



international
alert



Громадяни і держава на підконтрольних територіях Донецької та Луганської області

Проблеми, виклики, бачення майбутнього

За фінансової
підтримки
Європейського
Союзу:



Цей документ був підготовлений International Alert за фінансової підтримки Європейського Союзу. International Alert і УНЦПД несуть усю відповідальність за зміст документа, який за жодних обставин не може вважатися як такий, що відображає позицію Європейського Союзу.

Макет: Nick Wilmot Creative

Фотографія на обкладинці «Мати та дочка в тимчасовому помешканні для осіб, що переміщені з Донецька внаслідок військових дій», 2014 р.

© International Alert/Український незалежний центр політичних досліджень 2017

Громадяни і держава на підконтрольних територіях Донецької та Луганської області Проблеми, виклики, бачення майбутнього

жовтень 2017 р.

ЗМІСТ

1. Передмова	3
2. Методологія	6
3. Результати	7
4. Вислови учасників	21
5. Висновки і рекомендації	29

1. ПЕРЕДМОВА

Лінія розмежування (лінія дотику, лінія зіткнення)¹, а також «сіра зона» між контрольованими² і неконтрольованими територіями³ Донецької і Луганської областей розділяє сторони конфлікту на сході України. Підконтрольні українській владі райони, прилеглі до «сірої зони», є надзвичайно політично чутливими, сильно мілітаризованими і підпадають під особливий, відмінний від решти країни, режим управління. За відсутності комплексного політичного врегулювання і невизначених його перспективах невідомо, як довго триватиме ця ситуація. Протягом найближчих років частині громадян України, можливо, доведеться жити в умовах дуже специфічних і незвичайних структур управління та високого рівня небезпеки в деяких районах, прилеглих до лінії зіткнення. Ці райони є основним предметом даного дослідження.

Так звана «сіра зона» або «зона безпеки» виникла в результаті зусиль, спрямованих на врегулювання збройного конфлікту внаслідок нестабільності в країні і дій РФ на території Луганської та Донецької областей України. Після демонстрацій на Майдані, падіння уряду в Києві і незаконної анексії Криму Російською Федерацією епіцентр конфлікту перемістився на Донбас навесні 2014 року.

Станом на липень 2017 року бойові дії змінної інтенсивності тривають на сході України. Міжнародні експерти фіксують не тільки військову допомогу місцевим збройним формуванням з боку РФ, але й масовані обстріли з її території.⁴ Війська Збройних Сил України (ЗСУ) на непідконтрольних територіях змушені відкривати вогонь у відповідь. У січні 2017 року Міністр оборони України Степан Полторак повідомляв, що на Донбасі знаходиться близько 40000 членів незаконних збройних формувань, серед яких 5000 кадрових військових регулярної армії Росії. За даними ООН, за станом на 15 травня 2017 року не менше 10090 осіб загинуло, ще 23966 осіб було поранено, а понад 160000 осіб були змушені переселитися із зони конфлікту. Згідно з даними Міністерства оборони України, станом на 16 червня 2017 року серед українських військових налічується 2696 загиблих і 9903 поранених.

Донецька і Луганська області – це густонаселені райони України. Чисельність населення Донецької області на 1 травня 2017 року склала 4234,3 тис. осіб. Чисельність Луганській області на 1 квітня 2017. склала 2192,1 тис. осіб. В результаті конфлікту в цих густонаселених районах середня щільність населення зменшилася на 20,2%.

Інфраструктура регіону постраждала в результаті бойових дій. За оцінками експертів, більша частина руйнувань припадає на житлові будинки і системи енерго-, водо-, теплопостачання. Загальна сума збитків тільки в Донецькій області перевищує 1,25 млрд. грн.⁵ Водночас значна частина соціальної інфраструктури та великі промислові підприємства залишилися на непідконтрольній Україні території. Військові дії, міграція в результаті бойових дій, інформаційний вплив з боку РФ і окремих районів Донецької і Луганської областей (ОРДЛО), втрата економічного потенціалу особливо негативно впливають на область в цілому і громади, які проживають на територіях, контрольованих українським урядом біля лінії зіткнення.

1 Лінія зіткнення – умовне розмежування між тимчасово неконтрольованою територією і контрольованою територією

2 Під контрольованою територією розуміється територія в районі проведення антитерористичної операції, на якій органи державної влади в повному обсязі здійснюють свої повноваження, передбачені законодавством України (Тимчасовий порядок контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення в межах Донецької та Луганської областей, затверджений наказом першого заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України

3 Тимчасово неконтрольована територія – територія, на якій органи державної влади України тимчасово не здійснюють свої повноваження

4 Непроголошена війна Путіна: літо 2014 року – обстріли території України російською армією, Bellingcat, 2016 p., <https://www.bellingcat.com/news/uk-and-europe/2016/12/21/russian-artillery-strikes-against-ukraine>

5 Національна Академія Наук України, відродження Донбасу: Оцінка соціально-економічних втрат і пріоритетні напрями державної політики, 2015 p., http://nbuviap.gov.ua/images/nauk-mon/Vidrodzennya_Donbasu.pdf

Уряд України здійснював кроки для вирішення гуманітарних і соціально-економічних проблем на контрольованих територіях. Програму «Заходи по відновленню Донбасу» було прийнято розпорядженням Кабміну № 1002 від 16 жовтня 2014 року.⁶ Ці заходи були спрямовані в основному на відновлення постраждалої інфраструктури. 20 квітня 2016 року було створено Міністерство з питань тимчасово окупованих територій і внутрішньо переміщених осіб України (МТОТ) (на базі Держагентства з питань відновлення Донбасу і Держслужби з питань АР Крим та Севастополя). 31 серпня 2016 року уряд України підтримав концепцію Державної цільової програми «Відновлення і розбудови миру в східних регіонах України». У документі йшлося про політику уздовж лінії розмежування на територіях, підконтрольних Україні, та констатувалося, що політика відновлення виконується безсистемно, а основні напрямки фінансування не визначені. Було виділено три головних напрямки діяльності:

- Відбудова критичної інфраструктури та соціальних послуг: об'єктів енергетики, транспорту, водопостачання і водовідведення, також планується відновлювати закладу системи освіти, охорони здоров'я і соціального забезпечення.
- Підтримка малого і середнього бізнесу.
- Розвиток громадянського суспільства в регіоні, відновлення довіри й миру.⁷

11 січня 2017 року Кабміном було затверджено план заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо окремих районів Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження. Планом передбачалися дії по боротьбі з корупцією, вирішення питань інфраструктури, підвищення довіри в громадах (заходи в сфері освіти, медичного обслуговування). Водночас сьогодні складно говорити про безпроблемну імплементацію всіх напрямків діяльності, оскільки ефективності політики заважає відсутність скоординованих дій держапарату, брак належного фінансування, військові дії в регіоні. За інформацією експертів, в 2016 році велика частка коштів, перерахованих до спеціального фонду бюджетів Донецької та Луганської областей в липні (3,8 млрд. грн.), практично не використовувалася, незважаючи на гостру потребу у відбудові інфраструктури та житлового фонду. Причиною цього експерти називали невиправдану централізацію управління проектами.⁸

Актуальною також є необхідність повної реінтеграції підконтрольних територій в Україну, вирішення соціальних, гуманітарних проблем, зміцнення заходів довіри всередині і зовні. Необхідна політика комунікації з громадянами, які проживають на непідконтрольних територіях, хоча їх повна реінтеграція буде можлива лише за умови вирішення проблем безпеки, виведення російських військ, демілітаризації регіону.

Серед основних проблем, що хвилюють громадян, котрі мешкають на контрольованій території, розташованих біля лінії зіткнення, було виділено 4 складових:

- проблеми в сфері безпеки;
- отримання соціальних та адміністративних послуг, проблеми інтеграції внутрішньо переміщених осіб (ВПО);
- дефіцит питної води, відсутність світла, проблеми з якісною медичною допомогою;
- соціально-економічні проблеми, притаманні всієї Україні (безробіття, зростання цін на комунальні послуги, прояви корупції), загострені в зоні конфлікту.

6 Кабінет Міністрів України Розпорядження, Про затвердження плану заходів з організації відновлення пошкоджених (зруйнованих) об'єктів соціальної і транспортної інфраструктури, житлового фонду та систем забезпечення життєдіяльності на території Донецької та Луганської областей, № 1002, 2014 р., <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1002-2014-%D1%80>

7 Мирна ініціатива: як уряд збирається відроджувати Донбас, РБК-Україна, 31 серпень 2016 р., <https://daily.rbc.ua/ukr/show/mirnaya-initsiativa-pravitelstvo-sobiraetsya-1472640150.html>

8 Валентина Самар, Гібридний «евроремонт» Донбасу, ZN.UA, 2 червня 2017 р., https://dt.ua/internal/gibridniy-yevroremont-donbasu-244430_.html

У дослідженні висвітлено питання Мінського процесу, управління регіоном, інформаційної складової конфлікту на основі даних фокус-групових досліджень та інтерв'ю щодо оцінки ситуації в соціально-економічній сфері, готовності до примирення і діалогу з боку громадян, які проживають на підконтрольній території.

2. МЕТОДОЛОГІЯ

Метою дослідження було визначення основних побоювань, поглядів і практичних ідей українських громадян, які проживають в ключових вразливих містах на контрольованій території біля лінії зіткнення, можливих сфер покращення відносин між громадянами і державою, а також практичних місцевих заходів, необхідних для втілення цих ідей в життя. Оцінено потенціал і готовність до діалогу між громадянським суспільством та місцевими структурами влади, а також всередині громад. Проаналізовано основні зусилля і проблеми, що виникають у органів влади в процесі формування та імплементації політики на підконтрольних територіях Донецької та Луганської областей.

Методи дослідження: аналіз документів, законів, підзаконних актів, офіційної статистичної інформації, фокус групи, інтерв'ю.

Для проведення фокус-груп було обрано населені пункти, в яких проживають громадяни біля лінії зіткнення на підконтрольній частині України Донецької області. Фокус-групи з 10-12 осіб проводилися в червні 2017 року в м. Бахмут, Новотроїцьке, Волноваха Донецької області. Учасники представляли різні гендерні, вікові, соціальні категорії, різний рівень освіти (всього 44 учасники). В фокус-групах також брали участь громадяни, котрі регулярно відвідують або мешкають на тимчасово непідконтрольній Україні території, мають досвід постійного спілкування з мешканцями непідконтрольної території (батьки, знайомі та родичі), а також внутрішньо переміщені особи (ВПО). В рамках цільової аудиторії було проведено індивідуальні інтерв'ю з респондентами в Волновасі, Новотроїцькому, Краматорську, Слов'янську. Учасники мають різні погляди на ситуацію в регіоні і належать до різних соціальних груп. Учасникам фокус-груп та інтерв'ю гарантувалася анонімність.

