

# **Виклики та потенціал соціальної згуртованості в Донецькій області**

**Польовий звіт  
за результатами регіональних консультацій**

**Київ – 2021**

**Виклики та потенціал соціальної згуртованості в Донецькій області.** Польовий звіт за результатами регіональних консультацій. – Київ: УНЦПД, 2021. – 28 с.

У звіті за результатами аналізу експертних думок і даних, наданих у травні-червні 2021 року представниками громадянського суспільства, органів влади, бізнес-середовища Донецької області, викладено ключові оцінки стану соціальної згуртованості та розбудови миру в регіоні. На підставі SWOT-аналізу даних, отриманих від регіональних експертів, окреслено матрицю потенціалу (сильні та слабкі сторони), загрози і можливостей у сфері соціальної згуртованості.

Автори: **Володимир Лупацій, Юлія Тищенко, Олег Саакян.**

Загальне редагування: **Світлана Горобчишина, Руслан Халіков.**

Літературна редакторка: **Ольга Гончарівська.**

Координаторка проєкту: **Ольга Коваленко.**

Дизайн-макет: **ФОП Харченко В. О.**

Інфографіка: **Тарас Волянюк.**

Цю публікацію «Виклики та потенціал соціальної згуртованості в Донецькій області. Польовий звіт за результатами регіональних консультацій» презентовано Українським незалежним центром політичних досліджень (УНЦПД) за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID). Здійснення цього дослідження стало можливим завдяки щирій допомозі американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID).

Зміст публікації є відповідальністю лише УНЦПД і необов'язково відображає погляди USAID або уряду США. Заборонено відтворення та використання будь-якої частини цієї продукції в будь-якому форматі, зокрема графічному й електронному, копіювання чи поширення в будь-який інший спосіб без відповідного посилання на оригінальне джерело.

Проєкт «Соціальна згуртованість і розбудова миру на Донбасі з Національною платформою», у межах якого виконано це дослідження, реалізується за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID).

Текст дослідження українською й англійською мовами доступний для завантаження на сайтах УНЦПД [www.ucipr.org.ua](http://www.ucipr.org.ua) та Національної платформи «Діалог про мир та безпечну реінтеграцію» <http://national-platform.org/>.

Національну платформу «Діалог про мир та безпечну реінтеграцію» започатковано в лютому 2018 року. Це дискусійний майданчик для обговорення питань, пов'язаних з урегулюванням конфлікту на Сході України й безпечною реінтеграцією регіону. Діяльність Національної платформи спрямована на посилення стійкості та досягнення в Україні консенсусу щодо розв'язання конфліктів і запобігання їм. Шлях до цього передбачає розширення участі громадян у мирному процесі, подання владі пропозицій стосовно розроблення відповідних політик, зокрема щодо безпечної реінтеграції та національної єдності, а також забезпечення обізнаності суспільства з цими процесами. Від 2019 року ініціатива реалізується в партнерстві з Комітетом з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономній Республіці Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин Верховної Ради України IX скликання.



© Національна платформа «Діалог про мир та безпечну реінтеграцію», 2021

© Лупацій В., Тищенко Ю., Саакян О., 2021

© УНЦПД, 2021

# ЗМІСТ

I. Цілі дослідження. Соціальна згуртованість як мета і зміст політики .....	4
II. Виклики для соціальної згуртованості в Донецькій області, спричинені збройним конфліктом на Сході України .....	8
1. Зміни у складі населення регіону після 2014 року .....	8
2. Система управління в умовах збройного конфлікту та децентралізації .....	11
3. Зміни у транспортній інфраструктурі .....	14
4. Горизонтальна згуртованість на рівні області .....	15
5. Політична ідентифікація на Донеччині.....	16
6. Інформаційне середовище в Донецькій області та роль медіа .....	20
7. Виклики для соціальної згуртованості й ризик суспільної дезінтеграції .....	21
8. Побудова нової регіональної ідентичності та приклади згуртованості – міжрегіональна й міжмуніципальна співпраця .....	22
9. Механізми залучення для підвищення рівня соціальної згуртованості.....	24
III. Потенціал соціальної згуртованості на Донеччині (SWOT-аналіз).....	26

# I. Цілі дослідження. Соціальна згуртованість як мета і зміст політики

«Соціальна згуртованість» є відносно новим поняттям, що має багато визначень. У нашому звіті це поняття стосується способу побудови довіри між людьми та їхньої взаємодії задля досягнення спільних цілей.

Соціальна згуртованість є суттєвим виміром консолідованості будь-якого суспільства, а оцінювання її стану набуває дедалі більшого значення у формуванні її політики. За поширеним підходом, котрий нині інтегрується до багатьох документів у цій сфері, «соціальна згуртованість – це стан справ, який стосується як вертикальної, так і горизонтальної взаємодії членів суспільства, що характеризується набором ставлення й норм, котрі охоплюють довіру, відчуття належності, бажання брати участь і допомагати, а також прояв цього в поведінці»<sup>1</sup>.

У розумінні Ради Європи, «основне питання полягає в тому, до якої міри люди почуваються пов'язаними із суспільством та наскільки вони віддані певному набору узвичаєних цінностей і соціальних цілей»<sup>2</sup>.

Згідно зі Стратегією Ради Європи щодо соціальної згуртованості (переглянутою), жодне суспільство не є згуртованим. Усі суспільства стикаються з напругою та стресами, спричиненими наявними чи потенційними поділами, наприклад різницею між заможними й біднішими людьми. Коли ці відмінності є надмірними або мають тенденцію до збільшення, згуртованість зазнає ризику. «Знов-таки, жодне суспільство не існує без етнічного та культурного розмаїття; питання полягає в тому, як управляти цим різноманіттям, щоб воно стало джерелом взаємного збагачення, а не чинником поділу й конфлікту. Згуртоване суспільство – це суспільство, яке розробило задовільні способи протидії цим та іншим проблемам у відкритий і демократичний спосіб. Це означає, що слід уживати заходів для зменшення соціальної нерівності та відновлення справедливості, щоб різні поділи залишалися керованими й не збільшувалися настільки, аби загрожувати стабільності суспільства»<sup>3</sup>, – ідеться в зазначеній Стратегії Ради Європи 2004 року.

<sup>1</sup> Chan J., To H.-P., Chan E. Reconsidering social cohesion: developing a definition and analytical framework for empirical research. – P. 290 in: Social Indicators Research, Vol. 75, No. 2 (Jan., 2006) [Electronic resource]. Access mode: <http://www.jstor.org/stable/27522534>.

<sup>2</sup> Towards an active, fair and socially cohesive Europe. Report of high-level task force on social cohesion (TFSC (2007) 31E). – Strasbourg, 28 January 2008. – # 9. – P. 7 [Electronic resource]. Access mode: <https://rm.coe.int/report-towards-an-active-fair-and-socially-cohesive-europe-janv-2008-t/1680939181>.

<sup>3</sup> A new strategy for Social Cohesion. European Committee for Social Cohesion (CDCS). Revised strategy for Social Cohesion approved by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 31 March 2004. – # 2. – P. 3 [Electronic resource]. Access mode: [https://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/RevisedStrategy\\_en.pdf](https://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/RevisedStrategy_en.pdf)

У звіті наголошено на тому, що згуртованість розглядається як ідеал, якого слід прагнути, а не мета, котрої можна повністю досягти. Її потрібно повсякчас виховувати, удосконалювати та адаптувати. «Кожне покоління має заново знайти керовану рівновагу сил. Це постійно мінлива рівновага, яка має адаптуватися до змін у соціальному й економічному середовищі, технологіях, національних та міжнародних політичних системах», – пояснюється в доповіді. І тут виникає компонент інтеграції: «Соціальна згуртованість – це [...] про створення солідарності в суспільстві, щоб виключення було мінімізовано»<sup>4</sup>.

Як відомо, держави, котрі підтримують згуртованість у суспільстві, є стійкішими до різноманітних викликів. Потреба в такій політиці стала важливою для нашої країни. Те, що суверенітет України, усупереч принципам міжнародного права, опинився під загрозою, на її території 2014 року розпалено збройний конфлікт, унаслідок якого вже восьмий рік поспіль гинуть і страждають люди, а частину території відтято окупантом, спонукає багатьох замислитися про відносини в суспільстві, що формують соціальну стійкість як здатність спільнот швидше мобілізуватися на основі довіри та навіть зміцнитись у результаті спільних дій і спільної відповідальності за них.

Українська держава, яка потребує конструктивного управління конфліктами так, щоб поза увагою не залишалися потреби соціальних груп, а також консолідування суспільства, започатковує політику соціальної згуртованості як усвідомлену дію. Ця політика простежується в усіх сферах – від змісту освіти до транспортної інфраструктури, від створення безбар'єрного простору до типу політичної конкуренції, а отже, ідеться про політику соціальної згуртованості як виділений, усвідомлений і наскрізний компонент секторальних політик.

