



**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



# **ЖИТТЯ НА МЕЖІ: ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ, ДОСТУП ДО ПОСЛУГ ТА СПРИЙНЯТТЯ УЧАСТІ НУО У НАДАННІ ПОСЛУГ НА ПІДКОНТРОЛЬНИХ УРЯДУ УКРАЇНИ ТЕРИТОРІЯХ У ДОНЕЦЬКІЙ ТА ЛУГАНСЬКІЙ ОБЛАСТЯХ**

**Дослідження щодо надання послуг  
постраждалому від конфлікту населенню,  
що живе біля лінії розмежування та перспективи  
вдосконалення системи соціального захисту**

**Благодійна організація «Благодійний фонд «Стабілізуєшн суппорт сервісез»  
у партнерстві з організацією «Людина в біді»**

## **УКРАЇНА, 2021**

Це дослідження стало можливим завдяки підтримці американського народу, що була надана через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Думки, висловлені в даному документі, є виключно поглядами БФ «Стабілізуєшн суппорт сервісез», і не повинні жодним чином сприйматися як такі, що відображують офіційну точку зору USAID, або уряду Сполучених Штатів.



## ЗМІСТ

<b>Децентралізація.....</b>	<b>3</b>
Надання адміністративних, соціальних послуг та існуючі прогалини у схемах соціального захисту в Донецькій та Луганській областях.....	6
Сприйняття надання соціальних послуг у ТГ Донецької та Луганської областей.....	11
Методологія дослідження.....	12
<b>Досвід доступу до державних послуг мешканців ТГ.....</b>	<b>13</b>
Оцінка державних та медичних послуг.....	13
Доступ до соціальних послуг.....	15
Фокус-групи з постачальниками соціальних послуг.....	17
<b>Внесок міжнародних гуманітарних організацій, програм розвитку та місцевих ГО у задоволенні основних потреб населення у соціальних та інших послугах.....</b>	<b>19</b>
<b>Вплив реформ на розширення можливостей територіальних громад та збільшення їх участі у прийнятті рішень.....</b>	<b>28</b>
<b>Рекомендації.....</b>	<b>33</b>
1. Рекомендації центральним органам влади.....	33
2. Рекомендації громадським та донорським організаціям.....	36



## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ

Починаючи з 2014 року, український уряд переглянув свої багаторівневі та територіальні структури управління, включно з реформою децентралізації. Для того, щоб вона була ефективною, просто перекласти відповідальність на нижчі рівні влади буде недостатньо. Потрібно дотримуватися ще й ряду інших умов, починати з наявності достатнього об'єму відповідних ресурсів. Ресурси повинні доповнюватися відповідними можливостями на місцевому рівні, належними механізмами координації, ефективними системами моніторингу та хорошим балансом у децентралізації різних політичних функцій.

Однією з головних проблем в системі місцевого самоврядування в Україні, яку намагалася вирішити Концепція реформи місцевого самоврядування в 2014 році, було те, що приблизно 12 000 сіл у країні, які знаходяться нижче районного рівня, та в яких в середньому мешкає по 1500 жителів, були замалими, щоб належним чином надавати державні послуги. Вони також не мали ресурсів для стратегічного планування, яке могло б сприяти економічному розвитку, особливо у сільській місцевості. Щоб виправити це, у 2014 та 2015 роках Уряд ухвалив низку законів, які дозволили об'єднати прилеглі села в межах областей у нові об'єднані територіальні громади (ОТГ), які стали називатися територіальними громадами (ТГ) починаючи з червня 2020 року, коли відбулося офіційне закінчення процесу об'єднання<sup>1</sup>. Вони мали б доступ до більш значної частки доходів з національного та місцевих бюджетів і взяли б на себе низку функцій у своїх місцевих громадах, включаючи охорону здоров'я, освіту, соціальний захист та громадський транспорт. Стратегія створення ОТГ — це не що інше, як фундаментальне переосмислення української моделі місцевого самоврядування, що врешті-решт, призвело до радикальної трансформації вищих рівнів нинішньої архітектури районів та областей, а також відповідно до прагнень України, будуть здійснені такі довгоочікувані міжнародними партнерами реформи. І, що найголовніше, жителі України очікують на реформи також. Це різко відрізняється від попередньої системи, згідно з якою більшість важливих рішень для сіл приймалися представниками центрального уряду, який підзвітний центральній державній адміністрації району, до якого належало кожне село. Зараз ради територіальних громад мають можливість не лише збільшити кількість надходжень на місцевому рівні, а й мають прямі бюджетні відносини з центральним урядом. Уряд забезпечує ТГ субсидіями на охорону здоров'я, освіту та інші витрати, які буде узгоджено з територіальними громадами та розподілено безпосередньо до них, а не через обласний та районний рівень, як це було раніше.

<sup>1</sup> <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-viznachennya-administrativnih-centriv-ta-zatverdzhennya-teritorij-teritorialnih-gromad-doneckoyi-oblasti-710-120620>;  
<https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-viznachennya-administrativnih-centriv-ta-zatverdzhennya-teritorij-teritorialnih-gromad-luganskoyi-oblasti-717-120620>



У 2020 році реформа децентралізації в Україні досягла етапу перепланування своїх субрегіональних підрозділів (районів) та доопрацювання меж територіальних громад (наразі цей процес це формалізується у Донецькій<sup>2</sup> так і у Луганській<sup>3</sup> областях). Реформа набула чинності у січні 2021 року, коли створення ТГ було офіційно закінчено, а ТГ стали фінансово незалежними від районів<sup>4</sup>, з такими наслідками:

1. Зменшення загальної кількості районів шляхом об'єднання існуючих. У Луганській області кількість районів зменшено було зменшено з 12 до 8 (з них чотири — на території, що контролюється урядом); у Донецькій області — з 18 до 8 (з них п'ять — на території, що контролюється урядом);
2. Передача функцій надання найважливіших послуг на рівні районних державних адміністрацій та ТГ (станом на січень 2020 року), згідно з новою редакцією Закону про соціальні послуги.

У 2020 році були проведені вибори у більшості новостворених ТГ. Через те, що в деяких місцях провести вибори було неможливо, були створені військово-цивільні адміністрації (ВЦА) в 18 населених пунктах на межі лінії розмежування (не дивлячись на те, що Слов'янськ знаходиться в 20 км від лінії розмежування, 26 травня 2021 там була створена військово-цивільна адміністрація<sup>6</sup>). Станом на 12 липня 2021 року всі вісім керівників ВЦА були затвердженні у Луганській області, та сім з десяти керівників ВЦА у Донецькій області.

Реформа децентралізації накладається на кілька інших реформ, що створило пробіли в управлінні окремими компонентами повсякденного життя в громадах Донецької та Луганської областей. Кластер з питань захисту, Кластер з питань води, санітарії та гігієни (WASH) та Кластер з питань охорони здоров'я визначили низку проблем, що впливають на надання та доступ до соціальних та інших послуг та пов'язані з реалізацією реформи децентралізації під час їх моніторингу, проведеного в січні-липні 2021 року. Вони зазначили, що нинішній етап та темпи процесу децентралізації на рівні районів та ТГ можуть непропорційно вплинути на громади, що постраждали від конфлікту, особливо щодо надання та доступу до основних послуг (соціальних, медичних, правових, адміністративних, освітніх, водопостачальних). Цей вплив може бути як коротко-, так і середньостроковий.<sup>7</sup> Гуманітарні потреби та фактори вразливості на межі лінії розмежування, які загострилися через ситуацію з COVID-19, знову ризикують зростання. З процесом децентралізації у громадах, що постраждали від конфлікту, та з наданням якісних послуг з'явилися три основні проблеми:

1. Повний доступ до призначеного бюджету ТГ буде дозволений лише після призначення керівників ВЦА.
2. Через закриття підприємств та запровадження вільного оподаткування в громадах на межі лінії розмежування, ВЦА мають значний бюджетний дефіцит і менше можливостей для його зниження, ніж інші населені пункти регіону<sup>8</sup>.

2 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-2020-%D1%80#Text>

3 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/486-2020-p#Text>

4 <https://decentralization.gov.ua/news/12624?fbclid=IwAR2M7leDEihCR80ivtc320L2qPbj02TiclrNVbL5lzU2W2YKux2iQrJA21>

5 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>

6 <https://www.president.gov.ua/documents/2102021-38985>

7 [https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/note\\_on\\_the\\_impact\\_of\\_decentralization\\_in\\_eastern\\_ukraine\\_-\\_march\\_2021\\_eng.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/note_on_the_impact_of_decentralization_in_eastern_ukraine_-_march_2021_eng.pdf)

8 <https://civicmonitoring.org/wp-content/uploads/2019/11/Report-RU.pdf>



3. Сервісні центри були переорганізовані за територіальною ознакою, і тепер вони можуть охоплювати лише територію тих ТГ, на яких вони знаходяться. На районному рівні передача функцій ТГ також передбачає, що останні повинні стати відправним пунктом для прийому осіб, реєстрації заявок на соціальні виплати та надання соціальних послуг. Проте багато сіл все ще мають створити сервісні центри чи закупити надання послуг через інші ТГ. Район же буде функціонувати як «додатковий офіс», який обробляє заявки на соціальні виплати, та виконує такі функції:
- визначення потреб жителів адміністративно-територіальної одиниці/ТГ;
  - інформування мешканців про соціальні послуги, що надаються в ТГ;
  - виявлення вразливих мешканців, які потребують підтримки;
  - після проведення необхідної оцінки, надання необхідних послуг для мешканців з уразливих груп населення та їхніх сімей;
  - затвердження та контроль за впровадженням регіональними програмами з надання соціальних послуг;
  - забезпечення професійного розвитку працівників соціальних служб;
  - координація діяльності постачальників соціальних послуг в межах державної системи та співпраця з приватними постачальниками;
  - збір даних та їх аналіз щодо надання соціальних послуг;
  - оновлення Реєстру постачальників соціальних послуг на місцевому рівні;
  - моніторинг та оцінка надання соціальних послуг на місцевому рівні та забезпечення всієї подальшої комунікації відповідно до результатів;
  - контроль бюджетних витрат у сфері надання соціальних послуг)<sup>9</sup>.
4. Доступ до послуг пов'язаний із проблемами щодо розподілу бюджету та налагодження або перебудови системи надання основних послуг. Перехідний період децентралізації викликає занепокоєння серед постраждалого населення з приводу того, як громади, що розташовані біля лінії розмежування, матимуть фізичний доступ до нових ЦНАПів.

<sup>9</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>



## Надання адміністративних, соціальних послуг та існуючі прогалини у схемах соціального захисту в Донецькій та Луганській областях

З моменту початку збройного конфлікту в Донецькій та Луганській областях спостерігається дисбаланс у мережах надання послуг у галузі охорони здоров'я, культури, освіти, спорту та соціального захисту. Багато важливих об'єктів регіонального значення все ще залишаються на непідконтрольних уряду територіях. Після остаточного об'єднання місцевих громад 1 січня 2021 року нові громади повинні створити мережі, що спроможні враховувати гендерні аспекти, доступність для людей з інвалідністю, взяти до уваги мешканців з особливими потребами тощо для ефективного використання бюджетних коштів. Постає питання: як саме громади повинні виконувати ці вимоги закону? Які саме конкретні кроки були зроблені і що потрібно зробити в майбутньому, наприклад, для забезпечення гендерної рівності? У 2021 році Україна представила другий Національного плану дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 “Жінки, мир, безпека” на період до 2025 року. Документ передбачає низку заходів, у тому числі спрямованих на підтримку гендерно-чутливих підходів до надання соціальних послуг. Однак, забезпечення фінансування на місцевому рівні залишається під питанням.