3. РЕЗУЛЬТАТИ

3.1 Початок конфлікту, хронологія антитерористичної операції

Початок конфлікту в Донецькій і Луганській областях датується початком квітня 2014 року, коли заворушення на сході України, підтримувані представниками груп з оточення колишнього президента-втікача Януковича, набули нових жорстокіших форм. З РФ на материкову частину України почали перекидати не тільки автобуси «політичних туристів», які виконували роль протестувальників біля адміністративних будівель, але й бойовиків, котрі брали участь у захопленні Криму.⁹ Ключовою подією стало захоплення органів державної влади в місті Слов'янськ Донецької області, здійснене 12 квітня озброєною групою під керівництвом відставного офіцера збройних сил РФ Ігоря Гірка. 13 квітня відбувся бій між бійцями спецназу СБУ «Альфа» і бойовиками, внаслідок якого один офіцер СБУ загинув і декілька отримали поранення. 13 квітня 2014 року без оголошення воєнного стану в Україні Рада національної безпеки і оборони (РНБО) ухвалила рішення про початок антитерористичної операції (АТО) із застосуванням Збройних Сил України, який було введено в дію наступного дня.¹⁰

Зона проведення антитерористичної операції охоплювала Донецьку та Луганську області (з 14 квітня 2014 року), а також Ізюмський район та м. Ізюм Харківської області (з 14 квітня по 7 вересня 2014 року) і (з 2 грудня 2015 року і до сьогодні). 13 квітня 2014 року був підписаний указ «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України», котрий поклав офіційний початок АТО. Під АТО фактично розуміється комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності.¹¹

В своєму зверненні до народу 14 квітня 2014 року в.о. президента України Олександр Турчинов заявив: «Ми не дамо Росії повторити кримський сценарій».¹² Водночас спроба провести так звані референдуми з «самовизначення» незаконних утворень на територіях окремих районів Донецької та Луганської областей (ОРДЛО) була зроблена 11 травня 2014 року. Після цього самопроголошені Луганська Народна Республіка і Донецька Народна Республіка оголосили про свій суверенітет і бажання приєднатися до Росії. Станом на липень 2017-го вони залишаються в статусі самопроголошених і не визнані навіть РФ. Однак в лютому 2017 року президент РФ Путін підписав указ про визнання паспортів, виданих самопроголошеною владою.¹³

3.2 Мінський процес

Процес врегулювання конфлікту на сході України розпочався влітку 2014 року. 6 червня у Франції було створено так званий «Нормандський формат», до якого увійшли президент України Петро Порошенко, президент Росії Володимир Путін, президент Франції Франсуа Олланд і канцлер Німеччини Ангела Меркель. Під час першої зустрічі була досягнута домовленість про створення

9 Центр дослідження безпекового середовища «Прометей» «Донбас в огні: путівник зоною конфлікту», Lviv, 2017 p., https://prometheus.ngo/wp-content/uploads/2017/05/Donbas_v_Ogni_ENG_1-5_web.pdf

10 Указ Президента України, Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України», No. 405, 2014 p., <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/405/2014>

11 Закон України, Про боротьбу з тероризмом, No. 638-IV, 2003 p., <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/638-15/print1478639434614894>

12 РНБО вирішила почати антитерористичну операцію із залученням ЗСУ, - Турчинов, РБК-Україна, 13 квітень 2014 p., <https://www.rbc.ua/ukr/news/snbo-reshila-nachat-antiterroristicheskuyu-operatsiyu-s-privlecheniem-13042014183500>

13 Офіційний Інтернет-ресурс Президента Російської Федерації, Указ №74 від 18 лютого 2017 р.: «Про визнання документів, що видані громадянам України та особам без громадянства, які проживають на території окремих районів Донецької та Луганської областей України», <http://kremlin.ru/events/president/news/53895>

Тристоронньої контактної групи по врегулюванню конфлікту, до якої увійшли представники Росії, України і ОБСЄ. 23 червня відбулося перше засідання контактної групи.

Перша спроба зупинити насильство була зроблена президентом Порошенко 20 червня 2014 року за кілька днів до засідання Тристоронньої контактної групи. Він оголосив про припинення вогню на тиждень і оприлюднив мирний план, що складався з 15 кроків. План Порошенко передбачав гарантії безпеки для всіх учасників переговорів, звільнення від кримінальної відповідальності тих, хто склав зброю і не здійснив тяжких злочинів, звільнення заручників.¹⁴ Але через деякий час бойові дії поновилися і українські урядові війська почали поступово відновлювати контроль над українськими територіями.

За результатами роботи Тристоронньої контактної групи 5 вересня 2014 року було підписано Мінський протокол, котрий складався з 12 пунктів.¹⁵ Його підписанню передувала ескалація бойових дій в районі Іловайська за безпосередньої участі збройних сил Росії. Документ підписали посол ОБСЄ Хайді Тальявіні, другий президент України Леонід Кучма і посол Росії в Україні Михайло Зурабов. Також свої підписи під документом поставили представники самопроголошених ДНР і ЛНР Олександр Захарченко та Ігор Плотницький.

Згідно з роз'ясненням МЗС України, логіка мінських домовленостей полягає в наступних трьох послідовних етапах:

- **Деескалація** (припинення вогню і відведення важких озброєнь, яке має бути верифіковано ОБСЄ; звільнення заручників і незаконно утримуваних осіб);
- **Стабілізація** (виведення іноземних збройних формувань і найманців, відновлення Україною контролю над усією ділянкою російсько-українського кордону; започаткування діалогу про можливість проведення вільних і справедливих місцевих виборів відповідно до стандартів ОБСЄ та інших аспектів політичного процесу);
- **Відродження** Донбасу (відновлення банківських платежів, поновлення соціально-економічних зв'язків, відбудова інфраструктури, політична і соціально-економічна реінтеграція Донбасу).¹⁶

19 вересня того ж року було підписано Мінський меморандум на виконання домовленостей, зафіксованих в Мінському протоколі. В його основу було покладено вищезгаданий мирний план Порошенко, а також мирний план Путіна, який він нашвидкуруч «накидав» по дорозі в Монголію 3 вересня. Метою Меморандуму було узгодження умов припинення вогню. Згідно п. 2 Меморандуму, сторони повинні зупинитися на лінії зіткнення станом на день його підписання, а також відвести важкі та деякі інші озброєння від цієї лінії, створюючи зону безпеки (п. 4).

Зусилля, спрямовані на зниження інтенсивності конфлікту, не дали бажаного результату і переговори на тлі бойових дій продовжилися. Крім необхідності встановити перемир'я, до основних спірних питань належали терміни і процедури проведення виборів на території ОРДЛО, статус цих територій у складі України, та амністія для учасників подій на території окремих районів Донбасу.

12 лютого 2015 року після чергової ескалації був підписаний «Комплекс заходів з виконання Мінських домовленостей».¹⁷ Документ вимагав повного припинення вогню, а також відведення всіх важких озброєнь обома сторонами з метою створення зони безпеки шириною не менше 50 км один від одного. Українські війська повинні були відійти від фактичної лінії зіткнення, а збройні формування окремих районів Донецької та Луганської областей України від лінії зіткнення згідно

14 Президент України, Петро Порошенко представив в Донбасі мирний план з врегулювання ситуації на сході України, 20 червня 2014 р., <http://www.president.gov.ua/news/30566.html>

15 Тристороння контактна група з мирного врегулювання ситуації на сході України, Протокол за результатами консультацій Тристоронньої контактної групи від 5 вересня 2014 р., м. Мінськ, <http://www.osce.org/ru/home/123258?download=true>

16 МЗС України, Мінські Домовленості: Усі деталі та подробиці, 28 березень 2016 р., <https://goo.gl/Kv8v8a>

17 Тристороння контактна група з мирного врегулювання ситуації на сході України, Комплекс заходів зі виконання Мінських угод від 12 лютого 2015 р., м. Мінськ, <http://www.osce.org/cio/140156>

Мінському меморандуму від 19 вересня 2014 року. Документ також зобов'язав Україну внести зміни до Конституції, та амністувати учасників подій. Сторони повинні були здійснити обмін заручниками, забезпечити доставку гуманітарних вантажів, визначити модальності відновлення соціальних виплат. Поновлення контролю України над кордоном з Росією мало розпочатися на перший день після виборів. Документ також вимагав виведення всіх іноземних збройних формувань, військової техніки, а також найманців з території України і роззброєння всіх незаконних угруповань.

17 лютого 2015 року було прийнято резолюцію Ради безпеки ООН № 2022¹⁸, в якій Рада безпеки одноголосно закликала обидві сторони до виконання Комплексу заходів і ще раз наголосила, що розв'язання кризи в Україні можливе лише шляхом мирного врегулювання.

На початку травня 2015 року в рамках Тристоронньої контактної групи було створено чотири підгрупи, в яких відбувається обговорення питань безпеки, політичних, гуманітарних, а також соціально-економічних питань. Переговори в рамках робочих груп тривають, як і збройні зіткнення.

Станом на початок червня 2017 року питання безпеки було основним на порядку денному засідань Тристоронньої контактної групи. Процес обміну заручниками залишається заблокованим. Українська сторона ініціювала створення підгрупи з питань кордону, мотивуючи це тим, що якщо процес відновлення контролю над кордоном потрібно почати на наступний день після вступу в повноваження обраних місцевих органів влади, то його деталі потрібно узгодити заздалегідь. Під час засідання Тристоронньої контактної групи 21 червня 2017 року було досягнуто домовленість про так зване «хлібне перемир'я» – дотримання режиму тиші на час збирання врожаю з 24 червня 2017 року і далі. Проте військові дії продовжилися.

Невід'ємною складовою Мінського процесу є санкції західних держав, накладені на осіб, пов'язаних з режимом колишнього президента України Януковича, осіб, наближених до президента РФ Путіна, пов'язаних з ними підприємства, а також деякі сектори російської економіки. Перший раунд санкцій (в основному персональних) було накладено в березні-квітні 2014 року у зв'язку з подіями в Криму. Надалі санкції посилювалися і продовжувалися і їх скасування залежало від виконання Мінських угод. Лідери західних країн неодноразово заявляли, що санкції будуть залишатися чинними до повного відновлення територіальної цілісності України.

Незважаючи на мінімальний прогрес в Мінському процесі, всі сторони, разом з міжнародними організаціями, продовжують стверджувати, що йому наразі немає альтернативи. В свою чергу, в українському суспільстві присутня досить контроверсійна оцінка поточних результатів Мінського процесу: 38,4% респондентів оцінюють їх негативно, 28,4% – нейтрально, 11,6% – позитивно. Соціологічні дослідження демонструють в значній мірі негативне ставлення до пунктів Мінських домовленостей. Так, проти надання особливого статусу неконтрольованим територіям Донбасу виступають 55,2% респондентів, повної амністії – 56%, проведення місцевих виборів – 71%, формування місцевої поліції, судів і прокуратури виключно з місцевих представників – 59,4%, надання права на особливі економічні відносини ОРДЛО з РФ – 59,9% респондентів.¹⁹

3.3 Особливості управління регіоном

23 лютого 2015 року Верховна Рада України прийняла закон України «Про військово-цивільні адміністрації».²⁰ На момент його прийняття в Донбасі склалася ситуація, коли в місцевих радах, обраних у 2012 році, більшість склали прибічники президента-втікача Януковича з Партії регіонів. Вони не підтримували новий уряд в Києві і через те саботували виконання своїх обов'язків. За словами

18 Одноголосно прийнявши Резолюцію 2202 (2015), Рада безпеки ООН закликає сторони до виконання угод, що спрямовані на мирне врегулювання на сході України, ООН, 17 лютого 2015 р., <https://www.un.org/press/en/2015/sc11785.doc.htm>, accessed 28 August 2017

19 Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва, Майбутнє окупованих територій Донбасу: можливі варіанти, 16 лютого 2017 р., <http://dif.org.ua/article/maybutne-okupovanih-teritoriydonbasu-mozhlivi-varianti>

20 Закон України, Про військово-цивільні адміністрації, No. 141-VIII, 2015 р., <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/141-19>

народного депутата Дмитра Тимчука, з політичної точки зору проблема полягала в тому, що вони не визнавали Росію агресором, а так звані ЛНР і ДНР – терористичними організаціями. Відкрито не виступаючи проти центральної влади, вони просто блокували роботу. Найбільшу проблему склали обласні ради, до повноважень яких належить затвердження місцевих бюджетів. Їхній саботаж унеможлилював прийняття необхідних рішень і в інших сферах.

Відповідно до закону, військово-цивільні адміністрації населених пунктів формуються з військово-вслужбовців збройних формувань, утворених відповідно до законів України, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів. Метою військово-цивільних адміністрацій (ВЦА) є створення умов для забезпечення життєдіяльності відповідних територіальних громад, вирішення питань місцевого значення шляхом встановлення особливого порядку здійснення окремих повноважень органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів, обласних, районних рад) в районі проведення антитерористичної операції в разі, якщо органи місцевого самоврядування такі повноваження не здійснюють або самоусунулися від їхнього виконання. Військово-цивільні адміністрації утворюються в разі потреби за рішенням президента України. Сьогодні налічується 11 ВЦА районного рівня та 4 ВЦА населених пунктів в Донецькій області, 5 районних ВЦА та 6 ВЦА населених пунктів в Луганській області, а також ВЦА Донецької та Луганської областей.