## Методологія дослідження

Національна платформа «Діалог про мир та безпечну реінтеграцію» від 2019 року зосереджує увагу на всіх аспектах саме такої реінтеграції, пройнятої ідеєю мирного розв'язання конфлікту, для чого є необхідність у зміцненні інструментів права та посиленні соціальної згуртованості. Цей етап розвитку потребує як точної діагностики ситуації, так і розроблення вивірених кроків із прогнозованими наслідками.

**Ми розглядаємо соціальну згуртованість як фактор, що впливає на місткість соціального капіталу в суспільстві чи громаді, як чинник способу дії, а також взаємини, які можна й потрібно формувати обізнано та з допомогою спеціальних заходів.** Таке розуміння відкриває можливості для політичних дій задля посилення згуртованості й, як наслідок, для досягнення суспільної рівноваги та стійкості.

Частину наших спільних зусиль спрямовано на визначення стану соціальної згуртованості у двох областях України – Донецькій і Луганській, які найбільше постраждали від збройного конфлікту та мешканці яких потребують пильнішої уваги й нестандартних рішень.

<sup>4</sup> A new strategy for Social Cohesion. European Committee for Social Cohesion (CDCS). Revised strategy for Social Cohesion approved by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 31 March 2004. – # 4. – P. 3. – Там само.

## Методологічний підхід команди проєкту до оцінювання ситуації містить дві складові

### 1) Зріз думок представників різних середовищ Донецької області.

У травні-червні 2021 року експерти Національної платформи провели раунд консультацій з представниками органів влади, громадського сектору, бізнесу, освітніх, наукових і релігійних організацій, медіа Донецької та Луганської областей<sup>5</sup>. Від Донеччини було залучено 31 учасника й учасницю, яким ми висловлюємо щире подяку.

Завдяки розробленому командою проєкту структурованому опитувальнику ми отримали відповіді, що становлять зріз думок зазначених груп населення Донеччини щодо трьох основних компонентів соціальної згуртованості: соціальної інклюзії/взаємодії, зв'язності, орієнтації на спільне благо<sup>6</sup>.

### 2) Аналіз змін середовища.

Для реалізації другої складової експерти проаналізували динаміку процесів у складі населення, зміни інфраструктури від 2014 року, політичні вподобання мешканців Донецької області впродовж останнього електорального циклу від 2019 року та зафіксували їхній стан на 1 вересня 2021 року.

## Завдання команди проєкту

Завдання, яке ми разом з партнерами – Центром розвитку інновацій (<https://cid.center/>), експертами Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України (<https://niss.gov.ua/>) – поставили перед собою, полягає в тому, аби спільно з представниками різних середовищ Донеччини та Луганщини, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, органів державного управління центрального рівня напрацювати для кожної з цих областей карту дій, що стане основою для впровадження послідовної політики соціальної згуртованості на місцевому рівні.

У процесі реалізації проєкту частину цього завдання вже виконано. До урядової Стратегії економічного розвитку Донецької та Луганської областей на період до 2030 року<sup>7</sup>, розробленої на рівні Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, увійшло таке поняття, як соціальна згуртованість. Урахування цього виміру в політиці соціально-економічного розвитку стало переломним кроком у ставленні держави до формування політики соціальної згуртованості. Ця дія відповідає підходу Організації економічного співробітництва та розвитку, який виявляється в ідеї, що «соціаль-

<sup>5</sup> Цитати учасників регіональних консультацій у цьому звіті наведено відповідно до стенограми, наявної в УНЦПД.

<sup>6</sup> Cohesion Radar: Measuring Cohesiveness – social cohesion in Germany, a preliminary review, Bertelsmann Foundation, 2012 [Electronic resource]. Access mode: [www.gesellschaftlicher-zusammenhalt.de/.../Social\\_Cohesion\\_2012.pdf](http://www.gesellschaftlicher-zusammenhalt.de/.../Social_Cohesion_2012.pdf)

<sup>7</sup> Про затвердження Стратегії економічного розвитку Донецької та Луганської областей на період до 2030 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1078-р від 18 серпня 2021 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-strategiyi-ekonom-a1078r>

на згуртованість є ціннісною як сама по собі, так і з погляду підтримання довгострокових цілей економічного зростання»<sup>8</sup>.

Отже, у цьому звіті:

- наведено динаміку процесів у Донецькій області<sup>9</sup> в розрізі вертикальної соціальної згуртованості – взаємодії громадян та їхніх об'єднань з органами влади, ідеться про діяльність органів влади, залучення інститутів громадянського суспільства до формування політики в цій сфері;
- ідентифіковано ключові виклики у вимірі горизонтальної згуртованості;
- поінформовано про рівень довіри стейкхолдерів один до одного – готовність до співпраці;
- акцентовано на ролі медіа у зміцненні соціальної згуртованості;
- окреслено потенційні напрями міжмуніципальної співпраці;
- сформульовано, як соціальна згуртованість і розбудова миру розуміються з огляду на досвід роботи представників кожної з присутніх на консультаціях груп;
- оцінено ідеї можливих ініціатив у регіоні, які сприятимуть формуванню спільних цінностей та міцних соціальних зв'язків;
- наведено дані про розуміння процесів становлення й розвитку напрямів політики, що підвищують рівень соціальної згуртованості, забезпечують підвалини соціальної стійкості;
- зазначено інструменти реалізації напрямів політики у сфері соціальної згуртованості.

Наступним кроком проєкту є пропозиції з розвитку політики соціальної згуртованості для її посилення в Донецькій області<sup>10</sup>, розроблені з урахуванням оцінювання стану соціальної згуртованості в регіоні та зауважень учасників обговорень.

<sup>8</sup> Perspectives on Global Development 2012. Social cohesion in a shifting world. OECD. P. 17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://read.oecd-ilibrary.org/development/perspectives-on-global-development-2012\\_persp\\_glob\\_dev-2012-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/development/perspectives-on-global-development-2012_persp_glob_dev-2012-en#page1).

<sup>9</sup> Аналогічний звіт у межах проєкту підготовлено за матеріалами щодо Луганської області: Виклики та потенціал соціальної згуртованості в Луганській області. Польовий звіт за результатами регіональних консультацій. – Київ: УНЦПД, 2021. – 32 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ucipr.org.ua/ua/publikatsii/vydannia/challenges-and-potential-of-social-cohesion-in-luhansk-oblast-field-report-2021>.

<sup>10</sup> Соціальна згуртованість: напрями розвитку політики в Донецькій області. – Київ: УНЦПД, 2021. – 32 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ucipr.org.ua/ua/publikatsii/vydannia/vikliki-i-potentsial-sotsialnoji-zgurtovanosti-v-donetskij-oblasti-2021>.

# І. Виклики для соціальної згуртованості в Донецькій області, спричинені збройним конфліктом на Сході України

## 1. Зміни у складі населення регіону після 2014 року

Загальна площа Донецької області становить 4,4% території України й дорівнює 26,5 тис. км<sup>2</sup>.

Хоча на тимчасово окупованих територіях залишилася значна частина промислового потенціалу Донеччини, цей регіон усе ще є доволі урбанізованим: тоді як у середньому в Україні питома вага міського населення становить 69,3%, а сільського – 30,7%, у Донецькій області 90,8% людей мешкають у містах і лише 9,2% – у сільській місцевості.

Населені пункти	Донецька область загалом	Територія Донецької області, підконтрольна уряду України	Тимчасово окупована територія Донеччини
Міста обласного значення	28	15	13
Міста районного значення	24	16	8
Селища міського типу	131	67	64
Селища	196	93	103
Села	919	661	258

Загальна кількість мешканців на підконтрольній українському уряду території – 4,087 млн осіб. До початку збройного конфлікту на Донеччині проживали приблизно 4,3 млн людей. Донецька область має найбільшу густоту населення в Україні – 157 осіб на 1 км<sup>2</sup> (станом на початок 2019 року)<sup>11</sup>.

