менеджерські навички не мають викликати сумнівів у громадськості. Крім того, у складі адміністрації працюють колишні представники ОМС, які володіють усіма необхідними компетенціями для роботи на своїх позиціях у ВЦА⁶⁹.

Попри тимчасовий характер ситуації (яка, утім, подекуди тривала декілька місяців), слід згадати і **питання перехідного періоду** у створенні нових ВЦА: громадяни повідомляли про перебої у наданні соціальних та медичних послуг, регулярне відключення електроенергії та бюджетні проблеми⁷⁰ — умови, в яких громадський активізм не зможе органічно розвиватись.

Створення ВЦА призвело до ліквідації сільських та селищних рад, які існували десятиліттями і були представницькими органами громад сіл та селищ. На відміну від громад, які сформувалися внаслідок реформи децентралізації та в яких відбулися вибори, жителі сіл та селищ у громадах з ВЦА **не матимуть свого представництва** — депутатів для захисту інтересів свого села/селища. Не матимуть вони навіть **комунікатора** з адміністративним центром громади в особі старости⁷¹.

⁶⁷ Андрій Грудкін, член правління ГО "Сильні громади", керівник проекту "На лінії зіткнення", Консультація з членами Донецької робочої групи; 26.03.2021

⁶⁸ Дискусія щодо Закону України про ВЦА, організована Восток-SOS 13.01.2021

⁶⁹ Консультація з членами Донецької робочої групи; 26.03.2021

⁷⁰ [Щодо ризику зупинення надання медичних та соціальних послуг у Станично-Луганській, Широківській та Нижньотеплівській об'єднаних територіальних громадах \(ОТГ\), включених до Щастинського району, а також в інших ОТГ поблизу лінії розмежування. Спільна заява неурядових організацій, що надають гуманітарну допомогу на Сході України, 2021; Огляд гуманітарної ситуації, січень 2021. ОСНА; EN](#)

⁷¹ Андрій Грудкін, член правління ГО "Сильні громади", керівник проекту "На лінії зіткнення", коментар до попередньої версії Рамкового документа

Мешканці у сільській місцевості звикли ходити до голів сільських рад, щоб розв'язувати свої проблеми; тепер замість них будуть ВЦА, причому деякі з них будуть створені в сусідньому населеному пункті. На думку багатьох опитаних, це ускладнює взаємодію з владою, особливо з урахуванням проблем у сфері інфраструктури та інтернет-покриття у сільській місцевості.

Як вважають кілька учасників консультацій, базові потреби, такі як безпека та їжа, є пріоритетами для мешканців громад поблизу "лінії розмежування", і вони зазвичай не достатньо обізнані щодо можливостей, які надає місцева демократія — за винятком небагатьох активістів та неурядових організацій: **"ВЦА - не про розвиток. Це про задоволення основних потреб"**⁷². Значний внесок у промоцію доступу до локальної демократії для громад з ВЦА зробила Коаліція прифронтових громад "На лінії зіткнення", яка також пропонує довгострокові рішення у сфері розвитку. Представники коаліції розробили та адвокатують на місцевому та національному рівнях Дорожню карту розвитку місцевих громад із думкою про те, що поліпшення добробуту громадян допоможе створити ї більш сприятливе середовище для участі громадян у житті громади. Карта включає, зокрема, такі компоненти: розширення можливостей для розвитку; створення стимулів для бізнесу та розвиток інфраструктури⁷³.

Співрозмовники також неодноразово наголошували на тому, що необхідно створити **справедливіші умови життя** для мешканців територій поблизу "лінії розмежування". Попри небезпечні умови для життя та роботи у безпосередній близькості до бойових дій громади на "лінії розмежування" не мають належного соціального захисту та компенсацій за фізичну та моральну шкоду від перебування у постійній небезпеці. Комунальні працівники, які ліквідують аварії під обстрілами, медичні працівники, які працюють не тільки в небезпечних умовах, а й мають надавати послуги попри перебої з водо- та електропостачанням, часто без доступу до інтернету та мобільного зв'язку, вчителі, представники ВЦА тощо — всі вони зазвичай отримують оплату, не вищу за зарплатню, яку мають їхні колеги в інших українських громадах, де безпекова ситуація набагато краще. Попри те, що Кабінетом Міністрів України встановлені надбавки за роботу з особливими

⁷² Інтерв'ю з експертом; 22.12.2020

⁷³ Дорожня карта місцевого розвитку громад на лінії зіткнення 2020-2022. [Коаліція прифронтових громад "На лінії зіткнення"](#), UA

умовами праці у Донецькій та Луганській областях (до 50% від розміру окладу)⁷⁴, співрозмовники повідомляли про те, що їм відомі чисельні випадки, коли ані медики, ані комунальники не отримували жодних пільг.

