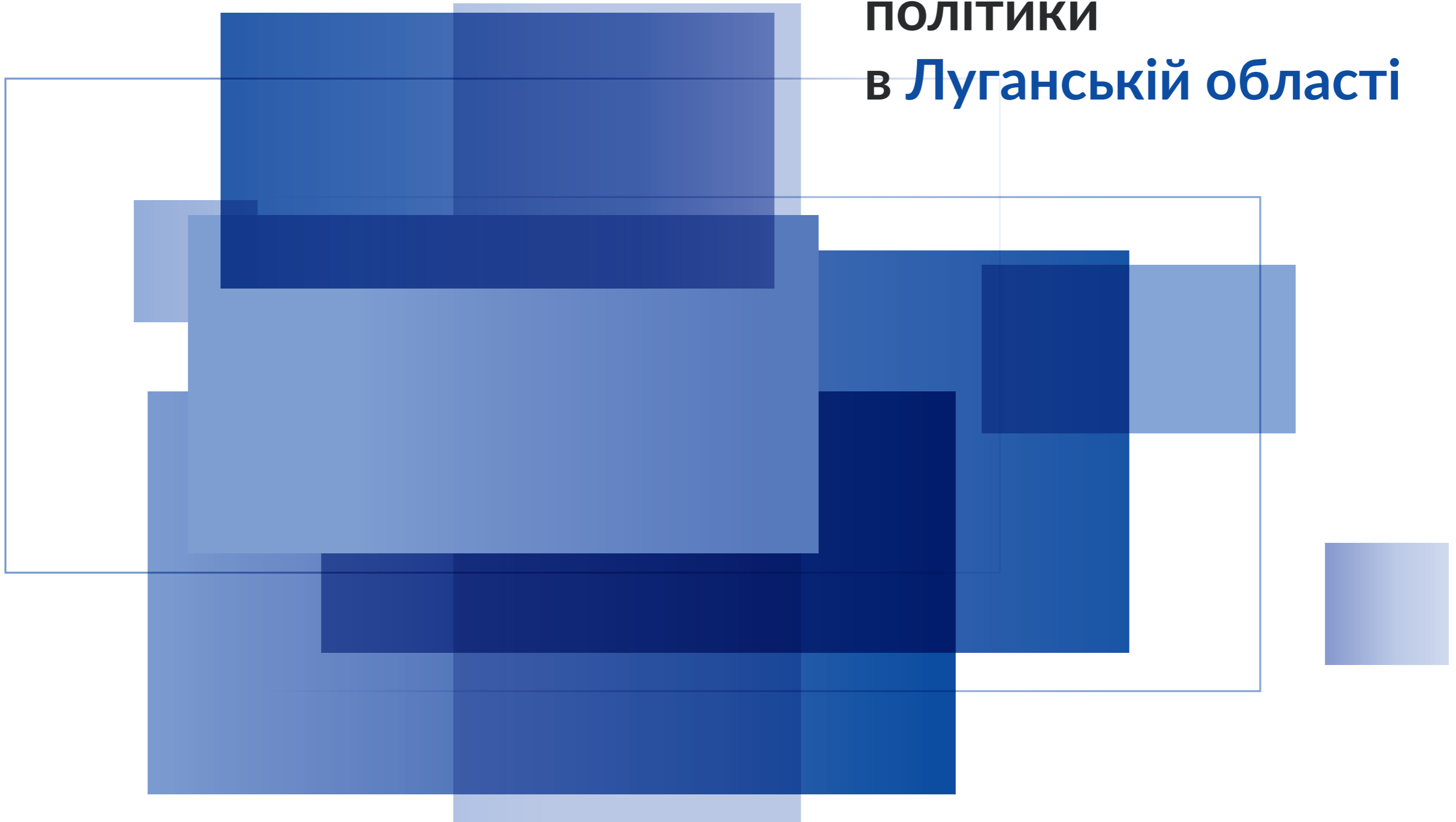




Соціальна згуртованість:
напрями для розвитку
політики
в Луганській області





**Соціальна згуртованість:
напрями розвитку політики
в Луганській області**



Київ – 2021

Соціальна згуртованість: напрями розвитку політики в Луганській області. Пропозиції до розвитку політики. – Київ: УНЦПД, 2021. – 36 с.

Цей документ з розвитку політики містить ключові напрями дій для формування політики соціальної згуртованості в Луганській області. Пропозиції базуються на вивченні стану справ у Луганській області, аналізі документів державної політики, консультаціях та попередніх напрацюваннях підходів із представниками органів влади та різних середовищ – мас-медіа, неурядових організацій, бізнесу, зокрема, потенціалу міжрегіональної співпраці для спільного розв'язання викликів областей Сходу України. Ці пропозиції подалі можуть бути використані в ході розробки інклюзивного плану дій з розвитку політики соціальної згуртованості для Луганської області.

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

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

Координаторка проєкту: **Ольга Коваленко.**

Дизайн-макет: **ФОП Харченко В. О.**

Інфографіка: **Тарас Волянюк.**

Документ з розвитку політики «Соціальна згуртованість: напрями розвитку політики в Луганській області» презентовано Українським незалежним центром політичних досліджень (УНЦПД) за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID). Розробка цього документу з розвитку політики стала 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 документу українською й англійською мовами доступний для завантаження на сайтах УНЦПД www.ucipr.org.ua та Національної платформи «Діалог про мир і 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 міжнародних відносин Верховної Ради України IX скликання.



- © Національна платформа «Діалог про мир та безпечну реінтеграцію», 2021
- © Тищенко Ю., Лупацій В., Саакян О., 2021
- © УНЦПД, 2021



ЗМІСТ

Вступ	4
I. Підходи до формування політики соціальної згуртованості в державних документах.....	7
II. Особливості якості взаємодії в Луганській області	12
1. Ідентичність: від консервації регіональної ідентичності до формування нової регіональної ідентичності.....	12
2. Інформаційний простір: увага до всіх аспектів безпечної реінтеграції на національному рівні.....	16
3. Вертикальний та горизонтальний виміри згуртованості	17
3.1. Довіра до влади: брак довіри	19
3.2. Довіра до інших груп: потенціал до розвитку діалогу	22
3.3. Довіра до української армії в Луганській області	24
4. Потенціал міжрегіонального та міжмуніципального співробітництва для розвитку політики соціальної згуртованості.....	25
III. Висновки.....	28
IV. Пропозиції з розвитку політики соціальної згуртованості в Луганській області.....	30



ВСТУП

Зміцнення соціальної згуртованості є ваговою складовою у формуванні державної політики з розбудови сталого миру, суспільно-економічного розвитку, національної єдності та стійкості суспільства.

Соціальна згуртованість є суттєвим виміром консолідованості будь-якого суспільства, а оцінювання її стану набуває дедалі більшого значення у формуванні її політики. За цього не існує уніфікованого розуміння, що таке «соціальна згуртованість». Дослідники усього світу схрещують списи в оцінках відношень між різними поняттями, такими, як «соціальний капітал», «соціальна згуртованість», «належність», «ідентичність», зв'язку між інститутами держави і соціальною згуртованістю, уточненнями меж вияву і дії соціальної згуртованості (держава-громада) і так далі. Тим не менш, попри теоретичні дебати і відсутність остаточного рішення у питанні про суть і межі соціальної згуртованості, а, скоріше і завдяки цьому, концепт розвивається, наповнюється уточненнями, знаходить своє місце у політиках і практиках кожної країни чи навіть об'єднань країн (наприклад, у Європейському Союзі¹) залежно від відчуття у суспільствах гостроти розбіжностей, що приводять до різного роду конфліктів.

В цілому в Європейському Союзі згуртованість визначається у різних вимірах: економічному, соціальному та просторовому. Через зменшення диспропорцій розвитку різних регіонів досягається посилення економічної та соціальної згуртованості в Європейському Союзі. Одне із визначень соціальної згуртованості – здатність суспільства забезпечувати добробут усіх своїх членів, мінімізуючи диспропорції та уникаючи маргіналізації².

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»³.

¹ 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/RevisedStrategy_en.pdf

² New Strategy and Council of Europe Action Plan for Social Cohesion approved by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 7 July 2010. р. 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/2010Strategy_ActionPlan_SocialCohesion.pdf

³ 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) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.476.5880&rep=rep1&type=pdf>

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»⁴.

Світовий банк робить акцент на значенні інститутів, необхідних для зміцнення соціальної згуртованості, яка у свою чергу допомагає країнам здійснити перехід від одного порядку до іншого⁵.

Загалом формування соціальної згуртованості передбачає становлення спільних цінностей на різних суспільних рівнях, відслідковування динаміки відповідних процесів, зменшення розбіжностей та диспропорцій у статках, доходах, залучення до спільної діяльності та спільного вирішення проблем та викликів, що існують в громадах, регіонах, країні.

Соціальна згуртованість на рівні спільнот може включати в себе низку політик та заходів в залежності від потреб та контексту проблем в громаді, від ситуації, викликів та конфліктів в різних суспільних групах. Процес формування соціальної згуртованості має низку інструментів та зв'язаних практик: так, розв'язання різних соціально-економічних проблем, гуманітарних питань, добрососуське управління можна розглядати як напрями та інструменти, застосування яких може сприяти створенню «почуття колективної ідентичності та взаємопідтримки», що включає в себе розбудову локальних ідентичностей та соціальних зв'язків у спільнотах, безпечного простору, просування особливостей інклюзивної місцевої культурної спадщини та заохочення культурного різноманіття⁶.

В рамках проекту «Соціальна згуртованість та розбудова миру на Донбасі з «Національною платформою», що реалізується за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), команда опрацювала багато наявних підходів і сформувала власне розуміння, покликане допомогти сформувати напрями політики соціальної згуртованості для Луганської та Донецької областей. Попри відносні відмінності в обсягах змін, мешканці та управлінська система в цих областях зіткнулися з виявом одного і того ж конфлікту, і суть підходу до управління цими змінами не може бути різною. Однак, конкретні заходи доцільно спланувати для кожної громади окремо.