25 жовтня 2015 в Україні відбулися чергові місцеві вибори. Однак державні органи України не змогли організувати виборчий процес на всій території країни. Окрім території, контрольованої російськими і проросійськими збройними угрупованнями, не було проведено вибори до 91 місцевої ради Донецької області, які перебували на підконтрольній Україні території в безпосередній близькості від лінії розмежування. У Луганській області не відбулися вибори до 31 місцевої ради. Не був також обраний новий склад Донецької та Луганської обласних рад.

У складі Збройних Сил України також були створені структури військово-цивільного співробітництва²¹ відповідно до стандартів НАТО. Вони відповідають за забезпечення підтримки збройними силами з боку місцевого населення, місцевої влади, міжнародних організацій та ін. під час виконання ними своїх завдань, збалансоване використання військових і невійськових ресурсів для виконання поставлених завдань, формування позитивної громадської думки щодо діяльності ВР і уряду України, спрямованої на подолання загроз.

3.4 Інформаційна складова конфлікту

Пропагандистська кампанія, спрямована на мешканців переважно російськомовних регіонів України, здійснювалася Російською Федерацією протягом багатьох років. Деякі дослідники вважають, що вона тривала всі роки української незалежності і стала інтенсивнішою протягом десяти років, що передували Революції гідності 2013-14 років. Дискредитація подій Помаранчевої революції і особисто Віктора Ющенка є прикладами інформаційних кампаній, які РФ проводила через свої ЗМІ ще в 2004 році.²² Вже тоді спроби російських ЗМІ зображувати Ющенка і його прихильників фашистами і приписувати Юлії Тимошенко принизливі висловлювання на адресу жителів Донбасу протиставляли жителів різних частин України.

Директор українського Національного інституту стратегічних досліджень та радник президента України Володимир Горбулін зазначає, що 2008 рік є початком пропагандистської підготовки РФ до впливу на процеси в Україні. Преса, телебачення та книговидавництво використовувалися для проведення інформаційних та психологічних операцій, спрямованих на підрив української державності. Російська пропаганда зображувала Україну корумпованою державою, його еліти –

21 Управління цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України, Ознайомчий курс ЦВС, <https://civic.com.ua/course>

22 Діана Дуцик, Російська пропаганда – назад у СРСР, Media Sapiens, 20 грудня 2013 р., http://osvita.mediasapiens.ua/ethics/manipulation/rosiyska_propaganda_nazad_u_srsr

нездатними до управління, українцям нав'язувалася думка про єдність російського й українського народів, описувалися переваги приєднання до нової російської імперії.²³ Моніторинг Детектор Медіа показав, що українська тематика ставала ключовою в російських ЗМІ під час подій на Майдані, окупації Криму і на початку бойових дій на сході.²⁴ Відзначається, що дії в інформаційному полі, спрямовані на розпалювання конфлікту, носили характер «довгострокової, заздалегідь спланованої, складної та послідовної психологічної операції».²⁵ Основою штучно сконструйованого і послідовно розпалюваного конфлікту стала демонізація Майдану, заклики до російськомовного населення захищатися, демонізація ЄС, НАТО і курсу на євроінтеграцію, який відстоювали протестувальники Майдану. Після початку подій на сході, ЗМІ РФ перейшли до дискредитації і демонізації нової української влади, а після подій 2 травня в Одесі перейшли до прямих закликів вбивати українців.

Інформаційно-пропагандистські заходи застосовували також і самопроголошені республіки. Першими кроками самопроголошених органів влади за сприяння російської влади стало закриття доступу до українських телеканалів, які були основним джерелом інформації для населення, захоплення веж для мовлення і налагодження власного мовлення, яке сягає території, підконтрольній Україні. Згідно з аналізом українського Національного інституту стратегічних досліджень, їм притаманне однобоке висвітлення конфлікту, спрямоване на виправдання насильства бойовиків, легітимізація самопроголошених «урядів», дегуманізація іміджу української нації (а також європейців і американців), дискредитація української влади, та деморалізація Збройних Сил України шляхом використання сфальсифікованих відеоматеріалів (часто з демонстрацією сцен насильства, мертвих тіл).²⁶

І хоча уряд України працює над тим, щоб українське телебачення було доступно як на всій підконтрольній йому території, так і в сірій зоні, і на території, що знаходиться під контролем бойовиків, станом на липень 2017 року, багато мешканців досліджуваних районів мали доступ лише до інформації з російських джерел та джерел, підконтрольних самопроголошеній владі невизнаних республік.

3.5 Торгівельна блокада окремих районів Донецької та Луганської областей, непідконтрольних Україні

15 березня 2017 року указом президента України було введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним загрозам національній безпеці України».²⁷ Раніше президент України гостро критикував блокаду, ініційовану опозиційними силами в парламенті, що раніше входили в коаліцію. Блокада стала своєрідною відповіддю на захоплення та «націоналізацію» українських підприємств, що знаходяться на територіях так званих ДНР і ЛНР, які почалися одразу після створення «тимчасових адміністрацій» 1 березня 2017 року. За словами секретаря РНБО Олександра Турчинова, транспортна блокада триватиме до повернення захоплених підприємств під українську юрисдикцію, а також до виконання сепаратистами перших двох пунктів Мінських угод – припинення вогню і відведення важких озброєнь від лінії зіткнення.

23 Національний інститут стратегічних досліджень, «До другої річниці агресії Росії проти України», м. Київ, 20 лютого 2016 р., http://www.niss.gov.ua/public/File/2016_book/Eng_ru.pdf

24 Діана Дуцик, Сутінки російської журналістики. Пропаганда-2014, Media Sapiens, 10 січня 2015 р., http://osvita.mediasapiens.ua/ethics/manipulation/sutinki_rosiyskoi_zhurnalistiki_propaganda2014

25 Роман Шутов, Російська пропаганда в українському інформаційному полі. Підсумки-2014, Media Sapiens, 13 січня 2015 р., http://osvita.mediasapiens.ua/monitoring/advocacy_and_influence/rosiyska_propaganda_v_ukrainskomu_informatsiyomu_poli_pidsumki2014

26 Національний Інститут Стратегічних Досліджень, Інформаційні виклики гібридної війни: Контент, канали, механізми протидії, 2016 р., http://www.niss.gov.ua/public/File/2016_nauk_anal_rozrob/inform_vukluku.pdf

27 Президент України, Указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 березня 2017 року «Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним загрозам національній безпеці України», No. 62, 2017 р., <http://www.president.gov.ua/documents/622017-21470>

Ще раніше, в кінці грудня 2016 року, ветерани АТО і депутати від фракції «Самопоміч» перекрили залізничне сполучення в районі Бахмута в Донецькій області з ультиматумом РФ і ОРДЛО звільнити заручників, утримуваних на непідконтрольних територіях. Офіційно йдеться про 132 особи, проте цифри можуть бути більшими. В процесі дискусій про блокаду були її прихильники і опоненти. Прихильники пояснювали підтримку таких кардинальних кроків «злочинністю» торгівлі з ОРДЛО, яка підтримує сепаратистів. Вони вказували на такі негативні соціально-економічні наслідки блокади як проблеми енергетики (вугілля поставлялося з непідконтрольних територій), падіння економіки регіону, підрич української економіки в цілому через розрив промислових зв'язків. За даними «Укрзалізниці», в 2016 році залізницею було перевезено 13424700 тон вантажів з підконтрольної на неконтрольовану територію. На територію ОРДЛО в основному ввозилися залізна руда (45,5%) і кам'яне вугілля (44,5%). Основні відправники на територію ОРДЛО – ДТЕК «Павлоградвугілля», Північний ГЗК і Інгuleцький ГЗК. З неконтрольованої на підконтрольну територію перевезено 19422400 тис. тон вантажів: кам'яне вугілля (61,6%), чорні метали (20%), кокс (7,8%). Основні відправники – ДТЕК «Ровенькиантрацит», Єнакіївський МЗ, «Донецьксталь-МЗ».²⁸

13 березня представники СБУ фактично припинили блокаду ветеранів АТО, затримавши основних учасників акції протесту. Уряд раніше вкрай негативно ставився до блокади, пояснюючи це економічними втратами, соціальними викликами. Однак після «націоналізації» підприємств «керівництвом» ОРДЛО, фактично припинилися платежі до держбюджету, що і стало мотивацією цього рішення. Водночас блокада та її наслідки в довгостроковій перспективі вплинуть на ситуацію в регіоні, економіку, соціальні зв'язки між контрольованою і непідконтрольною територією.²⁹

3.6 Врегулювання статусу непідконтрольних територій

На сьогодні відсутнє розуміння, яким чином має бути врегульовано питання статусу територій, неконтрольованих українською владою. Згідно Мінським угодам, 16 вересня 2014 року було прийнято закон «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», який ввів особливий режим самоврядування на непідконтрольній українському уряду території. У березні 2015 року до статті 10 цього закону були внесені зміни, згідно яким, статті 2-9 закону набувають чинності після «набуття повноважень органами місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей, обраними на позачергових виборах, проведених відповідно до Конституції України, цього та інших законів України», а також відповідно до стандартів ОБСЄ. Про проведення виборів в рамках Мінського процесу домовитися не вдалося. Закон було прийнято строком на 3 роки, і його дія закінчується у вересні 2017 року.

У парламенті зареєстровано ще декілька законопроектів, спрямованих на врегулювання статусу непідконтрольних територій і відносин між Україною і населенням цих територій.

- **Законопроект № 6400** «Про тимчасово окуповану Російською Федерацією територію України» (автор – Оксана Сироїд, Самопоміч, та ін.).³⁰ За словами народного депутата від Самопоміч та одного із співавторів закону Єгора Соболева, його фракція вважає події, котрі відбуваються на сході України, війною за незалежність. На його думку, Україна зіткнулася з безпрецедентною агресією і їй необхідно вижити. Саме з цієї причини обмеження прав людини для громадян, які проживають на окупованій території, є виправданим.

Законопроект пропонує надати окремим районам Луганської та Донецької областей статус тимчасово окупованих, переклавши відповідальність за забезпечення його жителів на Росію у відповідності з нормами міжнародного права. Соціальні та пенсійні виплати громадянам, які проживають окупованій території, пропонується не здійснювати. Пропонується обмежити

²⁸ Олександр Мойсеєнко, Наслідки блокади: хто зазнає найбільших втрат, Економічна правда, 15 березня 2017 р.,

²⁹ Див. розділ «Оцінка громадянами впливу торгівельної блокади неконтрольованих територій на ситуацію в громадах»

³⁰ Верховна Рада України, Проект Закону про тимчасово окуповану Російською Федерацією територію України, No. 6400, 20 квітня 2017 р., http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61669

в'їзд і виїзд з окупованої території, а також ввезення та вивезення товарів. Постачання води і електроенергії регулюються постановою Кабінету міністрів. Діяльність окупаційних адміністрацій визнається незаконною, а всі видані ними документи такими, що не мають юридичних наслідків. Органам влади України заборонено організовувати вибори на окупованій території до кінця окупації. Датою кінця окупації вважається дата відновлення Україною контролю над своїм кордоном по всьому периметру.