Учасники консультацій також наводили приклад законодавчої врегульованості статусу гірського населеного пункту, мешканці якого мають право на пільги (20% надбавка до пенсій, стипендій, усіх видів державної матеріальної допомоги, збільшення тарифних ставок і посадових окладів працівників на 25%)⁷⁵.

- **Рекомендації**⁷⁶

1) На думку більшості опитаних, **ВЦА мають потенціал стати більш демократичними та відкритими до своїх громад**. Для посилення перспектив місцевої демократії у громадах уздовж "лінії розмежування" необхідні зміни до Закону України "Про військово-цивільні адміністрації" — теза, з якою згодні як члени громадянського суспільства, так і представники влади. Причому мешканці ВЦА наполягають на тому, щоб їх активніше залучали до публічних консультацій щодо життя в їхніх громадах, включно з обговоренням змін до Закону України "Про військово-цивільні адміністрації". Приклад для наслідування — інклюзивні консультації з громадськістю, які провів Комітет ВРУ з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування під час роботи над новою редакцією Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Зміни до Закону можуть включати **такі пропозиції**:

⁷⁴ [Постанова Кабінету Міністрів України](#) "Про особливості оплати праці працівників, які беруть участь у забезпеченні проведення антитерористичної операції, працівників, які залучаються до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки та оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, а також працівників державних і комунальних установ, закладів, організацій, які фінансуються з бюджету і розміщені в населених пунктах, що розташовані на лінії зіткнення", № 708, 2018, UA

⁷⁵ [Щодо надання пільг громадянам, які отримали статус особи, що проживає і працює \(навчається\) на території населеного пункту, якому надано статус гірського](#). Сайт Верховної Ради України. 2009, UA

⁷⁶ Рекомендації щодо посилення громадської участі були надані Комітету ВР з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування задля внесення змін у Закон України "Про військово-цивільні адміністрації"

— **Збільшити вплив громадських рад на дії влади.** Часто керівники ВЦА вже мають більш-менш тісний контакт не лише з лікарнями та школами, а й з місцевими НУО, підприємствами, партіями та медіа. Ці відносини можуть бути офіційно оформлені шляхом створення постійних консультативних рад при ВЦА, до складу яких увійшли б також представники гуманітарних організацій. ВЦА можна зобов'язати звертатися за консультацією до таких громадських рад щодо всіх рішень, які стосуються життя громади, таких як гуманітарні потреби, житло, транспорт, освіта, охорона здоров'я (і меншою мірою — з питань, що стосуються питань безпеки та оборони)⁷⁷. Цей механізм допоможе зменшити надмірну персоніфікованість врядування у деяких ВЦА та розбудувати систему управління, яка більше враховує думку громадян і сприяє формуванню інституційних практик в управлінні.

За повідомленням учасниці консультацій, робочі групи з громадської безпеки та соціальної згуртованості, ініційовані ПРООН, можуть стати платформою для створення дорадчих органів у ВЦА, адже вони вже мають необхідні контакти та напрацьовані механізми комунікації з адміністраціями та залучають до своєї роботи активних громадян, здатних сприяти формуванню зважених владних рішень⁷⁸.

— Запровадити та промотувати **використання інструментів демократії участі.** Окрім згаданих громадських рад, такі механізми, як звернення громадян, петиції тощо можуть використовуватися більш систематично.

— Ввести механізм **публічного звітування керівника ВЦА** (за аналогією зі звітуванням міського голови). Цей інструмент часто використовується мерами досить формально, але звичка звітувати перед громадою може підвищити відчуття відповідальності керівника перед громадянами, а мешканцям ВЦА продемонструвати, що вони здатні впливати на дії влади.

— Запровадити **процедуру громадського аудиту діяльності ВЦА та, за**

⁷⁷ "Конфлікт не заморожений". Звіт за результатами міжнародної моніторингової місії до Луганської та Донецької областей. Восток-SOS; DRA. 26.01.2021, UA

⁷⁸ Ірина Степанова, голова комітету з гуманітарних питань Громадської ради при Донецькій ОДА, Консультація з членами Донецької робочої групи; 26.03.2021

можливістю, окремого механізму з подання скарг, яка б дозволяла громадянам повідомляти про неправомірні дії представників адміністрації в штаб Операції Об'єднаних сил. Такі скарги можуть стосуватися випадків хабарництва, кумівства або перевищення повноважень з боку керівників ВЦА та інших співробітників адміністрації.