Якщо соціальна згуртованість – це якість співіснування людей, що ідентифікують себе в різних суспільних групах, то задача політики полягає в тому, щоб поліпшити якість такого співіснування і взаємодії для запобігання формуванню та виявам будь-яких кон-

⁴ 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/report-towards-an-active-fair-and-socially-cohesive-europe-janv-2008-t/1680939181>.

⁵ Ritzén J., Woolcock M. Social cohesion, public policy, and economic growth: implications for countries in transition. Annual Bank Conference on Development Economics (Europe). Paris, 2000. – 30 P [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://documents1.worldbank.org/curated/en/914451468781802758/820140748_200404140033848/additional/28741.pdf

⁶ City Resilience Framework. April 2014. Updated December 2015. The Rockefeller Foundation. Arup. P. 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.rockefellerfoundation.org/wp-content/uploads/City-Resilience-Framework-2015.pdf>


фліктів, то ж ми акцентуємо увагу на способах побудови довіри та взаємодії між людьми та їхньої взаємодії задля досягнення спільних цілей.

Ми поділяємо доволі поширений погляд, що оцінку рівня соціальної згуртованості слід здійснювати, виходячи із базових цінностей суспільства (громади), що лежать в основі ідентичності; підходів, що стосуються механізмів розподілу соціальної відповідальності та правил взаємодії між владою та громадянами; оцінки досягнутого рівня добробуту громадян.

На попередньому етапі проєкту ми провели консультації з мешканцями Луганської області, які представляють різні середовища. Тридцять осіб – представники органи влади, представники громадянського суспільства, бізнес-кіл, засобів масової інформації – поділилися своїми думками про стан відносин і ступінь довіри на рівні громадяни-органи влади, з одного боку, і відносини між різними суспільними групами на рівні громад і області загалом. З цими матеріалами, а також останніми даними, що дозволяють оцінити основні зміни в області, викликані конфліктом, які мають значення для реалізації соціальної згуртованості, можна ознайомитись у виданні, створеному командою проєкту⁷.

У цьому виданні акцент зроблено на соціальну згуртованість, процеси підвищення її рівня, застосування механізмів та інструментів, які б сприяли цьому процесу. Ми робимо огляд документів державної політики, що так чи інакше мають відношення до формування політики соціальної згуртованості стосовно Луганської області. Також доповнюємо отриману інформацію такими зрізами, важливими для розуміння соціальної згуртованості в Луганській області, як: 1) ідентичність, 2) інформаційний простір та інформаційна реінтеграція, 3) рівень довіри (вертикальна та горизонтальна згуртованість), 4) пріоритети розвитку міжрегіональної та міжмуніципальної співпраці. На основі всіх цих даних ми пропонуємо ідеї, які можуть лягти в основу формування цілісної політики соціальної згуртованості та конкретних планів громад і Луганської області загалом.

⁷ Виклики та потенціал соціальної згуртованості в Луганській області. Польовий звіт за результатами регіональних консультацій. УНЦПД, 2021. 32 С [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ucipr.org.ua/ua/publikatsii/vydannia/vikliki-i-potentsial-sotsialnoji-zgurtovanosti-v-luganskij-oblasti-2021>



I. Підходи до формування політики соціальної згуртованості в державних документах

Формування політики соціальної згуртованості є відносно новою задачею для України. Тим не менш, у низці документів уже фіксується потреба у ній.

Напрями державної політики в сфері соціальної згуртованості визначаються у документах стратегічного розвитку. Зокрема, **Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки**⁸, **Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя**⁹, **Державній цільовій програмі відновлення та розбудови миру в східних регіонах України**¹⁰, **Стратегії економічного розвитку Донецької та Луганської областей на період до 2030 року**¹¹, **“Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року”**¹² та ін.

Так, у **Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки**¹³ робиться наголос на викликах безпекового порядку для Луганської та Донецької областей, які “кардинально змінили та досі мають суттєвий вплив на соціально-економічну та політичну ситуацію в країні, регіонах та територіальних громадах”¹⁴. Збройна агресія Російської Федерації проти України та тимчасова окупація частини її території впливають на формування основних тенденцій та проблем регіонального розвитку, адже до окупації – станом на 2013 рік – на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях формувалося 13,7 відсотка валового внутрішнього продукту. Натомість нині у Луганській області найбільший показник аварійності мереж водо- та теплопостачання – майже 60%, ряд серйозних комплексних проблем – в екологічній, соціальній, демографічній,

⁸ Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки. Постанова Кабінету міністрів України від 5 серпня 2020 року № 695 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

⁹ Стратегія деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя. Указ Президента України від 24 березня 2021 року № 117/2021 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/1172021-37533>

¹⁰ Державна цільова програма відновлення та розбудови миру в східних регіонах України. Постанова Кабінету міністрів України від 13 грудня 2017 року № 1071 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1071-2017-%D0%BF#n10>

¹¹ Стратегія економічного розвитку Донецької та Луганської областей на період до 2030 року. Операційний план реалізації Стратегія економічного розвитку Донецької та Луганської областей на період до 2030 року. Постанова Кабінету міністрів України від 18 серпня 2021 року № 1078-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>

¹² Про Цілі сталого розвитку. Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>

¹³ Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки. – Там само.

¹⁴ Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки. – Там само.

транспортній сферах, не кажучи про виклики безпеці. У 2018 році у Луганській області спостерігався найнижчий в Україні обсяг валового регіонального продукту у розрахунку на одну особу – 16 тис. 301 гривня¹⁵.

Регіон потерпає також і від впливу територій, які перебувають під тимчасовою окупацією. За оцінками соціально-економічного розвитку Донецької та Луганської областей, йому притаманні проблеми безпеки, які відображаються не тільки на людській безпеці, але й економічних процесах, загрожують притоку інвестицій у регіон, а також закривають доступ до банківських кредитів через проблеми з оцінкою заставного майна, слабо поширена культура малого підприємництва¹⁶, спостерігаються проблеми в промисловості, інфраструктурі, соціальній сфері, екології, наявні негативні демографічні тенденції.

Звідси – і падіння рівня життя людей, бідність, вкрай негативні соціальні тенденції. Так, за даними Кластеру продовольчої безпеки та життєдіяльності, за період із 2013 до 2015 року питома вага населення, доходи якого нижче за прожитковий мінімум, зростає у Луганській області з 20% до 74%, тоді як середній показник по Україні зріс від 22% до 58%. Найбільша питома вага бідних виявлена у домогосподарствах із дітьми у Луганській області, де у 2015 році було 89% таких домогосподарств, тоді як у 2013 році – 20%¹⁷.

Аналіз звернень від громадян до органів влади свідчить, що більшість питань громадян стосується сьогодні соціального захисту, надання матеріальної допомоги, призначення субсидії, надання пільг, ремонту дахів, централізованого постачання холодної води, відшкодування збитків за пошкоджене під час проведення антитерористичної операції житло тощо¹⁸.

Соціальна згуртованість, спільна взаємодія попри розбіжності та спільна відповідальність розглядається як один із засобів економічного зростання та підвищення якості життя. За стратегічну мету державної регіональної політики до 2027 року Стратегія ставить “формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах” та діяльність за напрямом “Відновлення та розбудова територій, структурна перебудова економік регіонів, що постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України”.

¹⁵ Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки. – Там само.

¹⁶ Аналіз проблем економічного розвитку Донецької та Луганської областей. Діагностичний звіт. Проект: UA2002 – Економічна трансформація Донбасу. Центр економічної стратегії. Лютий 2021 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2021/04/UA2002-Diagnostic-report-on-the-current-state-of-Donbas-February-2021.pdf>

¹⁷ Visit to Ukraine Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of human rights, particularly economic, social and cultural rights. UN GA. A/HRC/40/57/Add.1, 2018. Human Rights Council [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/448/74/PDF/G1844874.pdf?OpenElement>

¹⁸ Аналіз підсумків роботи із зверненнями громадян в облдержадміністрації у I кварталі 2020 року. С. 1-2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://loga.gov.ua/content/analiz_pidsumkiv_roboti_iz_zvernenniyami_gromadyan_v_oblderzhadministraciyi_0

Однією із стратегічних цілей **Стратегії розвитку Луганської області на 2021–2027 роки** є “формування системи цінностей на засадах загальноукраїнської єдності та соціальної згуртованості”¹⁹.

Інші стратегічні цілі також здатні вплинути на рівень соціальної згуртованості в Луганській області, зокрема:

- ефективне управління, орієнтоване на людину;
- безпечна територія, безпека, національна ідентичність та цілісний інформаційний простір;
- відновлення критичної, соціальної інфраструктури.

Найпотужнішим документом держави останнього часу є **Стратегія економічного розвитку Донецької та Луганської областей на період до 2030 року**, ухвалена в 2021 році, до розробки якої долучалися експерти Національної платформи «Діалог про мир та безпечну реінтеграцію», Центру розвитку інновацій (<https://cid.center/>). По суті, в ній вперше ставиться така мета розвитку, як підвищення рівня соціальної згуртованості.

У Стратегії правомірно визначено завдання зниження рівня конфліктності з одночасним максимальним залученням усього населення, зокрема соціальних та гендерних груп до активного життя громад. Це досягається через механізми залучення громадян до ухвалення рішень, усунення гендерної та соціальної нерівності; соціалізацію внутрішньо переміщених осіб.

Для подолання викликів згуртованості, подолання диспропорцій пропонується низка доречних напрямів, зокрема:

- розвиток міжрегіональної галузевої виробничої кооперації;
- низка напрямів для розвитку людського капіталу областей (освіта, розвиток ринку праці);
- протистояння російській пропаганді та дезінформації шляхом формування нових наративів, надання об'єктивної інформації через усі доступні комунікаційні канали.

Крім соціально-економічних задач ставиться задача збільшенню частки медіапроектів, спрямованих на соціальну згуртованість суспільства та зниження соціальної напруженості.

