

**НА ЛІНІЇ  
ЗІТКНЕННЯ** 

## Ключові міркування щодо реформи децентралізації та інших реформ у Луганській та Донецькій областях на сході України (підконтрольні урядові України території)

Дата публікації: 07 липня 2021 року

Автори: Консорціум «ДОСТУП» (“Людина в біді”, ACTED / IMPACT, HelpAge International, “Лікарі світу”, БФ “Право на захист”)

Рецензенти: Юлія Тищенко, керівниця Програми підтримки демократичних процесів, Український незалежний центр політичних досліджень, Андрій Грудкін, координатор коаліції «На лінії зіткнення»

### Вступ

Протягом останніх років в Україні більш-менш успішно реалізується низка довгоочікуваних ключових реформ, включаючи реформи децентралізації, надання медичних та соціальних послуг, пенсійного забезпечення, цифровізації, ринку землі тощо. Території Донецької та Луганської областей, підконтрольні урядові України, що з 2014 року страждають від наслідків активного конфлікту, стикаються з серйозними проблемами, які підривають процес реформ і можуть призвести до відставання цих територій від решти країни. З огляду на це, здійснення реформ у постраждалих від конфлікту областях вимагає особливої уваги, скоординованих зусиль на всіх рівнях та рішучого реагування з боку уряду України та його міжнародних партнерів.

Основні виклики та проблеми, пов'язані з конфліктом, є, зокрема, такими:

- Постійні ризики для цивільного населення, а також погіршення безпекової ситуації та ескалація збройного конфлікту через невизначеність результатів переговорів в рамках Мінського процесу;
- 3,4 мільйона людей на Донбасі (1,7 мільйона на підконтрольних урядові територіях (ПУТ), включаючи 340 000 внутрішньо переміщених осіб (ВПО), потребують гуманітарної допомоги та захисту<sup>1</sup>; серед них кожен третій – літня людина. 168 мільйонів доларів США потрібні у 2021 році для задоволення гуманітарних потреб.
- ПУТ Донецької та Луганської областей налічують найбільшу кількість офіційно зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб (ВПО), відповідно 513 324 та 28 3665 (станом на 24 травня 2021 р.). Це створює додаткові обов'язки для місцевих органів влади та вимагає від них реалізації спеціальних програм і політик.

<sup>1</sup> Огляд гуманітарних потреб, Офіс Координатора ООН з гуманітарних питань, 2021 рік


**НА ЛІНІЇ  
ЗІТКНЕННЯ**

- 450-кілометрова лінія зіткнення (ЛЗ) на Донбасі між ПУТ і територіями, що тимчасово не контролюються урядом України (НПУТ), яка відділяє сотні тисяч людей від колишніх обласних центрів, у яких вони раніше отримували кваліфіковані послуги та роботу, є серйозною перешкодою на шляху реалізації основоположного права цивільного населення на свободу пересування та інших прав людини.
- Понад 200 000 людей, які проживають у громадах поблизу ЛЗ на ПУТ, продовжують страждати від обмеженого доступу до основних послуг та місцевих ринків через небезпеку, тривалу відсутність мережі громадського транспорту, можливостей для працевлаштування та інших наслідків конфлікту<sup>2</sup>.
- Значне забруднення земель наземними мінами та вибухонебезпечними залишками війни (ВЗВ) і близько 2 мільйонів цивільних осіб, які піддаються цій загрозі, а також велика кількість пов'язаних з цим жертв. Неможливість для багатьох людей обробляти свої сільськогосподарські угіддя, що загрожує їхньому добробуту.
- Регулярні напади та обстріли, спрямовані проти цивільної інфраструктури в Донецькій та Луганській областях, із завданням шкоди лікарням, школам, а також критичній водній інфраструктурі, що створює ризик припинення водопостачання для сотень тисяч людей по обидва боки від ЛЗ.