Після консультацій з громадськістю та представниками влади було вирішено відмовитись від ідеї запровадити механізм зворотного зв'язку для місцевих жителів, щоб вони могли висловити свою думку щодо кандидатур, яких призначають на посаду керівника ВЦА. Більшість опитуваних вважає, що це, по-перше, значно затягуватиме процес призначення голів і поглибить кризу перехідного періоду⁷⁹. По-друге, такий механізм щодо кандидатур мало ймовірно впровадити через те, що зазвичай ОДА призначають керівниками ВЦА військових з інших регіонів. Відтак ставлення місцевої громади до нового голови може бути сформоване скоріше за принципом "свій/чужий", ніж з урахуванням об'єктивних професійних якостей кандидата⁸⁰.

Кого стосується: Комітет ВРУ з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, ВЦА, українські НУО.

2) Для налагодження комунікації місцевої влади з громадянами рекомендується **створити сучасні сайти для ВЦА**, які не мають онлайн-представництва та **зобов'язати всі ВЦА публікувати на своїх сайтах контакти** для звернень громадян. Враховуючи диджиталізацію та розширення інтернет-покриття у країні, інвестиція у власний вебресурс є цілком виправданою та такою, що допоможе посилити участь місцевих жителів у громадському житті.

Кого стосується: Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, ВЦА; міжнародні

⁷⁹ Олексій Хмара, проєктний менеджер, ACTED, коментар до попередньої версії Рамкового документа

⁸⁰ Андрій Грудкін, член правління ГО "Сильні громади", керівник проєкту "На лінії зіткнення", коментар до попередньої версії Рамкового документа

донори.

3) Думки громадськості та керівництва ВЦА збігаються, коли йдеться про звернення громадян до влади з пропозиціями. Незалежно від того, за допомогою якого інструмента участі відбуватиметься комунікація між активістами та ВЦА, будь-які ідеї мають бути чітко та зрозуміло викладені та підкріплені даними, за можливості — світлинами та прикладами з інших громад. Якщо під пропозицією будуть підписи інших мешканців, це продемонструє, що звернення спирається на підтримку громади та дійсно може змінити її життя на краще.

Кого стосується: ВЦА, українські НУО, члени громадянського суспільства.

4) Посилити **управлінські компетенції** керівників ВЦА можна шляхом організації тренінгів з питань менеджменту та комунікації. Ключовим моментом є бажання брати участь у подібних заходах, особливо враховуючи високу навантаженість, адже керівники адміністрацій одноосібно ухвалюють більшість владних рішень у громаді. На думку представниці НУО, якщо заходи з розбудови спроможності будуть частиною більшого міжнародного проекту та матимуть участь у тренінгах умовою для залучення у проект, це може мотивувати голів адміністрацій знайти час для підвищення своїх компетенцій⁸¹. Альтернативою тренінгам може бути створення аналогів "**школи мерів**", або "**школи місцевого самоврядування**" для ВЦА.

Кого стосується: ВЦА, українські НУО, члени громадянського суспільства; міжнародні НУО.

5) Попри тимчасовий характер проблем, які виникли під час формування нових ВЦА, **питання перехідного періоду варто дослідити** та зробити висновки на майбутнє (особливо, враховуючи те, що створення ВЦА на деокупованих територіях може бути однією з перехідних моделей врядування)⁸². Для запобігання подібним кризовим явищам під час створення нових ВЦА потрібно провести якісну

⁸¹ Олена Ніжельська, голова Кризового медіацентру "Сіверський Донець", Консультація з членами Луганської робочої групи; 24.03.2021

⁸² "**Конфлікт не заморожений**". Звіт за результатами міжнародної моніторингової місії до Луганської та Донецької областей. Восток-SOS; DRA., стор. 12, 2021, UA

експертизу проблем та напрацювати рекомендації, враховуючи негативний досвід — наприклад, які законодавчі зміни необхідні, щоб уникнути кризи у наданні соціальних та медичних послуг.