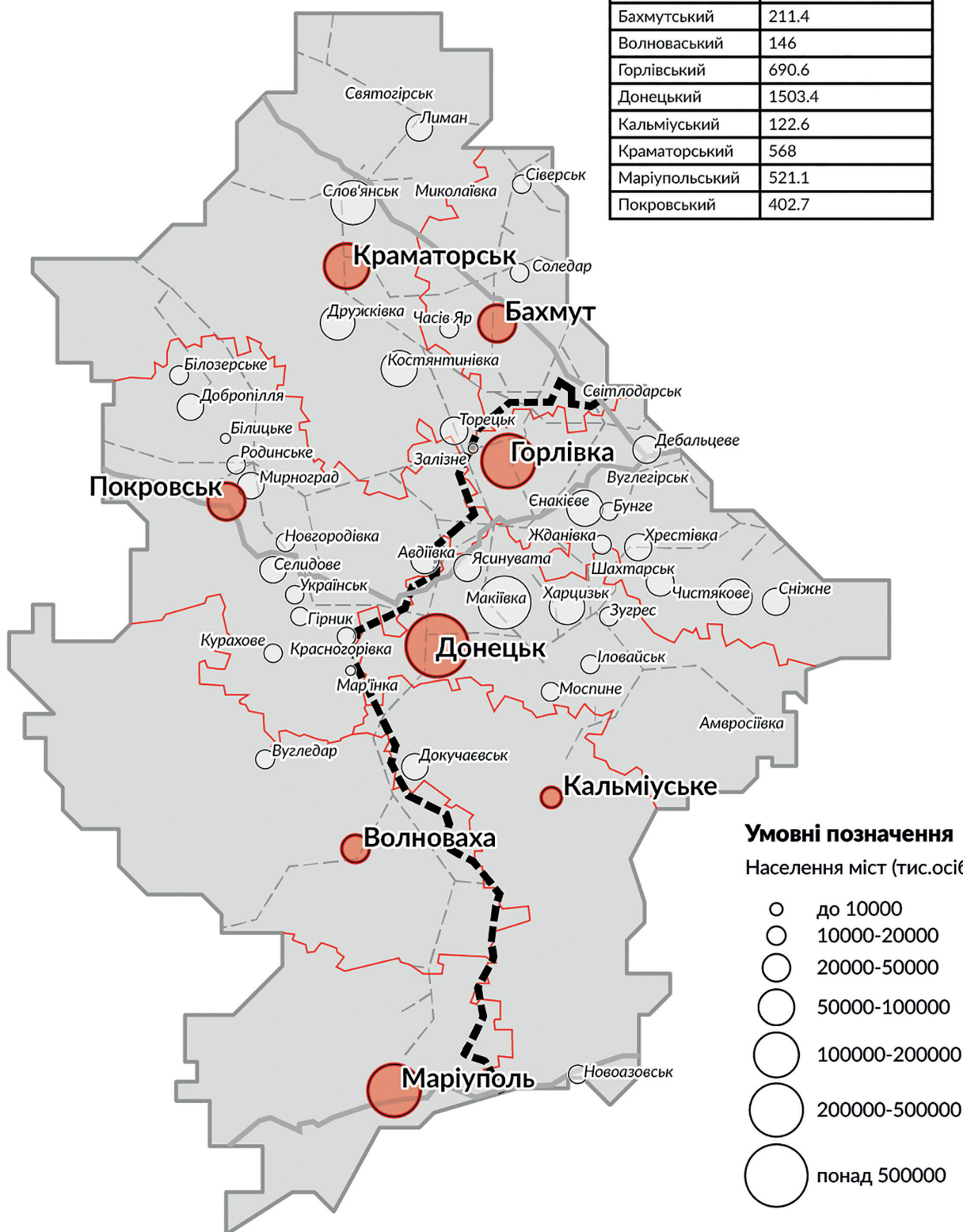
<sup>11</sup> Головне управління статистики в Донецькій області. Пресвипуск за червень 2021 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.donetskstat.gov.ua/pres/presreliz.php?dn=0621&number=3>



# ДОНЕЦЬКА ОБЛАСТЬ

Інфографіка 1

Назва району	Населення (тис. осіб)
Бахмутський	211.4
Волноваський	146
Горлівський	690.6
Донецький	1503.4
Кальміуський	122.6
Краматорський	568
Маріупольський	521.1
Покровський	402.7



**Умовні позначення**

Населення міст (тис. осіб):

- до 10000
- 10000-20000
- 20000-50000
- 50000-100000
- 100000-200000
- 200000-500000
- понад 500000

- ▭ Межі областей
- ▭ Межі районів
- ▬ Лінія ОСС

Ця інфографіка «Донецька область» представлена Українським незалежним центром політичних досліджень за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID). Проведення цього дослідження стало можливим завдяки щирій підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст продукції є винятковою відповідальністю Українським незалежним центром політичних досліджень та не обов'язково відображає погляди USAID або уряду США. Забороняється відтворення та використання будь-якої частини цієї продукції у будь-якому форматі, включаючи графічний, електронний, копіювання чи використання в будь-який інший спосіб без відповідного посилання на оригінальне джерело.

Частка жінок у структурі населення області сягає майже 55%, при цьому існує відчутний гендерний дисбаланс у певних вікових групах: так, жінок у віковій категорії за 60 років – 32%, тоді як чоловіків – тільки 21%<sup>12</sup>. Понад 30% жителів є людьми віком від 60 років.

Водночас у регіоні станом на 1 січня 2021 року проживали близько 1,7 млн молодих осіб<sup>13</sup>, що становить приблизно 41% населення. Тому формування політики щодо всіх аспектів роботи з молоддю, звісно, має бути у фокусі уваги.

На території Донеччини зареєстровано третину від загальної кількості внутрішньо переміщених осіб (ВПО), що є найбільшою часткою порівняно з іншими областями України. Загалом на початок 2021 року в Україні налічувалося близько 1,46 млн вимушених переселенців, з яких, за даними на 2018 рік, приблизно 540 тисяч перебували на обліку в Донецькій області<sup>14</sup>. Ці люди досі потребують системної інтеграції та вирівнювання можливостей, що охоплює забезпечення житлом, відновлення порушених прав, працевлаштування в таких складних умовах.

До того ж соціальне навантаження на область є дуже високим. 3-поміж близько 512 тисяч ВПО, зареєстрованих на Донеччині станом на початок 2021 року, майже 80% – це діти, особи з інвалідністю та люди похилого віку. Державну й місцеву політики в аспекті інтеграції цих мешканців потрібно будувати як довгострокові з урахуванням потреб внутрішньо переміщених осіб і зміцнення спроможності приймаючих громад.

Отже, у Донецькій області фіксуємо:

- високий рівень урбанізації порівняно із середнім загальноукраїнським показником;
- переважання частки жінок у віковій групі за 60 років;
- найбільшу кількість зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб порівняно з іншими регіонами;
- значне соціальне навантаження на область.

<sup>12</sup> Звіт про стратегічну екологічну оцінку. 2021 рік. С. 33 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dn.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/%20%D0%A1%D0%95%D0%9E.pdf>

<sup>13</sup> Регіональна цільова соціальна програма «Молодь Донеччини» на 2021–2025 роки. – С. 6. Розпорядження голови Донецької ОДА – керівника ВЦА № 163-5/21 від 5 березня 2021 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://dn.gov.ua/storage/app/sites/1/NewsODA2021/I\\_kvartal/22.03/molod\\_prog.pdf](https://dn.gov.ua/storage/app/sites/1/NewsODA2021/I_kvartal/22.03/molod_prog.pdf)

<sup>14</sup> Про Регіональну програму підтримки та інтеграції внутрішньо переміщених осіб у Донецькій області на 2019–2020 роки. Розпорядження голови Донецької ОДА – керівника ВЦА Донецької області № 326-5/19 від 27 березня 2019 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dn.gov.ua/npa/pro-regionalnu-programu-pidtrimki-ta-integraciyi-vnutrishno-peremishchenih-osib-v-doneckij-oblasti-na-2019-2020-roki>

Попередньо можна констатувати, що управлінські рішення й мобілізація ресурсів для інтеграції внутрішньо переміщених осіб, політика створення робочих місць, оцінювання потреб різних груп з погляду гендерного виміру та залучення цих груп до процесів розроблення рішень залишаються серйозними завданнями політики соціальної згуртованості в області.

## 2. Система управління в умовах збройного конфлікту та децентралізації

Система управління в Донецькій області, як і в Луганській, від 2014 року зазнала відчутних структурних трансформацій. Унаслідок збройного конфлікту та тимчасової окупації частини території Донеччини окремі райони перебувають поза контролем українського уряду. Від жовтня 2014-го керівні органи області працюють у Краматорську. Водночас на підконтрольній Україні території через близькість до зони бойових дій також склалася особлива модель управління.

Істотно змінила адміністративно-територіальний устрій Донеччини реформа децентралізації. Раніше в області було 18 районів, а в результаті другого етапу реформи, який завершився 2020 року, було утворено 8 районів, котрі об'єднують 66 територіальних громад (20 з них містяться на непідконтрольній уряду України території та де-факто не функціонують). 12 громад створили до кінця 2019 року, решта з'явилися під час другого етапу децентралізації 2020 року.