Реформа децентралізації розпочалась у 2014 році, а передача надання соціальних послуг на місцевий рівень передбачена Законом «Про соціальні послуги», який набрав чинності 1 січня 2020 року (тому ми не можемо говорити саме про 6 років переходу). Справжні ж процеси децентралізації розпочались лише після місцевих виборів 25 жовтня 2020 року. Протягом усього цього періоду відповідальність за надання державних послуг перекладається на місцевий рівень. Незважаючи на тривалість процесів, велика кількість питань залишається невирішеною.

Серед ключових питань є наступні:

1. Як забезпечити якість та доступність послуг у громадах з дефіцитом бюджету?
2. Як забезпечити доступ до послуг у громадах, що складаються з віддалених сіл, де немає громадського транспорту?
3. Як ефективно інформувати членів громади про доступні послуги за відсутності стабільного Інтернету та телефонного зв'язку на біля лінії розмежування?
4. Чи здатна чинна система соціального захисту покрити та адаптуватись до різноманітних потреб? Які прогалини існують у системі?



Громади, якими керують цивільно-військові адміністрації, також мають конкретні проблеми, пов'язані з їх особливим статусом. Наприклад, існують досить тривалі процедури перевірки та призначення персоналу, що призводить до того, що громади все ще не мають керівництва або персоналу, відповідального за надання основних послуг.

Громади, які розташовані поблизу лінії розмежування, та прикордонні райони, які межують з Російською Федерацією мають менші спроможності для створення мереж взаємодії через нестачу персоналу, нерозвинену логістику та низький рівень розвитку ринку послуг<sup>10</sup>. Встановлено, що соціальні послуги менш розвинені, ніж адміністративні. Міжнародні гуманітарні місії покривають дефіцит постачальників соціальних послуг поблизу лінії розмежування<sup>11</sup>.

Одночасне впровадження реформ системи соціальних послуг, охорони здоров'я, освіти, децентралізації та оцифрування створило значну нестабільність у забезпеченні населення належним рівнем послуг. Кожна реформа окремо передбачає практичні кроки, але, здійснюючи одночасно весь процес, не вистачає належного планування, запобігання ризикам, управління та координації. Це спричиняє хаос у населених пунктах, віддалених від обласних центрів, які позбавлені регулярного транспортного сполучення та високоякісного Інтернету. Ця нестабільність посилюється внаслідок воєнного конфлікту та заходів, спрямованих на запобігання поширенню коронавірусної інфекції.

Під впливом світової тенденції до впровадження цифрових технологій та дистанційних форм взаємодії, яка суттєво прискорилася внаслідок впливу пандемії COVID-19, оцифрування соціальної діяльності стала одним із найважливіших національних пріоритетів. Водночас не враховувалась необхідність надання сільським населеним пунктам високошвидкісного широкосмугового Інтернету, обладнання та навчання цифровій грамотності населення громад, які постраждали від конфлікту. Була зроблена невелика спроба вирішити цю ситуацію. Кабінет Міністрів України запровадив програму надання державних субвенцій громадам з поганим доступом до Інтернету. Однак кампанія не широко розкручувалась, не була достатньо інклюзивною і закрила процес подання заявок до червня 2021 року. Уряд затвердив розподіл грошей за цією програмою. Було 247 запитів з Донецької та Луганської областей (на інформаційній панелі), деякі з них були задоволені, деякі частково, а деякі відхилено.

Наразі на непідконтрольній Уряду території Донецької та Луганської областей проживає близько 3-4 мільйонів людей<sup>14</sup>. Досить складно визначити загальну кількість населення, яке проживає в контрольованих урядом районах Донецької та Луганської областей. За даними обласних державних адміністрацій, на початок 2019 року на підконтрольних Уряду районах проживало 2,6 мільйона людей<sup>15</sup>. За даними цифрового перепису населення, який був проведений Кабінетом Міністрів, станом на 1 грудня 2019 року, 3,1 мільйона українців проживали на підконтрольних Уряду територіях областей. Без точної інформації про демографічну та соціальну структуру населення на рівні громади складно планувати та розвивати системи надання державних по-

10 UN Policy Paper on Social Protection, 2020

11 Universal Social Protection/old-age, disability and survivors pensions in Ukraine/This Universal Social Protection brief produced by Clara Leymonie and Andrei Tretyak

12 <https://bb.gov.ua/golova>

13 <https://www.kmu.gov.ua/news/kabinet-ministriv-zatverdiv-rozpodil-koshtiv-internet-subvenciyi-dlya-670-gromad>

14 <https://www.dsnews.ua/static/longread/donbas-ukr/demographiya-ordlo.html>

15 [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2019/ds/kn/kn\\_u/arh\\_kn2019\\_u.html](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2019/ds/kn/kn_u/arh_kn2019_u.html)



слуг. Станом на 2020 рік в Україні офіційно зареєстровано 1,4 мільйона внутрішньо переміщених осіб (ВПО), переважна більшість з яких переїхали в прилеглі райони, що перебувають у межах Донецької та Луганської областей: 35% переїхали в інші населені пункти Донецької області та 19% - Луганської. Серед усіх внутрішньо переміщених осіб 50% - пенсіонери. У Донецькій області 62% усіх ВПО - пенсійного віку, 15% - люди з інвалідністю, 12% - діти; у Луганській області 72%, 12% та 8% відповідно<sup>16</sup>. Хоча, слід зазначити, що за експертними оцінюваннями лише половина офіційно зареєстрованих ВПО проживає на ПУТ, інша половина зареєстрована на ПУТ, але продовжує проживати на територіях, які все ще залишаються непідконтрольні уряду<sup>17</sup>. Все це необхідно взяти до уваги при плануванні.

Згідно з Національною системою моніторингу (НСМ)<sup>18</sup> від вересня 2019 року, більшість (77%) опитаних ВПО були задоволені доступністю всіх основних соціальних послуг, натомість менш задоволені доступністю медичних послуг. Наявність основних соціальних послуг, медичних послуг та можливостей працевлаштування залежить від типу населеного пункту. ВПО, які мешкають у великих містах, були найбільш задоволені доступом до медичних послуг (87%) та наявністю можливостей працевлаштування (84%), тоді як ВПО, які мешкають у сільській місцевості, були найменш задоволені наявністю цих послуг (47% та 41% відповідно). У цьому ж моніторингу ми можемо побачити як рівень задоволеності якістю та доступністю адміністративних послуг зменшується вдвічі у сільських населених пунктах. Невдоволення доступом ВПО до основних соціальних послуг було головним чином через брак коштів (транспортні та логістичні витрати, не пов'язані з оплатою самої послуги), а також відсутність інформації про послуги та порядок їх отримання.

29 листопада 2020 року набрав чинності Закон України № 943 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі»<sup>19</sup>, Закон передбачає суттєві зміни в організації надання адміністративних послуг. Закон встановлює обов'язкові вимоги до ТГ: незалежно від кількості жителів, вони повинні створити центри адміністративних послуг і перейняти права власності центрів адміністративних послуг, створених при районних державних адміністраціях, до 1 січня 2022 року, оскільки районні державні адміністрації будуть ліквідовані.

Адміністративні послуги можуть бути розподілені на такі групи<sup>20</sup>:

- Реєстрація цивільного стану
- Реєстрація та виписка жителів
- Видача паспортів та посвідчень особи
- Реєстрація бізнесу;
- Реєстрація нерухомості
- Розпорядження майном, зареєстрованим на неповнолітніх
- Питання, що стосуються земельної ділянки, переданої у власність
- Місцеві проблеми (управління об'єктами, житлом тощо).

16 <https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2021/04/UA2002-Diagnostic-report-on-the-current-state-of-Donbas-February-2021.pdf>

17 <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/profiling-of-idp-situation-luhansk/nrc-ukraine-profiling-report---english.pdf>

18 [https://iom.org.ua/sites/default/files/nms\\_round\\_15\\_ukr\\_screen.pdf](https://iom.org.ua/sites/default/files/nms_round_15_ukr_screen.pdf)

19 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#Text>

20 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80#Text>





2 червня 2021 року уряд прийняв наказ № 574 «Про схвалення методичних рекомендацій щодо критеріїв територіальної доступності центру надання адміністративних послуг, включаючи його територіальні підрозділи та віддалені (у тому числі пересувні) робочі місця адміністраторів».<sup>21</sup> Четвертий пункт Керівних принципів передбачає, що відстань до точки доступу не повинна перевищувати 14 кілометрів. Якщо територіальна доступність до точки доступу визначається з використанням критерію часу, проведеного в дорозі до неї, цей час не повинен перевищувати 30 хвилин за наявності розвинутої транспортної інфраструктури.

Важливо розуміти, що існуюча система має надзвичайно низьку здатність адаптуватися до різноманітних потреб громадян. Система соціального захисту, яка в основному була розроблена за часів Радянського Союзу, протягом 30 років багато разів змінювала свою форму, але не суть. В результаті, послуги все ще тісно пов'язані з установами, і чим далі громадяни живуть від обласних центрів, тим вони вразливіше.

Серед нововведень Закону слід зазначити наступне:

- Зміна самого підходу до надання соціальних послуг. Тоді як раніше закон визначав соціальні послуги як «комплекс заходів щодо надання допомоги особам, певним соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть їх подолати самотійно», нове формулювання передбачає «дії, спрямовані на запобігання важким життєвим обставинам, подолання таких обставин або мінімізація їх негативних наслідків для осіб / сімей, які в них перебувають». Таким чином, акцент у наданні послуг зараз також робиться на профілактичній складовій, що є перевагою, оскільки профілактика є ефективнішою, ніж подолання вже існуючих проблем.
- Відтепер не лише особа, яка потребує послуг, або її законний представник можуть звертатися за соціальними послугами, а й інші особи від імені осіб, які потребують таких послуг. Це також важливий елемент профілактичної складової соціальної роботи. У цьому контексті ми повинні відзначити важливу роль вчителів, які повинні співпрацювати із соціальними працівниками, виявляючи та повідомляючи, наприклад, про випадки домашнього насильства та про складне матеріальне становище.
- Створення Реєстру для тих хто отримує та постачає соціальні послуги, тобто автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи, призначеної для збору, реєстрації, зберігання та використання даних про постачальників та отримувачів соціальних послуг, а також запровадження єдиних вимог до всіх постачальників соціальних послуг — як державних та комунальних, так і недержавних (прибуткові та некомерційні організації).
- Введення переліку з 17 базових соціальних послуг, тобто послуг, які надаватимуться отримувачам, зокрема, виконавчими органами органів місцевого самоврядування, а також об'єднаними територіальними громадами.
- Встановлення нової класифікації соціальних послуг, а саме поділ на соціальну профілактику, соціальну підтримку та соціальні послуги.
- Визначення чіткого переліку осіб, яким послуги надаються за рахунок бюджетних коштів, незалежно від рівня їх доходів.
- Впровадження таких механізмів для надання соціальних послуг, як ведення конкретних справ та надзвичайні (кризові) соціальні послуги.

21 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/574-2021-%D1%80#Text>



Система соціальних послуг складається з таких секторів: державний (до нього входять суб'єкти, що надають соціальні послуги, та перебувають у державній власності та підпорядковуються владі); комунальний (включає установи та заклади комунальної власності, що підпорядковуються органам місцевого самоврядування); неурядові (громадські організації).

До державних та комунальних соціальних установ належать:

- територіальні центри соціальних служб для пенсіонерів та одиноких людей з інвалідністю;
- центри соціальних служб;
- центри зайнятості;
- центри професійної, медичної та соціальної реабілітації людей з інвалідністю;
- притулки для неповнолітніх;
- центри соціально-психологічної реабілітації неповнолітніх;
- нічні притулки для безпритульних;
- центри реєстрації безпритульних;
- соціальні готелі;
- центри соціальної адаптації;
- інші установи.