## 1. Реформа децентралізації та особливий формат управління у громадах поблизу ЛЗ

Починаючи з 2014 року, Уряд України здійснює реформу децентралізації. Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад"<sup>3</sup> набув чинності в березні 2015 року, а станом на початок червня 2020 року добровільно об'єдналися лише 44,5% територіальних громад. Донецька та Луганська області посідали відповідно 10-е та 13-тє місця у національному рейтингу областей щодо створення спроможних громад (не рахуючи НПУТ), з низьким рівнем децентралізації, зокрема, в сфері освіти та соціальної політики<sup>4</sup>. Напередодні місцевих виборів, призначених на 25 жовтня 2020 року, Уряд України своїми постановами No 710-р та No 717-р від 12 червня 2020 року затвердив території об'єднаних територіальних громад (ОТГ) та їх адміністративні центри (31 ОТГ на НПУТ)<sup>5</sup>. 17 липня Парламент прийняв рішення No 3650 про утворення та ліквідацію районів (136 замість 490)<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ukraine\\_humanitarian\\_snapshot\\_20210517-eng.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ukraine_humanitarian_snapshot_20210517-eng.pdf)

<sup>3</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

<sup>4</sup> Моніторинг процесу децентралізації влади

<sup>5</sup> <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-viznachennya-administrativnih-centriv-ta-zatverdzhennya-teritorij-teritorialnih-gromad-doneckoyi-oblasti-710-120620>;

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

<sup>6</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>


**НА ЛІНІЇ  
ЗІТКНЕННЯ**

У той же час, під час місцевих виборів 2020 року, 18 громад в Донецькій та Луганській областях, в основному розташованих поблизу ЛЗ, були позбавлені права обирати своїх представників до органів місцевого самоврядування на підставі рішення Центральної виборчої комісії України<sup>7</sup>, а саме - з безпекових міркувань. 26 травня 2021 Президент В.Зеленський створив цивільно-військову адміністрацію (ВЦА) у Слов'янську, де у

2020 році відбулися місцеві вибори, але політична криза унеможливила нормальне функціонування міської ради<sup>8</sup>. Ці кроки викликали різну реакцію серед політиків та представників експертного середовища. Деякі аналітики висловили занепокоєння щодо порушення права людей обирати органи місцевого самоврядування та відсутність чітких критеріїв для відмови у проведенні виборів та створення ВЦА, що створює ризики для ухвалення політично мотивованих рішень. Поряд з цим, інші експерти визнали необхідність зберегти такий формат управління в районах поблизу ЛЗ до завершення конфлікту<sup>9</sup>.

Говорячи про особливості реформи децентралізації у Донецькій та Луганській областях, згідно із Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» там створені ВЦА, які замінили місцеве самоврядування на невизначений час. Відповідно до статті 3 цього Закону ВЦА утворюються, за необхідності, за рішенням Президента України. Керівники ВЦА у населених пунктах (включаючи ОТГ) призначаються на посаду та звільняються з посади керівником відповідної обласної ВЦА за погодженням з Командувачем Об'єднаних сил ЗСУ (пункт 2 статті 6 Закону). А керівників обласних ВЦА призначає Президент України. Вони повинні бути військовослужбовцями Збройних Сил України або працівниками правоохоронних органів.

Низка представників громадянського суспільства з Вільнюської робочої групи повідомили про проблеми у співпраці з посадовими особами ВЦА та існуючі обмеження у здійсненні моніторингу їхньої діяльності. Критика діяльності ВЦА стосується їх компетентності й ефективності. Отже, задоволення поточних і майбутніх гуманітарних та соціально-економічних потреб мешканців, а також сталий розвиток відповідної території (населеного пункту) значною мірою залежать від особистих та професійних якостей керівника ВЦА (усі повноваження зосереджені в його руках, що збільшує ризики управління за принципом «зверху вниз»). Стурбованість викликає також відсутність важливих і доступних механізмів демократії та участі у формуванні та функціонуванні ВЦА (система стримувань і противаг, яка присутня за умови існування як законодавчої, так і виконавчої гілок влади, механізми ефективної взаємодії з громадянським суспільством, громадські ради при ВЦА та інші інструменти нагляду з боку недержавного сектору).

<sup>7</sup> <https://www.ukrinform.ua/rubric-elections/3079650-cvk-poasnila-comu-nemozливо-provesti-vibori-uzdovz-linii-zitknenna.html>

<sup>8</sup> <https://www.president.gov.ua/documents/2102021-38985>

<sup>9</sup> [Доповідь Восток SOS щодо децентралізації на Донбасі](#)

**НА ЛІНІЇ  
ЗІТКНЕННЯ** 

Відсутність попереднього планування під час створення нових ВЦА та призначення їх керівників призвело до виникнення проблем в управлінні, перебоїв у наданні адміністративних, соціальних та медичних послуг, викликів у бюджетній сфері, таких як заборгованість із заробітної плати державних службовців, і загальної розгубленості та розчарування серед місцевого населення.