- **Законопроект № 6400-1** «Про тимчасово окуповані Російською Федерацією і тимчасово непідконтрольні території України внаслідок збройного конфлікту з використанням терористичних угруповань, які отримують підтримку ззовні» (автор – Наталія Веселова).³¹

Законопроектом пропонується надати окремим районам Донецької і Луганської областей статус тимчасово непідконтрольних, а не *окупованих* територій. Це пояснюється тим, що в разі визнання територій окупованими, бойовики отримають статус комбатантів і право носити зброю. Законопроект передбачає здійснення соціальних і пенсійних виплат громадянам, які проживають на окупованих територіях, але тільки на територіях, підконтрольних Україні. Економічні відносини з тимчасово непідконтрольними територіями пропонується врегулювати окремим законом. У законопроекті стверджується, що право на переміщення з/на тимчасово непідконтрольні території не може бути обмежене. Документи, видані окупаційною владою, не визнаються.

- **Законопроект № 6400-2** «Про тимчасово окуповану Російською Федерацією територію України» (автор – Мустафа Найєм).³²

Законопроект Мустафи Найєма пропонує надати окремим районам статус тимчасово окупованих, визнає зобов'язання України захищати права жителів окупованих територій, регулює процедури перетину лінії зіткнення, але на відміну від законопроекту Сироїд, не прирівнює її до державного кордону. Законопроект гарантує право на пенсійні та соціальні виплати та/або послуги особам, які проживають на окупованій території, але надавати їх пропонує на підконтрольних територіях. Згідно законопроекту, всі документи, видані окупаційними органами влади, визнаються недійсними. Законопроект також регламентує переміщення товарів і гуманітарних вантажів через лінію зіткнення.

- **Законопроект № 4297** «Про особливості управління окремими територіями Донецької та Луганської областей»³³ (автори – група депутатів від Опозиційного блоку) було прийнято в березні 2016 року, але йому приділяють набагато менше уваги, ніж трьом вищезазначеним. Вважається, що законопроект відповідає всім вимогам адміністрації Кремля. Законопроектом пропонується тимчасово створити в складі України Міжобласне територіальне об'єднання Донбас з самостійними органами державного управління. Главі об'єднання пропонується надати широкі повноваження, включаючи право укладати міжнародні договори, вносити пропозиції щодо кандидатур голів місцевих силових структур, виступати суб'єктом договірних відносин з центральними органами влади.

Розробкою ще одного законопроекту, який врегулює ширше коло питань, веде Рада національної безпеки і оборони. За словами його секретаря Олександра Турчинова, військові дії, що відбуваються на сході України, «переросли формат антитерористичної операції», а українське законодавство передбачає два випадки, в яких застосовуються збройні сили: АТО і оголошення війни. З цього

31 Верховна Рада України, Проект Закону про тимчасово окуповані Російською Федерацією та тимчасово непідконтрольні території України внаслідок збройного конфлікту з використанням терористичних угруповань, які отримують підтримку ззовні, No. 6400-1, 10 травня 2017 р., http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61756

32 Верховна Рада України, Проект Закону про тимчасово окуповану Російською Федерацією територію України, No. 6400-2, 10 травня 2017 р., http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61757

33 Верховна Рада України, Проект Закону про особливості управління окремими територіями Донецької та Луганської областей, No. 4297, 24 березня 2016 р., http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58512

впливає необхідність нового формату, який дозволить захистити Україну і управляти територіями, прилеглими до зони конфлікту. Окремі райони пропонується визначити окупованою територією, і розробити основні методи їх звільнення. Законопроектом створюється об'єднаний оперативний штаб ЗСУ, якому будуть підпорядковані всі військово-цивільні адміністрації на території Донецької та Луганської областей. Штабу, а не Антитерористичному центру СБУ, будуть підпорядковані також всі збройні формування. Президент отримає право використовувати збройні формування для протидії загрозам. Текст законопроекту з'явився в ЗМІ, але ще не був офіційно зареєстрований в парламенті.

3.7 Ставлення громадян, які проживають на підконтрольних територіях, до соціально-економічних проблем³⁴

Соціально-економічні проблеми, притаманні всій Україні, загострюються в регіоні у зв'язку з військовими діями, обстрілами контрольованої Україною території сепаратистами ОРДЛО в зоні проведення антитерористичної операції (АТО). Незважаючи на гуманітарну допомогу з боку неурядових організацій, волонтерів, міжнародних організацій, ситуація на контрольованій території залишається складною в соціальному і економічному плані. Громадяни часто не володіють інформацією про можливості гуманітарних програм (наприклад, кредити для малого бізнесу від міжнародних організацій), інформацією про компенсацію з боку держави за зруйноване житло в результаті обстрілів бойовиками ОРДЛО. Водночас спеціальних державних програм в регіоні немає.

Серед основних проблем, з якими стикаються громадяни, котрі проживають в населених пунктах на контрольованій території поруч з лінією дотику, – спільні виклики в соціально-економічній сфері, притаманні іншим регіонам України (складнощі з пошуком роботи, зростання комунальних тарифів, інфляція).³⁵

В цілому в Донецькій області кількість безробітних, зареєстрованих в центрах зайнятості області (без урахування частини зони проведення антитерористичної операції), на кінець травня 2017 року складала 14100 осіб, з них 61,7% склали жінки та 33,9% – молодь у віці до 35 років. Схожа ситуація і в Луганській області. За даними Державної служби зайнятості, на кінець квітня 2017 року кількість зареєстрованих безробітних склала тут 6800 осіб, із загальної кількості безробітних більше половини (58,1%) становили жінки. Рівень зареєстрованого безробіття в області на кінець квітня сягнув 0,5% населення працездатного віку.³⁶ Навантаження зареєстрованих безробітних на 1 вільне робоче місце (вакантну посаду) збільшилася з 8 чоловік на кінець березня 2017 року до 14 осіб на кінець квітня 2017 року.

У Луганській області в січні-березні 2017 року субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг призначено майже 35,000 домогосподарствам або 155,9% від загальної кількості домогосподарств, які звернулися за субсидіями (включаючи звернення у попередніх періодах). Понад 42% жителів Донецької області, які живуть на підконтрольній Україні території, оформили субсидії станом на листопад 2016 року.³⁷

Виходячи з оцінок місцевих активістів, проблеми безробіття в цьому регіоні можуть посилюватися й надалі, що також є одним із побоювань громадян. Зокрема, в цьому індустріальному регіоні грома-

34 Матеріали базуються на результатах фокус-груп, глибоких інтерв'ю, офіційних статистичних даних

35 У 2014 році при скороченні українського товарного експорту на 13,5% в порівнянні з попереднім роком, його зменшення в Донецькій області склало 32,3%, в Луганській - 46,3%. У 2015 році ситуація погіршилася. Так, якщо в січні-серпні 2015 року товарний експорт України скоротився на 39,9% проти аналогічного періоду 2014 року, то спад в Донецькій області склав 61,9%, а в Луганській - 94,4%. Якщо в 2013 році Донецька і Луганська області разом забезпечували 25,2% товарного експорту України, то в 2014 році - тільки 19,1%, а в 2015 році взагалі 10,6%

36 Главное управление статистики в Донецкой области, Социально-экономическое положение Донецкой области в январе-апреле 2017 года, 2017 г., http://www.donetskstat.gov.ua/region/ek_r.php?dn=0417

37 За даними представництв Держстату в Донецькій і Луганській областях

дяни мали роботу на заводах, великих підприємствах, які були містоутворюючими та які скоротили обсяги діяльності через конфлікт з РФ. Зокрема, продукція машинобудування і металургії раніше експортувалася в РФ, яка сьогодні не купує продукцію, в той час як інші ринки ще не сформовані. За експертними оцінками, зниження реальних доходів населення в 2015 році і неможливість швидкої стабілізації соціально-економічної ситуації на Донбасі дають підстави очікувати збільшення рівня абсолютної бідності в Донецькій і Луганській областях до 30-40%.³⁸

3.8 Проблеми безпеки в оцінках громадян, які проживають на підконтрольній території біля лінії зіткнення

Актуальними залишаються проблеми безпеки, зокрема безперервні обстріли населених пунктів на лінії зіткнення з боку ОРДЛО, які становлять постійну загрозу життю, руйнують інфраструктуру, житлові будинки. На третій рік військових дій зберігається постійний страх за життя, майно, загроза ескалації військових дій і розширення зони конфлікту.

За даними ООН, між 16 листопада 2016 року і 15 лютого 2017 року задокументовано 130 жертв серед цивільного населення. За даними МЗС України, з 20 лютого 2014 року загинули понад 9800 осіб і ще близько 23000 були поранені. Згідно з офіційними українськими джерелами, з 2014 по 2017 роки тільки на контрольованій території Донецької області, 10682 житлових будинки, 111 шкіл, 79 дитячих садочків та 50 медичних установ зазнали пошкоджень різного ступеня внаслідок обстрілів з неконтрольованої території.³⁹

Населення відчуває постійний психологічний стрес внаслідок обстрілів. У дітей і дорослих фіксується невпевненість в майбутньому, острах будувати плани, та постійне очікування небезпеки. Наприклад, фахівці, які надають психіатричну допомогу, наголошують на потребі лікування посттравматичного синдрому у тих, кого торкнулися військові дії, в тому числі і у дітей. В цілому, за даними спеціалізованих досліджень щодо почуттів дітей у конфлікті, діти скаржилися на відчуття пригніченості, бажання змінити місце перебування. Також діти страждали від ізоляції, нерозуміння з боку дорослих, насильства з боку однолітків.⁴⁰ Надалі психологічні проблеми будуть тільки загострюватися внаслідок війни.

Проблему становить нестача питної води в населених пунктах біля лінії зіткнення. Наприклад, в кінці червня 2017 року внаслідок обстрілу з боку ОРДЛО, більше 380000 мешканців Донецької області залишилися без централізованого водопостачання через знеструмлення насосної станції першого підйому Південно-Донбаського водогону. Аварійне підвезення води організовано місцевою владою, гуманітарними організаціями, органами виконавчої влади, але воно може здійснюватися в робочий час, коли не всі можуть скористатися цією можливістю. Респонденти також скаржилися на відсутність світла, проблеми з вивезенням побутових відходів. Водночас громадяни на підконтрольній території говорять про наявність продуктів харчування, товарів, і відсутності їх дефіциту. Спостерігається також придбання товарів і продуктів харчування громадянами з неконтрольованих українською владою територій.

38 Національний інститут стратегічних досліджень, «Донбас і Крим: ціна повернення», м. Київ, 2015 р., http://www.niss.gov.ua/public/File/2016_book/Krum_Donbas_rus.pdf

39 Близько 11 тисяч будівель було пошкоджено на контрольованій території Донецької області через агресію Росії – Жебрівський, Sensor. Net, 4 квітня 2017 р., <https://sensor.net.ua/n434801>

40 Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Питання захисту прав дітей в умовах збройного конфлікту – на контролі Омбудсмена і громадськості, 6 травня 2015 р., <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/all-activity/6515-zn-pitannya-zaxistu-prav-ditej-v-umovax-zbrojnogo-konfliktu-na-kontroli>

3.9 Навантаження на соціальну сферу, ситуація з ВПО в оцінках громадян, які проживають на підконтрольній території біля лінії зіткнення

Спостерігається суттєве навантаження на соціальну сферу, органи соціального захисту в Донецькій області, що ускладнює можливості отримання соціальних виплат. За даними Пенсійного фонду України (ПФУ), в 2015 році з 1,2 млн пенсіонерів, які проживали на непідконтрольних територіях, 1,06 млн стали на облік в органах соціального захисту і звернулися до ПФУ за отриманням пенсії. Сьогодні вони вже почали її отримувати на підконтрольній території.⁴¹ Станом на 27 червня 2017 року, за даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій, зареєстровано 1584859 переселенців або 1274119 сімей з Донбасу і Криму. Найбільша кількість ВПО зосереджено в Донецькій області – 528000, Луганській – 289700. Серед загальної кількості внутрішньо переміщених осіб пенсіонери складають 806600, люди з інвалідністю – 57600, діти – 241000.