Основними формами соціальних послуг є матеріальна допомога та самі соціальні послуги. Матеріальна допомога надається особам, які перебувають у складних життєвих ситуаціях, у вигляді фінансової або натуральної допомоги: харчування, санітарія та особиста гігієна, догляд за дітьми, одяг, взуття та інші предмети першої необхідності, паливо, а також технічна та допоміжна реабілітація.

В Україні відсутнє ліцензування постачальників соціальних послуг, але відповідно до Закону «Про соціальні послуги» запроваджено Реєстр<sup>22</sup> — автоматизовану систему збору даних про суб'єкти, що надають соціальні послуги. Однак реєстр ще не працює належним чином.

<sup>22</sup> <https://www.msp.gov.ua/content/reestr-nadavachiv-socialnih-poslug.html>



## Сприйняття надання соціальних послуг у ТГ Донецької та Луганської областей

За даними SCORE (2019), мешканці ТГ, які проживають близько до лінії розмежування, мають менший доступ до соціальних та адміністративних послуг<sup>23</sup>, частіше думають, що влада не дбає про них, що органи юстиції та заклади охорони здоров'я є корумпованими, менше довіряють центральним установам та поліції, і більш скептично ставляться до реформ. Тим не менше, вони мають сильніше почуття приналежності до України та своїх населених пунктів. SCORE також визначив досить адекватний рівень амбівалентності населення Донецької та Луганської областей щодо реформи децентралізації<sup>24</sup>.

Попит на послуги створив масову необхідність поїздок через лінію розмежування. Згідно з даними організації «Право на захист», у 2019 році, до спалаху пандемії COVID-19, 1393300 перетинів лінії розмежування з підконтрольної Уряду території на непідконтрольну і навпаки, що становить приблизно понад 1,1 мільйона на місяць<sup>25</sup>. За оцінками населення ООН, від 15% до 20% населення на непідконтрольних Уряду територіях щомісяця залишають їх з метою отримати доступу до послуг на підконтрольних територіях (до початку пандемії COVID-19). Такий рух через лінію розмежування є хорошою можливістю для тих, хто надає гуманітарну допомогу, дістатися до мешканців непідконтрольних Уряду територій, саме коли вони перебувають на підконтрольних територіях, враховуючи поточні обмеження доступу, встановлені де-факто владою на непідконтрольних територіях. Це дослідження демонструє, що мешканці НПУТ їдуть до населених пунктів, що знаходяться поблизу лінії розмежування, щоб отримати доступ до пенсій, соціальних та банківських послуг. До таких населених пунктів належать Станиця Луганська (18%), Маріуполь (11%), Зайцеве (11%), Курахове (9%), Бахмут (8%), Новотроїцьке (7%) та Волновхаха (7%). Під час пандемії через тимчасове закриття всіх КПВВ та поточне тимчасове закриття 3 із 5 КПВВ навантаження на надавачів соціальних послуг зменшилося. Однак ми не маємо достовірних даних про кількість резидентів НПУТ, які звертаються за послугами та їх наданням.

23 <https://www.scoreforpeace.org/en/use/2019-General%20population-95>

24 <https://www.scoreforpeace.org/en/use/2019-General%20population-107>

25 [https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/eecp\\_report\\_-\\_annual\\_2019\\_p40\\_ukr.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/eecp_report_-_annual_2019_p40_ukr.pdf)



## Методологія дослідження

Врамках цього дослідження було проведено 12 глибоких інтерв'ю з представниками чотирьох громад: Бахмутської (Донецька область), Попасної (Луганська область), Світлодарської (Донецька область) та Сагунівської (Черкаська область). Також у тих самих чотирьох громадах було проведено 8 фокус-груп, де в кожній з них були присутні представники державних та недержавних установ, що надають соціальні послуги населенню, а також ті, хто отримує ці соціальні послуги. Глибокі інтерв'ю та фокус-групи проводились на основі структурованої анкети. Представники громад, яких опитали під час глибоких інтерв'ю, були відібрані відповідно до їх досвіду подання заявки на соціальні послуги, а також відповідно до квот статі, віку та статусу учасника бойових дій.

Метою цього дослідження було виявлення особливостей надання та отримання соціальних послуг населенням у територіальних громадах, що знаходяться в радіусі 20 кілометрів від лінії розмежування. Щобільше, у дослідженні приділено особливу увагу ролі неурядових організацій та міжнародних гуманітарних організацій у наданні соціальних послуг населенню. Слід окремо зазначити, що опитувані представники Сагунівської ТГ (Черкаська область), а також двох фокус-груп, що проводилися в цій ТГ, є своєрідною референтною групою — це дає можливість розкрити проблеми та особливості надання та отримання соціальних послуг у ТГ, властиві лише громадам, що знаходяться поблизу лінії розмежування, і такі, що безпосередньо надають соціальні послуги населенню.

В ході цього дослідження додатково було проведено діалоговий захід з метою отримання більшої кількості інформації у неформальній атмосфері та обговорення дослідницьких питань. До нього були залучені представники органів місцевого самоврядування, громадських організацій та постачальників соціальних послуг. Головною метою діалогового заходу було виявлення додаткової інформації, краще розуміння та додаткова верифікація інформації, отриманої на фокус-групах про «гарячі точки» та проблеми у впровадженні соціальної політики та наданні соціальних послуг у громадах Донецької та Луганської областей, які знаходяться поблизу лінії розмежування. Головне завдання — визначити як виглядають соціальні послуги в ТГ, які знаходяться поряд з лінією розмежування, в контексті пандемії COVID-19 та реформи децентралізації.

Обмеженням цього дослідження є нерепрезентативність вибірки. Висновки соціальних досліджень з використанням якісних методів збору та аналізу даних не можуть бути застосовані до існуючої ситуації з наданням соціальних послуг в цілому.



## ДОСВІД ДОСТУПУ ДО ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ МЕШКАНЦІВ ТГ

Після об'єднання територіальних громад з 1 січня 2021 року, нові ТГ мають сформувати системи, спроможні продемонструвати доступність та ефективне використання бюджетних ресурсів та враховувати гендерні особливості.

Системи надання соціальних послуг вимагає змін відповідно до процесів реформування сфери спеціалізованої загальної освіти, надання вторинних медичних послуг та сфери соціальних послуг. Крім того, враховуючи світову тенденцію до впровадження цифрових технологій та віддалених форм взаємодії на їх основі, яка була значно прискорена внаслідок впливу пандемії COVID-19, діджиталізація діяльності соціальної сфери повинна бути ключовим пріоритетом.

Громади біля лінії розмежування більшою мірою страждають від проблем створення дієздатних структур через низький рівень логістики, брак людських ресурсів та низький рівень розвитку ринку послуг, особливо соціальних послуг.

### Оцінка державних та медичних послуг

Загалом респонденти глибинних інтерв'ю відзначають певне покращення у наданні державних послуг завдяки доступу до них через Інтернет. Важливо зазначити, що більшість респондентів належать до середньої та старшої вікової категорії (35+). Однак є й скарги від респондентів — вони в основному стосуються синхронізації онлайн- та офлайн-систем надання послуг. У ситуації з Бахмутською та Попасною ТГ очевидно, що і Бахмут, і Попасна були районними центрами та мають розгалужену та налагоджену систему послуг. Існує також певний рівень розвиненого спілкування із громадами сільської місцевості.

*“У селі, так, доступ є, починаючи з пенсійного фонду, бо це село. Але в принципі були візити до пенсійного фонду лише планувалося створити мобільний ЦНАП. Ну, я не знаю, вони якось купували обладнання для мобільного ЦНАПу. Але на все вплинула наша реформа, коли ми були територіально розділені з нового року.” (Чоловік, 42 роки, Попасна ТГ)*

*“Тепер є можливість зареєструватися на послуги в Інтернеті, отримати деякі сертифікати, субсидії. Відбувається вдосконалення взаємодії таких вертикальних зв'язків між громадянином та державою.” (Чоловік, 53 роки, Бахмутська ТГ)*



*“Були електронні заявки, але чомусь легше стояти в черзі, якщо ти звертаєшся в амбулаторію та домовляєшся про зустріч найближчим часом, адже через електронні сервіси чомусь протягом тижня ти не можеш записатися. Це ніби ти добре не розумієш як онлайн та офлайн працювати. Але ефективно: люди користуються цифровими послугами, можуть зареєструватися. Це стає особливо ефективним під час пандемії.”* (Чоловік, 53 роки, Бахмутська ТГ)

*“Ну цього року ми, мабуть, ті, хто не має належного рівня охорони здоров'я. Можливо, зв'язок з реформою. В інших випадках у нас не вистачає кадрових лікарів-професіоналів, бо до наших ніхто не хоче йти.”* (Жінка, 52 роки, Попасна ТГ)

Водночас існує проблема з наданням якісних медичних послуг при наданні вторинної допомоги (спеціалізована допомога). Респонденти Бахмутської ТГ відзначають дефіцит спеціалістів, через що їм доводиться їздити до обласного центру. Також є скарги щодо доступності послуг для людей з обмеженими можливостями в Бахмутській ТГ: на думку респондентів, відсутність інфраструктури обмежує можливість деяких членів громади отримувати якісні державні послуги.

*“Ну, є лікарні, ну, така собі спеціалізована допомога, ну, фахівців не так багато. І тому я поїхала лікуватися до Краматорська, коли захворіла.”* (Жінка, 47 років, Бахмутська ТГ)

*“Ні, в принципі, я думаю, що із забезпеченням проблем немає, але знову ж таки, можливо, для цих людей з обмеженими можливостями вони можуть бути, оскільки їм не завжди можемо потрапляти до спеціалістів, таких як ті, хто вже є більш вузькими спеціалістами.”* (Жінка, 19 років, Бахмутська ТГ)

На відміну від Бахмутської ТГ та Попасної ТГ, Світлодарська ТГ є прикладом руйнівного впливу децентралізації на деякі громади. Жителі деяких населених пунктів громади, таких як село Новолуганське, постійно вказують на відсутність послуг, якісного з'єднання зі Світлодарськом (відсутність прямих доріг та транспорту) та навіть представників місцевої влади. Через це опитані жителі громади вказують на велику кількість недоліків в отриманні послуг, а також в них складається враження ніби їх покинули. У випадку із селом Новолуганське мешканці також висловлюють занепокоєння хаотичним характером створення громади, оскільки село має історично якісну комунікаційну інфраструктуру з Бахмутом — рішення про приєднання до Світлодарського ТГ для них виглядає як беззаконня.

*“У Новолуганському ми трохи постраждали від формування громади, яка ніяк не може сформуватися. Виявляється, найближчі населені пункти, ну це села, приєднані до Бахмутської громади, а ми до Світлодарської громади ... протягом 30 років, з дев'яностих років я інвалід (друга група), у мене рак, і тут на нашому маршруті Новолуганське - Бахмут протягом більшості років, за ті роки, які я живу, існувала безкоштовна пільга. І тому я вже кілька*



*разів звертався до нашої сільської ради, яка досі має голову сільської ради, навіть їздив до Світлодарська до міської ради, і вони просто скасували безкоштовний проїзд, і вже півроку ніхто не може зробити нічого.” (Чоловік, 61 рік, Світлодарська ТГ)*

*“У нашому селі, крім пошти та сільської ради, яка зараз некомпетентна, служб немає, все було в райцентрі.” (Чоловік, 63 роки, Світлодарська ТГ)*

*“... ми щойно пожартували з місцевими жителями, що, хоча Світлодарськ та Новолуганське мають між собою велике водосховище (штучне озеро), ми вже думали про те, як поставити катамарани та плавати, бо немає іншого способу дістатися з одного місця в інше.” (Фокус-група з постачальниками послуг, Світлодарська ТГ)*

На відміну від територіальних громад Донецької та Луганської областей, Сагунівська ТГ як сільська громада, на думку респондентів, не має проблем з доступом до основних послуг; для них, як і у випадку з громадами на Донбасі, можливість отримувати послуги через Інтернет є надзвичайно зручною. Водночас представники Сагунівської ТГ не скаржились на будь-які системні чи структурні проблеми при отриманні послуг.