У тексті Стратегії завдання соціального, інфраструктурного, управлінського напрямку пов'язується із політикою в сфері формування суспільної згуртованості в громадах, області на горизонтальному та вертикальному рівнях. Водночас, цей зв'язок слабо актуалізований відповідно до результатів, наслідків політики, які мають призвести до зростання рівня довіри громадян до соціальних та державних інституцій, збільшення кількості іні-

¹⁹ Стратегія розвитку Луганської області на 2021–2027 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://loga.gov.ua/sites/default/files/collections/strategiya_lugansk_2027_last.pdf

ціатив і проєктів в сфері місцевого розвитку та міжрегіональної, міжмуніципальної співпраці, більшому залученню ресурсів у громади.

Серед стратегічних завдань:

- розвиток демократичних інструментів у системі управління з урахуванням принципів недискримінації та гендерної рівності;
- формування ефективної системи міжрегіонального партнерства;
- створення безпечних умов для проживання та пересування територією області з урахуванням гендерно-орієнтованого підходу;
- активізація інформаційних кампаній та протидія російській пропаганді;
- сприяння формуванню активного громадянського суспільства з урахуванням гендерно-орієнтованого підходу.

Ці завдання планується реалізувати через:

- підтримку та розвиток громадських організацій;
- створення діалогових майданчиків;
- активізацію ділового життя та кооперацію;
- різні заходи роботи із молоддю, активізація цієї соціальної групи;
- сприяння децентралізації;
- інформаційні кампанії стосовно єдності (загальноукраїнський рівень);
- гуманітарні потреби та проблеми (розмінування).

В цілому, наскрізними елементами у реалізації напрямів Стратегії має стати:

- комунікація із різними суспільними групами;
- інформування;
- використання механізмів залучення громадян до процесу ухвалення рішень;
- розвиток форм місцевої демократії (розгляд статутів громад для впровадження елементів громадської участі, комунікаційні формати взаємодії організацій громадянського суспільства з ВЦА), що сприятиме активізації громад в Луганській області, підвищить рівень залучення.

Реалізація запланованих напрямів може призвести до збільшення активності громади на різних рівнях, зростання довіри до інституцій, органів влади з боку населення, інклюзії та співпраці. Це може відбутися за умови якісної комунікації, розвитку консультативно дорадчих механізмів взаємодії інститутів влади із громадянами для місцевого розвитку, розвитку міжсекторальної співпраці (громадяни, організації громадянського суспільства, бізнес, органи влади). Відповідні завдання також досягатимуться паралельно із включенням Луганської області до соціально-економічних процесів країни в цілому, розвитку


міжрегіональної та міжмуніципальної співпраці, обміну найкращими практиками в сфері управління з іншими областями (районами в Україні).

Загалом ризики в сфері політики формування згуртованості, посилення соціальної стійкості носять

- комунікаційний характер і потребують налагодження не просто інформування, а стійкого зворотного зв'язку з громадянами, з різними соціальними групами;
- управлінський, ресурсний характер і потребують компенсації браку державної політики стосовно Луганської області, посилення скоординованості й ресурсів щодо реалізації проєктів, забезпечення можливості моніторингу ефективності, впливу заходів, оцінювання заходів стратегії);
- безпековий характер, що потребує моніторингу ситуації та вироблення інфраструктури запобігання її погіршенню, політичній турбулентності, негативному впливу в інформаційній сфері з боку Російської Федерації).

Наявність та ступені актуалізації ризиків можуть бути обумовлені викликами в реалізації політики на центральному та місцевому рівнях в сфері соціально-економічного, гуманітарного розвитку, неактуалізованої увазі до потреб різних соціальних груп. Невраховання ризиків стосовно соціальної згуртованості в контексті реалізації політики відновлення та економічного розвитку області може негативно відбитися на ефективності зусиль та залученні ресурсів.

Дієвими інструментами під час формування та реалізації політики є активна комунікація, співпраця, безбар'єрність, інструменти громадського залучення, відновлення зв'язків між людьми в різних регіонах, вирішення травматичних проблем громадян, які постраждали від конфлікту. Але дуже важливою є політика стосовно регіону, яка би сприяла ліквідації диспропорцій соціально-економічної сфери, з боку центральної влади.



II. Особливості якості взаємодії в Луганській області

1. Ідентичність: від консервації регіональної ідентичності до формування нової регіональної ідентичності

Розбудова політики соціальної згуртованості має враховувати такий чинник, як ідентичність. Складність врахування полягає в тому, що кожна людина має набір ідентичностей, кожна з яких у свою чергу може розвиватися. Отже, слід виділити базові ідентичності, на основі яких в області чи громаді можуть виникати конфлікти. Небезпека неврахування лінії конфлікту полягає в тому, що недовіра до «інакшого» буде тільки зростати і в наслідку здатна призвести до соціального вибуху в будь-якій формі, або й у кількох одночасно.

Наразі, в Луганській області є коридор для формування політичної ідентичності.

Як показано у нашому польовому звіті щодо Луганської області, і як підтверджує Індекс соціальної згуртованості та примирення в Україні SCORE²⁰:

- близько половини активної частини виборців віддає перевагу політичній пропозиції, що чітко ідентифікує регіональну специфіку та орієнтує на відновлення статус-кво у стосунках з Російською Федерацією, розвиток як економічних, так і політичних зв'язків із нею;
- значно вищим, ніж у середньому в Україні є рівень недовіри до керівництва держави та центральних органів влади України;
- зберігається протиставлення загальнонаціональної (громадянської) та регіональної ідентичностей;
- залишається упереджене ставлення до громадян України, які проживають у західній частині.

Структурні особливості ідентичності мешканців Луганської області виявляємо за допомогою SCORE 2021²¹.

²⁰ Тут використовуються дані, отримані у рамках 4-ї хвили дослідження Індексу соціальної згуртованості та примирення в Україні SCORE, що його здійснює команда Центру сталого миру та демократичного розвитку (SeeD) за підтримки Програми Агентства США з міжнародного розвитку USAID «Демократичне врядування у Східній Україні», Програми розвитку ООН та Європейського Союзу. Див.: Методологія SCORE для Східної України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://app.scoreforpeace.org/en/use/methodology>.

²¹ SCORE 2021. Відчуття належності й ідентичність [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://app.scoreforpeace.org/en/ukraine/2021/1/map?row=tn-3-0>

Таблиця 1. Показники визнання ідентичності. Луганська область, 2021 рік

1	Ідентичність	Показник у Луганській області			Показник в Україні загалом		
		Українська	Російська	Громадянин України	Українська	Російська	Громадянин України
		5.6	1.1	4.4	7.5	0.5	3.7
2	Відчуття належності до країни	7.9			7.7		

Джерело даних: SCORE 2021

У середньому в Україні показник **«українська ідентичність»** отримав 7.5 бали, а в Луганській області цей показник становить дещо менше – 5.6 бали.

Луганщина отримала 4.4 бали в питанні, чи визначають мешканці свою належність як **«громадянин України»**. Водночас по Україні цей показник доволі тривожний – лише 3.7 балів.

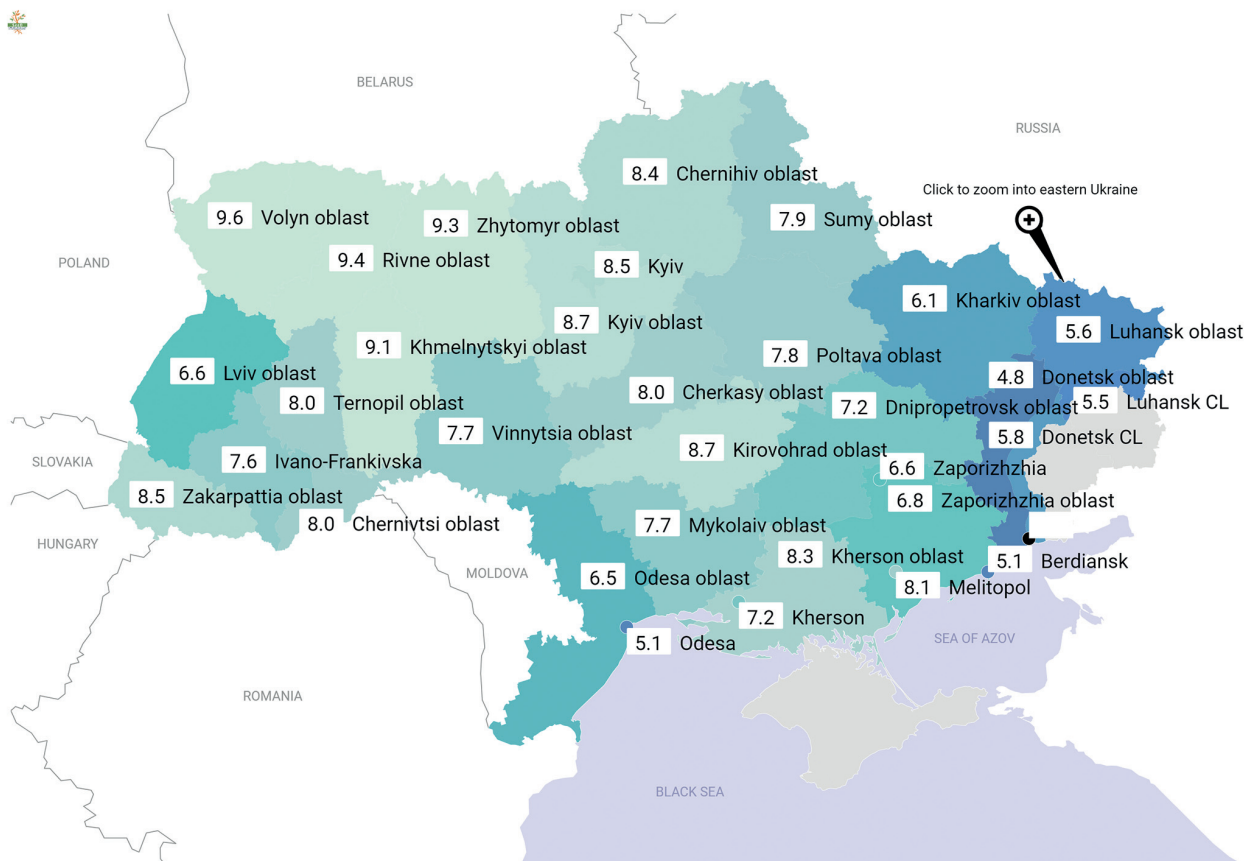
Аналіз даних засвідчив, що, хоча жителі області уникають визначення ідентичності як «українська», водночас російська ідентичність набирає 1.1 бали.