Для уникнення проблем під час перетворення ОМС у ВЦА та для забезпечення безперебійного надання послуг після завершення транзитного періоду, в обласних адміністраціях регіону запропонували пілотну ідею — створити посаду **радника з соціальних та гуманітарних питань при військово-цивільних адміністраціях**, який /яка могли б взяти на себе роль комунікатора між громадами та керівництвом адміністрації. За запропонованою концепцією, такі радники мають бути незалежними від голови ВЦА та передавати йому оперативну інформацію щодо життя громад, які увійшли до складу адміністрацій та рекомендувати заходи щодо усунення проблем. Від учасників обговорень надійшли зауваження щодо відсутності механізму, який би зобов'язав керівництво ВЦА враховувати рекомендації радника, тож ОДА слід продумати цей момент. Наразі ініціатива зі створення радників вже частково втілюється завдяки підтримці громадських активістів та організацій, які на волонтерських засадах діляться з представниками влади своєю експертизою у гуманітарній сфері та досвідом роботи з програмами розвитку та миробудівництва. Фінансування цієї підтримки або повноцінної позиції радників підвищує шанси на успішну реалізацію пілота та може сприяти популяризації підходу HDP Nexus у військово-цивільних адміністраціях.

Кого стосується: Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, ВЦА, українські НУО, міжнародні донори.

б) Для полегшення переходу від формату роботи ОМС до ВЦА, особливо у сільській місцевості, можна розглянути і можливість впровадження інституту **старости**, який зможе збирати інформацію про потреби мешканців своєї громади та комунікувати її керівництву адміністрації. Громада має отримати право вносити свої зауваження щодо кандидатури старости, наприклад, під час громадських слухань або публічних обговорень⁸³. На відміну від гуманітарних радників, старости мають опікуватися ширшим колом питань, які не обмежуються лише гуманітарною та соціальною

⁸³ Андрій Грудкін, член правління ГО "Сильні громади", керівник проекту "На лінії зіткнення", коментар до попередньої версії Рамкового документа

сферами. Відтак рекомендується внести зміни до Закону України "Про військово-цивільні адміністрації", передбачивши у ньому можливість створення позиції старости у громадах з ВЦА.

Кого стосується: Комітет ВРУ з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, ВЦА, українські НУО.

7) **Для поліпшення економічної ситуації** в громадах на "лінії розмежування" та мотивації мешканців до більшої участі у житті громади рекомендується розглянути пропозиції ГО "На лінії зіткнення". Дорожня карта розвитку громад на "лінії розмежування" включає такі компоненти⁸⁴:

— розширення можливостей для розвитку (включити ВЦА до списку громад, з якими інші громади можуть укласти угоди про співпрацю; надати можливість ВЦА схвалювати рішення у сфері містобудівної діяльності та планування територій) та реалізації стратегій розвитку (субвенції на розробку генеральних планів, детальних планів територій, оцінку та інвентаризацію земель громад). Задля цього необхідно внести зміни до Закону України "Про співробітництво територіальних громад" та Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель".

Кого стосується: Комітет ВРУ з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономній Республіці Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин, Комітет ВРУ з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування; Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерство розвитку громад та територій України, обласні адміністрації, ВЦА.

— створення стимулів для бізнесу (захист майнових прав для наявного та нового

⁸⁴ Дорожня карта місцевого розвитку громад на лінії зіткнення 2020-2022. [Коаліція прифронтових громад "На лінії зіткнення"](#), UA

бізнесу; перекваліфікація працівників; бізнес-тренінги; сприяння самозайнятості; доступ до кредитів; зменшення податків, створення інклюзивної податкової системи).

Кого стосується: Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України; міжнародні донори; міжнародні НУО.

— інфраструктура (відновлення пошкоджених об'єктів інфраструктури; посилення спроможності ВЦА брати участь у конкурсі проєктів регіонального розвитку).

Кого стосується: Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України.

Крім того, власне й самі адміністрації можуть приділяти питаннями розвитку та пошуку ресурсів для реалізації розвиткових програм більше уваги. До прикладу, **відкрити у складі ВЦА департамент з питань розвитку** або принаймні ввести відповідну посаду⁸⁵. До сфери відповідальності такого відділу або експерта/експертки можуть входити розробка розвиткових програм та стратегій, проведення публічних обговорень цих документів з громадянами, комунікація з представниками профільних міністерств України, адвокація необхідних законодавчих ініціатив (спільно з іншими ВЦА та неурядовими організаціями на "лінії розмежування"), пошук коштів для реалізації ідей тощо.

Кого стосується: ВЦА, українські НУО.

8) Щодо **умов життя та праці на "лінії розмежування"**, співрозмовники пропонували впровадити соціальні програми підтримки (не обов'язково монетарні) коштом держави або міжнародних донорів, адже місцеві бюджети не зможуть покрити такі витрати. Наприклад, туристичні путівки Україною або закордон для мешканців громад, оздоровчі тури для дітей та молоді та фінансування поїздок школярів до сусідніх громад з кращою спортивною інфраструктурою. Важливим залишається і надання постійної психологічної

⁸⁵ Круглий стіл на тему: «Стан дотримання прав та свобод людини і громадянина на тимчасово окупованих територіях та лінії зіткнення», 22.04.2021

Реалізація НДР Nexus шляхом участі громадян та громадянського суспільства у формуванні політик у Донецькій та Луганській областях

допомоги — забезпечення функціонування мобільних бригад, гарячих ліній та програм реабілітації. Місцеві активісти повідомляли про готовність долучитися до реалізації подібних проектів допомоги.