*“У нашій громаді ми маємо територіальну громаду, в нашій територіальній громаді ми маємо свій ЦНАП — центр надання адміністративних послуг. У нас, я думаю, є все необхідне. Отримуючи послуги за останні роки, я скажу вам, що вони значно покращились з точки зору їх доступності, тепер все можна зробити набагато швидше і в одному місті. Або навіть через Інтернет, не виходячи з дому.” (Жінка, 32 роки, Сагунівська ТГ)*

*“Ну, якщо вам це дійсно потрібно, ви можете все це зробити без проблем, можете звернутися до фахівців, в Інтернеті багато інформації, ви можете прочитати її, і зателефонувати, і вони нададуть вам послуги. З цим проблем немає. Люди відкриті і прагнуть допомогти, вони — експерти в нашому регіоні.” (Жінка, 31 рік, Сагунівська ТГ)*

## Доступ до соціальних послуг

Оцінювання доступу до соціальних послуг під час будь-якого опитування стикається з невизначеністю — багато респондентів не можуть визначити, які послуги є соціальними. Простіше кажучи, громадяни не завжди розрізняють між собою адміністративні та соціальні послуги, іноді вони не відрізняють їх від медичних послуг чи житлово-комунальних послуг. Цей ефект проявляється під час уточнення типу послуг, що отримуються, або питання про новий закон про соціальні послуги для населення, який набув чинності цього року. Переважна більшість респондентів нічого не знають про закон або не в змозі пояснити нововведення або відмінності від старих законів.

У сприйнятті представників Світлодарської ТГ соціальні послуги присутні в самій громаді, але в їх сприйнятті основні центри надання соціальних послуг розташовуються у Бахмуті. Серед мешканців Світлодарської ТГ Бахмут все ще сприймається як центр



району та джерело основних послуг. Така ситуація згубна для розвитку громади, яка більше за пів року перебуває у процесі формалізації місцевої влади.

*“Ну, напевно, він існує в селі. Скажімо, пенсійний фонд та соціальні послуги ми маємо це безпосередньо в районі - у Бахмуті.” (Чоловік, 61 рік, Світлодарська ТЦ).*

*“У нас тут немає Пенсійного фонду. Його немає поки немає адміністрації. Ну, пошта працює нормально, іноді надходить гуманітарна допомога, для моєї категорії інвалідності допомагали медикаментам.” (Чоловік, 63, Світлодарська ТЦ).*

*“Від держави, окрім того, що я отримую соціальні виплати по інвалідності, нічого більше. Нічого не пропонують, навіть якщо я маю групу інвалідності, мені навіть не пропонують поїздки в санаторій.” (Жінка, 47 років, Бахмутська ТЦ, особа з інвалідністю).*

*“Того року підприємцям були виплати протягом двох місяців. Були невеликі виплати. Ви можете подати заявку на це і отримати невелику копійку як компенсацію. Ось що я отримав. Без субсидії. Нічого іншого немає.” (Чоловік, 53 роки, Бахмутська ТЦ).*

Таким чином, населення територіальних громад поблизу лінії розмежування має неоднорідне уявлення про соціальні послуги - вони включають як пошту, так і пенсійний фонд. Причиною такої плутанини функцій може стати уявлення про всі послуги, що надаються населенню, як «соціальні». Під час фокус-груп стала очевидною проблема недоступності населенню базових послуг (наприклад, банківських послуг), які через їх відсутність сприймаються місцевим населенням як соціальні послуги.

*“У нас навіть немає банкомату, і ми повинні поїхати в місто, щоб до нього дістатися. Тобто пенсіонери, які отримують пенсію на поштовому відділенні, якщо пошта закрита, вони навіть не матимуть місця для отримання пенсії.” (Фокус-група з одержувачами послуг, Попасна ТГ).*

*“Державної допомоги тут практично не бачать і не чують...” (Фокус-група з одержувачами послуг, Світлодарська ТГ)*

Водночас у тих громадах, де в умовах децентралізації розвиваються структури надання послуг населенню, мешканці мають більш чітке уявлення про те, що і де вони отримують у вигляді соціальних послуг.

*“Нещодавно запрацювала програма «Соціальна громада», тож тепер можна подавати заявку не лише на субсидію, а й на всі види допомоги - допомогу переселенцям, допомогу при пологах тощо. Ну, я особисто звертався за субсидіями. Це дуже зручно, вам не потрібно їхати, скажімо, до центру соціального захисту населення в Бахмуті, тут, на місці, все було оформлено.” (Фокус-група з одержувачами послуг, Бахмутська ТГ)*





Таким чином, основним недоліком системи надання соціальних послуг населенню у трьох наближених до лінії розмежування громадах є інституційна атрофія в умовах децентралізації. Проблемою також є відсутність комунікації місцевої влади та міжнародних організацій з населенням щодо того, які послуги можна кваліфікувати як «соціальні», а також де вони доступні та в якому порядку вони надаються.

## Фокус-групи з постачальниками соціальних послуг

Представники органів влади та організацій, що надають соціальні послуги населенню, під час обговорення у фокус-групах зазначили, що оцінка потреб населення в їхніх громадах відбувається з певною регулярністю. У той же час, ніхто з учасників дискусії не міг описати ні процедуру, ні частоту таких оцінок. Цей інструмент лише нещодавно почав впроваджуватися в роботу місцевого самоврядування, тому часто оцінка потреб влади здійснюється міжнародними організаціями або громадськими організаціями в рамках міжнародних програм розвитку.

*“Нещодавно я пройшов таке опитування, заповнивши форму Google, яку створила Бахмутська міська рада, і там була оцінка як соціальних, так і адміністративних потреб, в тому числі було багато питань, де ви могли б надати пропозиції щодо вдосконалення надання послуг, і послуги центру, наприклад, надання адміністративних послуг, і паспортного столу, наприклад, міграційної служби, і медичні послуги, та послуги пенсійного фонду Департаменту соціального забезпечення.”* (Фокус-група із постачальниками послуг, Бахмутська ТГ)

*“Ну, оцінка потреб, в принципі, не означає, що весь час, ну, останні кілька років є десь щороку, коли пишемо стратегію громади, позаминулого року ми писали стратегію “Майбутнє Попаснянського району”. Саме в рамках деяких проєктів може бути не дуже глобально, але локально щодо конкретних питань ми маємо оцінки.”* (Фокус-група з постачальниками послуг, Попасна ТГ)

*“По телефону була проведена оцінка потреб, прийшли представники від організації «Людина в біді», Червоний Хрест, вони добре оцінили, просто опитували людей, і я був залучений минулого року, і вони запитали, які потреби, що потрібно і як вони можуть допомогти цим організаціям і що може допомогти.”* (Фокус-група з постачальниками послуг, Світлодарська ТГ)

Говорячи про різні групи в громадах з різними потребами, представники органів, що надають соціальну допомогу населенню, надають пріоритет внутрішньо переміщеним особам та стандартним групам, які отримують якусь соціальну допомогу – людям з інвалідністю, малозабезпеченим сім'ям, самотніми матерями тощо.

*“Величезна група людей у кожному населеному пункті - це ВПО. У них завжди виникають проблеми з житлом, і багато інших питань, через те, що люди були змушені переїжджати. У них є багато питань, які потрібно вирішити, і у кожної сім'ї свої.”* (Фокус-група із постачальниками послуг, Бахмутська ТГ)



*“...це пенсіонери, звичайно, люди з обмеженими можливостями, люди передпенсійного віку, які залишаються непрацевдатними і не можуть знайти роботу через те, що її або немає, або через вік вони вже не підходять, малозабезпечені сім’ї, матері-одиначки.” (Фокус-група із постачальниками послуг, Світлодарська ТГ)*

Водночас співробітник державних соціальних служб у Попаснянській ТГ зазначив, що дані, зумовлені змінами у формі управління громадою в ВЦА, перебувають у процесі передачі, і тому вони не можуть бути повністю операціоналізовані службами. Цей факт безпосередньо впливає на здатність соціальних служб надавати послуги населенню, особливо коли самі соціальні служби не мають достатньої кількості персоналу.

*“Але як минулого року ми не отримали інформацію з розбивкою саме того, що нам потрібно, щоб зрозуміти потреби цих людей, так і цього року, оскільки ми маємо громаду в іншому статусі, всі реєстри зараз закриті, а бази даних є передані до ВЦА, ми також не маємо доступу до неї, але я не думаю, що вони насправді були оновлені до такої міри, щоб вона могла визначити, скільки є чоловіків та жінок, за цією інформацією. Бо насправді, це займе багато часу, на місцях недостатньо спеціалістів у всіх службах... Ми намагаємось, але нам потрібні помічники.” (Фокус-група з постачальниками послуг, Попасна ТГ)*

Таким чином, у територіальних громадах доступ до основних послуг все ще перебуває в процесі формалізації — переходу від району до громадського центру та переосмислення робочого процесу. Той факт, що громади зараз переходять до управління через ВЦА, впливає на здатність самих установ вести ретельний облік населення та розробляти можливі сценарії надання допомоги тим групам населення, які цього потребують. Місцеве населення значною мірою покладається на допомогу міжнародних гуманітарних організацій та місцевих організацій у громадах.



## ВНЕСОК МІЖНАРОДНИХ ГУМАНІТАРНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ, ПРОГРАМ РОЗВИТКУ ТА МІСЦЕВИХ ГО У ЗАДОВОЛЕННІ ОСНОВНИХ ПОТРЕБ НАСЕЛЕННЯ У СОЦІАЛЬНИХ ТА ІНШИХ ПОСЛУГАХ

Співпраця з міжнародними гуманітарними програмами та програмами розвитку в трьох громадах поблизу лінії розмежування, за інформацією з глибинних інтерв'ю, протягом певного часу була основним повсякденним досвідом для жителів цих громад. Щобільше, виходячи з досвіду респондентів цього дослідження, міжнародні донори сприймаються як окремий функціональний сектор засобів існування громади.

*“PIN допомогли з водопостачанням у школі, потім ПРООН допомогли з вікнами та покрівлею. А ЮНІСЕФ відремонтував весь дитячий садок. У нас був дитячий садок неповного дня, лише до 12 дня, але ЮНІСЕФ зробив нам повний ремонт, і ми відкрили дитячий садок на повний день.” (Чоловік, 42 роки, Попасна ТГ)*

*“Я маю досвід роботи як з PIN, так і з Данською радою біженців та Восток-SOS. Саме завдяки цим міжнародним громадським організаціям з 2015 року ми допомагали як матеріальною базою навчальних закладів, так і технічним оснащенням, і в принципі, мабуть, навіть з навчальною діяльністю, та психологічними тренінгами. Тобто вони допомагають дітям і школі, і людям, які там працюють, і навіть батькам.” (Жінка, 52 роки, Попасна ТГ)*

*“Червоний Хрест також збирав речі, а деякі речі, наприклад, якщо були пожежі, якщо я не помиляюся, вони також збирали найнеобхідніші речі, проводили акції, для дітей вони також збирають речі, книги. Вони також їм допомагають. ЮНІСЕФ, наскільки мені відомо, соціальним працівникам також надсилали набори під час пандемії, для їх сімей, для сімей соціальних працівників.” (Жінка, 19 років, Бахмутська ТГ)*

*“Перед новим роком мені допомогла Польська гуманітарна акція, ти знаєш, я живу сам, але мені було нудно, і вони приділяли мені багато уваги.” (Чоловік, 61 рік, Світлодарська ТГ)*

Представники організацій, що надають соціальні послуги населенню, також говорять про систематичну співпрацю як з місцевими ГО, так і з міжнародними організаціями та благодійними фондами. Водночас практика «переведення» клієнтів з державних установ, що надають послуги, у «третій сектор» має тенденцію амортизувати роботу перших. Це також відображає брак людських ресурсів у державних органах соціального захисту, про який вже згадувалося раніше.