Переселенці і місцеві жителі говорять про постійні черги до державних установ і конкуренцію в отриманні послуг. До соціальних виплат відносяться пенсії (щомісячне довічне грошове утримання), довічні державні стипендії; всі види соціальної допомоги та компенсації (зокрема, щомісячна адресна допомога переселенцям, допомога при народженні дитини, допомога матерям-одиначкам та ін.); субсидії, пільги, матеріальне забезпечення (у разі тимчасової втрати працездатності, допомога по вагітності та пологах, допомога на поховання тощо), а також надання соціальних послуг з працевлаштування. Згідно з постановою Кабміну № 365 від 08.06.2016 «Деякі питання здійснення виплат внутрішньо переміщеним особам», затверджені процедури призначення та відновлення соцвиплат, контроль за їх виплатами. Для цього ВПО необхідно подати заяви до органів соцзахисту, після чого співробітниками структурних підрозділів з питань соціального захисту населення (собез) проводиться перевірка фактичного місця проживання ВПО. Водночас ці соціальні структури проводять перевірку ВПО, що також викликає негативну реакцію і обурення з боку переселенців.

Спостерігається істотне збільшення навантаження на соціальну сферу, складнощі з отриманням адміністративних послуг, черги в банкоматах. Результати фокус-груп показують, що органи соціального захисту та відділення Пенсійного фонду мають складнощі в обслуговуванні такої кількості бажаних отримати соціальні послуги. Наприклад, в Донецькій області функціонують 31 управління соціального захисту населення,⁴² 21 управління Пенсійного фонду, 29 центрів надання адміністративних послуг, що не зменшує черги в різні державні структури. За статистичними даними, починаючи з 2017 року, в м. Бахмут офіційно зареєстровано 116000 пенсіонерів, в тому числі 82300 пенсіонерів-переселенців.⁴³ В м. Волноваха до початку військових дій було 103000 жителів. Сьогодні в місті зареєстровано 52000 пенсіонерів, в тому числі 29300 переселенців-пенсіонерів. Філії «Ощадбанку України» працюють в 13 населених пунктах Донецької області, де здійснюються виплати пенсій, але цього може бути недостатньо для обслуговування всіх бажаних.⁴⁴ Протягом січня-травня підрозділи Головного управління Державної міграційної служби в Донецьку оформили і видали понад 11000 паспортів громадянина України у вигляді ID-карток і 34000 біометричних паспортів.

Проблема гостро стоїть в тих населених пунктах на підконтрольних українському уряду територіях, де адміністративні та соціальні послуги (пенсії, соціальні виплати) отримують громадяни України з тимчасово непідконтрольних територій. Місцеві жителі говорять про додаткові черги в собезах, Пенсійному фонді. Водночас далеко не всі громадяни, зареєстровані як ВПО, проживають в цих населених пунктах.

41 Микола Шамбір: Питання про підвищення пенсійного віку не розглядається, РБК-Україна, 7 серпня 2015 р., http://www.rbc.ua/ukr/interview/nikolay_shambir_vopros_povyshenii_pensionnogo_1438956192.html

42 Донецька обласна державна адміністрація, Департамент соціального захисту населення, http://donoda.gov.ua/?lang=ua&sec=02&iface=ODA&cmd=general_info&args=organization%24_id:171

43 Пенсійний Фонд України, Головне управління в Донецькій області, <http://donpfu.gov.ua/index.php/uk/home/struktura/territorialnye-upravleniya>

44 Ощадбанк, Інформація для клієнтів філій – Донецького та Луганського обласних управлінь, https://www.oschadbank.ua/ua/private/info_don_lug

3.10 Взаємовідносини органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та представників громад, комунікація, розвиток НУО в регіоні

Серед основних викликів у сфері комунікації громади з владою називається пасивність громади, незнання своїх прав громадянами, недостатня обізнаність з громадянськими правами і механізмами комунікації з владою, сприйняття внесення пропозицій як критики влади і початок конфронтації з боку представників громади і органів влади. У регіоні існує тенденція патерналізму, сприйняття представників влади як таких, що в змозі сформулювати і вирішити проблему без додаткових консультацій з представниками громади. Існує своєрідна регіональна традиція обмеження критики влади і залежності від неї, яка пояснюється зв'язком владних структур з містоутворюючими підприємствами. Крім того, децентралізація в регіоні ще не закінчена, і у місцевих громад не вистачає ресурсів і повноважень для вирішення місцевих проблем. Всього в Донецькій області було створено поки що лише 7 територіальних громад. В перспективних планах розглядається формування ще 38 об'єднаних громад. У Луганській області створено поки лише 4 об'єднані громади. За оцінками місцевих експертів, воєнно-цивільні адміністрації на підконтрольній території не втручаються в хід управління населеними пунктами після обрання органів місцевого самоврядування. Водночас у містах на лінії розмежування – в Авдіївці, Красногорівці – працюють військово-цивільні адміністрації, які вирішують проблеми забезпечення громадян водою і світлом, відновлення зруйнованої інфраструктури. Однак в цих районах військово-цивільним адміністраціям, за оцінками експертів, бракує коштів для вирішення всіх соціальних викликів, оскільки багато підприємств там не працюють і доходи до місцевих бюджетів не надходять, а виконавча влада недостатньо допомагає у вирішенні проблем відновлення житла. У 2016 році мала місце конфліктна ситуація, пов'язана з розподілом бюджетних коштів. Більшість коштів, перерахованих до спеціального фонду обласних бюджетів Донецької та Луганської областей в липні минулого року (3,8 млрд. грн.), практично не використовуються, незважаючи на гостру потребу відновлення інфраструктури і житлового фонду.

Серед методів громадської участі, місцевої демократії громадянами використовуються петиції, громадські ради, заяви, зустрічі з депутатами, участі в обговореннях (нарадах), пікетування (використовується з певною обережністю). За офіційною інформацією, збільшилася кількість звернень громадян до обласної адміністрації та органів місцевого самоврядування. За підсумками 2016 року спостерігається збільшення на 36,4% як кількості звернень, що надійшли від жителів Донецької області до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (7115 звернень у 2016 році проти 5218 звернень у 2015 році), так і порушених у цих зверненнях питань. У своїх зверненнях до облдержадміністрації громадяни найчастіше порушували питання житлово-комунального господарства – 778 питань або 22% від загальної кількості, 14,8% звернень із зазначеної тематики надійшло від мешканців житлових будинків, які залишаються пошкодженими або зруйнованими внаслідок бойових дій в зоні проведення АТО (115 звернень). Близько 50% звернень з питань відновлення пошкоджених внаслідок АТО житлово-комунальних об'єктів (115) надійшло від жителів міст Авдіївка, Краматорськ, Слов'янськ, Торецьке і до 30% – з Бахмутського, Волноваського, Мар'їнського, Слов'янського та Ясинуватського районів. Водночас складно сказати, наскільки політика в сфері задоволення потреб була ефективною і чи впливає кількість звернень на кардинальні зміни політики стосовно появи спеціальних програм і їх імплементації.

За оцінками місцевих експертів, громадяни можуть лише *рекомендаційно* впливати на роботу і рішення обласної військово-цивільної адміністрації. Наприклад, мав місце конфлікт з використанням ресурсів, а на громадських радах висловлювалася недовіра, однак подальшого кадрового розвитку ця історія не отримала. Однак наводилися й позитивні приклади комунікації з активістами з вирішення місцевих інфраструктурних проблем і викликів.

На думку громадських активістів, ситуація в сфері комунікації з владою стала поліпшуватися в останні три роки після конфлікту. Якщо раніше місцева влада просто не звертала уваги на активістів, сьогодні, незважаючи на брак ротації депутатів, вона змушена прислуховуватися до їхніх вимог, оскільки в регіоні почали активніше використовувати пікети, мирні форми акцій протесту, працює інститут петицій.

Місцеві жителі говорять про наявність неурядових організацій (НУО) в регіоні, їхню активність. Хоча далеко не всі організації можуть отримати фінансову та ресурсну підтримку своїм ініціативам. З цієї причини, на думку деяких активістів, діяльність НУО може зменшуватися. Тим не менш громадяни об'єднуються і, отримуючи невелику підтримку від міжнародних організацій, роблять свій внесок у благоустрій населених пунктів.

3.11 Оцінка громадянами впливу торгівельної блокади неконтрольованих територій на ситуацію в громадах

Торгівельна блокада неконтрольованих територій і припинення торгівлі мало своїх прихильників і опонентів. Прихильники вказували на негативний вплив на конфлікт торгівлі з ОРДЛО, яка підтримує окупантів і режими в ОРДЛО. Опоненти блокади вказували на економічні втрати, котрі, на думку прихильників, складно верифікувати. Місцеві жителі на контрольованих територіях, особливо в сільській місцевості, скаржилися на брак вугілля для опалення як наслідок блокади.

Водночас введення подібних заходів незначно вплинуло на мобільність населення. За оцінками місцевих жителів, це не зменшило кількість відвідувань громадянами з непідконтрольних територій, можливість покупки ними товарів і продуктів харчування, в тому числі і для малого бізнесу (збільшився вага товарів, які можна провозити з 75 кг до 100 кг на людину). Як не парадоксально, це не завжди позитивно сприймається жителями підконтрольних міст, які, як показали результати обговорень, сприймають цей процес як загрозу підвищення цін на продукти харчування. Також наводяться приклади малих підприємців, котрі, використовуючи перевезення людей за отриманням пенсій, фактично в «сіру» провозить товари на непідконтрольну територію. Говорилося про можливість контрабанди, зокрема, наводилися приклади продовження торгівлі вугіллям і металом. Існує загальна недовіра до різних обмежувальних заходів з боку держави.

Політичні сили, які ініціювали блокаду (неформальні блок-пости), сприймалися контроверсійно. Їхні дії часто трактувалися багатьма місцевими жителями (Бахмут) як шанс політичного піару там, де його бути не повинно, і навіть потенційні прихильники блокади досить скептично висловлювалися про користь політичного піару в цій сфері.

Місцеві активісти вважають, що наслідки блокади для бюджету регіону будуть відчутні в наступному році через брак бюджетних коштів. Ці тези підтверджуються офіційними розрахунками. Так, експерти зазначають, що вимушений розрив фіскальних зв'язків з підприємствами на непідконтрольній території призведе до втрат доходів державного бюджету, бюджетів Донецької та Луганської областей, а також зниження надходжень від єдиного соціального внеску до Пенсійного фонду України.⁴⁵ Виходячи з цих негативних прогнозів, в середньостроковій перспективі блокада і фактичне припинення роботи так званих «націоналізованих ДНР підприємств» може призвести до зменшення місцевих бюджетів, зростання безробіття і соціальної напруги на підконтрольних територіях. С іншого боку, дешева робоча сила може сприяти соціальному та економічному зростанню за рахунок надходження потенційних інвестицій.

Виходячи з офіційних даних, динаміка доходів місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей в 2014-2015 роках, в тому числі податкові та неподаткові надходження, сповільнилася на відміну від інших областей держави, де надходження до місцевих бюджетів значно зросли.⁴⁶ Але вже в 2016 році (на третьому році проведення АТО), за зростання доходів місцевих бюджетів по Україні в середньому на + 43,3%, темп зростання доходів їхніх бюджетів почав збільшуватися: в Донецькій області на + 23,3%; в Луганській області на + 14,6%. За даними експертів, найбільшу питому вагу податкових надходжень від промисловості Донецької області забезпечують підприємства добувної

45 Національний інститут стратегічних досліджень, Оцінка впливу економічної блокади окупованих територій на фінансову безпеку України, 2017 р., http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/ocinka_blokad-f17c4.pdf

46 Ibid.

промисловості – 38,7% надходжень до державного бюджету України і 24,9% до місцевих бюджетів; підприємства металургії – 20,5% і 27,1%; підприємства з постачання електроенергії, газу – 14,3% і 28,5%; машинобудівні підприємства – 8,7% і 6,3% відповідно.

При цьому майже 45% виробничих потужностей цих платників податків знаходиться на неконтрольованій території Донецької області. У порівнянні з 2015 роком, платежі промисловості до бюджетів усіх рівнів збільшилися в 2016 році на 43,1%, в т. ч. до державного бюджету України – на 18,2% і до місцевих бюджетів – в 1,6 рази.