Кого стосується: Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство охорони здоров'я України; ВЦА; міжнародні донори.

9) Участь внутрішньо переміщених осіб (ВПО) у формуванні владних рішень

Згідно з дослідженням, **лише 20% інструментів участі є повністю доступними для ВПО**, 40% можуть містити бар'єри для використання, і 40% є недоступними⁸⁶. Доступними без обмежень є такі механізми локальної демократії, як звернення громадян і доступ до засідань колегіальних органів, адже це визначено Конституцією та законами України на національному рівні. Утім якщо йдеться про врегулювання на місцевому рівні, у багатьох випадках ВПО стикаються з перешкодами в участі у формуванні політик **через своє місце реєстрації** (вони можуть бути зареєстровані в інших громадах, наприклад, на непідконтрольних урядові територіях). Зареєстроване місце проживання особи часто є єдиним законним шляхом підтвердження її проживання в територіальній громаді, а отже, належності до неї. Терміни "місце проживання" та "зареєстроване місце проживання" часто використовуються як взаємозамінні⁸⁷. Парадоксальним є факт, що новий Виборчий кодекс уможливив участь ВПО, які мешкають в громаді, у місцевих виборах. Водночас через прив'язаність права на участь у місцевій демократії до прописки ВПО не можуть подавати петиції владі, яку вони обрали.

Як стверджує експерт, деякі голови громад неохоче витрачають гроші на "сторонніх" (маючи на увазі ВПО) і не сприймають їх як частину громади. Такі лідери воліють піклуватися лише про громадян, які проживали у їхніх громадах до конфлікту⁸⁸.

Окремим питанням залишається й **низька активність** ВПО у процесах, важливих для громади. За оцінками експертів залученість ВПО до участі в місцевих виборах була низькою у порівнянні з іншими членами громади, що може свідчити і про певну необізнаність у можливостях реалізації політичних прав, і про відчуженість від участі в політичному житті на місцевому рівні⁸⁹.

⁸⁶ [Аналіз доступності інструментів локальної демократії для внутрішньо переміщених осіб](#). Група впливу, 2020, UA

⁸⁷ [Карта правових реформ для громадянського суспільства в Україні](#). ICAP Єднання, УНЦПД, ЦЕДЕМ, 2020, UA

⁸⁸ Інтерв'ю з експертом; 15.01.2021

⁸⁹ [Соціальна відповідальність та окуповані території](#). Аналітичний центр УКУ. 2020, UA

- **Рекомендації**

1) Щоб **уникнути дискримінації ВПО** та інших громадян, які не проживають за місцем прописки, у доступі до деяких інструментів партисипації, необхідно внести зміни до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" і визначити поняття "житель територіальної громади". Це питання вже враховано у тексті нової редакції Закону ("Жителі територіальної громади — всі, хто проживає на її території"), яка наразі ще не схвалена Верховною Радою. **На місцевому рівні можна внести зміни до статутів та положень і визначити, що ВПО є мешканцями громади.** Це допоможе відкрити доступ переселенців до всіх інструментів локальної демократії й до місцевих програм та пільг⁹⁰.

Кого стосується: Комітет ВРУ з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, ОМС.

2) **Консультативно-дорадчі органи за участі ВПО при місцевих адміністраціях** є прикладом успішної моделі об'єднання переселенців для відстоювання своїх прав та інтересів, зокрема й у громадах, де їх можуть сприймати лише як гостей. Як зазначає координатор ради ВПО у Краматорську, ця ініціатива покликана посилити гуманітарний принцип: "Нічого для нас без нас"⁹¹. Ради ВПО беруть участь у розробці та реалізації місцевих політик (включно з гуманітарною сферою) та у здійсненні місцевого самоврядування, наприклад, докладають зусиль для формування та ефективного імплементації Програм по будівництву та/або реконструкції доступного та соціального житла для ВПО. Представники рад також намагаються залучати до своєї діяльності вразливі групи з-поміж ВПО, а саме жінок, національні меншини, осіб з інвалідністю та ЛГБТ⁹².