*“Ну, судячи з практики нашого офісу, ми постійно співпрацюємо з державними органами та з неурядовими організаціями з різними міжнародними організаціями, благодійними фондами. Це і звернення клієнтів, як правило, і деякі спільні заходи, робочі зустрічі, обмін успішними практиками надання правової допомоги, це наша основна спеціалізація. В принципі, ми співпрацюємо з більшістю цих організацій, які у нас є.” (Фокус-група з постачальниками послуг, Бахмутська ТГ)*

*“Я можу сказати, що наш рівень координації в принципі між владою та організаціями громадянського суспільства дуже високий, як місцевими, так і міжнародними фондами. Це видно у проєктах, що реалізуються разом, так і у всіх документах, які узгоджуються зараз, і приймаються публічними обговореннями, і громадськість бере участь у їх розробці.” (Фокус-група з постачальниками послуг, Попасна ТГ)*

У ситуації з трьома громадами Донецької та Луганської областей, які знаходяться в безпосередній близькості від лінії розмежування, міжнародні організації та місцеві ГО, які часто є провідниками міжнародних донорських проєктів, є не просто «третім сектором» - вони мають відпрацьовану структуру для надання допомоги населенню, щось подібне до урядових структур. Тобто вони виконують роботу, яка або не повністю, або не дуже ефективно виконується державними установами. Більше того, завдяки розгалуженню власних мереж (офісів, службовців), міжнародні та громадські організації мають більш високий рівень обізнаності щодо потреб населення. Тому люди отримують не лише матеріальну, а й нематеріальну допомогу (психологи, підтримка людей пенсійного віку тощо).

Водночас міжнародні організації, усвідомлюючи необхідність інфраструктурної підтримки територіальних громад, не завжди мають повний набір інструментів для задоволення деяких потреб. Наприклад, у Світлодарській ТГ міжнародний комітет Червоного Хреста побудував невелику амбулаторію з необхідною інфраструктурою для прийому мешканців. Однак, міжнародні організації не можуть взяти на себе відповідальність за найм медичного персоналу в медичних закладах, бо це завдання місцевої влади. Через невиконання повного обсягу робіт, необхідних для надання медичних послуг населеному пункту, виникають такі дивні випадки, коли міжнародна організація забезпечує необхідну інфраструктуру, але влада не може забезпечити працівників закладів спеціалістами.

*“Зараз вони побудували одноповерхову лікарню, буквально завершили будівництво цього року, і з квартирами для лікарів, і прямо в тому ж комплексі є реклама про набір лікарів, але ніхто не хоче їхати до нашої військової зони. Є красива будівля з сайдингом, на ній росте трава.” (Чоловік, 63 роки, Світлодарська ТГ)*

*“У нас у Світлодарську величезна лікарня, є амбулаторія, але спеціалізованих лікарів немає, таких як офтальмолог, спеціалізованих таких немає, тож наші люди всі їдуть до Бахмута. У нас немає дитячого відділення, у зв'язку з цим усі діти, які захворіли і потребують медичного лікування, перебувають у стаціонарі, теж їздять усі в Бахмут.” (Фокус-група з постачальниками послуг, Світлодарська ТГ)*



У ситуації, далекій від зони бойових дій, громади зазвичай не дуже часто залучаються до програм міжнародної допомоги та розвитку. Крім того, громадські організації на місцях не завжди можуть мати добре розвинену структуру або мати якийсь відчутний вплив. Це знайшло відображення в глибинних інтерв'ю та фокус-групах, проведених з отримувачами державних послуг у Сагунівській ТГ Черкаської області. Мешканці Сагунівської ТГ не думають про міжнародні організації чи проекти. На їхню думку, міжнародні організації рятують бідних людей та людей з інвалідністю – це їхній образ роботи агенцій ООН та Червоного Хреста. Образ міжнародних або громадських організацій як прояв активності громадянського суспільства та позитивних змін на місцях просто відсутній.

*“Я не отримувала допомоги від громадських організацій, але багато громадян, які її потребували, коли ми звертались до місцевої влади, саме до Сагунівської об'єднаної територіальної громади, люди отримували допомогу, під час пандемії була допомога з продуктами харчування, пенсіонерам, людям похилого віку, такі, що не мають можливості, їм допомогли... Ми в першу чергу звертаємось до місцевої влади, я думаю, це перший рівень управління.” (Жінка, 32 роки, Сагунівська ТГ)*

*“Ну, я хочу сказати вам, оскільки я також отримую соціальні послуги, останні роки вони значно покращились. Значно покращились, і навіть у зв'язку з цією пандемією, легше спілкуватися з тими ж фахівцями. А щодо надання послуг, загалом немає такого, що ми можемо чекати там місяцями, ні, все як слід. Немає жодних проблем.” (Жінка, 37 років, Сагунівська ТГ)*

Такий образ міжнародних організацій у громадах, що знаходяться далеко від зони бойових дій, з одного боку, створює відчуття певного рівня довіри до інститутів місцевого самоврядування та його процедур. Це може послабити потенціал громадянського суспільства в тих ситуаціях, коли громаді необхідно прийняти важливе рішення для самих себе. У трьох громадах поблизу лінії розмежування респонденти говорять про взаємодію з міжнародними організаціями та місцевими ГО як про справжній «третій сектор», який бере на себе ініціативу та частину відповідальності, навіть коли місцева влада не може взяти на себе всю відповідальність. Це відображається в словах респондентів, коли мова йде про можливість вирішення їхніх основних проблем шляхом безпосереднього звернення до місцевої влади. Досвід респондентів підказує їм, що інколи звернення до місцевої влади може не дати результату.

*“Ну, результат спілкування був як завжди — грошей немає... Кількість дітей у моїй школі невелика, у мене навіть немає штатного психолога, оскільки для такої кількості дітей у школі не допускається психолог. Навіть у психологічному плані соціальний педагог існує, а психолога немає.” (Жінка, 52 роки, Попасна ТГ)*

*“Ні, я якось опустила руки після того, як, здається, ми тричі передавали документи, і ніби нічого не сталося, я навіть не намагалася далі.” (Жінка, 47 років, Бахмутська ТГ)*

*“Ну, дуже часто під час війни ми отримували продовольчу допомогу, я точно знаю, що роздавали вугілля людям похилого віку, багатодітним сім'ям,*



*самотнім людям, на той момент це було дуже важливо, тому що люди не працювали, війна, як і не було нічого обігріти і давали вугілля, всі були вдячні.” (Фокус-група з отримувачами послуг, Попасна ТГ)*

*“Ну, дуже часто під час війни ми отримували продовольчу допомогу, я точно знаю, що роздавали вугілля людям похилого віку, багатодітним сім'ям, самотнім людям, на той момент це було дуже важливо, тому що люди не працювали, війна, як і не було нічого обігріти і давали вугілля, всі були вдячні.” (Фокус-група з отримувачами послуг, Попасна ТГ)*

Водночас близько половини респондентів глибинних інтерв'ю та фокус-груп мають дуже обмежене уявлення про те, чи існує якась координація між органами місцевого самоврядування та міжнародними організаціями. Однак серед іншої частини респондентів існує думка, заснована на особистому досвіді та уявленнях, що міжнародні організації, якщо вони і співпрацюють з місцевою владою, то беруть на себе принаймні половину відповідальності, а в деяких ситуаціях навіть більше. У цьому випадку головну роль відіграє помітність міжнародних організацій, їх активна участь у вдосконаленні та підтримці життя громади у формі короткочасної або постійної інтенсивної присутності в публічній сфері. Через те, що місцеві органи влади, включаючи департамент соціального захисту населення, не мають таких фінансових та людських ресурсів, а міжнародні організації часто мають достатньо повноважень надавати певну допомогу чи послуги населенню, то державні структури можуть здаватися неактивними. Це руйнує і без того низьку довіру до інститутів місцевого самоврядування. Поки місцеві жителі не впевнені, що місцеві органи влади ведуть певний облік діяльності міжнародних та місцевих організацій - рівень впевненості та довіри до влади не матиме підґрунтя для зростання.

*“Це можуть бути дві ноги, що йдуть окремо, і дві ноги, що йдуть разом.” (Чоловік, 53 роки, Бахмутська ТГ)*

*“Уряд і ці фонди в нашому випадку працюють дуже добре, і це дає результати ... Я розумію зобов'язання, матеріальну сторону майже 80 відсотків бере фонд чи благодійна організація.” (Жінка, 52 роки, Попасна ТГ)*

*“... Я часто бачу, що Бахмутська міська рада на своїй сторінці у Facebook публікує, що наш міський голова зустрічається з представниками цих організацій і є певні переговори, домовленості, підписані меморандуми, тому мені здається, що ми маємо співпрацю і вона досить плідна.” (Жінка, 19 років, Бахмутська ТГ)*

*“... Я думаю, що вони не беруть на себе частину цієї відповідальності, тому що відповідальність завжди покладалася на місцеві органи влади. Вони просто свого роду помічники, вони повинні бути якимось невеличкими такими донорами, щоб працювати з міською владою, щоб справді все це оживити.” (Фокус-група з отримувачами послуг, Бахмутська ТГ)*



Коли міжнародні гуманітарні організації та місцеві ГО не є складовою частиною екосистеми громади, як у Донецькій та Луганській областях, місцеве населення зберігає базове сприйняття недержавного/некомерційного сектору як інструменту допомоги нужденним через нестачу практичного досвіду взаємодії з ними. Таким чином, для представників Сагунівської ТГ співпраця та координація органів місцевого самоврядування з міжнародними та місцевими громадськими та гуманітарними організаціями є важливим аспектом життя. Однак через відсутність досвіду, респонденти із Сагунівської ТГ досить часто схильні говорити про таку співпрацю як про допомогу незахищеним верствам населення. В іншому випадку міжнародні гуманітарні організації як чинник повсякденного життя для жителів цієї громади, просто відсутні.

*“Ви знаєте, я думаю, що вони не просто співпрацюють, а тісно співпрацюють між собою, і я вважаю, що це правильно, і так повинно бути, що місцева влада та громадські організації спілкуються між собою.”* (Жінка, 32 роки, Сагунівська ТГ)

*“Я чула, що вони співпрацюють і допомагають. Я не знаю цієї інформації. Я тільки чула від своїх друзів, що вони працюють в місті.”* (Жінка, 37 років, Сагунівська ТГ)

Говорячи про гіпотетичний можливий «вихід» міжнародних гуманітарних організацій та припинення роботи неурядових організацій у громадах Донецької та Луганської областей, жителі з трьох громад поблизу лінії розмежування, які взяли участь в опитуванні, висловили високий рівень стурбованості. Для них цей сценарій означає припинення систематичної роботи з покращення життя в громаді на рівні забезпечення функціонування базової інфраструктури. Особливо болючим є питання припинення співпраці між міжнародними гуманітарними організаціями та місцевими організаціями у сфері соціальних послуг. На думку респондентів глибинних інтерв'ю та обговорень у фокус-групах, робота цих організацій з найменш захищеними представниками громад є одним із центральних елементів підтримки якісного життя громади. Респонденти, які мають досвід роботи або волонтерства у громадських організаціях, вказують на ризик припинення активізації громадянського суспільства без міжнародної підтримки. У той же час респонденти, які працюють в установах, які отримують міжнародну допомогу або беруть участь у проектах розвитку, вказують, що без такого роду організацій існування їхніх установ було б під загрозою.