3.12 Оцінка військових структур громадянами, які проживають на підконтрольній території біля лінії зіткнення

Представники ЗСУ сприймаються в основному позитивно місцевими жителями. Зокрема, через відділ військово-цивільного співробітництва силовики намагаються взаємодіяти з громадянами (різні гуманітарні акції). В цілому інститут військово-цивільного співробітництва було започатковано як пілотний проект ЗСУ в 2014 році задля розвитку взаємодії з місцевим населенням,⁴⁷ органами влади, активістами, міжнародними організаціями в зоні конфлікту. На думку місцевих жителів, зменшилася кількість негативних випадків, які були два роки тому, – пересування військової техніки в населених пунктах, продаж спиртного людям у військовій формі. Розповідають про гуманітарні акції в рамках військово-цивільного партнерства – організація заходів для дітей, конкурсів, які оцінюються позитивно.

Деякі місцеві жителі висловлюють нерозуміння блокпостів (БП) і контрольних пунктів в'їзду-виїзду (КПВВ)⁴⁸ з огляду на можливі черги. Водночас інші учасники з розумінням ставляться до цієї практики з міркувань безпеки, мотивуючи це можливим переміщенням зброї всередині контрольованої території. У свою чергу, громадяни відзначають, що їм недостатньо знати, що блокпости та контрольні пункти в'їзду-виїзду гарантують безпеку. Їм необхідна інформація про їхню роль і функції.

В цілому спостерігається висока мобільність громадян щодо в'їзду та виїзду з контрольованої на непідконтрольовану територію. Так, за офіційними даними, в 2016 році в'їхало в Україну 1758063 громадян і виїхало з України 1742520 в 5 контрольовано-пропускних пунктах в'їзду-виїзду на лінії розмежування. За даними Державної прикордонної служби, в різні періоди працювало 9 контрольовано-пропускних пунктів в'їзду-виїзду на непідконтрольованій території: «Маріуполь-1», «Станиця-Луганська», «Щастя», «Гнутове», «Зайцеве», «Мар'їнка», «Новотроїцьке», «Бугас» і «Артемівськ-2». Зараз функціонують тільки п'ять: «Станиця-Луганська», «Зайцеве», «Мар'їнка», «Гнутове» і «Новотроїцьке». «Бугас» і «Маріуполь-1» припинили роботу наприкінці 2014 року, КПВВ «Щастя» працював до лютого 2015 року, а «Артемівськ» – до грудня 2015 року. Ці пропускні пункти були закриті внаслідок інтенсивних обстрілів. У червні 2017 року працює 6 пунктів пропуску: дорожній коридор «Стаханов-Золоте-Гірське-Лисичанськ» – КПВВ «Золотий»; дорожній коридор «Горлівка-Бахмут» – КПВВ «Майорське»; дорожній коридор «Донецьк-Курахово» – КПВВ «Мар'їнка»; дорожній коридор «Донецьк-Маріуполь (через Волноваху)» – КПВВ «Новотроїцьке»; дорожній коридор «Новоазовськ-Покровськ-Талаковка-Маріуполь» – КПВВ «Гнутове» (с. Піщевик) дорожній коридор «Станиця Луганська-Щастя-Новоайдар» – КПВВ «Станиця Луганська».⁴⁹

З боку місцевих жителів лунає критика КПВВ в контексті черг, відсутності належних санітарних умов. Окремі учасники демонструють розуміння того, що черги обумовлені наявністю подібних пунктів з

⁴⁷ Управління цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України, Діяльність, <https://civic.com.ua/functions>

⁴⁸ Спеціально виділена територія на автомобільних дорогах з комплексом будівель, спеціальних, інженерних, фортифікаційних споруд і технічних засобів, де здійснюється контроль підрозділами контролюючих органів і служб України та пропуск на тимчасово неконтрольовану територію та із неї осіб, транспортних засобів, товарів

⁴⁹ Державної Прикордонної Служби України, Перелік контрольних пунктів в'їзду-виїзду на автомобільному транспорті, <http://dpsu.gov.ua/ua/Perelik-kontrolnih-punktiv-v-izdu-viizdu-na-avtomobilnomu-transporti>

боку неконтрольованої території. По суті сьогодні транспортні перевезення через лінію зіткнення заборонені, але все одно відбуваються, що несе в собі як загрозу безпеці пасажирів (вони можуть бути затримані прикордонниками ДНР і ЛНР при перетині їхніх «пропускних пунктів»), так і потенційні корупційні ризики.

3.13 Можливості та оцінка діалогу всередині громад, з мешканцями неконтрольованих територій в оцінках громадян, які проживають на підконтрольній території біля лінії зіткнення

Жителі контрольованих територій, які перебували під окупацією в 2014 році, говорять про примирення в рамках громади, оскільки не всі однозначно ставилися до тих подій і багато підтримували дії РФ і режим ОРДЛО з огляду на інформаційні впливи, негативне ставлення до подій на Майдані в 2014 році. Водночас після звільнення Слов'янська, Краматорська, та інших міст відзначається відсутність прямих бойових зіткнень, поступово спостерігається спокійніше ставлення до протилежних позицій попри побоювання відновлення війни. Респонденти вказували на зниження рівня поляризації в оцінці ситуації. За оцінками місцевих жителів, великий вплив на громадську думку мають ЗМІ, в тому числі російські, які присутні в містах на контрольованій території. Їхня оцінка ситуації різко негативна по відношенню до України, що створює постійну напругу в відношеннях між громадянами, оскільки, виходячи з досвіду комунікації респондентів з громадянами на непідконтрольних територіях, представники середнього та старшого покоління довіряють цим джерелам інформації.

Інклюзивний діалог і примирення з громадянами на непідконтрольних територіях, на думку більшості опитаних, можливі після відведення російських військ і демілітаризації регіону. Деякі учасники вказували на можливість контролю і впливу на громадян на неконтрольованих територіях з боку силових структур ОРДЛО під час таких потенційних діалогів.

Громадяни на підконтрольних територіях говорять про складнощі потенційного діалогу з тими, хто проживає на неконтрольованій території, пояснюючи це турботою про їхню безпеку, впливом російських ЗМІ і негативною інформацією самопроголошених республік про ситуацію в Україні. Говориться про складні питання ідентичності на неконтрольованій території, обмеження викладання української мови, що збільшує проблеми в розумінні ситуації в Україні на неконтрольованих територіях. Водночас респонденти вказують на можливість неопублічних ініціатив такої комунікації. За словами деяких учасників, комунікація з громадянами з непідконтрольних територій практично не припиняється. В середньому більш 21000 осіб перетинає КПВВ кожен день. Комунікація відбувається в соціальних службах, магазинах, на базарах і в бесідах з родичами. Однак часто фіксуються діаметрально протилежні позиції в оцінці поточної ситуації, її причин і наслідків, що ускладнює неформальний діалог.

В свою чергу, респонденти із значним скепсисом ставляться до можливості будь-якого впливу на хід політичних переговорів (Мінський процес, Нормандський формат) або припинення обстрілів. Також у деяких учасників звучить стійкий скепсис щодо закликів політичних сил до миру, особливо представників минулої влади, політичних партій, які перебували при владі до 2014 року. Це пояснюється тим, що ці сили не говорять про шляхи до примирення. Водночас респонденти скептично ставляться до тез про «мир за будь-яку ціну», розглядаючи це як втрату суверенітету країни і подальші загрози безпеці. Особливо це характерно для представників молодого покоління, котрі проживають в населених пунктах на контрольованій території. Певною особливістю їх бачення ситуації є зв'язок загроз і втрати суверенітету країни і навіть відмова від ядерної зброї як методу впливу «сильнішої держави на слабкішу».

4. ВИСЛОВИ УЧАСНИКІВ

4.1 Основні побоювання і проблеми

Учасники фокус-груп та інтерв'ю називають наступні побоювання і проблеми громадян, які проживають в населених пунктах поряд з лінією дотику:

- Проблеми безпеки, зокрема безперервні обстріли населених пунктів на лінії зіткнення.
- Психологічне здоров'я, життя в стані постійного стресу.
- Наявність проблем з питною водою, опаленням, світлом, вивезенням сміття.
- Відсутність українського телебачення, українських ЗМІ.
- Соціально-економічні проблеми, зростання цін, безробіття, подорожчання комунальних послуг.
- Складнощі з доступом до банківської інфраструктури, отриманням адміністративних послуг, збільшення навантаження на соціальну сферу, черги і можливі конфлікти між місцевими жителями і ВПО.

Проблеми безпеки, зокрема безперервні обстріли населених пунктів на лінії зіткнення

«Уже через нас перелетіло до Ольгінки. Останні два обстріли були дві ночі тому. До Ольгінки від нас ще 10 кілометрів, туди долітає. Якщо стріляють на 40 кілометрів, а Докучаєвськ від нас на 20, то може далеко долітати. На селищі все-таки не так, як тут, в районі моста. Он у Світлани Олександрівни в городі вибухнуло».

– Фокус-група, Новотроїцьке

«Зараз літо, люди цілий день працюють, хочуть ввечері лягти і вночі поспати, а з вечора починають стріляти. Іноді приходять всі сонні, бо цілу ніч бояться люди, а вранці на роботу».

– Фокус-група, Новотроїцьке

Наявність проблем з питною водою, опаленням, світлом, вивезенням сміття

«У селище воду возять, а сюди нічого не возять, ми самі, хто як може. Хто бере дощову воду, хто з річки, хто з калюжки». – Фокус-група, Новотроїцьке

«У моєї сестри вся сім'я отруїлася колодязної водою. У них у всіх було отруєння, блювота. Каже: ми всі пили колодязну воду. Я не знаю, з якої криниці набрали. Спочатку діти, потім дорослі. Так що це дуже сумнівна вода. Ніхто не перевіряє, хто туди що кине». – Фокус-група, Новотроїцьке

«Проблеми з паливом для населення великі, для тих, хто живе у власних будинках. Вугілля, дрова купити не так просто. Особливо вугілля зараз».

– Фокус-група, Новотроїцьке

Відсутність українського телебачення

«Немає українського телебачення. Але можна ж на такий великий район, як Волноваський, поставити своє телебачення. Нехай воно буде містечкове, нехай воно працює один день на тиждень, але це будуть новини району, це буде звітування, як раніше говорили, політики партії і уряду в маси. Адже ми повністю вийшли з цього медіа-простору. В нас тут працює телебачення ДНР. Причому у ДНР 4 канали. І всі російські канали. Маємо 10 російських каналів». – Фокус-група, Новотроїцьке

«Коли почалося все це, я була на території Росії, я дивилася тільки російські новини. І коли я приїхала додому, я була більш ніж впевнена, що там взагалі жах відбувається, українці мало не немовлять їдять. А потім я приїхала додому, мама зі мною поговорила, включила мені трохи голову. Каже: ти взагалі де знаходишся? Ти подивись. Я включилася». – Фокус-група, Бахмут

Психологічне здоров'я, життя в стані постійного стресу

«Ми живемо в стресах весь час. Діти плачуть, не розуміють, що їй навіщо. Часто задають питання: навіщо стріляють, хто стріляє, куди». – Фокус-група, Новотроїцьке

«В якому ти можеш бути стані, коли ти лежиш, і щонаочі починає гупало так, що у деяких людей двері відкриваються всередині в кімнату. Який може бути стан у людини? Людина засинає, і починається годин в 12. Так, летить не до нас, але десь поруч. Ми мирні люди, ми звідки знаємо, куди що летить». – Фокус-група, Волноваха

«Наші діти вже знають, коли з ними граєш в якісь ігри, вони називають моделі військової техніки, кажуть про якусь різну зброю. У пісочниці блокпости будують. Назвіть марку автомобіля. Вони називають: Град, Ураган, Білий Танк». – Фокус-група, Новотроїцьке

Соціально-економічні проблеми, зростання цін, безробіття, подорожчання комунальних послуг

«Проблеми у нас всеукраїнські, як і у всіх. Комуналка у всіх. Ціни на газ, по 3 тисячі на місяць платимо. Батьки не можуть заплатити, подають на субсидію, чекають довго. Наплив великий, ви ж бачите, що зараз у Волновасі коїться». – Фокус-група, Волноваха

«Людей хвилює пенсія, вода, тепло в будинку, благополуччя, щоб не падали на голову бомби». – Фокус-група, Волноваха

«Це найбільша, найперша проблема – що тут немає роботи. Дуже високе безробіття, люди виїжджають звідси». – Інтерв'ю, Волноваха

Складнощі з доступом до банківської інфраструктури, отримання адміністративних послуг, збільшення навантаження на соціальну сферу, черги і можливі конфлікти між місцевими жителями і ВПО

«Я маю на увазі натовп людей і в Ощадбанку, і в собезах, і в Пенсійному фонді. Це всі – і місцеві, і переселенці, і люди з сіл, де нема банкоматів Ощадбанку, які просили поставити вже кілька років. Щоб людина з Володимирівки, з Валер'яновка не їхала сюди стояти в черзі, щоб отримати свою пенсію. А отримала б її в якомусь селі».