## Рекомендації

### Офіс Президента та Верховна Рада України мають:

1.1. Розглянути питання реформування структур ВЦА щодо включення демократичних принципів управління та соціальної відповідальності, а також посилення участі членів місцевих громад у процесі прийняття рішень щодо:

- 1.1.1. Відбору та призначення кандидатів на керівні посади у ВЦА;
- 1.1.2. Наступного громадського моніторингу їх діяльності;
- 1.1.3. Регулярних консультацій з місцевими мешканцями.

1.2. Внести зміни до Закону про ВЦА після консультацій з громадянським суспільством областей стосовно:

- 1.2.1. Створення механізмів звітування керівника ВЦА перед громадськістю та громадського аудиту діяльності ВЦА;
- 1.2.2. Учасності громадян через доступний та ефективний механізм зворотного зв'язку;
- 1.2.3. Покращання комунікації між ВЦА та місцевим населенням шляхом запровадження інституту старости та створення старостинських округів;
- 1.2.4. Можливості призначення цивільних осіб на посаду голови ВЦА.

### Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України і Міністерство розвитку громад і територій у співпраці з обласними державними адміністраціями мають:

1.3. Розглянути питання професійного навчання та підвищення потенціалу керівників і ключових працівників ВЦА, зокрема у сфері сталого розвитку, економічного зростання та інвестицій;

1.3.1. Виявити можливості навчання спільно з місцевими, національними або міжнародними недержавними організаціями, що працюють у гуманітарній сфері та сфері розвитку;

1.4. Проаналізувати перебої в управлінні та процесах надання державних послуг, які відбулися у січні-червні 2021 року в згаданих вище 18-ти громадах і зробити висновки з метою попередження таких перебоїв у майбутньому, зокрема шляхом внесення відповідних законодавчих змін.


**НА ЛІНІЇ  
ЗІТКНЕННЯ**

## 2. Лінія зіткнення та свобода пересування

Протягом останніх років обмеження щодо свободи пересування та ввезення-вивезення товарів, введені Урядом України на контрольних пунктах в'їзду-виїзду (КПВВ) вздовж ЛЗ, піддавали цивільних осіб безпековим ризикам та призводили до довгих черг та інших фізичних випробувань під час перетину ЛЗ з метою отримання доступу до соціальних виплат, включаючи пенсії, адміністративних послуг, лікарень, ринків чи банківських послуг тощо. До запровадження заходів із запобігання поширенню COVID-19 у середині березня 2020 року щомісяця прикордонники реєстрували понад 1,1 мільйона перетинів ЛЗ цивільними особами, половина з яких – літні люди та понад 90 відсотків – жителі НПУТ. Закриття КПВВ через карантинні обмеження призвело до додаткових труднощів, включаючи розділення сімей, обмежений доступ до базових послуг та майже неможливість повернутися додому (55 000 індивідуальних перетинів у березні 2021 року проти 600 000 у березні 2020 року та 1,2 мільйона у березні 2019 року, за даними Офісу ООН з координації гуманітарних питань). Така ситуація негативно впливає на цивільних осіб, які проживають по обидва боки від ЛЗ.

Починаючи з березня 2020 року, щоб попередити поширення пандемії КОВІД-19 українська влада періодично зупиняла проїзд людей та транспортних засобів з/на НПУТ через КПВВ уздовж ЛЗ. Слід зазначити, що з листопада 2020 року ці обмеження більше не застосовувалися (станом на 8 липня 2021 року) та усі КПВВ на ПУТ є відкритими для цивільних осіб. Влада де-факто досі блокує перетини на КПВВ у Щасті та Золотому в Луганській області (відкриті в листопаді 2020 року), а також у Майорському, Мар'їнці та Гнотові у Донецькій області. У той же час КПВВ в Новотроїцькому на Донеччині відкритий для цивільних лише кожного понеділка та п'ятниці через обмеження, введені владою де-факто. Лише один КПВВ у Станиці Луганській (Луганська область) працює на повну потужність.