Показник по області 7.9 про відчуття **належності до країни** приблизно такий, як і загально по Україні – 7.7 балів²², тоді як у Донецькій області показник «належності до країни», якщо порівняти його з аналогічним показником загалом в Україні, трошки нижчий – 7.0 проти 7.7 відповідно.

Як показують і результати виборів, і результати опитування, мешканці Луганської області віддають **перевагу розвитку зв'язків із Російською Федерацією в економічній, політичній та культурній сферах**, що ілюструє домінування в регіоні проросійського дискурсу і цілком зрозумілу тугу за ситуацією довоєнного часу. Так, загалом в Україні **показник «за співпрацю з Росією»** становить 5.4 балів, а в Луганській області він набагато вищий – 7.6 балів з 10. Цей показник співставний з Донецькою областю, де він становить 7.4 балів²³.

²² Статистично значущою відмінністю в SCORE встановлено 0.5 балів.

²³ Підтримка співпраці з Росією. SCORE 2021 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://app.scoreforpeace.org/en/ukraine/2021/1/map?row=tn-219-187>

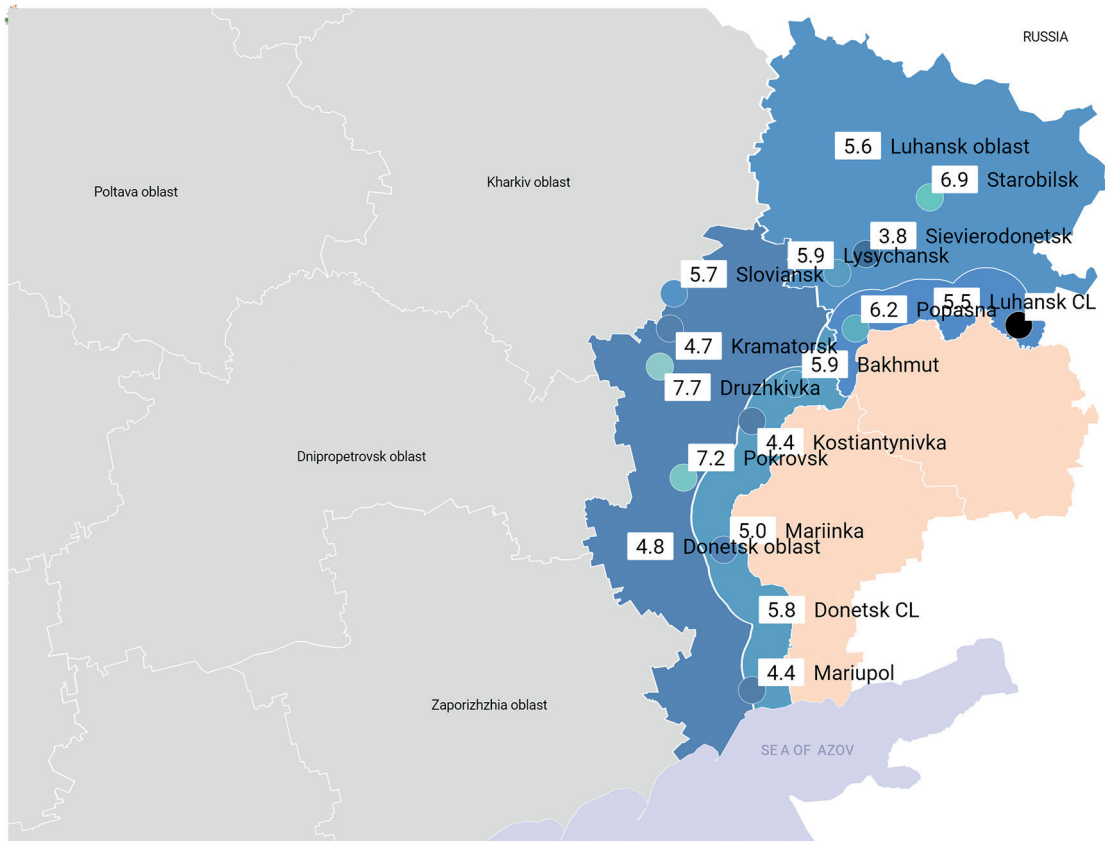
Рисунок 1. Показники визнання ідентичності. 2021 рік²⁴

Джерело: SCORE 2021

Важливо відзначити, що у показнику ідентичності по Луганській області є також **деякі внутрішньорегіональні відмінності** в обидва боки у порівнянні з середнім показником. Якщо середній показник 5.6, то у північно-східних землях, у Старобільську, де переважає сільське розселення, він вищий – 6.9. У Лисичанську він значно нижчий за середній – 3.8. Ці дані ще потребують додаткового вивчення, ймовірно, якісними методами досліджень.

Попередньо варто зазначити, що задача формування інтегральної політичної ідентичності української нації є, як ми бачимо, загальноукраїнським викликом і потребує продуманої послідовної роботи на всіх рівнях. Така сучасна політична ідентичність має будуватися на визнанні різної самотності як ресурсу для розвитку кожної людини і нації за умови утвердження державою прав людини.

²⁴ Ідентичність: українці. SCORE 2021 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://app.scoreforpeace.org/en/ukraine/2021/1/map?row=tn-3-0>

Рисунок 2. Внутрішньорегіональні відмінності у показнику «Ідентичність»

Джерело: SCORE 2021. Ідентичність: українці.

Наразі в регіоні варто звернути увагу на необхідність:

- зняття напруги між політичними ідентичностями – умовно проросійською і «євразійською» та проєвропейською;
- нарощування інвестицій у зняття напруги між внутрішньо переміщеними особами і постійним населенням області, між групами, по-різному орієнтованими щодо коренів воєнного конфлікту і його наслідків, задля трансформації стосунків і формування більш цілісних стосунків між різними групами;
- продовжувати роботу над ідеями та образами, які можуть стати фундаментом для формування нової регіональної ідентичності й бренду області;
- визнання як маркерів нової регіональної ідентичності таких характеристик, як відкритість до змін та інновацій, готовність до співпраці з представниками інших груп та ідентичностей;
- формування більш компліментарних співвідношень між загальнонаціональною та регіональною ідентичностями, що дасть змогу зменшити значення чинника ідентичності під час розвитку соціальної згуртованості в регіоні;

- розвиток культурних індустрій в області, підтримання розвитку кластера креативних і культурних індустрій. Цей сектор здатний стати драйвером трансформації соціокультурного простору Луганщини.

Розробляючи надалі обласний план заходів щодо соціальної згуртованості, потрібно визначити потреби на рівні кожної громади і виробити диференційований підхід для різних міст і територій у межах Луганської області.

2. Інформаційний простір та інформаційна реінтеграція: увага до реінтеграції на національному рівні

У створенні сучасної регіональної ідентичності, конструктивній взаємодії між різними соціальними групами, відновленні довіри, формуванні соціокультурних зв'язків і підвищенні рівня соціальної згуртованості в регіоні не обійтися без засобів масової інформації.

Наразі вагомий вплив на поширення повідомлень в Луганській області мають джерела, що походять із Російської Федерації, тимчасово окупованих територій. Попри побудову на території області двох трансляційних веж – однієї у селі Бахмутівка у 2017 році, іншої – у селищі Комишуваха у 2021 році, все ще зберігаються виклики доставки сигналу.

Слід знайти інноваційні кроки на рівні держави, щоб подолати заглушення сигналів українських радіостанцій і телеканалів.

Як зазначали місцеві експерти, медійники, потрібно працювати над привабливістю і конкурентоспроможністю українського контенту в очах населення, яке перебуває під впливом російської пропаганди, долати дефіцит позитивних новин і дискурсу.

Увагу слід приділити на рівні загальноукраїнських медіа до тематики та подій в області в цілому та особливо на територіях, безпосередньо зачеплених руйнуваннями і подіями збройного конфлікту на Луганщині. За цього варто уникати упереджень, спрощень, непрофесійності у висвітленні подій і проблем, з якими стикаються люди, котрі проживають на Сході України.

Варто висвітлювати на рівні національних а інших місцевих ЗМІ інформацію про позитивні зрушення та тренди, наявні в Луганській області.

Важливу роль у зміцненні відносин між різними групами області та промоції політики згуртованості здатні відіграти місцеві ЗМІ, які користуються великою довірою у мешканців області.

За умови надання підтримки їхній потенціал можна задіяти для:

- протидії інформаційно-психологічним спецопераціям, спрямованим на поглиблення недовіри між суспільством і владою, між різними групами населення;

- інформування про зусилля центральної та місцевої влади у розвитку країни й подоланні викликів збройного конфлікту;
- суспільного осудження дій для штучної поляризації й розколу суспільства на підґрунті культурних та ідеологічних відмінностей;
- інформування про успішні проекти й місцевих діячів, котрі сприяють суспільній консолідації, зростанню довіри, соціального капіталу та соціальної згуртованості в громадах і регіоні.

Доцільно, аби до створення змісту програм, до розроблення та здійснення заходів із протидії пропаганді, що спотворює реальний стан справ, залучалися представники місцевої влади та неурядових організацій, представники різних середовищ.