Від 2015-го в Донецькій області було створено низку тимчасових державних органів управління – військово-цивільних адміністрацій<sup>15</sup>. Вони здійснюють на відповідній території (району, області) повноваження районних чи обласних рад (представницькі органи місцевого самоврядування), а також державних адміністрацій (місцеві органи виконавчої влади). Складність політичної ситуації в регіоні засвідчує те, що досі виникають нові ВЦА. Так, у зв'язку з тим, що 2020 року в 10 громадах уздовж лінії розмежування не відбулися вибори до місцевих рад, і внаслідок утворення нових адміністративно-територіальних одиниць 2021-го створили ще 10 ВЦА<sup>16</sup>, а через тривалу поствиборчу кризу управління, щоб заморозити конфлікт між міською радою та міським головою, які представляли різні політичні сили, наприкінці травня 2021 року ВЦА з'явилась у ще одному великому місті – Слов'янську<sup>17</sup>. Станом на 1 вересня 2021 року на території Донецької області створено 12 військово-цивільних адміністрацій (1 обласна, 6 міських, 5 селищних).

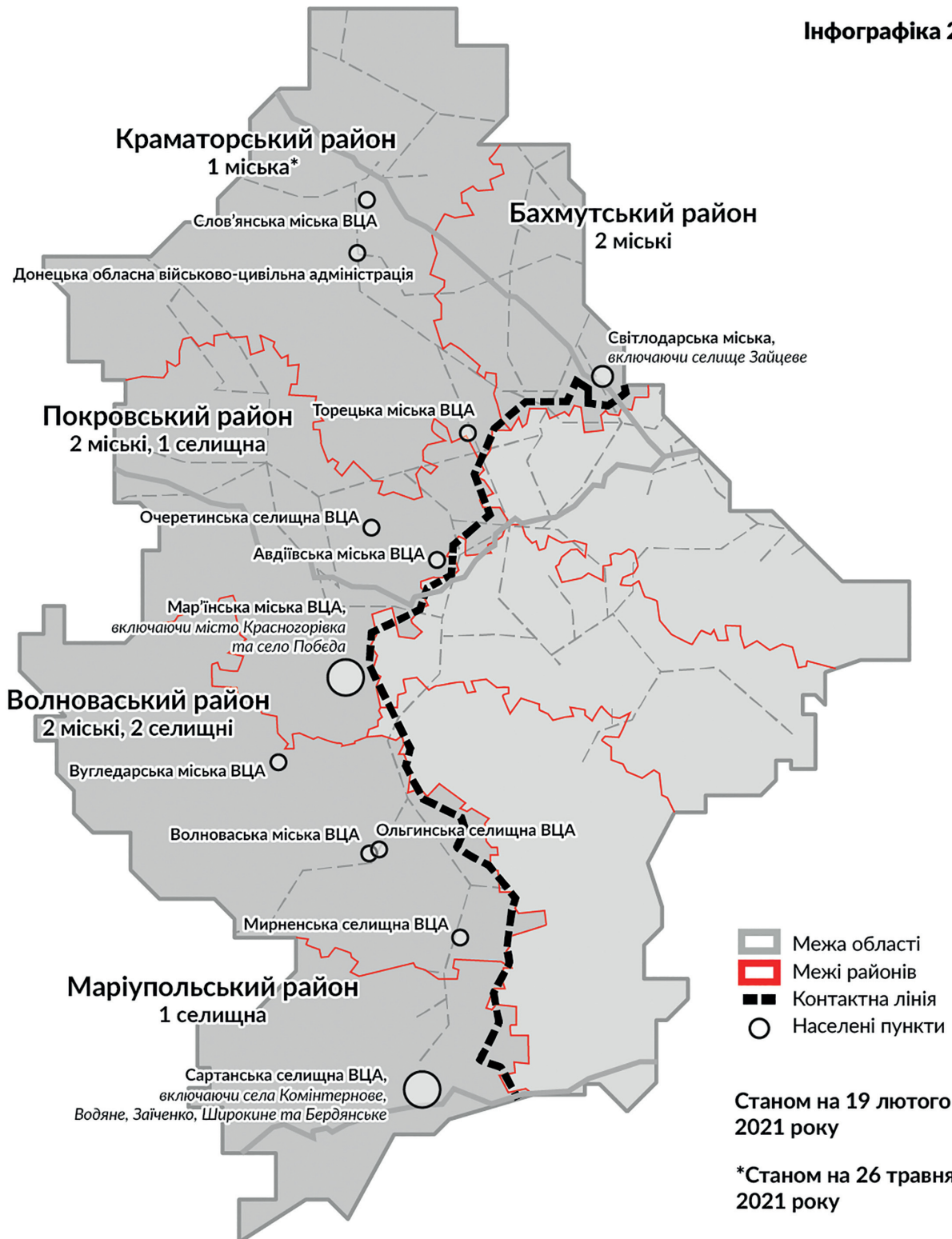
<sup>15</sup> Про військово-цивільні адміністрації. Закон України № 141-VIII від 3 лютого 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>.

<sup>16</sup> Про утворення та реорганізацію військово-цивільних адміністрацій у Донецькій області. Указ Президента України № 61/2021 від 19 лютого 2021 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/612021-36741>.

<sup>17</sup> Про утворення військово-цивільної адміністрації. Указ Президента України № 210/2021 від 26 травня 2021 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/2102021-38985>.

# СТРУКТУРА ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В ДОНЕЦЬКІЙ ОБЛАСТІ

Інфографіка 2



Цю інфографіку «Структура військово-цивільних адміністрацій в Донецькій області» презентовано Українським незалежним центром політичних досліджень (УНЦПД) за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID). Здійснення цього дослідження стало можливим завдяки щирій допомозі американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст публікації є відповідальністю лише УНЦПД і необов'язково відображає погляди USAID або уряду США. Заборонено відтворення та використання будь-якої частини цієї продукції в будь-якому форматі, зокрема графічному й електронному, копіювання чи поширення в будь-який інший спосіб без відповідного посилання на оригінальне джерело. Проект «Соціальна згуртованість і розбудова миру на Донбасі з Національною платформою», у межах якого виконано це дослідження, реалізується за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID).

Слід зазначити, що формування ВЦА на Донеччині мало неоднозначний вплив на розвиток суспільно-політичної ситуації та рівень соціальної згуртованості в регіоні. З одного боку, як зауважували учасники консультацій, запровадження ВЦА посилило контроль виконавчої влади за безпекою в області на рівні громад. Крім того, зосередження управління в одних руках допомогло позбутися «рукотворних політичних криз», які спричиняли параліч владних інституцій і розхитування політичної ситуації в регіоні. Така управлінська модель, як наголошували учасники консультацій, дала змогу ефективніше мобілізувати ресурси та прискорити ухвалення управлінських рішень.

З іншого боку, специфіка умов та управлінської моделі в області призводить до атрофії інструментів електоральної та учасницької демократії, звуження простору публічної політики й політичних комунікацій. Зокрема, учасники консультацій акцентували на таких проблемах:

- відсутність колегіальних органів та ухвалення рішень поза незалежною публічною експертизою;
- брак інформації про мотиви й цілі управлінських рішень;
- звуження каналів зворотного зв'язку та складність організації громадських консультацій;
- ризик втрати окремими громадами можливостей доступу до коштів міжнародних донорів;
- відсутність депутатського корпусу як каналу вияву інтересів місцевих жителів.

За оцінюванням учасниками регіональних консультацій, інститут ВЦА дає змогу оперативніше ухвалювати рішення, проте створює виклики для залученості громадян та розвитку органів самоврядування й місцевої демократії.

Утім, існують приклади активної роботи місцевої влади та ВЦА з розбудови довіри у плані вертикальної згуртованості. Слід зазначити, що, відповідно до даних Індексу соціальної згуртованості та примирення для Східної України (Social Cohesion and Reconciliation Index (SCORE) for Eastern Ukraine)<sup>18</sup>, у 2017–2019 роках зріс рівень задоволеності населення публічними послугами, соціальними виплатами, якістю інфраструктури й доступом до інтернету. Важливою є роль ВЦА новоутворених укрупнених районів, які намагаються забезпечувати комунікацію та координацію між керівниками різних ОТГ, упроваджувати програми міжмуніципального співробітництва.

<sup>18</sup> An analytical tool measuring levels of social cohesion in Eastern Ukraine. – Програма розвитку ООН Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/recovery-and-peacebuilding/use.html>.

Специфіка управління в Донецькій області в умовах наявності лінії розмежування та бойових дій:

- неможливість проведення виборів до органів місцевого самоврядування;
- обмеження діяльності інститутів представництва;
- покладання рішень на військово-цивільні адміністрації;
- недостатнє задіяння інструментів громадської участі (консультацій, громадських слухань).

Важливим чинником інституціоналізації діяльності з розвитку соціальної згуртованості є співпраця ВЦА з міжнародними організаціями, зокрема щодо громадської безпеки, розв'язання проблем ВПО тощо.