Ось чому люди, які проживають на НПУТ, змушені порушувати статтю 204-2 Кодексу про адміністративні правопорушення України та перетинати пункти пропуску на українському кордоні (головним чином з Російською Федерацією), щоб в'їхати на ПУТ. В результаті на них накладаються адміністративні стягнення. З метою виправлення такої ситуації 26 червня 2021 року Верховна Рада України прийняла законопроект № 5478, спрямований на внесення змін до Закону України про карантинні заходи № 530<sup>10</sup>. Він передбачає звільнення громадян України, які порушують процедуру в'їзду та виїзду на/з НПУТ через пункти пропуску на державному кордоні, від адміністративної відповідальності з гуманітарних причин на період карантину або блокування КПВВ. Беручи до уваги тимчасовий характер Закону № 530, існує необхідність у внесенні змін до статті 204-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення, щоб дозволити людям, які проживають на НПУТ,

<sup>10</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20#Text>


**НА ЛІНІЇ  
 ЗІТКНЕННЯ**

без зайвих перешкод в'їжджати на ПУТ (див. законопроект № 5405, зареєстрований у Верховній Раді України 20 квітня 2021 року)<sup>11</sup>.

## Рекомендації

Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України спільно з обласними державними адміністраціями та Верховна Рада країни повинні:

- 2.1. Забезпечити належне функціонування та доступність КПВВ і сервісних центрів, розташованих поблизу;
- 2.2. Ліквідувати існуючу систему електронних дозволів для перетину ЛЗ або, у разі її збереження, передбачити необмежений термін дії таких дозволів. Процедура отримання дозволів повинна бути безперешодною і технічно простою;
- 2.3. У випадках самоізоляції з використанням застосунку «Дій вдома» на ПУТ (у разі повторного її запровадження) дуже важливо передбачити альтернативні рішення на ПУТ для цивільних осіб без смартфонів, підключення до даних або у випадку технічних проблем із мобільним застосунком;
- 2.4. Внести зміни до статті 204-2 Кодексу про адміністративні правопорушення України, щоб звільнити людей, які проживають на НПУТ, від адміністративної відповідальності з гуманітарних підстав, якщо вони в'їжджають на ПУТ через пункти пропуску на державному кордоні, на період обмеженого функціонування або блокування КПВВ.

## 3. Право на пенсію та соціальний захист для мешканців НПУТ і ВПО

Право на соціальний захист та пенсійне забезпечення є основоположними правами людини, закріпленими в Конституції України та міжнародних документах з прав людини. За даними Пенсійного фонду України (ПФУ), станом на серпень 2014 року на НПУТ було зареєстровано 1 278 000 пенсіонерів<sup>12</sup>. Станом на 1 вересня 2020 року пенсію було призначено 637 500 пенсіонерам – ВПО<sup>13</sup>. Жодне положення на рівні українського законодавства не передбачає конкретної вимоги до цивільних осіб, які зареєстровані та / або проживають на НПУТ, реєструватися в якості ВПО, щоб реалізувати своє право на отримання пенсійних виплат. Наприклад, Закон “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” № 1058<sup>14</sup> містить вичерпний перелік підстав для призначення та виплати пенсій і не передбачає такої вимоги, як реєстрація в якості ВПО. Однак питання доступу до пенсій конкретно для ВПО регулюються підзаконними актами, прийнятими Кабінетом Міністрів України. Як

<sup>11</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=71733](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71733)

<sup>12</sup> Аналітична записка ООН, Пенсії для ВПО та осіб, які проживають на територіях, не підконтрольних урядові на сході України, січень 2020

<sup>13</sup> Згідно з інформацією, отриманою під час слухань Комітету з питань соціальної політики 13 жовтня 2020 року.

<sup>14</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text>


**НА ЛІНІЇ  
ЗІТКНЕННЯ**

результат, пенсіонери, зареєстровані на НПУТ Донецької та Луганської областей, але без офіційного статусу ВПО, не мали змоги отримувати свої пенсії. Крім цього, якщо виплата пенсії призупиняється, поновити її виплату можна лише у судовому порядку, що забирає багато часу та ресурсів, створюючи для людей додатковий фінансовий тягар. Загалом, такий підхід призводить до порушення основоположних прав людини, ставить під загрозу соціальну згуртованість та підриває перспективи реінтеграції.