– Фокус-група, Волноваха

«Плюс якщо ще враховувати загальну напругу. У будні, як правило, приїжджають сотні людей з тієї території, з певними настроями, певним емоціями. Вони заповнюють соціальні служби, магазини. Ніби все добре. Але з іншого боку, це все дуже важко емоційно переживати. Особливо в соціальних службах з шаленими чергами. Через кілька годин на тій території посміхатися людям зовсім не хочеться, радіти життю зовсім не хочеться. Вони озлоблені приїжджають».

– Фокус-група, Бахмут

4.2 Комунікація з владою, органами місцевого самоврядування

В цілому респондентами відзначається доступність представників органів самоврядування, можливість комунікації з владою, говориться про практику регулярних зустрічей з місцевими органами влади (міські ради, сільські ради, приймальні народних депутатів). Представники громад приносять звернення, заяви. Функціонують громадські ради при місцевих органах влади в районних центрах. Однак ряд респондентів критично оцінює можливість комунікації там, відзначаючи формальний підхід представників влади до ініціатив активних членів громади.

З іншого боку, респонденти вказують, що не всі соціальні проблеми можливо вирішити, виходячи з компетенції і можливості місцевої влади, зокрема проблеми дефіциту безпеки.

«У нас є народний депутат, працює його приймальня. Завжди є можливість прийти, звернутися з якоюсь проблемою. Міська рада і все інші йдуть на поступки, зустрічаються з людьми часто. На сесіях зустрічаються. Люди приходять зі зверненнями, заявами. Особисто я жодного разу не бачила, щоб була проблема звернутися».

– Фокус-група, Новотроїцьке

«В населених пунктах біля «сірої зони» місцева влада не може вирішити всі проблеми, хоча в сільських населених пунктах місцева влада доступна». – Фокус-група, Новотроїцьке

«Вона (влада) нас чує, але не завжди і не все вирішує, тому що не все залежить від неї. За трасою вважається сіра зона, туди доступ не такий вільний, як на інші території». – Фокус-група, Новотроїцьке

Також відзначається необізнаність громадян зі своїми правами, брак юридичних знань (як скласти заяву, звернення до органу влади, соціальну службу).

Значний виклик становить загальна апатія представників громади, відсутність громадянської активності. Причини такого стану речей криються в незнанні громадянами своїх прав, практиках комунікації з владою, що склалися раніше. Зокрема, комунікація з владою, внесення пропозицій

інтерпретується представниками громади і владою як критика діяльності органів влади. В невеликих населених пунктах представники громади та влади часто трактують ініціативи громад як спробу конфронтації і конкуренції. Це пояснюється традиційними практиками відсутності критики влади, оскільки жителі залежать від службовців, особливо на містоутворюючих підприємствах.

Поширені патерналістські настрої, надії на рішення місцевих проблем владою без участі громади.

Учасники зазначають, що місцева влада в сьогоденні умовах не розпоряджається ресурсами для вирішення місцевих проблем (брак ресурсів на ремонт шкіл, міські потреби). Вони покладають певні надії на об'єднання громад та децентралізацію.

У свою чергу, представники молодіжної аудиторії істотно відрізняються від представників старшого покоління в продукуванні ініціатив комунікації з владою. Ця категорія інтерпретує комунікацію з боку влади та проведення заходів як формальність, при цьому без урахування владою рекомендацій місцевих ініціатив. Також наголошується, що критика дій органів влади може інтерпретуватися ними в контексті військових дій як «прояв сепаратизму».

В ряді населених пунктів знають про діяльність місцевої влади, але не стикаються з військово-цивільною адміністрацією і не обізнані з її ініціативами.

Комунікація з органами влади

Сприйняття комунікації з органами влади як конфронтацію і конфлікт

«Розумієте, будь-яке спілкування з владою все одно передбачає якусь мінімальну критику влади. Ви не зробили це, ви не поставили то, ви не організували це, не поставили урни біля майданчика і т. д. Тобто, звертаються коли? Коли є проблеми. А в умовах провінції це зробити важко, тому що кожен один одному кум, брат, сват. Почнеш скаржитися в тепломережу, а тут дядько, тут тітка, кум і т. д. Тому тут важко натиснути, попросити. Будь-яке спілкування з владою передбачає якусь проблему. А тут це важко зробити. Я не думаю, що це страшно. На тому і стоїмо». – Фокус-група, Волноваха

Пасивність громади, юридична неграмотність представників громади

«Громадськість дійсно слабка. Вона не здатна в даний момент зі своїми знаннями і навичками якимось чином вплинути на свою владу. Вона юридично неграмотна, вона не може елементарно написати заяву. Вона пасивна в багатьох речах». – Фокус-група, Волноваха

Традиційні практики сприйняття комунікації з владою як конфлікту, залежність представників громади від представників влади

«А ті люди, які працюють на містоутворюючих підприємствах, наприклад, на залізниці, і яким начальник все життя диктував, що їм треба робити, як сісти, як встати, природно, залякані. І цей страх у них переважає. Це сильно помітно. Якщо журналіст приїздить до нашого міста і намагається у когось витягнути слово, взяти інтерв'ю, то у нас народ дуже боязкий. Боїться розповісти про проблему на камеру». – Фокус-група, Волноваха

«Не так давно, буквально місяць назад, там проходила зустріч влади, а конкретно адміністрації міста, тому що, будемо відверті, в цьому місті вся влада в руках. Якщо ви не дружите з ними, ви можете просто звідси валити до біса». – Фокус-група, Бахмут

Прояви патерналізму з боку представників громади

«Хоч громада, хоч як назв'ять, - це все залежить від свідомості простих пересічних громадян, а ніяк не від чиновника, який сидить на місці. Чим більше ми будемо на нього сподіватися, тим більше він буде каламутити воду і в темній воді влаштовувати нам фестиваль». – Фокус-група, Бахмут

Формальне ставлення влади до громадських ініціатив

«З приводу взаємодії молоді і влади, суспільства і влади. Вона існує, але, на жаль, вона робиться для галочки. Це простежується, це все робиться для галочки. Галочку ставлять владні органи. Вони відокремлюють себе». – Фокус-група, Бахмут

4.3 Вплив торгівельної блокади

Певною мірою спостерігається неоднозначне, часто полярне ставлення місцевих жителів до економічної блокади з боку. Прихильники економічної блокади вказують на позитив даного рішення. На їхню думку, хоча торгівля з непідконтрольними територіями і підтримує самопроголошене керівництво ОРДЛО, вона має певні переваги.

«Ми хотіли з ними (місцевою владою) сісти і розібратися, де це вигідно, а де невигідно. Попереднє робоче засідання наша ініціативна група провела ... Я розумію аргумент, що ми намагаємося таким чином громадян захистити, але краще б на підконтрольній території налагодили соціальний захист цих людей, їх житла. З виплатами у них постійні проблеми, приниження постійні. А ви нам розповідаєте, що ви їх будете захищати там. Смішно просто. І всіляке перешкоджання отримає достовірну економічну інформацію, які борги по компаніям, які взаємні економічні зв'язки, скільки вивозиться, скільки не вивозиться». – Інтерв'ю, Краматорськ

Опоненти блокади говорять про піар місцевих депутатів.

«Була провокація, чекали, що тут буде, саме силове втручання, чого не відбувалося. І зараз ці покидьки, ці хлопці живуть, кайфують, поїзди як ходили, так і ходять. Фарс. Хто заробив собі голоси на вибори, які планує провести держава». – Фокус-група, Бахмут

За оцінками місцевих жителів, наслідки блокади відчуються в проблемах з вугіллям для опалення приватних будинків. Водночас вони вважають, що торгівля для малого бізнесу не припинилася, оскільки не всі дороги перекриті, і наголошують на можливості контрабандних перевезень. Це пояснюється низькими цінами на підконтрольних територіях і вивезенням товарів представниками малого бізнесу на непідконтрольні території, де ціни на них значно вищі.

На думку місцевих жителів, навантаження на соціальну сферу і посилений попит на продукти харчування в населених пунктах біля лінії зіткнення (у зв'язку з припливом ВПО) також сприяє зростанню цін на продукти харчування.

«На нас блокада відбилася так, що ми тепер вугілля не побачимо, якщо не будемо поставляти». – Фокус-група, Новотроїцьке

«А ви оцініть ціни у нас і в Харкові, в місті-мільйоннику, де ціни начебто повинні бути вищими. А вони набагато нижче, ніж тут. Чому? Тому що люди приїжджають сюди, знімають гроші, їм їх просто треба скинути на щось». – Фокус-група, Бахмут

«Возять все одно машинами. Тільки якщо раніше купували тонами, то тепер мішками, відрами». – Фокус-група, Новотроїцьке

«Тут стежками-доріжками. Все одно все не перекриєш. Скільки машин йде зараз через блокпости, туди йдуть без кінця якісь маршрутки, постійно сідають якісь люди. Все одно ж щось везуть, все одно торгують». – Фокус-група, Новотроїцьке

«Будь-який кордон – це контрабанда. Будь-який, під охороною, без охорони. Навіть без збройного конфлікту будь-який кордон – це контрабанда». – Фокус-група, Новотроїцьке

4.4 Проблеми ВПО і представників місцевої громади

Жителі місцевих громад вказували на конфлікти з переселенцями, що виникають із-за навантаження на соціальну інфраструктуру громад, надання соціальних послуг. В цілому в містах на лінії зіткнення можна виділити 2 категорії:

1. Переміщені особи, які переїхали з непідконтрольних територій і постійно проживають в населених пунктах на території, підконтрольній українській владі.
2. Громадяни, які проживають на непідконтрольних територіях, але які отримують соціальні послуги на підконтрольних територіях.

«Справжніх по селищу близько 200 осіб. Це тих, яким зателефонували і сказали: прийдіть за продуктовим набором. Я отримувала місяць тому. Додзвонилися, і тільки 15 осіб прийшли. Решта, може, і справжні переселенці, але просто коли почали стріляти, вони виїжджають трохи далі». – Фокус-група, Новотроїцьке

Спостерігається конкуренція між переселенцями, представниками місцевих громад, жителями неконтрольованих територій щодо отримання соціальних послуг. Зокрема, йшлося про постійні черги до Пенсійного фонду, органи соцзабезпечення, Ощадбанк. Представники громад говорили, що в перші два роки конфлікту, на їхню думку, в сфері отримання адміністративних послуг органи влади віддавали пріоритет переселенцям. Сьогодні ситуація змінилася, існує «поділ черг». У свою чергу, переміщені особи, які проживають в населених пунктах біля лінії зіткнення, говорять про низьку якість послуг, негативне ставлення до них з боку соціальних служб, упереджене ставлення з боку представників громади, пояснюючи ситуацію конкуренцією за соціальні послуги та ресурси. Однак така ситуація може пояснюватися великим завантаженням соціальних працівників в цілому, а не просто диференційованим ставленням до різних груп громадян, оскільки на негативне ставлення під час отримання послуг нарікали і представники місцевих громад, які звертаються до соціальних служб.