Ради ВПО не можуть замінити увесь спектр механізмів локальної демократії, який існує в Україні й частково не доступний переселенцям, але дозволяють посилювати

⁹⁰ [Переселенці в нових громадах: потреби та включення в життя](#). Zmina. 2021, UA

⁹¹ [Інтерв'ю з координатором ради ВПО у Краматорську](#). Радник ВПО, Stabilization Support Services. 2020, UA

⁹² [Посилення участі ВПО у демократичних процесах місцевого самоврядування](#). Stabilization Support Services, UA

голоси переселенців на місцевому рівні. Ініціатори такої форми партисипації ВПО в Україні зазначають, що подібні дорадчі органи — це прерогатива великих громад, адже в населених пунктах з населенням 10 тис та менше мешкає не так багато переселенців⁹³. Певним недоліком моделі є її неповністю представницький характер. Провести вибори у дорадчі органи — доволі затратно, навіть онлайн, та попри проблематичність в реалізації, обрання членів рад може стати наступним кроком у розвитку цієї ідеї. Ради ВПО створені при декількох адміністраціях на сході України, але варто масштабувати цю модель на інші регіони або на нові громади у Донецькій та Луганській областях. Окрім проекту з радами, можна розглядати й нові форми участі ВПО — наприклад, у складі молодіжних рад при ОДА або у громадських радах у ВЦА.

Кого стосується: ОМС, ВЦА; українські НУО, асоціації ВПО.

3) Щодо **активізації участі ВПО у суспільному житті**, на думку учасників консультацій, чимало переселенців не бачать сенсу у комунікації із місцевою владою і взагалі у місцевих політичних процесах зокрема через те, що відчують себе непотрібними державі. Зокрема відомо замало прикладів успішної реалізації політик у сфері забезпечення переселенців житлом. Стратегія інтеграції внутрішньо переміщених осіб, яка діяла у період 2017-2020 років, не була належно профінансована, і політики щодо забезпечення проблем ВПО залишаються нереалізованими⁹⁴. Нова Стратегія (на період до 2023-го року), яка має створити орієнтири для місцевих політик щодо інтеграції ВПО, наразі не прийнята. Ані причини затримки з її схваленням, ані перебіг обговорень цього документа (які відбуваються здебільшого у межах експертного середовища) не комунікуються Міністерством реінтеграції належним чином. Окрім більш інтенсивного висвітлення процесу формування документа, рекомендовано проводити консультації щодо Стратегії як з експертами, так і з мешканцями Донецької та Луганської областей. Сесії питань-відповідей за участі віцепрем'єр-міністра міністра з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України могли б стати платформою для старту обговорення Стратегії та інших питань, актуальних для ВПО.

⁹³ Валерія Вершінина, програмна менеджерка, БФ "Стабілізейшен Суппорт Сервісез", Консультація з членами Луганської робочої групи; 24.03.2021

⁹⁴ [Соціальна відповідальність та окуповані території](#). Аналітичний центр УКУ. 2020, UA

Реалізація НДР Nexus шляхом участі громадян та громадянського суспільства у формуванні політик у Донецькій та Луганській областях

Кого стосується: Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, органи місцевого самоврядування, ВЦА; українські НУО, асоціації ВПО.

10) Надання соціальних послуг

Представники гуманітарних організацій, які працюють у соціальній сфері, вважають, що ОМС **часто не прагнуть до взаємодії з неурядовими організаціями, які можуть надавати соціальні послуги** — через недостатню обізнаність у механізмах такої співпраці та брак досвіду у розбудові партнерств з НУО. Нерідко недостатня закупівля соціальних послуг місцевою владою пояснюється небажанням змінювати звичні алгоритми роботи. "Деякі чиновники не усвідомлюють або не хочуть бачити потенціал НУО у наданні соціальних послуг. Наша організація підтримує центри дозвілля для людей похилого віку, які часто лишаються поза увагою можновладців. При цьому не можна сказати, що місцева влада високо цінить нашу підтримку або хоче залучати нас до реалізації проектів у соціальній сфері у майбутньому"⁹⁵. Та є й позитивні приклади громад, де місцева влада запрошує представників НУО (включно з гуманітарними організаціями) та отримувачів послуг на сесії ради, залучає до обговорення у робочих групах та намагається врахувати їхню думку при розробці рішень щодо соціальних послуг⁹⁶.

За повідомленнями опитуваних, місцева влада іноді використовує **застарілу класифікацію** груп, які потребують соціальних послуг та проводить **оцінку потреб радше формально**. Натомість НУО, які працюють у соціальній сфері, зазвичай використовують сучасніші методології для збору та оцінки потреб населення у соціальних послугах. Окрім безпосереднього надання послуг, недержавні організації часто проводять освітні та розважальні заходи із залученням бенефіціарів, що посилює соціальну згуртованість у громаді.