Станом на червень 2021 р. мешканці НПУТ не мають належного та доступного механізму отримання своїх пенсій. Єдиний спосіб реалізувати своє право на пенсію – це зареєструватися в якості ВПО на ПУТ й отримати посвідчення ВПО. Водночас, навіть особи, офіційно зареєстровані як ВПО, можуть стикатися з обмеженнями та перешкодами, пов'язаними з отриманням пенсії. Відповідно до статті 47 згаданого Закону “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”<sup>15</sup>, пенсія виплачується щомісяця за місцем фактичного проживання, зазначеним у заяві про її призначення. Однак ПФУ вважає посвідчення ВПО єдиним відповідним доказом фактичного місця проживання ВПО. Водночас, відповідно до статті 4 Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”<sup>16</sup>, посвідчення ВПО підтверджує виключно факт переміщення, а не місце проживання, що відповідає Керівним принципам ООН з питань внутрішнього переміщення. Місце проживання може бути підтверджене іншими документами, наприклад, довідкою місцевої влади, угодою про найм житла тощо. Свідоцтво про статус ВПО не повинно створювати додаткових перешкод для громадян України у доступі до пенсії відповідно до законодавства України.

## Рекомендації

Верховна Рада та Уряд України повинні:

- 3.1. Прийняти закон, що дозволить мешканцям НПУТ отримувати пенсії без необхідності реєструватися в якості ВПО (наприклад, законопроект № 2083-д);
- 3.2. Не вимагати реєстрацію в якості ВПО як умову для реалізації права на пенсію;
- 3.3. Визначити процедуру і план розстрочки виплати накопиченої заборгованості з пенсій з виділенням необхідного фінансування (зміни до Закону «Про державний бюджет України»);
- 3.4. Розробити та прийняти зміни до Закону № 1058 та відповідних підзаконних актів про альтернативні способи верифікації для немобільних пенсіонерів, які проживають на НПУТ. Це може бути першим кроком до того, щоб дозволити цим особам отримувати свої пенсії за допомогою послуг електронного банкінгу та / або нотаріальних он-лайн послуг, надання дозволу третім особам отримувати їхні пенсії та / або інші можливі альтернативні варіанти;

<sup>15</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text>

<sup>16</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>

НА ЛІНІЇ  
ЗІТКНЕННЯ

3.5. Виділити необхідні ресурси для створення комплексної програми соціального захисту, адаптованої до потреб людей з урахуванням їх розмаїття.

#### 4. Реформа системи медичних послуг

У 2015 році Уряд України ініціював комплексне реформування системи охорони здоров'я країни з метою її оптимізації, покращення показників стану здоров'я населення та усунення корупційних ризиків. Ідея полягала в модернізації застарілої системи надання послуг, підвищенні її ефективності та покращенні доступу до медичної допомоги належної якості. Всеохоплююча стратегія полягала в тому, щоб зосередитись насамперед на фінансовому реформуванні системи охорони здоров'я для стимулювання змін у наданні послуг та використанні цифрових рішень як їх прискорювачів. Реалізація медичної реформи в районах Донбасу, постраждалих від конфлікту, є особливо складною, а процеси децентралізації поглибили ці проблеми.

З початку пандемії в березні 2020 року вразливість населення у районах, постраждалих від конфлікту, значно зросла. Поточні карантинні обмеження ще більше ускладнюють доступ населення до медичних послуг. Громадський транспорт та дорожня інфраструктура, коли вони наявні, перебувають у поганому стані, в деяких населених пунктах відсутні аптеки. Майже 21% людей зазначають, що їхній дохід зменшився за період карантину і вони змушені економити на сфері охорони здоров'я. Поряд з цим, наразі тривають процеси децентралізації та перерозподіл бюджетних коштів між територіями і багато населених пунктів залишилися без фінансування медичних послуг та перспектив майбутнього надання первинної медико-санітарної допомоги. Враховуючи, що 38% місцевого населення становлять люди похилого віку з дуже низьким рівнем доходу, їхній доступ до мінімального медичного лікування перебуває під загрозою. Згідно зі статистичними даними, понад 65% людей похилого віку страждають на НЗХ (незаразні хвороби), більшість з них мають хронічні захворювання, такі як цукровий діабет, гіпертонія тощо. Більше того, 79% людей зазначають, що ліки є надто дорогими для них і 21%<sup>16</sup> скаржаться на велику відстань до аптек. За даними ООН, середньомісячний дохід на Донбасі становить менше 4000 грн., тоді як загальна сума витрат населення на медичне обслуговування становить 2085 грн., тобто понад 50% доходу.