Доцільно розвивати тематичні напрями, що сприяли би:

- формуванню в мешканців регіону спільних цінностей і відкритої громадянської ідентичності;
- розвитку та просуванню сучасної регіональної ідентичності з визнанням розмаїтості;
- спільному пошуку шляхів для формування спільного інформаційного й культурного простору в Луганській області.

3. Вертикальний та горизонтальний виміри згуртованості

Довіра розглядається як ключовий чинник, який визначає якість соціального капіталу, готовність до діалогу та солідарних дій з метою створення соціальних благ як на рівні громад, так і на рівні Луганської області. Як показують результати цьогорічних консультацій з місцевими експертами – представниками органів влади, а також громадських організацій, бізнес-середовища і медіа – в регіоні існує низка факторів, котрі негативно впливають на рівень соціальної довіри. Це явище фіксується у двох вимірах – як вертикальна соціальна згуртованість, що охоплює рівень довіри між суспільством (громадою) та представниками влади (місцевої, регіональної, національним урядом), і горизонтальна соціальна згуртованість, яка стосується рівня довіри й готовності до комунікації та співпраці між різними соціальними групами в суспільстві.

На рівень «вертикальної довіри» на Луганщині впливають:

- специфіка управління через військово-цивільні адміністрації в районах, прилеглих до контактної лінії;
- слабка залученість організацій громадянського суспільства до консультацій;
- зниження інтересу частини мешканців регіону до суспільно-політичного життя внаслідок скасування місцевих виборів у 8-ми громадах двох із чотирьох районів

області (з огляду на ризики для національної безпеки) та запровадження керування ВЦА в області й населених пунктах двох районів;

- недооцінка важливості реалізації проєктів та інструментів, спрямованих на підвищення рівня залученості громадян до життя громади й суспільно-політичної активності. Практика реалізації бюджетів участі існує лише на локальному рівні громад і міст, тоді як формування проєктів на основі бюджетів участі могло би позитивно позначитися на ступені інклюзивності політики на місцевому рівні;
- недостатня комунікація з мешканцями, особливо у віддалених населених пунктах області;
- відсутність розвиненої мережі незалежних регіональних ЗМІ, відчуття в людей загрози особистій безпеці в разі публічної критики та критичних публікацій;
- фінансування діяльності організацій громадянського суспільства (ОГС) переважно міжнародними донорами;
- недостатній рівень навичок у представників місцевих ОГС для продуктивної співпраці з місцевою владою та бізнесом;
- переважний вплив на рішення влади окремих регіональних і міських бізнесових угруповань;
- пасивність органів влади та правоохоронців у випадках переслідування громадських активістів.

На рівень горизонтальної згуртованості впливають такі чинники:

- слабе відчуття єдиної регіональної спільноти. Війна штучно розділила й фрагментувала регіон на тимчасово окуповані та підконтрольні Україні частини Луганщини, а крім того – виникла так звана «сіра зона» – населені пункти поблизу контактної лінії. Новий центр регіону ще не сформувався;
- брак спільного громадського простору, який інтенсифікує й інституціоналізує суспільні комунікації та сприяє зростанню довіри між громадянами. Існує гостра потреба розвивати спільні громадські простори;
- відсутність налагоджених і систематичних суспільних комунікацій між громадами та новими районами в межах регіону. Експерти підтвердили, що на рівні нових районів Луганської області виник найбільший дефіцит суспільних комунікацій;
- фрагментація соціокультурного простору, що спостерігається як на рівні області, так і на рівні міст. Є суттєві виклики в комунікації з населенням віддалених територій області;
- вкрай незадовільна транспортна доступність у межах області, погане сполучення з іншими регіонами країни, неспівмірність цін на квитки з рівнем доходів переважної частини мешканців.

3.1. Довіра до влади: брак довіри

Простежимо вимір показника «довіра» в Луганській області на основі даних четвертої хвилі дослідження Індексу соціальної згуртованості та примирення (SCORE) в Україні. Проаналізувавши дані опитування мешканців стосовно довіри до органів влади²⁵, можна дійти таких висновків:

1) Показники довіри до центральної та місцевої влади на Луганщині дещо нижчі (2.0), ніж аналогічні показники в середньому в Україні (2.4), але ця різниця зберігається на рівні статистичної похибки в SCORE. Це стосується рівня довіри до центральних органів влади, Луганської ОДА та до Президента України (див. Таблицю 2. Показники рівня довіри до органів влади).

2) Ситуація, що спостерігається на Луганщині, є типовою для всієї України – довіра до органів центральної влади вдвічі нижча (2.0), аніж до органів місцевої влади (4.0). Довіра до керівництва на місцевому рівні (очільників міст, селищ і сіл) є вищою (4.2), ніж до керівників виконавчої влади на рівні області (3.0). Водночас, безпосередньо очільникам міст в області довіряють менше, аніж в середньому по Україні.

Таблиця 2. Показники рівня довіри до органів влади. SCORE, Луганська область, 2021 рік

		Показник у Луганській області			Показник в Україні загалом		
1	Довіра	до центральних органів влади ²⁶	до Президента ²⁷	до ОДА ²⁸	до центральних органів влади	до Президента	до ОДА
		2.0	2.6	3.0	2.4	3.3	3.5
2	Довіра	до центральних органів влади загалом	до місцевих органів влади загалом ²⁹		до центральних органів влади загалом	до місцевих органів влади загалом	
		2.0	4.0		2.4	4.4	
3	Довіра	до ОДА ³⁰	до очільника міста / села ³¹	до поліції ³²	до ОДА	до очільника міста / села	до поліції
		3.0	4.2	3.3	3.5	5.1	3.0

²⁵ Довіра до центральних інституцій в Луганській області. SCORE 2021 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://app.scoreforpeace.org/en/use/2021/1/map?row=tn-143-120>

²⁶ Довіра до центральних інституцій. SCORE 2021 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://app.scoreforpeace.org/en/ukraine/2021/1/map?row=tn-143-120>

²⁷ Довіра до Президента. SCORE 2021 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://app.scoreforpeace.org/en/use/2021/1/map?row=tn-144-121>

²⁸ Довіра до обласних державних адміністрацій в Луганській області. SCORE 2021 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://app.scoreforpeace.org/en/use/2021/1/map?row=tn-151-127>.

²⁹ Довіра до місцевих органів влади в Луганській області. SCORE 2021 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://app.scoreforpeace.org/en/use/2021/1/map?row=tn-150-126>

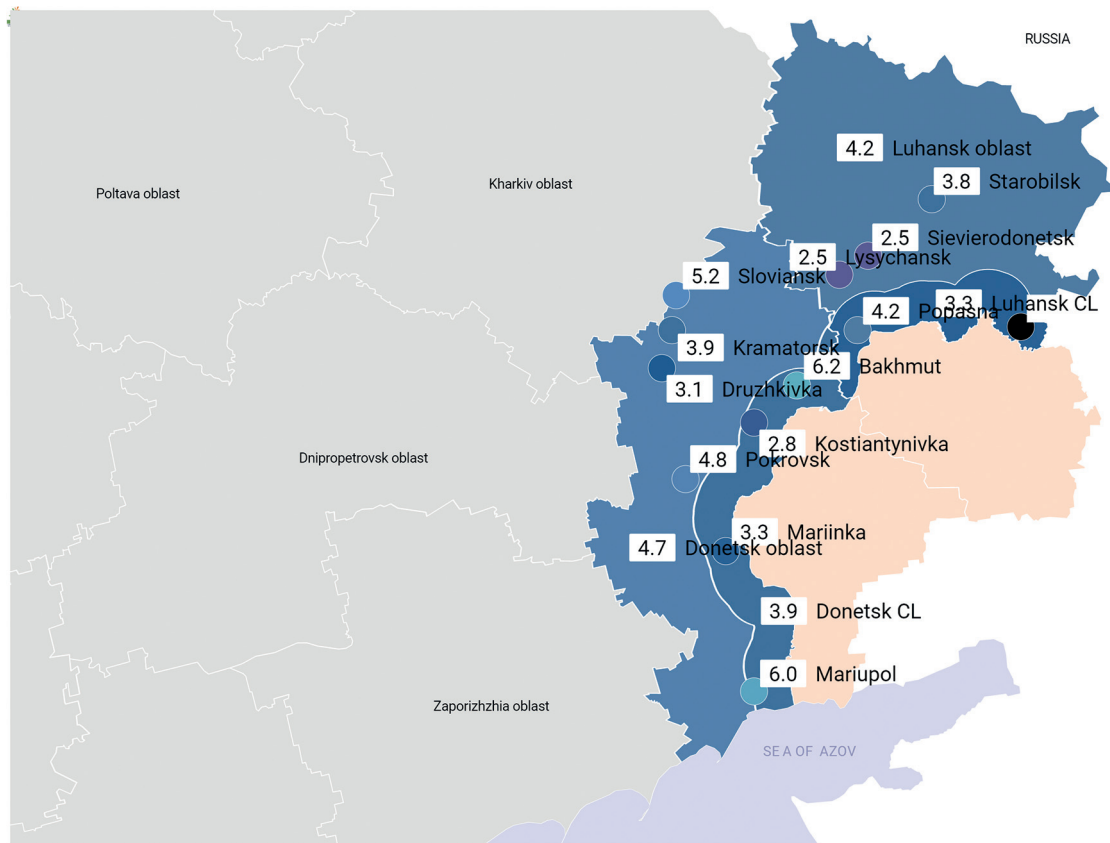
³⁰ Довіра до обласних державних адміністрацій. SCORE 2021 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://app.scoreforpeace.org/en/use/2021/1/map?row=tn-151-127>

³¹ Довіра голові міста/села. SCORE 2021 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://app.scoreforpeace.org/en/use/2021/1/map?row=tn-153-129>.