### 3. Зміни у транспортній інфраструктурі

Унаслідок близькості до зони воєнних дій і розриву логістичних зв'язків у Донецькій області погіршилися показники транспортного сполучення та доступності.

Той факт, що головне місто області Донецьк від 2014-го міститься на тимчасово окупованій території, призвів до розриву інфраструктури, яка раніше була пов'язана з обласним центром. Так, залізничне сполучення між північчю та півднем регіону до 2014 року здійснювалося через Донецьк, а дотепер не створено альтернативних швидкісних залізничних магістралей, котрі сполучали б підконтрольні Україні частини області, зокрема Краматорськ і Маріуполь як два ключових міста під контролем українського уряду. Як зазначали учасники консультацій, «інколи з Краматорська легше дістатися Києва, ніж Маріуполя або сусідніх обласних центрів – Дніпра чи Запоріжжя».

Однак на підконтрольних Україні територіях Донеччини наразі активно ремонтують автомобільні дороги, які постраждали, зокрема, через бойові дії. Нерівномірні темпи відновлення автомобільного та залізничного сполучення поряд з утратою доступу до ключових логістичних вузлів зумовили істотну зміну структури перевезення пасажирів і вантажів. Частка автомобільного транспорту в перевезенні вантажів зросла з 64% 2013 року до 71% 2018-го, а частка залізничного транспорту знизилася з 36% до 29%.

Загальна протяжність автомобільних доріг загального користування в Донецькій області сягає приблизно 8 тис. км, з них 6,2 тис. км належать до автошляхів місцевого значення. Водночас близько півтори тисячі кілометрів доріг місцевого значення розташовано на тимчасово окупованій території.

2020 року на Донеччині в межах програми «Велике будівництво» відновлено близько 140 км автошляхів, а до кінця 2021-го планують довести до ладу приблизно 870 км доріг державного значення в Донецькій і Луганській областях.

#### Транспортне сполучення та логістика в Донецькій області

Залишається гостра потреба в розвитку порушеного внаслідок воєнних дій транспортного сполучення між населеними пунктами Донеччини, що полегшить пересування людей і перевезення вантажів.

## 4. Горизонтальна згуртованість на рівні області

Горизонтальна згуртованість є виміром соціальної згуртованості, що демонструє рівень зв'язків між суспільними групами та їхні солідарні дії, попри наявні розбіжності чи навіть розколи.

Учасники експертних консультацій з Донецької області, з якими команда проєкту спілкувалась у травні-червні 2021 року, давали різні визначення та тлумачення поняття «соціальна згуртованість», що за суттю були близькими до визначень, затверджених Радою Європи. Зокрема, вони описували соціальну згуртованість такими характеристиками:

- готовність чути одне одного;
- відсутність конфліктів усередині суспільства;
- готовність об'єднатися навколо спільних цілей;
- здатність співпрацювати задля досягнення конкретної суспільної (соціальної) користі, попри наявність певної конкуренції, конфліктності, ціннісних чи ідеологічних відмінностей.

Учасники експертних консультацій зауважували такі еволюційні зміни у сфері соціокультурних комунікацій, які відбуваються в громадах Донецької області та підвищують рівень горизонтальної згуртованості:

- збільшення радіуса дії суспільних комунікацій і простору взаємодії жителів міст у результаті поширення практики утворення органів самоорганізації населення та завдяки їхній діяльності;
- перехід комунікацій від кола сім'ї (квартири) до кола під'їзду та двору;
- активізація ролі органів місцевого самоврядування у вигляді вуличних і квартальних комітетів – органи самоорганізації населення переходять від функції моніто-

рингу потреб мешканців з питань благоустрою до забезпечення участі громадян у реалізації проєктів, набувають досвіду співробітництва з міжнародними організаціями та залучення небюджетних коштів;

- шкільна реформа зумовила активізацію батьківських комітетів – накопичення досвіду спільних дій з розв’язання питань реформування шкільної освіти та благоустрою в школах відбувається у трикутнику «батьківські комітети – педагоги – місцева влада».

Як засвідчує Індекс соціальної згуртованості та примирення для Східної України<sup>19</sup>, жителі області пишаються індустріальними досягненнями та ставляться толерантно до вразливих категорій населення, як-от ЛГБТ. Привертає увагу вищий показник Індeksu щодо співпраці в громадах уздовж лінії зіткнення в Донецькій області (6.1), ніж на решті території області (5.3). Водночас мешканці населених пунктів Донеччини біля лінії розмежування менш зацікавлені у зв’язках із жителями тимчасово окупованих територій і більше орієнтовані на використання інтернет-медіа, ніж населення відповідних територій Луганщини.

Громадські організації з чіткою проукраїнською позицією, попри надання їм підтримки державою та міжнародними донорами, залишаються проактивною меншістю.

Базовим для проєктів з підвищення соціальної згуртованості в Донецькій області має бути інклюзивний підхід – принцип залучення до процесів різних груп населення, незважаючи на відмінні світоглядні чи політичні погляди.

## 5. Політична ідентифікація на Донеччині

Політичне середовище Донецької області демонструє певні трансформації від початку збройного конфлікту, які, безумовно, пов’язані як зі змінами правил виборів до парламенту 2020 року, так і зі змінами в системі управління.

### Політична консолідація за результатами президентських виборів 2019 року в Донецькій області

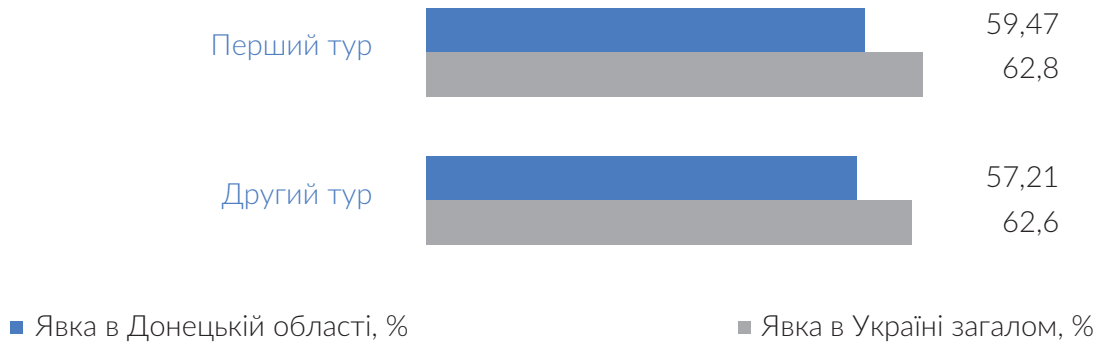
2019 року відбулися чергові президентські та позачергові парламентські вибори, котрі показали ще більшу втрату позицій традиційними регіональними політичними гравцями за збереження порівняно високого рівня мобілізації, урахувавши складні обставини, у яких проводили вибори.

<sup>19</sup> Social Cohesion and Reconciliation Index (SCORE) for Eastern Ukraine. An analytical tool measuring levels of social cohesion in eastern Ukraine. – Програма розвитку ООН Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/recovery-and-peacebuilding/use.html>.