■ **«Зараз у всіх держслужбах таке ставлення до всіх громадян».** – Фокус-група, Бахмут

ВПО також говорять про складнощі підтвердження свого статусу. Цей процес здійснюється соціальними службами. Так, за результатами вжитих заходів тільки у Донецькій області з липня 2016 року по квітень 2017 року, було знято з обліку понад 190000 осіб. ВПЛ вважають це порушенням їх прав, вказують на формальний, знеособлений підхід до ситуації.

■ **«Найбільша проблема – це те, як до переселенців ставляться соціальні структури. Більшість з вас, а може й всі, ходять в органи соцзахисту, щоб отримати пільги, гроші і таке інше. Як до вас там ставляться? Як до бруду, як до сміття. Не як до нормальних людей».** – Фокус-група, Бахмут

■ **«Звичайно, коли приїжджають переселенці (ВПО), йде оформлення документів в тому ж Ощадбанку. Дуже багато сутичок дуже часто відбувається між нашими місцевими жителями і переселенцями, тому що їм, переселенцям, приділяють увагу, а місцевих жителів в сторону. У перші два роки це так і відбувалося, більше часу приділяли переселенцям. Через це був конфлікт. Але протягом останніх років стало краще, стали ділити на черги».** – Інтерв'ю, Волноваха

Також конфлікти виникають між представниками місцевих громад населених пунктів поряд з лінією зіткнення, в зв'язку з різним світоглядом (про-російським і про-західним), ставленням до конфлікту, зокрема при соціальних контактах з жителями непідконтрольних територій, які отримують послуги на підконтрольній території.

■ **«... Так, дивляться з іншого боку, тому що ви ж вибрали ту владу, чому ви сюди їздите. Поділ, звичайно, пішов. Народ поділився на за і проти. Але це особиста думка кожного, судити дуже важко».** – Інтерв'ю, Волноваха

■ **«Все одно дивляться на людей, що переселенці, ага, ви сюди приїхали, ви хочете грошей, ви і там гроші отримуєте, і тут хочете. І черги тут через вас збираються. Зараз менше стало, не так. А раніше було. Тому що люди їхали сюди і за продуктами, і за отриманням грошей, і за переоформленням документів».** – Інтерв'ю, Волноваха

Тим не менш, відбувається інтеграція переселенців. Вони отримують можливість працевлаштування, побудови відносин довіри в громадах.

4.5 Цивільно-військові відносини

Місцеві жителі вказують на психологічну напруженість в населених пунктах поряд з лінією дотику, травматичні переживання в результаті військових дій, які не подолано, острах інтенсифікації військових дій.

Більшість респондентів зазначають, що представники Збройних Сил України, що дислокуються в містах на лінії зіткнення, сьогодні не викликають негативної реакції у місцевого населення. На початку АТО серед місцевого населення відчувалося напруження і негативна реакція, але зараз ситуація змінилася. Військові розглядаються як захист, гарантія того, що населені пункти захищені від приходу самопроголошеної влади з ОРДЛО.

Однак в населених пунктах біля лінії зіткнення, які не входять до «сірої зони», дуже мало знають про структури військово-цивільного партнерства ЗСУ і їхню діяльність. Респонденти говорили тільки про акції з боку ЗСУ і спільні заходи зі школярами, наприклад, надання книг, при цьому не визначаючи які саме військові структури організовують подібні заходи.

«Поліпшується, тому що немає прямих військових дій. Солдати не йдуть на забій і не повертаються як з останнього бою». – Фокус-група, Бахмут

«Спочатку, років зо два тому, їх (солдат) було багато, і вони трохи викликали дискомфорт. Не те щоб своєю поведінкою, а просто складно бачити людей у військовій формі. Зараз ми абсолютно з цим звиклися. Я, наприклад, ніколи не бачила проявів неетичної поведінки з боку військових». – Фокус-група, Волноваха

«Так, військові бувають і хороші. Є військова комендатура у нас, вона потужно працює. Вона забирає тих, хто вчиняє неправомірно у нас. У нас це є, у нас є захист. Завжди треба пам'ятати і бути вдячними, що у нас в місті стоять військові. Тому що ви виїхали з Донецька, з Горлівки, там жити неможливо. Це місто, яким керує буквально бидло з автоматами». – Фокус-група, Бахмут

5. ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

Конфлікт на сході України негативно вплинув на питання безпеки, розвитку, згуртованості громад, дотримання прав людини, протидії дискримінації. Беручи до уваги проблеми і побоювання громадян на підконтрольних територіях, доцільними видаються такі напрямки діяльності центральних органів влади і місцевого самоврядування:

- Формування механізмів участі для безпеки
- Подальший розвиток цивільно-військових відносин
- Комплексне вирішення соціально-економічних проблем
- Сприяння формуванню механізмів підвищення соціальної згуртованості та взаємної довіри в громадах і поза громад
- Розвиток партнерства НУО з органами влади.

Це буде сприяти дієвій реінтеграції регіону в Україну та надавати можливості розвитку. Однак зазначені загальні напрямки діяльності слід доповнити конкретними заходами, що вказані нижче:

Безпека

- Розвиток громадянської освіти, зокрема освіти в сфері знань про права і безпеки людини. Дані заходи повинні сприяти не тільки пасивному інформуванню громадян про безпеку і політику, що здійснюється органами влади по відношенню до регіону, але і підвищувати їх участь у формуванні цієї політики (консультації, розвиток партнерства між органами влади, НУО та бізнесом).
- Розвиток військово-цивільного співробітництва на підконтрольних територіях, широке інформування про проекти і результати на контрольованій території і в інших регіонах України.
- Створення системи інформування Національною поліцією про роль і функції блокпостів і контрольно-пропускних пунктів на підконтрольних територіях.
- Оснащення і розвиток структури КПВВ (туалети, тенти, пункти обігріву) за рахунок державного бюджету.
- Вирішення питання нелегальних транспортних перевезень через лінію дотику шляхом прийняття відповідного законопроекту і нормативно-правових актів.

Соціальні послуги

- Введення спеціальних заходів щодо підвищення рівня довіри до органів державного управління на підконтрольних територіях. Ці заходи можуть включати в себе політику допомоги та інтеграції ВПО, вирішення проблеми підвищеного соціального навантаження (наприклад, відкриття додаткових відділень, де громадяни отримуватимуть відповідні виплати), розвиток правової допомоги і захисту громадян, створення спеціальних програм для компенсації постраждалим, аналіз того, як рішення в сфері соціогуманітарної політики можуть впливати на соціально-гуманітарний клімат і довіру в регіоні.
- Вирішення проблеми підвищеного навантаження на соціальну сферу (розвиток банківської структури Ощадбанку на підконтрольній території, підвищення кількості співробітників Пенсійного фонду і собезів, покращення фінансування цієї сфери, розвиток ЦНАПів в населених пунктах на підконтрольній території, інформування про їхню роботу).

- Підвищення рівня координації виконання державних програм органами влади і місцевого самоврядування, налагодження ефективного моніторингу і контролю за ресурсами, що виділяються на вирішення проблем комплексного відновлення регіону, координація з боку уряду міжнародної технічної допомоги профільним міністерствам, інформування громадськості, забезпечення прозорої діяльності в рамках подібних програм.⁵⁰
- Підтримка системи психологічної та психіатричної допомоги громадянам, які перебувають в зоні конфлікту, розвиток психологічної допомоги дітям.
- Підтримка та розвиток структури надання медичної допомоги громадянам, які перебувають в зоні конфлікту.
- Продовження та подальший розвиток програм щодо інтеграції ВПО (працевлаштування, соціальний захист).

Прозоре управління

- Створення прецедентів відкритих бюджетів в населених пунктах на підконтрольній території, публічне обговорення пріоритетів діяльності влади, інформування та підзвітність громаді, зниження рівня корупції, встановлення загального контролю за діяльністю органів влади в регіоні.
- Сприяння процесу децентралізації та підтримка місцевих бюджетів з метою розвитку громад, підвищення фінансування громад для підтримки інфраструктурних і соціальних проектів.

Громадські ініціативи

- Для безпосереднього вирішення проблем громадян, які проживають на контрольованій території, актуальними є ініціативи з розвитку інститутів громадянського суспільства – підтримка громадянських ініціатив щодо активізації громад, програми громадянської освіти, підтримка ініціатив роз'яснення механізмів громадської участі серед молоді та активних груп, а також ініціатив щодо покращення співробітництва та комунікації між різними інститутами громадянського суспільства в регіоні.
- Підтримка ініціатив щодо спільних проектів в громаді, котрі дозволяють різним групам об'єднувати зусилля і ресурси.

Інфраструктура

- Фінансування інфраструктурних проектів з державного бюджету (будівництво та ремонт доріг), налагодження більш ефективної системи сполучення між населеними пунктами на контрольованій території, а також між Донецькою і Луганською областями та іншими регіонами України.
- Розробка спеціальних програм для компенсації і відновлення житла для громадян (проблема залишається актуальною з 2014 року), створення системи контролю та підзвітності за використанням коштів, широке інформування про такі програми.

⁵⁰ Сума коштів іноземних донорів, залучених урядом України в 2015-2016 рр. (1,3 млрд євро і 286,6 млн дол. США). Валентина Самар, Гибридный «евроремонт» Донбасса, ZN.UA, 2 июня 2017 г., https://zn.ua/internal/gibridnyy-evroremont-donbassa-250324_.html

Інформування громадськості

- Розробка спеціальних соціогуманітарних заходів щодо інтеграції контрольованих територій Донецької і Луганської області в широкий український контекст, які б включали створення системи інформування про різні аспекти життя громадян там, міжрегіональні обміни, розвиток широкої комунікації в різних соціальних групах. Необхідно реалізовувати заходи щодо зміцнення довіри по відношенню до громадян на неконтрольованих територіях (соціальна політика, освіта, охорона здоров'я), але мати на увазі, що вони можуть бути здійснені в повній мірі після припинення бойових дій, виведення російських військ, демілітаризації регіону і виконання Мінських угод усіма сторонами.
- Створення широких можливостей для трансляції українського телебачення і радіо на контрольованих територіях, інформування про важливість і сприяння створенню (при можливості) незалежного мовлення з непідконтрольних територій, підтримка місцевих телеканалів з загальноукраїнським контентом, інформування в інших регіонах України про соціокультурну ситуацію на контрольованій території.
- Широке інформування про проекти технічної допомоги, спрямовані на розвиток малого та середнього бізнесу. Надання підтримки різноманітним ініціативам у сфері розвитку культурних проєктів для ВПО і представників місцевих громад з метою запобігання можливої конкуренції.
- Розробка та підтримка програм міжрегіонального співробітництва різних соціальних груп всередині України, сприяння постійному обміну досвідом в різних сферах між громадянами України, які проживають на контрольованих територіях і в інших регіонах країни.
- Розробка заходів, що сприяють реалізації політики на підконтрольних територіях, таких як інформування, підзвітність, розвиток механізмів громадської участі для залучення громадян до процесу прийняття рішень, розвиток міжрегіонального співробітництва.

Політика

- Формування консолідованої позиції провідних політичних гравців (Верховна Рада, президент, виконавча влада) щодо майбутнього регіону і вирішення поточних соціально-економічних і гуманітарних проблем на основі поваги прав людини, людської безпеки. Сьогодні цей важливий елемент колективного політичного управління на центральному рівні відсутній.

International Alert

ukraine@international-alert.org

www.international-alert.org/ukraine

Український незалежний центр політичних досліджень

ucipr.info@gmail.com

www.ucipr.org.ua

ISBN: 978-1-911080-69-5