³² Довіра до поліції в Луганській області. SCORE 2021 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://app.scoreforpeace.org/en/use/2021/1/map?row=tn-148-125>

3) Існує помітна різниця в рівнях довіри до керівників міст, селищ і сіл у межах Луганської області (див. Рисунок 2. Показники рівня довіри до керівництва на місцевому рівні). На відміну від Донецької області, де рівень довіри до очільників громад у зоні поблизу контактної лінії (3.9) є нижчим від середнього рівня довіри до керівництва міст, селищ і сіл на Донеччині (5.1), в Луганській області показник довіри до керівництва міста Попасна поблизу контактної лінії вищий (4.2), аніж у мешканців «глибинки» – Старобільська (3.8) чи адміністративного центру області – Сєверодонецька (2.5) й крупного міста Лисичанськ (2.5). З причинами цього явища також слід визначитися додатково більш точними методами оцінки.

Рисунок 2. Показники рівня довіри до керівництва на місцевому рівні. Луганська область, 2021 рік



Джерело: SCORE 2021. Довіра голові міста / села.

Наведені дані наводять на думку, що відносини довіри часто залежать від зусиль окремих осіб, які уповноважені здійснювати управління в певному населеному пункті чи у громаді.

Безумовно, велике значення на рівень вертикальної згуртованості накладає близькість до зони бойових дій та, відповідно, обрана модель управління в регіоні. Подоланню

асиметрії в комунікаціях і підвищенню рівня довіри між владою та суспільством в умовах дії режиму військово-цивільних адміністрацій сприятимуть:

- додаткове інвестування в **систему комунікацій** між структурами влади та суспільством;
- **інформування громадян** про підстави та діяльність військово-цивільних адміністрацій;
- ширше застосування інструментів, здатних забезпечити **стабільний зворотний зв'язок між владою та суспільством**;
- систематичне **залучення громадськості до консультацій** щодо рішень, які мають вплив на громаду. Для цього, зокрема, можна скористатися таким інструментом, як обласний план підтримки ОГС, що створюється для реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки³³. Інклюзивній політиці може допомогти залучення громадських і бізнесових ініціатив до імплементації заходів (плану) Національної стратегії зі створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року³⁴;
- упровадження спільних заходів з підвищення рівня людської безпеки за участю представників місцевої влади, поліції та громадськості.

Додаткові заходи мають бути спрямовані на підвищення рівня довіри мешканців Луганщини до центральних органів влади. Зокрема, доцільно запровадити та практикувати:

- виїзні засідання центральних органів державної влади (Кабінету Міністрів, Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерства культури та інформаційної політики України, Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин тощо). В умовах карантинних обмежень для спілкування можна використовувати телекомунікаційні засоби. Важливо, щоб тематику таких засідань було побудовано на зворотному зв'язку з громадянами, організаціями громадянського суспільства, представниками бізнес-середовища;
- систематичне залучення представників регіону (місцевої влади, бізнесу, організацій громадянського суспільства) до розроблення та моніторингу імплементації програм, що стосуються розвитку регіону;

³³ Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки. Указ Президента України від 27 вересня 2021 року № 487/2021 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/4872021-40193>

³⁴ Про затвердження плану заходів на 2021 і 2022 роки з реалізації Національної стратегії зі створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2021 року № 883-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-na-2021-i-2022-roki-z-realizaciyi-nacionalnoyi-s40821>

- проведення спеціальних парламентських (або комітетських) слухань з питань розвитку Донецької та Луганської областей;
- висвітлення проблем розвитку регіону й забезпечення участі його представників у програмах загальнонаціональних каналів телебачення та радіомовлення;
- заходи міжпартійного діалогу щодо реалістичності політики безпечної реінтеграції та політики безпеки.

3.2. Довіра до інших груп: потенціал до розвитку діалогу

Аналіз інтерв'ю з регіональними експертами в Луганській області дав змогу виокремити **теми й питання, які поляризують громадську думку, погіршують порозуміння та знижують рівень горизонтальної згуртованості** між різними групами:

- розбіжності в питанні моделі політичного врегулювання та майбутнього статусу нині окупованих територій. В області функціонують дві конфліктні лінії: відмова від реінтеграції тимчасово непідконтрольних Україні територій («віддати й забути») та «повернути своїх» будь-якою ціною. Виглядає так, що в цьому напрямку потрібно налагоджувати фасилітовані діалоги, при цьому враховуючи, що показник **«готовність до діалогу»** в області не дуже високий – 3.9, тоді як в Донецькій області він трошки вищий – 4.5³⁵;
- фіксується невдоволення громадами населених пунктів, приєднаних до новоутворених ОТГ та укрупнених районів без урахування історично усталених комунікацій та недостатньої спільної інфраструктури;
- показник **щільності контактів з мешканцями східних областей** України для жителів Луганської області високий і становить 7.3 балів (середній для двох областей – Донецької і Луганської він нижчий – 6.7), **контактів з мешканцям західних областей** України – в шість разів нижчий (1.8 балів) і трошки нижче середнього по регіону – 2.

Для оцінки готовності до діалогу мешканців Луганської області, ми також скористалися даними четвертої хвилі дослідження Індексу соціальної згуртованості та примирення для Східної України за 2021 рік та проаналізуємо показник – **«відчуття загрози від інших груп»**³⁶. Цей показник характеризує міжгрупові відносини і важливий тим, що відсутність відчуття загрози є необхідною, хоч і недостатньою умовою для розвитку діалогу та підвищення довіри між представниками різних груп.

³⁵ Готовність до діалогу. SCORE 2021 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://app.scoreforpeace.org/en/use/2021/1/map?row=tn-171-144>

³⁶ Відчуття загрози від інших груп. SCORE 2021 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://app.scoreforpeace.org/en/ukraine/2021/1/map?row=tn-183-155>

Таблиця 3. Відчуття загрози від інших груп. Луганська область, 2021 рік

	Середній показник в Україні	Показник у Луганській області
Соціальна загроза від:		
Різних груп (загалом)	2.8	2.5
Військовослужбовців, які беруть участь в антитерористичній операції (АТО) або операції Об'єднаних сил (ООС)	2.4	2.5
Внутрішньо переміщених осіб (ВПО)	2.6	1.9
Вихідців зі Сходу України	2.1	1.4
Вихідців із Криму	2.4	1.9
Проросійськи орієнтованих людей	3.7	2.9
Вихідців із Західної України	2.1	2.5
Українських націоналістів	3.2	3.8
Проєвропейськи орієнтованих людей	2.1	2.5
Мешканців тимчасово окупованих територій (ТОТ)	3.4	2.5
Людей, які підтримують відокремлення від України територій, непідконтрольних урядам	3.6	3.0

Як видно із наведених даних, потенціал для ведення діалогу та віднайдення точок взаєморозуміння і взаємодії, важливої для горизонтального виміру згуртованості, в області є.

1. Показник **відчуття загрози від різних груп** загалом у Луганській області **збігається із середнім показником в Україні**.

2. **У луганчан є нижчим, ніж у середньому в Україні, показник відчуття загрози від тих, хто проживає на Сході України, у Криму, на тимчасово окупованих територіях, від внутрішньо переміщених осіб та від проросійськи орієнтованих людей.** Можна припустити, що мешканці цих регіонів чи груп сприймаються як свої через мовний вимір та історично більш усталені економічні зв'язки.

3. **Водночас дещо вищий рівень загрози** у порівнянні з середнім в Україні фіксується щодо проєвропейськи орієнтованих людей (2.5 проти 2.1 у середньому в Україні) та мешканців Західної України (2.5 проти 2.1 у середньому в Україні). Можна припустити, що таке відчуття щодо груп з іншою мовною та економічною практикою формується через слабкі зв'язки.

4. **Найбільшу настороженість** у населення Луганської області викликають люди, промарковані як «українські націоналісти». Якщо в середньому в Україні показник «загроза від українських націоналістів» становить 3.2 з 10, то на Луганщині він становить 3.8. Водночас ця настороженість менша, ніж на Донеччині (там вона сягає 4.7 балів).

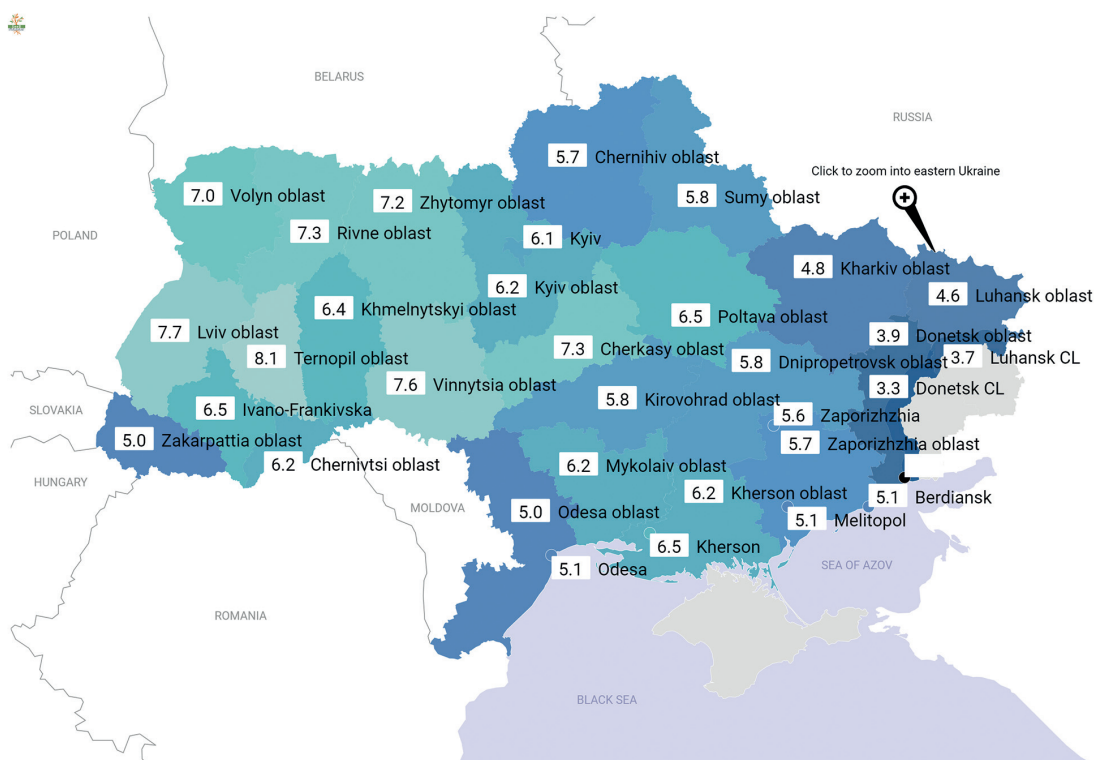
5. Цікаво, що луганчани більш терпимо сприймають носіїв ідеї відокремлення від України тимчасово окупованих територій. Показник рівня загрози від людей, які підтримують відокремлення від України територій, непідконтрольних урядові, на Луганщині становить 3.0, тоді як середній по Україні – 3.6 (у Донецькій області – 3.5).