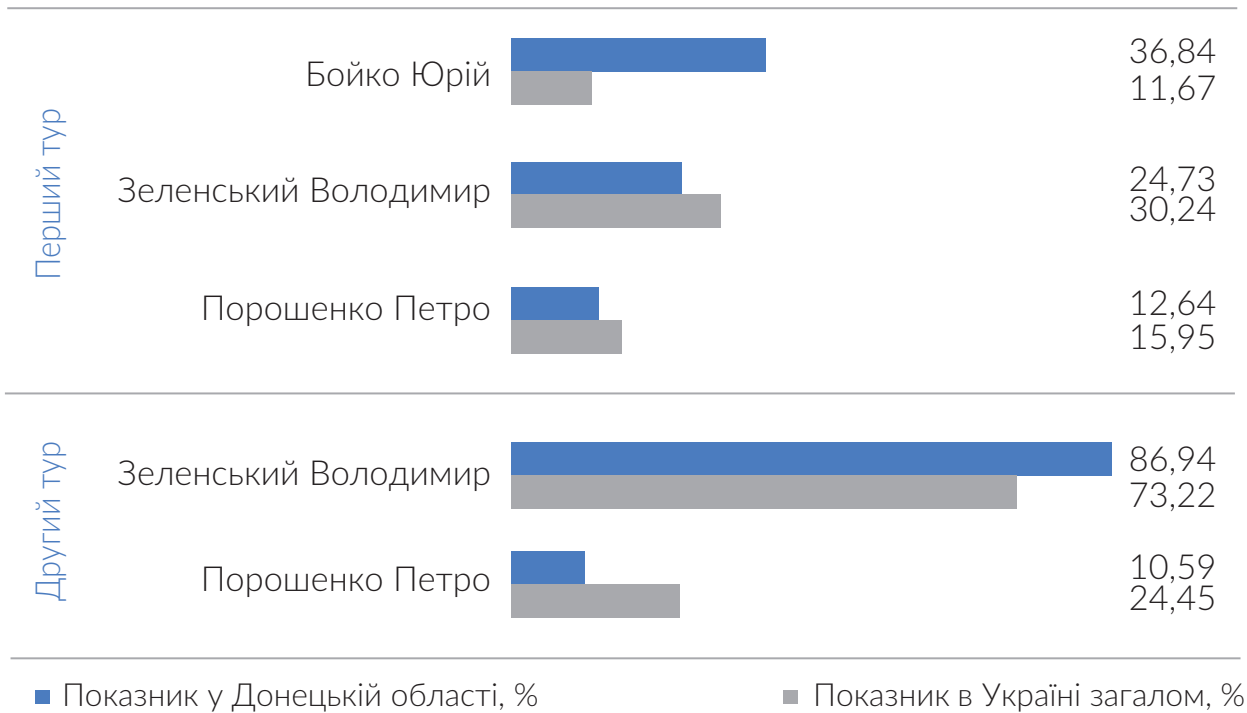


Явка виборців під час обох турів президентських виборів була майже однаковою й водночас дещо нижчою за загальноукраїнську. Однак ці показники не надто критично відрізнялися від загальної явки. У першому турі президентських виборів 31 березня 2019 року явка в області становила 59,47%, а у другому турі 21 квітня 2019-го – 57,21% за загальної явки в Україні 62,8% та 62,06% відповідно.

**Діаграма 1. Явка на президентських виборах 2019 року в Донецькій області**



**Діаграма 2. Розподіл голосів за кандидатів на президентських виборах 2019 року на Донеччині**



Джерело: <https://www.cvk.gov.ua/pls/vp2019/wp300pt001f01=719.html> Вибори Президента України. 2019 рік. Дані ЦВК.

На Донеччині існує високий рівень прихильності до політичних команд, які виразно демонструють проросійськи орієнтовану політику<sup>20</sup>. Найбільшу кількість голосів у першому турі здобув у Донецькій області проросійський кандидат Юрій Бойко (36,84%), на другому місці був основний опонент владної політичної команди – Володимир Зеленський (24,73%), на третьому – чинний Президент України Петро Порошенко (12,64%). Обираючи між кандидатами у другому турі, коли вибір базувався на протиставленні «старих» еліт й асоційованих з ними невдач у врегулюванні збройного конфлікту та «нової альтернативи», здатної досягнути миру, виборці показали високу консолідацію, підтримавши другий варіант: за В. Зеленського проголосувало більше виборців, ніж у середньому в Україні – 86,94% проти 73,22%, а за П. Порошенка – 10,59% проти 24,45%.

### Політична ідентифікація за результатами парламентських виборів 2019 року в Донецькій області

Практично в той самий проміжок часу на позачергових парламентських виборах 2019 року виборці підтримали політичні сили, що мають сталі асоціації з інтересами регіону. Попри територіальне скорочення електоральної бази політсил загалом, Донеччина разом з Луганщиною стали тими двома областями України, де перемогла партія «Опозиційна платформа – За життя» на чолі з Юрієм Бойком, що походить від «Партії регіонів» – пропрезидентської проросійської сили до 2014 року. Натомість на Львівщині перемогла «Європейська солідарність», очолювана Петром Порошенком, а в решті областей на першому місці була партія нинішнього президента «Слуга народу».

На Донеччині «Опозиційна платформа – За життя» набрала 43,05% голосів виборців, на другому місці опинилася партія «Слуга народу» з 27,4%, а на третьому – «Опозиційний блок» з 11%. Отже, унаслідок розколу «Опозиційна платформа – За життя» одержала менше голосів, а «Опозиційний блок» провів до парламенту лише шістьох мажоритарників. Вочевидь, якби обидві партії йшли на вибори одним списком, результат був би кращим.

Хоча розкол у найпотужнішій проросійській політичній силі призвів до втрати позицій обома крилами, утвореними під час перезбирання «Партії регіонів», що позначилося на позачергових парламентських виборах 2019 року, проте втричі більше виборців Донецької області підтримали партію «Опозиційна платформа – За життя», яка в регіоні здобула значну перевагу порівняно з її загальноукраїнським результатом. Беручи до уваги результати партії «Опозиційний блок», що також позиціонується як виразниця інтересів Донбасу, можна твердити про умовно високу міру політичної консолідації, ураховуючи те, що на виборах проголосували близько 45% виборців регіону<sup>21</sup>. З одного боку,

<sup>20</sup> Уже під час президентських виборів став відчутним розрив між двома групами всередині партії «Опозиційний блок», унаслідок чого головний претендент від цієї політичної сили Юрій Бойко пішов на президентські вибори як самовисуванець, а від партії кандидатом був Олександр Вілкул (4,15% голосів і 8-ме місце в заліку).

<sup>21</sup> Дані ЦВК. Вибори народних депутатів України 2019 року. Перебіг голосування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2019/wp063pt001f01=919.html>.

виборці Донеччини є не надто лояльними до складу парламенту поточного скликання (партії, котрі подолали прохідний бар'єр у багатомандатному окрузі, як-от ВО «Батьківщина», «Європейська солідарність», «Голос», не мають стабільного виборця в цій області). З іншого боку, політикам слід зважати на те, що виборець Донеччини виявляє пильну увагу до тих політичних сил, що будують мобілізацію на сегменті «російськомовного» та/або проросійськи налаштованого громадянина («Опозиційний блок») чи на користь популістського дискурсу («Партія Шарія»), а на місцевому рівні такі потреби переносяться на «Опозиційну платформу – За життя».

**Таблиця 1.** Розподіл голосів за політичні партії на позачергових парламентських виборах 2019 року в пропорційній складовій голосування

Політичні партії, що набрали більшість голосів у Донецькій області	Донецька область, %	Політичні партії, які подолали прохідний бар'єр в Україні, %
Опозиційна платформа – За життя	43,41	13,05 – 2-й результат
Слуга народу	27,19	43,16 – 1-й результат
Опозиційний блок	10,77	–
Партія Шарія	5,55	–
Європейська солідарність	3,59	8,10 – 4-й результат
Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»	1,95	8,18 – 3-й результат
Сила і честь	1,65	–
Голос	1,31	5,82 – 5-й результат
Радикальна партія Олега Ляшка	1,20	–
Українська стратегія Гройсмана	0,70	–
Всеукраїнське об'єднання «Свобода»	0,60	–
Партія зелених України	0,54	–

Джерело: <https://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2019/wp300pt001f01=919.html>. Вибори народних депутатів України 2019 року. Дані ЦВК.

Як підтвердили учасники наших консультацій, політичні партії, які послуговуються у своїй публічній риторичі проросійськими гаслами, стабільно мають симпатію та підтримку виборців регіону.

## Місцеві вибори 2020 року в Донецькій області

Місцеві вибори 25 жовтня 2020 року відбулися на території області з частковими обмеженнями, які пояснювали міркуваннями безпеки. Зокрема, як і 2015 року, не було виборів депутатів Донецької обласної ради, а також у 10 громадах Бахмутського, Волноваського, Маріупольського та Покровського районів, розташованих уздовж контактної лінії<sup>22</sup>.

Загалом, 2020 року на Донеччині перемогли переважно представники партії «Опозиційна платформа – За життя», однак альтернативу їм іноді становили «місцеві» партії. Приміром, до Краматорської районної ради потрапили кандидати від партії «Команда Максима Єфімова «Наш Краматорськ»»<sup>23</sup>, а на виборах до Маріупольської райради перше місце посіла політсила чинного на той час мера міста «Блок Вадима Бойченка»<sup>24</sup>. Такого роду «місцеві» партії, чиї програми було побудовано довкола пріоритетів регіонального розвитку й добробуту, відібрали голоси в загальнонаціональних проросійських сил і в інших областях сходу та півдня України – Харківській, Одеській, Дніпропетровській.

Проте конфлікти всередині новообраних рад призвели до того, що врегулювання / замороження ситуації було здійснено шляхом уповноваження в таких громадах військово-цивільних адміністрацій (найсвіжіший приклад – створення Слов'янської ВЦА 2021 року після тривалої кризи в роботі Слов'янської міської ради).

## 6. Інформаційне середовище в Донецькій області та роль медіа

ЗМІ мають вагоме значення для відновлення соціокультурних зв'язків та комунікацій у суспільстві, яке намагається подолати посттравматичний синдром і сформувати позитивну модель соціальної згуртованості.