*“Я особисто думаю, що ці гуманітарні, іноземні організації зробили великий внесок, особливо в перші роки, була хороша підтримка, вони надзвичайно підтримували нас. Не знаю, як би сказав, але без них це було б дуже складно.”* (Чоловік, 61 рік, Світлодарська ТГ)

*“...існує дуже велика категорія бідних людей, які мають пенсію по 2 тисячі сімсот гривень, вони вже звикли до цих організацій, вони просто вже страждають, обсяг допомоги від цих організацій вже зменшився в рази, ніж це було на початку конфлікту, так би мовити, і люди вже дуже хвилюються, чекають.”* (Чоловік, 63 роки, Світлодарська ТГ)



*“Це буде дуже погано, звичайно. Зараз багато дуже нужденних людей, і якщо ви зупините навіть це, люди все одно приречені.” (Жінка, 47 років, Попасна ТГ)*

*“Ну, мені здається, що це звичайно буде дуже так сумно, і напевно буде складно, тому що буде складніше для нашої громади, бо це звичайно велика допомога, особливо якщо це йде якесь будівництво, там, наприклад, ремонт шкіл або будівництво лікарень, це, звичайно, дуже полегшує фінансову сторону, тому що, ну це сама громада навряд чи б потягнула будівництво, наприклад, нового там якогось центру.” (Жінка, 19 років, Бахмутська ТГ)*

*“...це дуже вплине на громаду, бо це вийшло так у зв'язку з військовим конфліктом, що все-таки я вже говорив, що значна частина населення - пенсіонери, але менша частина населення - це люди, які втратили роботу, і виявляється, що ці люди, які втратили роботу внаслідок конфлікту, виживають лише завдяки тому, що гуманітарні організації їм допомагають. Тож це матиме дуже сильний вплив, якщо гуманітарні організації підуть.” (Фокус-група з постачальниками послуг, Світлодарська ТГ)*

*“Не дай Боже, щоб не сталося чогось поганого, просто ви знаєте, поки ми не зіткнемося з цим, ми точно не думаємо про це. Але не дай Боже звичайно. Але нам потрібні ці організації. Якщо цих організацій не буде, ми всі будемо як на безлюдному острові.” (Фокус-група з одержувачами послуг, ТГ Попасна)*

З огляду на високий рівень проникнення міжнародних організацій у громади Донецької та Луганської областей, у ситуації з Сагунівською ТГ, можливе припинення діяльності таких організацій розглядається виключно як втрата можливості забезпечити кращу якість життя людей, які потребують соціальної та медичної підтримки. Тобто, знову ж таки, міжнародні організації розглядаються як донори, що підтримують людей, які опинились у складних життєвих обставинах. Місцеві громадські організації, своєю чергою, відсутні в соціальній сфері громади. Вони виконують або якусь елементарну роботу, або, в кращому випадку, допоміжну, спрямовану на роботу з пенсіонерами та молоддю.

*“Звичайно, це матиме вплив, бо люди, які отримували гуманітарну допомогу, перестануть її отримувати... Знаєте, коли у вас є стабільні пакунки з продуктами харчування, і тепер вони їх не дадуть, і вони в магазинах коштують багато, це зазвичай відчувається. Той самий одяг, їжа, ліки. Звичайно це буде відчутно.” (Жінка, 37 років, Сагунівська ТГ)*

*“Не маємо тієї допомоги, яка потрібна громадянам, для того ж самого найпростішого забезпечення їжею, чи якоїсь фінансової допомоги, чи подарунка на свято. Я думаю, що для таких категорій людей з низькими доходами — це велика допомога і такий яскравий промінчик, коли вони допомагають.” (Жінка, 31 рік, Сагунівська ТГ)*





Водночас мешканців Сагунівської ТК питання про можливість заміщення активностей міжнародних гуманітарних організацій державними службами та органами місцевого самоврядування не дуже лякає. Вони не надають цьому великого значення, і у їх громаді робота таких організацій не життєво важливою. Стає очевидним, що громади, розташовані далеко від бойових дій, такі як Сагунівська ТГ, не покладаються на допомогу міжнародних організацій і не мають жодних розвинених мереж місцевих ГО.

Зі свого боку, опитані жителі трьох громад поблизу лінії розмежування вважають міжнародні організації та місцеві ГО невід'ємною частиною функціонування їхньої громади. Вони зазначають, що державні установи все ще не здатні виконувати всю роботу, яку виконує «третій сектор». На запитання під час глибинних інтерв'ю про можливість виходу міжнародних гуманітарних організацій з ТГ та взяття на себе повної відповідальності за надання послуг місцевою владою, мешканці ТГ поблизу лінії розмежування були скептично налаштовані. Водночас ідея передачі функцій громади місцевому самоврядуванню видається цілком логічною.

*“Я не думаю, що вони можуть. Вони не зможуть, оскільки ти не можеш сісти на два стільці. Ви знаєте, як команда - це команда. Коли ти працюєш один, і один у полі, ну, там у фільмі показано, що воїн, але теж не воїн. Як би ти не крутив його, якщо ти не маєш команди, яка є скрізь у кожній громаді, у кожній області, у кожному районі.”* (Чоловік, 42 роки, Попасна ТГ)

*“Якщо вони підуть, проблем буде більше, наша держава повинна створювати програми, гранти, я маю на увазі, що вона повинна бути локальною і підтримувати розвиток... З одного боку, це природний процес, який вони повинні залишити, тому ви навчитесь тепер користуватися самі. З іншого боку, принцип показує, що всередині люди не знають як використовувати ці ресурси, і поки рано їхати. І залишати просто так і не залишати нічого натомість також неправильно.”* (Чоловік, 53 роки, Бахмутська ТГ)

*“Добре обізнаних про фінансову ситуацію, конкретно нашої навіть громади на цей час немає, вони, можливо, навіть захочуть, хто б не сів у крісло, голова перший, так у нього просто немає таких можливостей. Вони, як сказати, не мають матеріальної можливості зробити це без допомоги коштів.”* (Жінка, 52 роки, Попасна ТГ)

*“Ви знаєте, що наша пенсія не дає великих можливостей. Я думаю, що міжнародні організації дуже потрібні, не дай Боже, не дай Боже, щоб вони не припиняли свою діяльність, бо для багатьох це багато що означає.”* (Чоловік, 61 рік, Світлодарська ТГ)

*“Якщо це лише держава, я не впевнена, що це буде такий самий рівень, і що ми також можемо розвиватися, добре тут на цей час. Якщо в принципі розвиватимуться і державні, то, можливо, на цей час я не впевнена.”* (Жінка, 19 років, Бахмутська ТГ)



Під час діалогу з представниками трьох спільнот, наближених до лінії розмежування, вони зазначили, що в процесі децентралізації, та загалом за останні кілька років, надання державних послуг населенню значно покращилось. Зокрема, Бахмутська ТГ говорить про вдосконалення об'єктів. Водночас, досить відчутно те, що не вистачає персоналу.

*“Але однією з сильних сторін є матеріальна підтримка. Зараз для соціальних послуг адміністративного характеру ми надали меблі, обладнання, програмне забезпечення, ноутбуки, є транспортне сполучення, у нас є машина. Тобто тут, у школах, відремонтують туалети, побудують амбулаторії медичних служб, 2 роки тому побудували нові в Іванівському, Опитному, Зайцевому.”* (Діалогова зустріч, представник Бахмутської ТГ)

*“Слабкою стороною є недостатня кількість персоналу. Я хочу сказати, що у нас особливо кульгає районна медицина, тому що там штатна чисельність становить 48%, спеціалістів немає в повному обсязі.”* (Діалогова зустріч, представник Бахмутської ТГ)

У випадку зі Світлодарською ТГ інфраструктура для переходу до самозабезпечення та самоутримання громад в основному відсутня.

*“...не існує ЦНАПу, його просто не існує. Що стосується лікарні — наше інфекційне відділення в лікарні було знищено під час бойових дій, відсутність вузьких спеціалістів, відсутність педіатричного відділення, бо педіатра немає, і всі наші діти повинні їхати в Бахмут, Слов'янськ, Краматорськ, Внуково. У кого вистачає грошей.”* (Діалогова зустріч, представник Світлодарської ТГ)

Говорячи про те, чи можуть державні органи виконувати роботу міжнародних гуманітарних організацій та місцевих неурядових організацій, учасники дослідження були досить скептичними. Під час дискусій у фокус-групах учасники висловили сподівання, що таких змін не відбудеться найближчим часом. Як зазначено вище, «третій сектор» у громадах поблизу лінії розмежування є головним засобом існування громадян. Незважаючи на всі негативні фактори, пов'язані з конфліктом, підтримка міжнародних та гуманітарних організацій у постраждалих від конфлікту районах сприяла ефективному розвитку громадянського суспільства, створенню та зміцненню можливостей місцевих ГО та їхній співпраці з місцевою владою (певним чином прогрес був більш значним, ніж в інших областях України, які не постраждали від конфлікту). Водночас існує серйозна стурбованість щодо можливого занепаду, якщо гуманітарні організації припинять свою підтримку на цьому етапі.

*“Ну, я думаю, що нашій державі буде важко без цих організацій, бо вони виконують більшу частину роботи. У будь-якому випадку ми бачимо, що все, яка там допомога, все надається громадськими організаціями.”* (Фокус-група з одержувачами послуг, Світлодарська ТГ)

*“Я думаю, що міжнародні організації допомагають, так. Вони мають кошти. Якщо на місцевому рівні місцеві органи влади перерозподілять ці кошти, все буде добре.”* (Фокус-група з одержувачами послуг, Бахмутська ТГ)



*“Вони хороші люди, вони нас дуже підтримують, наприклад для нас, я за соціальний центр, дуже велика підтримка... Без цього, звичайно, це великі витрати ляжуть на нашу громаду.” (Фокус-група з постачальниками послуг, Попасна ТГ)*

*“Наша думка полягає в тому, що якщо це стосується міста, можливо, ми не чуємо великої різниці, а щодо району, насправді все більше людей відчують відсутність міжнародної допомоги.” (Фокус-група із постачальниками послуг, Бахмутська ТГ)*

Таким чином, можна припустити, що міжнародні гуманітарні організації, організації з розвитку та місцеві ГО в Бахмутській, Світлодарській та Попасній ТГ частково беруть участь в житті досліджуваних громад. Опитані представники громад та місцеві органи, що надають соціальну допомогу населенню, як правило, позитивно ставляться до допомоги з боку «третього сектору». Водночас певна частина респондентів, що належать до органів влади та громадських організацій, також розуміє обмеження міжнародних організацій та проєктів. Що важливо, добробут зазначених вище громад значною мірою залежить від міжнародної підтримки.