Наведені дані дозволяють говорити, що попри помітний рівень настороженості мешканців Луганської області до людей з іншими геокультурними орієнтирами, **область має гарний потенціал для розвитку діалогу, взаєморозуміння, практики примирення й розвитку ефективної взаємодії.**

3.3. Довіра до української армії в Луганській області

У Луганській області рівень довіри до української армії (4.6) є вищим за аналогічний на території Донецької області (3.9), але загалом по країні він має 6 балів, а також є вищим у сусідніх областях – Харківській (4.8), Дніпропетровській (5.8), Запорізькій (5.7)³⁷.

Рисунок 3. Довіра до української армії. 2021 рік



Джерело: SCORE 2021.

³⁷ Довіра до української армії. SCORE 2021 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://app.scoreforpeace.org/en/ukraine/2021/1/map?row=tn-156-132>

Цей показник неодмінно потрібно брати до уваги у налагодженні комунікацій з населенням та побудові змістів інформаційної політики.

Попри велику і важливу роботу, яку проводять представники Управління цивільно-військового співробітництва Збройних сил України³⁸ заснованого за стандартами НАТО 2014 року, вочевидь, слід ще більше нарощувати інформування для того, аби підвищити обізнаність місцевого населення про зусилля Збройних сил України у забезпеченні гуманітарних потреб мешканців, поліпшити взаєморозуміння і підняти рівень довіри до ЗСУ.

У цьому напрямку варто

- об'єднати зусилля центральних, регіональних та місцевих органів влади із зусиллями представників Управління цивільно-військового співробітництва ЗСУ, загальноукраїнських і місцевих ЗМІ, неурядових організацій;
- активніше висвітлювати участь українських військових у розв'язанні соціальних та гуманітарних проблем громад, і не лише розташованих біля лінії контакту;
- залучати учасників операції Об'єднаних сил, які є вихідцями з Луганщини, до заходів із громадянського виховання та просвіти;
- за основу взаємодії брати цілі, викладені в Національній стратегії у сфері прав людини, зокрема, в частині заходів для захисту цивільного населення в умовах конфлікту, спричиненого збройною агресією Російської Федерації та тимчасовою окупацією частини території України³⁹;
- розглянути можливість взаємодії на основі інструментів міжрегіональної та міжмуніципальної співпраці.

³⁸ «СІМІКи – це місток між цивільним населенням і військовими». Інтерв'ю начальника управління Цивільно-військового співробітництва Генерального штабу Збройних сил України полковника В. Власенка. 6 травня 2021 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://armyinform.com.ua/2021/05/06/simiky-cze-mistok-mizh-cyvilnym-naselennyam-i-vijskovymu/>

³⁹ Національна стратегія у сфері прав людини. Указ Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/1192021-37537>

4. Потенціал міжрегіонального та міжмуніципального співробітництва для розвитку політики соціальної згуртованості

Розвиток міжрегіонального та міжмуніципального співробітництва залишається **недооціненим інструментом політики безпечної реінтеграції**.

Особливе значення цей інструмент має для Луганщини в силу географічного розташування, надзвичайно складною ситуацією в транспортній інфраструктурі, типової розселеності в області, територіального сусідства лише з двома областями України – Донецькою та Харківською.

В ході інтерв'ю з регіональними експертами вдалося отримати інформацію щодо наявних практик міжрегіональної співпраці у Луганській області. Наразі Луганська область підписала низку меморандумів з іншими регіонами стосовно сприяння обміну досвідом в економічній, науково-технічній, гуманітарній та культурній сферах. Так, меморандуми щодо культурної та туристичної співпраці укладено з Рівненською й Львівською областями, досягнуто домовленості з Херсонською областю щодо створення міжнародного логістичного центру.

Планування типів взаємодії між областями та громадами різних областей є перспективним напрямом роботи для влади, який здатен посилити як вертикальний, так і горизонтальний виміри згуртованості.

В області слід сконцентрувати значний потенціал для нових проєктів міжрегіонального співробітництва на основі широкого набору потенційних задач, які воно може розв'язати.

Міжрегіональне та міжмуніципальне співробітництво за рахунок синергії взаємодії, консолідації ресурсів та створення спільного комунікаційного та логістичного середовища може справити позитивний вплив на:

- вирішення проблем, які мають спільне значення для сусідніх областей і макрорегіону Сходу загалом;
- запобігання фрагментації місцевих кластерів і капсулювання відносин в регіоні;
- ріст ступеня контактів між жителями Луганської області з іншими областями України та створення умов для формування більш відкритої регіональної ідентичності на Луганщині;
- вибудовування нових економічних зв'язків, підвищення у жителів Луганщини відчуття належності до України та розуміння цілісності взаємозв'язків;
- трансфер та впровадження на Луганщині успішних та ефективних управлінських та соціальних практик, що показують результативність в інших регіонах.

⁴⁰ Жаліло, Ярослав, Снігова, Олена. Реалізація потенціалу міжрегіонального та міжмуніципального співробітництва в рамках політики згуртованості. Аналітичний звіт. К., УНЦПД, 2021. 28 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucipr.org.ua/ua/publikatsii/vydannia/realizatsiya-potentsialu-mizhregionalnogo-ta-mizhmunitsipalnogo-spivrobitnistva-v-mezhakh-politiki-zgurtovanosti-analichnij-zvit>

Йдеться як про співпрацю між територіально близькими громадами та областями, так і про крос-зв'язки.

Зокрема, як показано в одному із досліджень, виконаних в рамках проекту «Соціальна згуртованість та розбудова миру на Донбасі з “Національною платформою”»⁴⁰, **формування узгоджених механізмів (екосистеми) міжтериторіального співробітництва** може слугувати посиленню згуртованості. Перспективними напрямками для цього можуть стати наступні:

- довкілля – забезпечення сталого розвитку басейнів річок (зокрема, Сіверський Донець), подолання наслідків природних і техногенних катастроф (зокрема, наслідків пожеж у Луганській області у 2020 році), і створення узгодженої системи запобігання їх виникненню;
- комунікації – розбудова потенціалу, спільне обслуговування та ремонт доріг, налагодження систем сучасного транспорту, утримування мереж для такого транспорту;
- адміністративні та фінансові послуги – упровадження технологій збирання й опрацювання даних в у управлінських процесах у різних сферах (геоінформаційні мережі, смарт-міста), забезпечення фінансовими послугами, допомога в отриманні онлайн послуг, підвищення цифрової грамотності;
- соціальна сфера – обслуговування людей з інвалідністю, забезпечення доступності до дистанційної освіти, обмін інформацією на ринку праці, забезпечення мобільності працівників;
- комунальна сфера – забезпечення стабільного та якісного постачання питної води;
- безпека – спільне патрулювання, співпраця по напрямках діяльності Управління цивільно-військового співробітництва Збройних сил України; планування розмінування, гуманітарної взаємодії;
- культура й туризм – розвиток інфраструктури рекреаційних територій, інтеграція туристичних послуг і культурних індустрій.

Вибір конкретних напрямів і пріоритетів їх реалізації залежить від вибору громад і органів управління в області. Передумовою таких дій має стати постійне виявлення викликів розвитку й активізація координації роботи, що може бути здійснено за рахунок залучення як бізнес-середовища, так і неурядових організацій.



III. ВИСНОВКИ

Луганська область високою мірою потерпає від багатьох наслідків конфлікту, перебуваючи водночас в умовах збройної агресії Російської Федерації на Сході України та тимчасової окупації частини території області.

Серед основних викликів, які мають системний довгостроковий вплив:

- негативна динаміка населення;
- потреби інтеграції внутрішньо переміщених осіб;
- неефективна економіка на фоні зруйнованої інфраструктури та порушеної логістики;
- погіршення якості життя та умов розвитку людини;
- невідповідність інфраструктури сучасним потребам людини та економіки;
- виклики безпекового плану;
- обмеженість громадської залученості та комунікації.

Отже, йдеться не тільки про відновлення порушеної інфраструктури, а про побудову нових зв'язків та інфраструктури для них, – і все це в ситуації нерозв'язаного конфлікту. Багато задач знаходять своє рішення та реалізацію за підтримки держави та міжнародних надавачів різних видів допомоги, але дуже багато викликів залишаються ще без системної відповіді.

Створення політичної та організаційної відповіді на ці виклики має бути постійною роботою. Змістовність такої відповіді буде адекватною, а наслідки стійкішими, якщо політика буде забезпечувати інклюзивність на всіх її етапах.

Центральна ідея для політики соціальної згуртованості полягає у розвитку здатності місцевих громад запобігати соціальним конфліктам і пом'якшувати їх наслідки. Конфліктним може розглядатися будь-який вияв нерівності (наприклад, у доступі до ресурсів чи послуг, доходах), напруженість на основі ставлення до певних подій, етнічного походження, мови чи іншої ідентичності, штучного обмеження в політичній участі.