<sup>22</sup> Про неможливість проведення перших виборів депутатів окремих сільських, селищних, міських рад Донецької та Луганської областей і відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2020 року. Постанова ЦВК № 161 від 8 серпня 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://act.cvk.gov.ua/acts/pro-nemozhlivist-provedennya-pershih-vivoriv-deputativ-okremih-silskih-selishhnih-miskih-rad-donetskoi-i-luganskoi-oblastey-ta-vidpovidnih-silskih-selishhnih-miskih-goliv-25-zhovtnya-2020-roku.html>.

<sup>23</sup> Краматорська міська рада. Депутатські фракції та групи. Оновлення 14.06.2021 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://krm.gov.ua/deputatski-fraktsiyi-ta-grupy/>.

<sup>24</sup> Маріуполь. Міське врядування. Останнє відвідування 26.08.2021 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://mariupolrada.gov.ua/fractions>.

Експертні консультації засвідчили, що потенціал місцевих медіа варто більше використовувати для:

- поширення позитивних практик у сфері соціальної згуртованості;
- взаємного інформування різних груп населення;
- подолання інформаційної ізоляції між субрегіонами та частинами області.

Важливим для провадження інформаційної політики є доступ українського телевізійного сигналу на території Донеччини. Оскільки Донецька телевежа (360,5 м) транслює російський сигнал на непідконтрольну та підконтрольну частини області, на заміну їй 5 грудня 2016 року відновили й задіяли телевежу на горі Карачун поблизу Слов'янська (180 м), а 1 жовтня 2018 року відкрили нову телевежу в місті Гірник (190 м).

Розроблену 2016 року державну Стратегію інформаційної реінтеграції Донецької та Луганської областей на 2016–2020 роки не було достатньою мірою імplementовано внаслідок того, що Кабінет Міністрів затвердив її лише 2018 року, а плану дій з виконання Стратегії взагалі не було. Згідно з результатами експертного опитування, здійсненого в межах діяльності Національної платформи «Діалог про мир та безпечну реінтеграцію»<sup>25</sup>, реалізація Стратегії не набула визначального практичного впливу на донесення інформації до мешканців області, зокрема й населення тимчасово окупованих територій.

## 7. Виклики для соціальної згуртованості й ризик суспільної дезінтеграції

Консолідація державних інституцій і розвиток партнерства з організаціями громадянського суспільства (ОГС) – це ключова передумова підвищення рівня соціальної згуртованості в регіоні та громадах.

Аналіз змісту двох консультацій з представниками громадськості й органів місцевої влади Донецької області дав змогу виокремити та типологізувати моделі взаємодії в питаннях соціальної згуртованості:

- суспільна самоорганізація й ініціатива «знизу», яка змушує органи влади реагувати та брати участь у публічних заходах і громадських проєктах;
- проактивна позиція місцевої влади, котра прагне залучити ініціативу громади та організацій громадянського суспільства;

<sup>25</sup> Інформаційний компонент політики безпечної реінтеграції Донецької та Луганської областей: напрями, уроки, завдання: аналітична доповідь. – Київ: УНЦПД, 2021. – 20 с. [Матеріали мають Національна платформа «Діалог про мир і безпечну реінтеграцію» та УНЦПД].

- «зустрічна взаємодія» між органами самоврядування (місцевої влади) та ініціативами громадських організацій, представниками окремих соціальних груп;
- практики спільних дій і соціальної згуртованості, які є наслідком реформ (шкільна реформа, децентралізація, системні проекти під егідою міжнародних організацій на Сході України).

Водночас учасники консультацій зазначили низку чинників, що підривають довіру між владою та суспільством (вертикальна соціальна згуртованість):

- брак відкритості місцевої влади та її переважна орієнтація на комунікацію за лінією виконавчої влади;
- відсутність скоординованості в діяльності органів місцевої влади на регіональному рівні у випадках, коли потрібне належне розслідування тиску на громадських активістів;
- слабка інституалізація співробітництва між місцевими органами влади та ОГС.

Зрештою, існують об'єктивні чинники та структурна інерція, котрі негативно впливають на рівень соціальної згуртованості в регіоні. Учасники консультацій фіксували такі «розриви» в соціальній згуртованості:

- відсутність відчуття єдиної регіональної спільноти;
- дефіцит спільного громадського простору;
- відсутність налагоджених і систематичних суспільних комунікацій між громадами та в межах регіону;
- фрагментація соціокультурного простору як на рівні області, так і на рівні міст.

## **8. Побудова нової регіональної ідентичності та приклади згуртованості – міжрегіональна та міжмуніципальна співпраця**

Як зазначили місцеві експерти, формування нової регіональної ідентичності є одним з індикаторів якісних змін у сфері соціальної згуртованості. Донецька ОДА спільно з науковцями й організаціями громадянського суспільства розпочала роботу зі створення нового образу та бренда Донеччини. Стратегічне завдання, яке мають намір виконати в області, – здійснити ребрендинг регіону, показати його потенціал, готовність до змін і позитивні практики в економіці, культурі тощо. Іншими словами, на рівні регіональної влади та представників громадськості є усвідомлення та прагнення презентувати й донести до інформаційного простору України та світу більш збалансований образ Донеччини. Для реалізації зазначених завдань є певна політична воля, коло зацікавлен-

них професіоналів, котрі ввійшли до робочої групи, проведено громадські консультації та є план розроблення маркетингової стратегії з просування нового образу та бренду області.

Як зауважували учасники регіональних консультацій у червні 2021 року, місцеві ЗМІ перебувають під значним впливом корпоративних груп, орієнтовані на розв'язання утилітарних проблем бізнесу й могли би більше працювати в інтересах формування спільних цінностей та нової регіональної ідентичності.

Попри дефіцит спільного бачення нового образу регіону, як стало зрозуміло з обговорень під час консультацій, формування нової, відкритої до інновацій та трансформацій регіональної ідентичності може створити:

- ціннісну платформу, яка забезпечить подолання наявної фрагментації та диспропорцій у розвитку області;
- інструмент консолідації проактивної частини громадянського суспільства, зацікавлених представників місцевої й регіональної влади, бізнесу;
- продуктивний бренд і привабливий образ регіону.

Представники влади, котрі долучилися до експертних консультацій, здебільшого відзначили важливість міжрегіонального й міжмуніципального співробітництва для забезпечення національної єдності та соціальної згуртованості на Сході України й водночас брак лідерства в багатьох процесах. Характерне висловлювання представника Донецької ОДА: «Зараз ми маємо угоди з 9 регіонами України та містом Києвом. Проте, на жаль, ці угоди тільки на папері, а жодної активної роботи в цьому напрямі не ведеться. Тому ця Національна платформа, яку ви організували, допоможе нам активізувати роботу в межах усіх угод, зокрема й укладених раніше».

Учасники міжрегіональних консультацій з представниками п'яти областей Сходу України (Харківської, Донецької, Запорізької, Луганської та Дніпропетровської), які команда проєкту організувала в червні 2021 року, зійшлися на доцільності налагодження міжрегіональної й міжмуніципальної співпраці. Створення такої взаємодії та фінансової основи для неї, на їхню думку, дасть змогу реалізувати спільні цілі.

Є усвідомлення того, що через укрупнення районів необхідне ближче міжрегіональне співробітництво на субрегіональному рівні, у межах новоутворених районів<sup>26</sup>. З од-

<sup>26</sup> Детальніше напрацювання в межах проєкту щодо потенціалу міжрегіональної взаємодії для посилення згуртованості та економічного розвитку областей і громад див.: Жаліло Я., Снігова О. Реалізація потенціалу міжрегіонального та міжмуніципального співробітництва в межах політики згуртованості: аналітичний звіт. – Київ: УНЦПД, 2021. – 28 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ucipr.org.ua/ua/publikatsii/vydannia/realizatsiya-potentsialu-mizhregionalnogo-ta-mizhmunitsipalnogo-spiv-robitnitstva-v-mezhakh-politiki-zgurtovanosti-analitichnij-zvit>.

ного боку, громади мають низку проблем, для розв'язання яких потрібні співпраця та кооперація (районні комунальні підприємства з вивезення твердих побутових відходів, з водопостачання, із соціального обслуговування вразливих груп населення тощо). З іншого боку, на шляху до міжмуніципального співробітництва заважає егоїзм місцевих (локальних) бізнес-груп, котрі ставлять корпоративні інтереси вище за суспільну користь і цілі соціальної згуртованості.

Ключові проблеми у сфері міжрегіональної та міжмуніципальної співпраці:

- відставання нормативно-правового забезпечення від темпів реалізації другого етапу децентралізації (немає нової редакції закону про місцеві державні адміністрації, відсутнє розуміння набору функцій, які виконуватимуть ці райдержадміністрації);
- дефіцит ефективних проєктів і планів реалізації наявних угод про міжрегіональне співробітництво;
- відсутність досвіду й інституційної спроможності з організації міжмуніципального співробітництва.