## IMPACT OF REFORMS ON EMPOWERING TCS AND INCREASING THEIR RESIDENTS' PARTICIPATION IN DECISION-MAKING

Реформа децентралізації, а також супровідні реформи медичної та освітньої систем спрямовані на збільшення автономії територіальних громад. Для респондентів трьох громад поблизу лінії розмежування реформи, спрямовані на автономію, ще не принесли відчутних результатів. На рівні повсякденного життя респонденти відчули зміни в системі надання послуг, а саме можливість подавати заявки на послуги через Інтернет, а також, появу ЦНАПу. Більшість респондентів перебувають у певному стані розгубленості — вони не впевнені, що і як слід змінити. Часто говорять про те, що стало необхідним оформлення деяких документів, звернення за якимись послугами. Однак, очевидно, ніхто не доносить до мешканців громад інформацію про очікувані результати реформ (проміжні та кінцеві), тому може створюватися враження хаотичних та випадкових змін.

*“Ну, в принципі, створення ЦНАП - це добре! Вам не потрібно бігати по кабінетах, щоб отримати паспорт, або фото, щоб вклеїти в старий паспорт.” (Чоловік, 42 роки, Попасна ТГ)*

*“Знаєте, я, мабуть, не можу сказати, як це вплинуло на мене, тому що на цей час у нас є ВЦА, навіть не громада, у нас не було виборів, у нас не було когось призначеного, тож я якось не бачу особливих змін.” (Жінка, 52 роки, Попасна ТГ)*

*“Хочу сказати, що на цей час ми ще нічого не розуміємо, бо все це тільки що сформувалось, і ми все ще на такому рівні, що лише думаємо, як це все буде, як.” (Жінка, 54 роки, Попасна ТГ)*

*“Мені здається, що в принципі це мало вплив, звичайно, було більше позитиву, але, звичайно, були нюанси, коли вони додавали нам певні території, виникали труднощі. Наприклад, не було пунктів надання першої медичної допомоги, амбулаторій, де можна отримати якусь допомогу, і громада, а наше місто як центр громад, отримує гроші з нашого бюджету, щоб щось відкрити і побудувати, тому виникали певні труднощі, коли все почалося.” (Жінка, 19 років, Бахмутська ТГ)*

*“...Зараз йде процес реформ, процес реструктуризації, і це дуже важко оцінити, поки всі процеси не будуть повністю запущені.” (Фокус-група з постачальниками послуг, Попасна ТГ)*

*“Зараз пройшло лише 2 роки, але відчувається, що це 2 місяці. Ми ще на стадії формування, нам ще потрібно пройти довгий шлях.” (Фокус-група із постачальниками послуг, Бахмутська ТГ)*



Водночас респонденти Бахмутської ТГ під час проведення Фокус груп припустили, що їхнє місто (бувши містом обласного значення) має певний рівень самозабезпечення і в цій ситуації — отримує більше проблем. У попередньому розділі цього дослідження ми також можемо бачити, що громади, які мають кращу інфраструктуру (Бахмутська ТГ та Попасна ТГ) мають більше інструментів та можливостей для кращої якості життя нової громади. Водночас для самих жителів великих міст відповідати за сільську місцевість досить важко. Своєю чергою, у Світлодарській ТГ місцеві жителі переживають певне розчарування, оскільки через відсутність керівництва у громаді деякі життєво важливі установи, наприклад, дитячий садок, знаходяться під загрозою.

*“Розумієте, у нас було місто, самодостатнє у фінансовому плані, все працювало. Отже, зараз, ніби на 2 роки, зрозуміло, що ТГ не може кинути всі гроші також на наше місто, багато проблем.”* (Фокус-група з отримувачами послуг, Бахмуцька ТГ)

*“Ми зіткнулися з такою проблемою, наприклад, що, хоча нам довелося обирати голову, вони кажуть, що в Миронівському вони обирали керівника тричі, бо не могли його обрати. Зіткнувшись з проблемою, яка майже закрила дитячий садок... Це тому, що нам довелося, ніби за паперами, їхати до Світлодарська, тоді виникли якісь проблеми, не обрали голову ВЦА чи щось інше.”* (Фокус-група з одержувачами послуг, Світлодарська ТГ)

Певний рівень розгубленості щодо реформ висловлюють і мешканці Сагунівської ТГ, але вони говорять про це в часових рамках — для них нерозуміння того, що відбувається, це і є частиною першого етапу реформи. В іншому випадку вони розглядають реформу як успішну трансформацію застарілих систем місцевого самоврядування. Респонденти в основному говорять про те, як надання послуг через ЦНАП та загальний спрощений доступ до державних послуг якісно покращили їхнє життя.

*“Спочатку ніхто нічого не розумів, усі були розгублені, вони не знали, що буде, що станеться. В принципі, зараз вже є об'єднані територіальні громади, які мають успіх, все працює. Це найбільший плюс у тому, що в територіальній громаді справді є центр надання адміністративних послуг. Це зручно, швидко, раніше його не було.”* (Жінка, 32 роки, Сагунівська ТГ)

*“Покращилось, тому що люди можуть приїхати і отримати допомогу, отримати той самий сертифікат чи інший документ, не виїжджаючи за місто, щоб просто отримати його. Дуже добре, що вони існують і працюють.”* (Жінка, 31 рік, Сагунівська ТГ)

Децентралізація перенесла центри прийняття рішень до територіальних громад для кращого надання послуг населенню шляхом розподілу коштів громади. Таким чином, самі мешканці територіальних громад мали змогу впливати на місцеве самоврядування не лише шляхом прямих виборів, а й вести діалог з обраними та призначеними керівниками різних служб та департаментів громади. У деяких громадах поблизу лінії розмежування, де проводилось дослідження, ті громади, що працюють під місцевою владою, є більш-менш активними. Респонденти говорять про наявність певного активу серед жителів територіальних громад, які ведуть діалог з місцевою владою. Також є можливість прийти на громадські слухання та сесії місцевих рад та розповісти про



існуючі проблеми. Загалом громадяни мають можливість впливати на рішення місцевої влади, але механізми взаємодії з громадянським суспільством, на думку простих людей, не є чітко визначеним.

*“Ну, насправді ми маємо досить активну громадську раду, і там іноді презентують питання соціальних служб, запрошують і директора центрів соціальних служб, який там розповідає, ну веде спочатку вона, може розповісти деякі звіти та якусь програму, тобто яку планується зробити найближчим часом, і які послуги додаються і, в принципі, йде діалог з нею та спілкування.”* (Жінка, 19 років, Бахмутська ТГ)

*“Відкрите слухання у міській раді, здебільшого щодо конкретних питань, які хвилюють жителів громади. Наша влада намагається залучити людей, існує така форма, як громадські слухання. Але, в принципі, наше громадянське суспільство не дуже добре розвинене в нашій спільноті, і я не спостерігаю активної участі людей, за винятком соціальних мереж (наприклад, Facebook).”* (Жінка, 52 роки, Попасна ТГ)

У ситуації зі Світлодарською ТГ, де довго не можуть призначити голову ВЦА, респонденти різко висловлюються: на їх думку, громада не має відповідних повноважень. Респонденти села Новолуганське зазначають, що раніше проблемні питання вирішувались на зборах жителів села, де піднімалися усі важливі питання. На даний момент вплив на місцеву владу в цій громаді обмежений через те, що важко визначити хто буде головою цієї громади.

*“До того, як була спроба створити ТГ, раніше у селі все завжди вирішувалось через публічні збори жителів.”* (Чоловік, 61 рік, Світлодарська ТГ).

*“Я знаю, все одне й те саме, траву не косять, село заросло високою травою! На всі запитання ми маємо одну відповідь: ні влади, ні грошей, ні бюджету.”* (Чоловік, 63 роки, Світлодарська ТГ)

Водночас представники агентств соціальної допомоги та неурядових організацій зазначають, що у Світлодарську можна отримати консультації та різні види допомоги безпосередньо від міської ради. Варто зазначити, що подібні послуги можуть надаватися і в самому Світлодарську, але у віддалених сільських районах, з якими немає якісного зв'язку, ці послуги можуть бути недоступні місяцями.

*“Ну, у нас є будь-який департамент у Світлодарську, у нас є багато створених департаментів Світлодарської міської ради, і з будь-якого питання людина може просто прийти до керівника департаменту або до спеціаліста та проконсультуватися.”* (Фокус-група з постачальниками послуг, Світлодарська ТГ)

*“Знову ж таки, як і тут, у всіх наших селищах є депутати. Якщо у них виникають запитання, вони все вирішують між собою, тобто ми не знаємо, які питання вирішуються тощо. Тож тут вони проводять сесію раз на місяць, вони збираються, щоб вирішити питання, ось і все. Ми навіть не знаємо, у чому питання, які постанови, які накази тощо.”* (Фокус-група з одержувачами послуг, Світлодарська ТГ)



Для порівняння, в Сагунівській ТГ існує інститут громадських зборів, де вирішуються важливі для мешканців питання. Через те, що ця громада є повністю сільською з невеликою кількістю жителів, можна припустити, що ця установа існувала і раніше, але опитані жителі вказують на те, що взаємодія з місцевою владою покращилася. Можна припустити, що завдяки тому, що всі рішення тепер приймаються центральною владою, комунікація населення з владою лише покращилася.

*“Бувають збори, коли керівник ТГ може виступити і попросити допомоги у вищого керівництва. Я думаю, що це у нас теж є... Користуватися шкільними автобусами - це була велика проблема. Вони почули про це і пустили автобуси, щоб школярам було краще доїжджати. Отримати якусь довідку в ЦНАП і зараз легко, не потрібно витратити цілий день, щоб поїхати до районного центру за цим сертифікатом.” (Жінка, 31 рік, Сагунівська ТГ)*

Говорячи про можливості реформи децентралізації для покращення надання послуг населенню, також варто вказати на необхідність не лише створення стійкої робочої сили, а й турботи про їх професійний розвиток та добробут. Під час діалогу в ході самого дослідження соціальні працівники Світлодарської ТГ зазначили, що органи місцевого самоврядування не приділяють належної уваги професійному розвитку працівників.

*“У нас немає навчання. Завдяки ГО, які запросили нас на тренінг, вони допомагають нам підвищити якість нашої роботи.” (Діалог, представник Світлодарської ТГ)*

Таким чином, реформа децентралізації, яка накладається на медичну та освітню реформи разом з адміністративною, потенційно відкриваючи нові можливості для залучення та впливу у житті громади, ще не була реалізована повністю. Створення ВЦА у 18 громадах Донбасу лише ускладнило процес та загальмувало подальший розвиток місцевого самоврядування, Мешканці трьох громад поблизу лінії розмежування перебувають у процесі проектування інфраструктури соціальної допомоги, яка могла б задовольнити потреби всіх груп. Однак цей процес реалізується нерівномірно: Бахмут та Попасна, як великі урбанізовані промислові центри, вже мають необхідну інфраструктуру для надання соціальних послуг. У ситуації Попаснянської ТГ та Бахмутської ТГ головним викликом для них є створення системи реєстрації та надання якісних державних послуг сільським районам в межах територіальної громади. Світлодарська ТГ була штучно створена без урахування інфраструктурної специфіки населених пунктів, що входять до громади, через що сама Світлодарська знаходиться у «підвішеному стані» (без голови ВЦА), а населені пункти, що входять до територіальної громади, фактично залишаються занедбаними. У нинішній ситуації в Попаснянській ТГ та Бахмутській ТГ залишається можливість для жителів громади брати участь у прийнятті рішень та впливати на місцеві органи влади, що значною мірою, пояснює їхнє ставлення до участі міжнародних гуманітарних організацій та ГО у наданні соціальних послуг — вони є важливими, але вони є лише доповненням до існуючої недосконалої системи надання послуг. Водночас населені пункти Світлодарської ТГ багато в чому залежать від програм міжнародного розвитку та гуманітарної допомоги, оскільки їх громада практично не має встановленої системи реєстрації та надання державних послуг. Світлодарська ТГ - це штучно створена громада, населені пункти якої раніше не мали досвіду взаємодії та співпраці між собою, оскільки належали до різних громад. Тому в цій спільноті відчувається деяка довільність під час прийняття рішень.