Смисл політики соціальної згуртованості полягає у зміцненні довіри в суспільстві на двох рівнях – з боку громадян до держави, її інституцій і процесів, з одного боку, та між громадянами. У цьому процесі важливо сприймати свою та інакшого ідентичність як ресурс для розвитку.

У кожному із цих вимірів про зміцнення соціальної згуртованості можна вести мову, якщо відбувається взаємодія різних дієвців і визнається, що в результаті цієї взаємодії виникне спільна відповідальність і як наслідок – довіра до результатів та розробників політики.

Дієвцями такої політики, починаючи з етапу її розробки та закінчуючи реалізацією, мають бути як органи влади, так і інститути громадянського суспільства, місцевий бізнес, національні та місцеві медіа.


Завдання наразі полягає у формуванні політики соціальної згуртованості як цілісного пріоритету, тому що соціально згуртовані громади у підсумку досягають кращого рівня соціально-економічної реалізації та кращого самопочуття людей, і відтак – у практичному плануванні конкретних заходів з урахуванням потреб і можливостей кожної громади. Такі плани мають бути розроблені на рівні кожної громади, причому найближчим часом. Стратегія економічного розвитку Донецької та Луганської областей визначає цей строк як лютий 2022 року.

Вимірювати ступінь міцності соціальних зв'язків можна за рівнями довіри (моніторинговим інструментом якої може стати опитування громадської думки) та нормами взаємності, кількістю та активністю об'єднань, що налагоджують мости між соціальними поділами («громадянське суспільство»), та підтримкою з боку медіа.

Важливо, щоб кожен мешканець громади мав доступ до судочинства для ефективного відновлення порушених прав, що особливо актуально для внутрішньо переміщених осіб.

Політика соціальної згуртованості буде ефективною, якщо стане наскрізною задачею в кожній із секторальних політик на всіх рівнях – як на національному, так і на регіональному (обласному) та місцевому (на рівні громад і окремих населених пунктів) і буде свідомо вибудовуватися.

Підвищенню рівня довіри в громадах на вертикальному та горизонтальному рівні має слугувати поєднання політик, підвищення рівня життя громадян, відновлення інфраструктури, покращення системи надання публічних послуг та комунікація з цього приводу. Ефективне використання ресурсів можливе за рахунок синергії міжрегіональної співпраці.



IV. ПРОПОЗИЦІЇ З РОЗВИТКУ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНОЇ ЗГУРТОВАНOSTІ В ЛУГАНСЬКІЙ ОБЛАСТІ

За результатами аналізу можна виділити наступні зрізи відносин в Луганській області, найбільш значимі для вибудовування довіри:

- комплекс потреб внутрішньо переміщених осіб, які складають найвищу частку щодо постійних мешканців області на підконтрольних територіях, і які відчувають складнощі з доступом до ресурсів та послуг
- потреби відновлення та будівництва транспортної та логістичної інфраструктури відповідно до потреб, які формуються новими зв'язками для руху людей, розвитку бізнесів,
- потреби пошуку специфічних інструментів залучення мешканців до інклюзивного вироблення рішень в громадах прифронтової зони в умовах обмеження дії представницьких органів влади і здійснення управління військово-цивільними адміністраціями,
- поступове розроблення практичних заходів для реалізації елементів перехідного правосуддя, які покликані вести до подолання наслідків конфлікту, розбудови миру, формування горизонтальної довіри й більш впливової та більш інтегрованої в потреби мешканців політики. Може йтися, зокрема, про спільну діяльність поліції та місцевих мешканців заради безпеки в громадах, документування злочинів та встановлення істини, відшкодування та відновлення порушених прав, сприяння практиці фасилітованих діалогів та медіації, включення зацікавлених сторін у формування загальнодержавного підходу до амністії та люстрації як засобів реінтеграції та розбудови миру;
- пошук засобів для надання широкого спектру послуг для мешканців віддалених від центрів надання таких послуг населених пунктів, зокрема, медичних.

Підвищення рівня соціальної згуртованості передбачає комунікаційний компонент як наскрізний:

- поглиблену системну комунікацію з громадами та соціальними групами про пріоритети місцевої політики, які мають впроваджуватися, обмін інформацією, оброблення та аналіз зворотного зв'язку; громадську експертизу ефективності політики вирівнювання;

- пошук форматів взаємодії ВЦА із громадою, ОГС, зокрема, створення та активізації діяльності консультативно дорадчих структур – експертних рад із залученням представників організацій громадянського суспільства, об'єднань жінок, молоді, бізнесу;
- формування алгоритмів реагування на локальні кризи, які би включали залучення та кооперацію різних соціальних груп;
- актуалізація тематики різних аспектів суспільного життя на Луганщини в центральних медіа, не обмежуючись «історіями успіху», а радше виявляючи системні потреби;
- розвиток форматів комунікації з різними суспільними групами, включаючи представників національних меншин, що мешкають в області, починаючи з розробки планів дій і завершуючи оцінкою ефективності заходів;
- підвищення спроможності організацій громадянського суспільства, надання локальних ресурсів ОГС, сприяння благодійництву та соціальному підприємництву, у тому числі спеціально для реалізації проєктів, що мають вплив на згуртованість на місцевому рівні. Ці заходи можуть скласти обласний плану дій для імплементації нещодавно затверджених Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки, Національній стратегії у сфері прав людини;
- підтримка та підвищення спроможності локальних медіа; співпраця з локальними медіа в просвітницьких ініціативах, перевірці фактів, інформуванні громади про проєкти ОГС, які можуть призводити до покращення життя в громаді, підвищенню рівня соціальної згуртованості та довіри; розвиток ініціатив у сфері медіа, громадянської журналістики стосовно тематики згуртованості;
- ініціювання та підтримку форматів різних обмінів у сфері культури, спортивних заходів, що сприяють формуванню відчуття спільності, належності до певних цінностей, що поєднують та допомагають подолати виклики.

Просвітницький компонент для посилення соціальної згуртованості може містити заходи різного рівня, включаючи шкільний:

- навчання для розвитку критичного мислення, протидії фейкам в інформаційній сфері,
- навчання для обізнаності у сфері прав людини, громадянської просвіти;
- заходи стосовно управління різноманіттям та запобігання конфліктам;
- застосування бюджетів участі з фокусом на потребах згуртованості та реінтеграції (формування нормативно-правових основ в умовах дії військово-цивільних адміністрацій);
- підтримка ініціатив стосовно міжрегіональної співпраці, обміну досвідом, міжрегіональних проєктів в сфері освіти, безбар'єрності, децентралізації;

- продовження реалізації програм міжрегіональних обмінів, контактів, мультиплікація найкращих практик з інших регіонів із врахуванням регіональної специфіки області;
- підтримка проєктів, ініціатив гуманітарного змісту для роботи з громадами на лінії розмежування;
- заходи та проєкти в сфері цифрової грамотності, використання електронних інструментів;
- популяризація історії та сьогодення Луганщини в різних регіонах України;
- врахування гендерного виміру політики;
- ініціативи співпраці з церквами, релігійними організаціями й громадами в сфері розбудови миру та порозуміння;
- підтримка проєктних ініціатив із вивчення української, англійської мов;
- підтримка ініціатив та проєктів НУО, співпраця над програмами місцевого розвитку;
- вирішення проблем соціального, інфраструктурного забезпечення для громад, що межують з лінією зіткнення, розвиток спеціальних гуманітарних заходів, аби уникнути внутрішньорегіональної нерівності між можливостями громад та доступом мешканців різних громад до ресурсів і послуг; врахування потреб кожної громади – за поширеності типових викликів у кожній громаді є специфічні потреби.

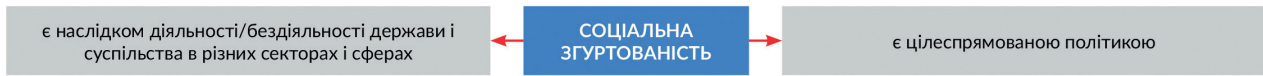
Фінансовими інструментами для підвищення рівня соціальної згуртованості мають стати плани розвитку громад з орієнтацією на:

- кластерний підхід та створення механізмів спільного фінансування задач, спільних для кількох громад, увага можливостям проєктів міжрегіональної та міжмуніципальної співпраці;
- залучення міжнародної допомоги, як для крупних інфраструктурних проєктів, так і для впровадження спеціальних гуманітарних заходів в населених пунктах «сірої зони» та віддалених від центру надання послуг населених пунктах області;
- заходи з вирівнювання, такі як ініціативи підтримки літніх людей, проєкти освіти впродовж життя, профорієнтація для різних груп, включаючи учасників/учасниць бойових дій, ВПО.

Як і будь-яка політика, політика соціальної згуртованості потребує певної системи вимірювання, моніторингу процесу та оцінки результатів. На нашу думку, за основу для моніторингу самопочуття та оцінки довіри людей різних груп можна взяти SCORE, який містить широкий набір оцінок. Подалі його можна адаптувати відповідно до потреб, щоб вимірювати значимі показники.

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНОЇ ЗГУРТОВАНІСТІ ДЛЯ СХІДНОЇ УКРАЇНИ

СОЦІАЛЬНА ЗГУРТОВАНІСТЬ – ЦЕ ЯКІСТЬ СПІВІСНУВАННЯ ЛЮДЕЙ, ЯКІ ІДЕНТИФІКУЮТЬ СЕБЕ В РІЗНИХ СУСПІЛЬНИХ ГРУПАХ



Ціль політики – підвищення рівня взаємної довіри людей з різних груп.

Ця політика актуалізується в суспільствах, які визнають взаємозалежність груп і будують солідарність на ґрунті різноманітності, щоб уникнути поляризації та запобігти конфліктам



Цю інфографіку «Основні виміри політики соціальної згуртованості для Сходу України» 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).



Для нотаток



Для нотаток

**Соціальна згуртованість:
напрями розвитку політики в Луганській області**

Пропозиції до розвитку політики

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

Друк: ФОП Харченко В. О.
Замовлення № ___
Наклад 50 примірників