Загалом, децентралізація як створює нові можливості для міжмуніципального співробітництва та соціальної згуртованості, так і породжує виклики, пов'язані з ризиками фрагментації та капсульювання відносин у регіоні.

У подоланні таких загроз ключову роль, на погляд регіональних експертів, мають відігравати центральні органи виконавчої влади та уряд, проактивна політика обласної державної адміністрації / військово-цивільної адміністрації як повноважного суб'єкта консолідації та соціальної згуртованості, удосконалення нормативно-правової бази, що визначає специфіку функціонування органів місцевого самоврядування.

## 9. Механізми залучення для підвищення рівня соціальної згуртованості

Загалом, діяльність регіональної влади з питань соціальної згуртованості спирається на пріоритети, передбачені у Стратегії економічного розвитку Донецької області на період до 2027 року (якість життя та людський розвиток), а також у Регіональній цільовій соціальній програмі «Молодь Донеччини» на 2021–2025 роки<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Регіональна цільова соціальна програма «Молодь Донеччини» на 2021–2025 роки. Розпорядження голови Донецької ОДА – керівника ВЦА № 163-5/21 від 5 березня 2021 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dn.gov.ua/news/zatverdzheno-regionalnu-cilovu-socialnu-programu-molod-donechchini-na-2021-2025-roki>



Учасники консультацій наголосили, що в регіоні реалізується низка проєктів, спрямованих саме на формування соціальної згуртованості. Водночас зауважено відсутність цілісної та консолідованої політики, інструментів її імплементації у вигляді регіонального плану дій з питань соціальної згуртованості.

Експерти навели низку ініціатив та заходів, які можуть вплинути на інституціоналізацію політики у сфері соціальної згуртованості:

- активізація громадських рад і запровадження громадських консультацій на всіх рівнях;
- створення робочої групи з питань розроблення та впровадження механізму регіонального бюджету участі в Донецькій області з ініціативи ОГС у партнерстві з підрозділами ОДА/ВЦА та за підтримки голови ОДА;
- дія конкурсного механізму підтримки громадських ініціатив і культурних заходів на Донеччині;
- реалізація програм підтримки внутрішньо переміщених осіб та учасників антитерористичної операції / операції Об'єднаних сил;
- утілення в життя пілотного проєкту Програми ООН з відновлення та розбудови миру – упровадження геоінформаційної системи моніторингу, аналізу, оцінювання й урегулювання конфліктів (<https://dialog-ua.org/pages/about.html>). Проєкт націлено на створення системи моніторингу, запобігання та розв'язання конфліктів у громадах, що пов'язані з децентралізацією, питаннями земельного характеру, конфліктів між адміністрацією шкіл і батьками, між певними групами населення, між військовими й місцевим населенням, між підприємствами та владою, владою й неурядовими громадськими організаціями тощо.

### III. Потенціал соціальної згуртованості

Аналіз висловлених під час громадських консультацій думок і набору об'єктивних показників розвитку області дає змогу зробити низку узагальнень та подати їх у форматі SWOT-аналізу потенціалу соціальної згуртованості в Донецькій області.

	Strengths – Сильні сторони	Weaknesses – Слабкі сторони
1	Урахування пріоритету соціальної згуртованості як компоненту державної Стратегії економічного розвитку Донецької та Луганської областей на період до 2030 року	Недооцінювання соціальної згуртованості та розбудови миру під час реалізації державної політики, відсутність бачення соціальної згуртованості як окремого пріоритету в Стратегії економічного розвитку Донецької області на період до 2027 року
2	Підтримка донорами проєктів у сфері соціальної згуртованості	Відсутність комплексного аналізу проблем соціальної згуртованості
3	Наявність зацікавлених громадян та успішно реалізованих ініціатив, які посилюють соціальну згуртованість на рівнях регіону й територіальних громад	Відсутність співпраці між владою та ОГС у питаннях соціальної згуртованості як постійно спрямованої дії
4	Наявність військово-цивільних адміністрацій – можливість швидкого ухвалення управлінських рішень	Слабкий зворотний зв'язок і брак можливостей для місцевої демократії в умовах дії військово-цивільних адміністрацій
5	Наявність низки стратегічних документів, спрямованих на розв'язання важливих питань розвитку потенціалу Донецької області	Повільне становлення цілісної державної політики щодо комплексного розвитку потенціалу Донецької області
6	Наявність у регіоні журналістів, готових долучитися до розроблення та реалізації медіапроєктів з підтримки соціальної згуртованості, а також комунальних і незалежних ЗМІ, розвиток каналів комунікації через інтернет	Низький рівень обізнаності представників медіа з питаннями соціальної згуртованості, недостатнє висвітлення цієї тематики в регіональних ЗМІ
7	Готовність місцевого бізнесу до підтримки соціальних та іміджевих проєктів регіону; наявність проєктів у сфері соціального підприємництва	Низька залученість суб'єктів підприємницької діяльності до розбудови соціальної згуртованості
8	Увага до регіону демократичної міжнародної спільноти, діяльність гуманітарних і безпекових місій в області	Ці проєкти не можуть компенсувати брак активності та послідовності держави в розбудові стратегічного бачення розвитку регіону й політики деокупації загалом
9	Формування регіональної ідентичності як складової розвитку громадянської культури та політичної нації	Труднощі, зумовлені процесом дезінтеграції та атмосферою невизначеності

	Opportunities – Можливості	Threats – Загрози
1	Занесення наскрізного виміру «соціальна згуртованість» до стратегічних документів розвитку Донецької області	Існування дисбалансів у територіальному розвитку та соціальної відчуженості на обох рівнях – між громадянами й владою та між громадянами
2	Консолідація дій різних організацій громадянського суспільства, зокрема тих, які діють у секторі соціальної згуртованості та розбудови миру, але не обмежуючись ними	Послаблення дієвого відгуку на ініціативи знизу та втрата пов'язаності в оцінюванні потреб політики на місцевому й національному рівнях
3	Активізація платформи взаємодії між владою, бізнесом та ОГС, наприклад, запровадження бюджетів участі на рівнях громади й регіону як інструменту залучення та формування навичок співпраці задля розв'язання спільних проблем	Зростання соціальної апатії, зокрема серед молоді й активної частини населення області
4	Пошук специфічних інструментів залучення громадськості в умовах відсутності представницького рівня місцевої влади, розвиток дорадчих ініціатив для взаємодії з державними адміністраціями / військово-цивільними адміністраціями та їхніми підрозділами, зокрема з використанням е-платформ, розвиток технічних умов для поширення електронних платформ взаємодії	Недостатнє врахування потреб мешканців регіону в розробленні політики, наданні всього спектру послуг, особливо з огляду на найбільшу порівняно з іншими областями України кількість зареєстрованих у регіоні внутрішньо переміщених осіб
5	Використання потенціалу міжрегіональної (із сусідніми Запорізькою, Дніпропетровською, Луганською, Харківською областями, а також іншими регіонами) та міжмуніципальної співпраці для розв'язання питань спільної ваги, наприклад щодо розвитку транспортної інфраструктури, поводження з відходами, здійснення політики у сфері природокористування тощо	Капсулювання громад, відсутність сучасної логістичної інфраструктури для ведення бізнесу, зниження доступності сервісів для мешканців громад (особливо вздовж лінії), неефективна бюджетна політика в розв'язанні питань спільного значення
6	Потреба у стратегічному розвитку інформаційної складової політики безпечної реінтеграції на державному рівні, висвітлення позитивних практик і медіапідтримка ініціатив влади та громадськості в місцевих і загальнонаціональних ЗМІ	Збереження режиму «інформаційної окупації», посилення серед населення настроїв, пов'язаних з гаслами на кшталт «мир за всяку ціну» (тобто, на умовах Російської Федерації), недостатня поінформованість населення про зусилля держави та місцеву політику з розбудови миру, невизнання результативності цієї політики
7	Співпраця з донорами в напрямку підтримки проєктів консолідації соціальної згуртованості	Атмосфера невизначеності, накопичення нерегульованих конфліктів, утрата відчуття економічної перспективи й особистої безпеки
8	Підтримка проєктів, спрямованих на залучення молоді до розв'язання проблем регіону	Перекося на ринку праці, перетворення територій на депресивні, посилення міграційних тенденцій та відтоку робочої сили й молоді з регіону
9	Досягнення цілісного, стійкого уявлення про потенціал регіону та спільнот, що існують в області, у їхньому розмаїтті й невіддільності від усіх суспільних зв'язків країни	Можливе провокування напруженості та протистояння між різними соціальними групами, збереження відцентрових тенденцій

**Виклики та потенціал соціальної згуртованості  
в Донецькій області**

Польовий звіт за результатами регіональних консультацій

**Лупацій Володимир Стефанович  
Тищенко Юлія Анатоліївна  
Саакян Олег Арменович**

Електронне видання