Для трьох територіальних громад, наближених до лінії розмежування, головними «переломними точками» є відсутність обізнаності щодо системи соціальних, медичних, адміністративних та інших послуг. У контексті децентралізації та переформатування системи надання послуг від району до центру територіальної громади, важливою проблемою є побудова довірчих відносин з адміністрацією громади та населеними пунктами, а також формування почуття співучасті у створенні інституцій у нових громадах. Ця проблема особливо актуальна для Світлодарської ТГ, де довгий час місцева ВЦА залишається без призначеного керівника, а великі населені пункти не мають доріг, що з'єднують їх із центрами територіальної громади.

У контексті взаємодії місцевих громад з міжнародними та місцевими неурядовими організаціями та фондами розвитку, стає очевидним існування значного рівня довіри місцевого населення до них. В ситуації Світлодарської ТЦ взаємодія з неурядовими організаціями та гуманітарними фондами набуває форми залежності, оскільки місцева влада ще не сформована, а сама територіальна громада є фрагментом Дебальцевського району, отже, інституційна структура місцевого уряду є зруйнованою.

Говорячи про можливість місцевої влади взяти на себе ту роботу, яку виконують міжнародні та місцеві неурядові організації та гуманітарні фонди, місцеве населення, а також надавачі соціальних послуг, висловлюють певний рівень скептицизму. Представники місцевого населення вважають, що, незважаючи на певний рівень співпраці між міжнародними та місцевими ГО та місцевою владою, останні не мають інституційних можливостей та бюджету, щоб компенсувати брак перших. Важливо також зазначити, що неурядові організації мають можливість глибше проникати у громади поблизу лінії розмежування саме через вузьку спеціалізацію їх діяльності, у той час, коли органи місцевого самоврядування в територіальних громадах зобов'язані задовольняти потреби населення з обмеженими людськими та фінансовими ресурсами. Попасна та Бахмутська ТГ мають більш розвинену структуру закладів соціального захисту та інших служб, тому їм необхідно співпрацювати з міжнародними та місцевими громадськими організаціями для вдосконалення системи державних послуг та доступності цих послуг. Світлодарська ТГ, у свою чергу, вимагає всебічної підтримки у наданні всіх основних послуг у селах громади, оскільки вони не надаються належним чином або не надаються взагалі.



## РЕКОМЕНДАЦІЇ

Проаналізувавши інформацію та коментарі, надані респондентами на фокус-групах, глибинних інтерв'ю та діалоговому заході, експерти БФ «Стабілізуєш сервісез» підготували такі рекомендації:

### 1. Рекомендації центральним органам влади:

#### Міністерству соціальної політики:

##### *Першочергово:*

1. Запустити Реєстр надавачів та одержувачів соціальних послуг (розміщено на офіційному вебсайті Міністерства соціальної політики). Національна соціальна служба України має збільшити штат (наразі 60% від необхідної кількості працівників) та розпочати перевірки/моніторинг відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 26 серпня 2020 р. № 783 «Деякі питання Національної соціальної сервісної служби України» та постанова від 27 січня 2021 р. № 99 «Про реєстр надавачів та одержувачів соціальних послуг». Посилити ідентифікацію та сертифікацію постачальників соціальних послуг у комунальному та недержавному секторах.
2. Оновити методичні рекомендації відповідно до нової редакції Закону України «Про соціальні послуги» (наприклад, Порядок визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах; Методичні рекомендації щодо виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаної територіальної громади у сфері соціального захисту населення).
3. Розробити типовий алгоритм дій місцевої влади для випадків, коли соціальні послуги не можуть бути забезпечені/не надаються в межах транспортної доступності, та компенсації у випадку ненадання громадою передбаченої законом послуги.
4. Створити програми для стимулювання зайнятості та заохочення спеціалістів серед соціальних працівників, зокрема випускників, для роботи у сільській місцевості у Луганській та Донецькій областях та поблизу лінії розмежування; виправити коефіцієнт коригування для постачальників соціальних послуг/соціальних працівників, які працюють поблизу лінії розмежування у Луганській та Донецькій областях (особливо у сільській місцевості).



### ***В довгостроковій перспективі:***

1. Передбачити навчання профільних спеціалістів - тренерів місцевого рівня з основ роботи у Єдиній інформаційній системі соціальної сфери.
2. Розглянути можливість часткової компенсації видатків службовців на проходження навчання щодо роботи з Єдиною інформаційною системою соціальної сфери.
3. Доповнити Постанову 637, відновивши право ВПО на проведення індексації страхових виплат у разі настання нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання.
4. З метою додаткового соціального захисту та контролю за надання соціальних послуг в громадах, разом з відповідними органами виконавчої державної влади визначити та додати до переліку індикаторів спроможності громади такі кількісні показники як:
  - Кількість впроваджених місцевих програм щодо соціальної підтримки та/або соціальної адаптації та інтеграції внутрішньо переміщених осіб – од.;
  - Загальна площа житла, наданого внутрішньо переміщеним особам для проживання:
    - соціального житла – м2;
    - тимчасового житла – м2;
    - постійного житла – м2;
  - Кількість працевлаштованих внутрішньо переміщених осіб – осіб.
  - Кількість створених нових робочих місць для внутрішньо переміщених осіб – од.
  - Кількість ФОП з числа внутрішньо переміщених осіб (або, що відкрили власну справу).
  - Кількість дітей внутрішньо переміщених осіб, яких влаштовано в дошкільні навчальні заклади.
  - Кількість дітей внутрішньо переміщених осіб, яких влаштовано в загальноосвітні навчальні заклади.
5. Запропонувати коригування механізмів ідентифікації, порогу відповідності та пільг для покращення адаптованості системи соціального захисту в кризових ситуаціях.



## До Національної соціальної служби України:

1. Національна соціальна служба України має збільшити штат (наразі 60% від необхідної кількості працівників) та розпочати перевірки/моніторинг відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 26 серпня 2020 р. № 783 «Деякі питання Національної соціальної сервісної служби України» та постанова від 27 січня 2021 р. № 99 «Про реєстр надавачів та одержувачів соціальних послуг». Посилити ідентифікацію та сертифікацію постачальників соціальних послуг у комунальному та недержавному секторах.
2. Посилити інформування постачальників соціальних послуг про необхідність реєстрації в реєстрі постачальників соціальних послуг.

## Міністерству цифрової трансформації:

### *Першочергово:*

1. Prolong and extend the state programme for internet subventions for local communities and make the criteria for participating in the application process adapted to the needs of the communities.
2. Finalize the results of the public discussion on the draft National Broadband Strategy and submit it for approval.

### *В довгостроковій перспективі*

1. Ensure internet coverage in remote and located near the LoC areas as a pathway for good governance in Donetsk and Luhansk regions and in line with the Strategy of Economic Development.
2. Ensure systematic monitoring and updating of legal and regulatory acts governing the provision of digital services. In order for electronic documents and services to be accepted on an equal basis with paper ones, the beneficiaries did not have to receive paper documents in addition to electronic ones.

## 2. Рекомендації регіональним та місцевим органам влади

### В сфері організаційного розвитку:

1. Донецькій та Луганській державним адміністраціям слід спростити або знайти спосіб скоротити тривалість процедур призначення керівників та заступників керівників ВЦА (це може бути зроблено спільно з Урядом та Парламентом, якщо потрібні відповідні законодавчі зміни).
2. Регіональні та місцеві органи влади повинні негайно відреагувати на ситуацію у Світлодарській ТГ, де за даними респондентів та відкритими даними, жодна із 17 основних соціальних послуг не надавалася у січні-червні 2021 року та інших ТГ із ВЦА, і прагнути запобігти таким кризам у майбутньому шляхом відповідних законодавчих змін.
3. Регіональні та місцеві органи влади повинні планувати та проводити регулярні оцінки потреб у соціальних послугах у громадах та регулярно оновлювати соціальні паспорти ТГ.
4. Оцінити існуючі прогалини у наданні основних послуг місцевому населенню та отримати відгук гуманітарних організацій для того, щоб забезпечити надання таких послуг ресурсами громад та підтримки уряду.
5. Запровадити щорічне картування публічних послуг та оцінки їх транспортної доступності.
6. Громади повинні розробити або оновити комунікаційні плани, зосереджені на діяльності з надання державних послуг.
7. Провести розрахунок грошових коштів необхідних для проведення навчання/підвищення кваліфікації працівників, службовців органів системи соціального захисту та надавачів публічних послуг у громаді та закласти їх у бюджет громади на 2022 рік.
8. Внести зміни до наказів та рішень, що регулюють правила прийому громадян, включивши до них особистий прийом громадян в онлайн режимі та поширити інформацію про відповідні зміни серед мешканців громади.
9. Запровадити або посилити послуги психосоціальної підтримки та підтримки психічного здоров'я у громадах. Зокрема:
  - Здійснення оцінки психологічного стану та визначення потреби у послугах психосоціальної підтримки при визначення індивідуальних потреб осіб, що потребують соціальних послуг.
  - Запровадження заходів з психологічної підтримки та підтримки психічного здоров'я в межах соціальних послуг, що надаються (послуг догляду вдома, соціального супроводу, соціальної адаптації тощо).
  - Запровадити в «Університеті III віку» курс, спрямований на підтримку психічного здоров'я, використовуючи елементи практичної психології
  - Створення Центру активного довголіття.



10. Запровадити або посилити заходи з організації професійного паліативного догляду за місцем проживання, вдома. Зокрема:
- Впровадження механізму міжсекторальної взаємодії закладів та установ соціальної сфери при наданні соціальної послуги паліативного догляду невиліковно хворим.
  - Запровадження комплексної послуги паліативного догляду громадянам пенсійного віку та особам з інвалідністю.
  - Створення мультидисциплінарного підходу для надання паліативного догляду із залученням фахівців медичного, соціального, психологічного напрямку.
  - Впровадження інтегрованої психологічної допомоги важкохворим громадянам пенсійного віку.

### **В сфері забезпечення доступності та інклюзивності послуг:**

1. Забезпечити транспортну доступність соціальних послуг для мешканців громади.
2. Розширити перелік онлайн сервісів, зокрема за рахунок запровадження проведення онлайн консультацій.
3. У випадку замовлення соціальних послуг у сусідньої громади запровадити механізм компенсації транспортних витрат.
4. Запропонувати систему комунікації між органами місцевого самоврядування населених пунктів громади для вирішення нагальних потреб населення (особливо в умовах відсутності голови ВЦА, старост тощо).

### **Рекомендації громадським та донорським організаціям:**

1. Посилити підтримку організаційної спроможності громад, зокрема: кадрового потенціалу, створення можливостей для цифровізації послуг, підвищення кваліфікації тощо.
2. Визначаючи громади для інтервенцій звертати увагу не лише на віддаленість від лінії зіткнення, але й на наявну та пошкоджену інфраструктуру кількість мешканців та наявність транспортного сполучення з обласним центром та великими населеними пунктами.
3. Звернути більшу увагу на інфраструктурний розвиток громади, особливо в умовах безпосередньої наближеності до лінії розмежування.
4. Розробити довгострокову стратегію підтримки громад наближених до лінії розмежування в умовах нексусу, яка включатиме наступні елементи: захист, гуманітарна допомога, інфраструктурна допомога, інституційний розвиток.



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE



**CF Stabilization Support Services in partnership with People in Need**

"This report is made possible by the generous support of the American people through the United States Agency for International Development (USAID). The contents are the responsibility of CF Stabilization Support Services and do not necessarily reflect the views of USAID or the United States Government."