На думку респондента закупівля соціальних послуг у неурядового сектора може збільшити вартість послуги для адміністрації, тому така співпраця не може бути вигідною для влади. З іншого боку, декілька опитуваних вважають, що надання соціальних послуг НУО навпаки може зменшити ціну послуги, адже недержавні організації часто отримують гранти на свою діяльність, що дозволяє їм виключити із вартості послуги, наприклад, адміністративні витрати.

⁹⁵ Інтерв'ю з експертом; 23.12.2020

⁹⁶ Консультація з членами Луганської робочої групи; 24.03.2021

Серед причин недостатньої співпраці відзначають й **відсутність необхідних підзаконних актів** для повної реалізації Закону України "Про соціальні послуги"⁹⁷. Крім того, досі не введений в дію **Реєстр надавачів та отримувачів соціальних послуг** (наразі він працює у тестовому режимі), що може ускладнювати участь НУО у наданні послуг, адже єдина інформаційна система мала б забезпечити доступ до найактуальнішої інформації щодо закупівлі державою соціальних послуг всім її учасникам. Утім варто зазначити, що реєстрація на цьому ресурсі не є обов'язковою умовою для співпраці ОМС з неурядовим сектором.

Недостатня закупівля послуг у НУО іноді пояснюється й тим, що в громаді (особливо, в невеликих населених пунктах) просто немає організацій, які б конкурували з комунальними підприємствами або іншими надавачами послуг, з якими співпрацює влада. Особливою проблемою є й недостатня активність громадянського суспільства, представники якого не завжди бажають працювати з ОМС (для рекомендацій див. пункт "**Ініціативність громадян**").

- **Рекомендації**

1) Місцевим органам влади рекомендовано демонструвати **більшу відкритість у співпраці з НУО у сфері надання соціальних послуг** та залучати їх до такої діяльності, як оцінка потреб населення. Місцевим органам влади варто співпрацювати з НУО шляхом закупівлі у них соціальних послуг, створення з ними державно-приватних партнерств, та запрошуючи громадський сектор до участі у конкурсах соціальних програм. Необхідно наслідувати й кращі практики — у деяких громадах місцева влада запрошує постачальників соціальних послуг з недержавного сектору до колегіальних засідань та залучає їх до участі у розробці програм та стратегій у соціальній сфері.

Кого стосується: ОМС; ВЦА, українські НУО.

2) **Тренінги з розбудови спроможності** органів влади, а також диджиталізація процесу можуть допомогти покращити якість надання соціальних послуг

⁹⁷ [Карта правових реформ для громадянського суспільства в Україні](#). ІСАР Єднання, УНЦПД, ЦЕДЕМ, 2020, UA

представниками державного сектору (ці практики вже впроваджують різними ГО, до прикладу, БФ "Стабілізуєшен Суппорт Сервісез"). НУО варто ділитися своїм досвідом у цій сфері з місцевою владою, а також активніше пропонувати свої послуги, ініціювати переговори, робити презентації своєї роботи та запрошувати до участі у таких заходах бенефіціарів соціальних послуг, з якими вони працюють.

Кого стосується: українські НУО, які працюють у сфері надання соціальних послуг, ОМС, ВЦА.

3) Неурядові організації, що можуть надавати послуги населенню, також мають бути проактивними — їм варто популяризувати державно-приватні форми партнерства, наприклад за допомогою заходів, під час яких представники різних громад зможуть розказати про свій досвід з аутсорсингу соціальних послуг. НУО, що надають соціальні послуги, рекомендується також проводити адвокаційні кампанії у своїй громаді та інформувати мешканців про альтернативні можливості та переваги отримання послуг від недержавних акторів.

Кого стосується: українські НУО, які працюють у сфері надання соціальних послуг.

4) **Щоб надати НУО можливість більшою мірою брати участь у наданні соціальних послуг**, слід схвалити підзаконні акти, які забезпечать повноцінну імплементацію Закону України "Про соціальні послуги". Представниця Міністерства соціальної політики України зазначила, що цей крок був би дійсно необхідним. Водночас наявність актів не завжди є гарантією успішної співпраці НУО з місцевою владою. Проблема може полягати не тільки у відсутності підзаконних актів, а й у тому, як імплементуються вже наявні акти, враховуючи вказані виклики — небажання влади співпрацювати з неурядовими організаціями та низьку мотивацію громадянського суспільства у питаннях кооперації з владними структурами⁹⁸. Попри те що, схвалення актів не зможе зняти всі перешкоди для партнерства місцевої влади з НУО, їхня наявність допоможе тим, хто вже налаштований на конструктивну взаємодію.