Серед основних проблем у районах, постраждалих від конфлікту: недостатня обізнаність населення про державні гарантії у галузі охорони здоров'я та реформу охорони здоров'я загалом, а також про механізми захисту своїх прав. Це особливо стосується сільського населення поблизу ЛЗ. Люди повідомляють, що не розуміють роль сімейних лікарів та їхні обов'язки. У деяких населених пунктах пацієнти спілкувалися зі своїм сімейним лікарем лише під час підписання декларації (контракту) без подальших обстежень, хоча стан їх здоров'я вимагає постійного медичного догляду. Багато пацієнтів не знають про перелік гарантованих послуг та безкоштовних ліків. Ситуація пацієнтів з вадами слуху та мовлення є особливо складною. Отже, комунікація між медичним закладом та пацієнтом є справжньою




**НА ЛІНІЇ  
ЗІТКНЕННЯ**

проблемою. Згідно з численними повідомленнями медичних працівників, велика кількість людей звертається за медичною допомогою лише у складних випадках або на пізніх стадіях захворювання, особливо раку та ІПСШ.

Процес децентралізації виявив непослідовність заходів щодо зменшення ризиків та усунення прогалин у політиці, пов'язаних з перехідним періодом: закриття медичних закладів та відсутність їх стабільного фінансування додалися до вже існуючих проблем, таких як необхідність їхати до медичних закладів у населених пунктах, розташованих на великій відстані, поганий стан доріг, існування безпекових ризиків тощо. Особливо гостро ці проблеми стосуються сільських районів та ізольованих населених пунктів вздовж ЛЗ (машини швидкої допомоги не мають доступу до певних населених пунктів, а в деяких випадках їм перешкоджають військові).

Поблизу ЛЗ, особливо в сільській місцевості, аптеки можуть не працювати і людям потрібно подорожувати, щоб придбати необхідні ліки. Люди повідомляють про обмежений доступ до державної програми «Доступні ліки». За даними організації «Лікарі світу», лише 47% ліцензованих аптек беруть участь у цій програмі та лише в декількох населених пунктах.

У Донецькій та Луганській областях бракує медичного персоналу (від 40% до 20% потреб не задоволені, залежно від населеного пункту). Близько 60% лікарів первинної ланки – це особи передпенсійного та пенсійного віку. Деякі населені пункти взагалі не охоплені послугами сімейного лікаря. Важко запроваджувати послуги телемедицини, забезпечувати рівний доступ до якісних медичних послуг та отримувати спеціалізовані консультації від спеціалістів. Це пов'язано з неможливістю людей отримати доступ до онлайн системи запису на прийом внаслідок поганого Інтернет-зв'язку, відсутності електронних пристроїв та низького рівня підготовки медичного персоналу у частині використання технологічного обладнання.

## Рекомендації

Міністерству охорони здоров'я у координації з обласними державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування та цивільно-військовими адміністраціями слід:

- 4.1. Утриматися від скорочення закладів первинної медико-санітарної допомоги у Луганській та Донецькій областях в умовах конфлікту;
- 4.2. Встановити додатковий коефіцієнт для закладів охорони здоров'я, розташованих у сільській місцевості поблизу лінії зіткнення;
- 4.3. Забезпечити виконання постанови Кабінету Міністрів № 468, виділивши додаткові кошти для забезпечення надбавки для працівників закладів охорони здоров'я, розташованих поблизу ЛЗ;


**НА ЛІНІЇ  
ЗІТКНЕННЯ**

4.4. Створити державну та місцеві програми стимулювання працевлаштування та залучення спеціалістів з числа медичного персоналу, зокрема молодих, у сільські райони Луганської та Донецької областей (надання житла тощо).

## 5. Інтеграція внутрішньо переміщених осіб (ВПО)

У жовтні 2020 року ВПО вперше мали змогу проголосувати під час місцевих виборів в Україні. Серед інших позитивних прикладів національної політики щодо ВПО є впровадження механізму компенсації за знищене майно, житлові програми, полегшення доступу до певних послуг, зокрема в онлайн форматі. Національна стратегія у сфері прав людини на 2021-2023 роки<sup>17</sup> була затверджена Президентом України 23 березня

2021 року з окремим розділом, присвяченим ВПО, незважаючи на відсутність довготривалих рішень для цієї категорії осіб. 23 червня 2021 року Уряд затвердив оновлений План дій з реалізації цієї Стратегії.

Стратегія інтеграції ВПО та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року, затверджена Урядом України в 2017 році, є застарілою, але розробка та прийняття нового документу все ще триває станом на 8 липня 2021 року. Така затримка негативно впливає на планування та реалізацію політики інтеграції на регіональному рівні (жодна область не прийняла конкретної програми інтеграції ВПО).