Кого стосується: Кабінет Міністрів України.

⁹⁸ Консультація з членами Луганської робочої групи; 24.03.2021

5) Необхідно повноцінно **запустити Реєстр надавачів та отримувачів соціальних послуг**, щоб НУО мали доступ до єдиної бази інформації та могли вільніше брати участь у наданні соціальних послуг населенню. Відповідна постанова була схвалена Кабінетом міністрів України наприкінці січня 2021 р.; завершити наповнення Реєстру даними заплановано лише у червні 2022 р⁹⁹. Водночас Міністерство соціальної політики України планує розпочати пілотний проєкт з впровадження єдиної інформаційної системи у декількох громадах у серпні 2021 року, що можна розглядати як перший крок у напрямку виконання цієї рекомендації. Потенційно цей пілот можна масштабувати на всі українські регіони.

Кого стосується: Міністерство соціальної політики України, ОМС, ВЦА; українські НУО.

6) Учасники консультацій зауважили, що окрім співпраці у соціальній сфері, варто посилити шляхи кооперації та розробити нові моделі, за якими ОМС та ВЦА зможуть залучати НУО до **аутсорсингу з надання послуг і в інших секторах** (гуманітарні програми, молодіжна політика, спорт, культура тощо)¹⁰⁰. Оскільки місцеві НУО часто є партнерами гуманітарних фондів та організацій, які опікуються питаннями розвитку та миробудівництва, таке залучення покращить реалізацію НДР Nexus у регіоні. Співпраця може відбуватись через конкурси проєктів та програм, а також шляхом запрошення представників НУО та громадських активістів до участі у засіданнях місцевих рад. Варто розглянути й створення **гуманітарної ради** при ОМС та ВЦА (за принципом створення громадської ради), яка була б важливим джерелом експертних знань та механізмом впливу на владні рішення. Утім, окрім готовності співпрацювати, важливим елементом успіху НДР Nexus залишається й **координація зусиль**. Під час лісових пожеж у Луганській області у 2020 році громадянське суспільство дуже швидко мобілізувалось та організувало допомогу постраждалим, але, на думку співрозмовників, через брак координації з боку місцевої влади, ця допомога не була розподілена якісно та рівномірно¹⁰¹.

⁹⁹ [Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 2021 року № 99](#) "Про Реєстр надавачів та отримувачів соціальних послуг", УА

¹⁰⁰ Андрій Грудкін, член правління ГО "Сильні громади", керівник проєкту "На лінії зіткнення", коментар до попередньої версії Рамкового документа

¹⁰¹ Олена Ніжельська, голова Кризового медіацентру "Сіверський Донець", Консультація з членами Луганської робочої групи; 24.03.2021

Діяльність гуманітарних організацій, які приєдналися до реагування на кризу, також не завжди була скоординована належним чином. Внаслідок цього хтось отримав набагато більше, ніж йому / їй було треба, поки в інших місцях саме цієї допомоги бракувало. На думку громадської активістки, якби в місцевої влади були напрацьовані механізми стабільної комунікації та залучення НУО до своєї роботи, таких проблем можна було б уникнути (ibid). Щодо пошуку довгострокових рішень у сфері розвитку постраждалих територій та запобігання повторенню кризи, робота у цьому напрямку також має бути скоординованою, щоб уникнути розпорошення ресурсів та скористатися потенціалом синергії від HDP Nexus.

Відтак ОМС та ВЦА слід розвивати сталі партнерства з громадським сектором та **створювати координаційні платформи**, які б уможливлювали постійний діалог між владою, гуманітарними фондами та неурядовими організаціями. Членам громадянського суспільства у великих населених пунктах та громадах на "лінії розмежування" можна порекомендувати створювати **центри оперативного реагування / кризових комунікацій** на випадок природних, техногенних катастроф, загострення бойових дій тощо. Це можуть бути неформальні об'єднання на кшталт груп самопомогі, які мобілізуватимуть населення в разі небезпеки та надаватимуть владі необхідну підтримку у реагуванні на гуманітарну проблему. Міжнародним організаціям (зокрема, тим, які інтегрують HDP Nexus у свої програми) рекомендується ділитися з українськими органами влади та громадянським суспільством глобальними прикладами того, як може бути скоординована робота між різними стейкхолдерами та надавати консультації щодо реалізації таких ідей.

Кого стосується: ОМС, ВЦА; українські НУО, міжнародні організації.