ВПО нерідко скаржаться на те, що вони не залучаються до життя приймаючої громади і місцева влада ставить до них як до сторонніх осіб - не членів цієї громади<sup>18</sup>. Лише 20% інструментів демократії участі є повністю доступними для ВПО, 40% можуть мати перешкоди на шляху їх впровадження, а 40% є недоступними<sup>19</sup>. Такі механізми місцевої демократії, як звернення громадян та доступ до засідань колегіальних органів є доступними без обмежень, оскільки це визначається Конституцією та законами України на національному рівні. Однак, коли йдеться про місцевий рівень, у багатьох випадках ВПО, зокрема жінки та сексуальні меншини, стикаються з перешкодами щодо участі у формуванні політики, пов'язаними з місцем їх реєстрації (вони можуть бути зареєстровані в інших громадах, наприклад, на НПУТ).

## Рекомендації

<sup>17</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021#Text>

<sup>18</sup> Взаємозв'язок гуманітарної допомоги, розвитку та миробудування (НДР Nexus) і залучення громадськості до процесу ухвалення рішень на місцевому рівні у Донецькій та Луганській областях. Організація "Людина в біді" в Україні; Ганна Медведева; 2021 рік.

<sup>19</sup> Аналіз інструментів місцевої демократії. Група впливу, 2020 рік.


**НА ЛІНІЇ  
ЗІТКНЕННЯ**

### Національні, регіональні та місцеві органи влади України повинні:

- 5.1. Створювати у своїй структурі дорадчі органи з належним включенням та участю ВПО, жінок та сексуальних меншин як у Донецькій та Луганській областях, так і за їх межами;
- 5.2. Сприяти, в політиці та у правозастосовній практиці, щоб ВПО мали змогу бути мешканцями відповідної громади та належати до неї, а також робити внесок в її розвиток;

### Верховна Рада повинна:

- 5.2. Прийняти нову редакцію Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» для запровадження механізмів участі та представництва ВПО, жінок та сексуальних меншин;

### Уряд України повинен:

- 5.3. Затвердити у найкоротший строк нову Стратегію інтеграції ВПО на 2021–2023 роки та забезпечити розробку та затвердження Плану дій з її реалізації;
- 5.4. Передбачати відповідні видатки у Державному бюджеті України на інтеграційні заходи.

## **6. Цифрова трансформація публічного управління**

Цифрова трансформація України є одним з головних пріоритетів українського уряду і відображена в Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки<sup>20</sup>. Документ наголошує на необхідності підвищення цифрової грамотності населення та спрямований на забезпечення впровадження публічних послуг через Єдиний державний веб-портал електронних послуг “Портал Дія”. Цифровізація управління створила певні можливості для ВПО: тепер вони можуть отримати посвідку ВПО та подати заяву на отримання пільгового іпотечного кредитування онлайн; інші майбутні нововведення включають онлайн реєстрацію для отримання фінансової допомоги на оплату житла, дистанційну ідентифікацію, подання заяви на виділення тимчасового соціального житла та отримання грошової компенсації за зруйноване житло<sup>21</sup>. Мешканцям НПУТ було надано можливість користуватись онлайн-сервісом «Малюток» для реєстрації народження своїх дітей. У той же час мешканці, які мешкають у віддалених районах та поблизу ЛЗ, продовжують стикатися з проблемами доступу до Інтернету через відсутність сучасної інфраструктури.

<sup>20</sup> [Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695.](#)

<sup>21</sup> [Снавер Сейтхалілев: «Переведення публічних послуг в електронну форму для ВПО є важливим чинником їх інтеграції в громади».](#) Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій. 2021 рік.

**НА ЛІНІЇ  
ЗІТКНЕННЯ** 

На тлі всебічної цифровізації публічного управління, низька якість покриття Інтернетом та зв'язку в сільських та віддалених районах Донецької та Луганської областей залишається без належного реагування. Ця проблема ставить під загрозу доступ населення до державних послуг та можливість застосовувати інструменти місцевої демократії. Більш того, дана ситуація може посилити існуючий розрив в розвитку між сільськими, віддаленими та наближеними до ЛЗ територіями та рештою територій Донецької та Луганської областей. Тим часом проєкт Стратегії економічного розвитку Донецької та Луганської областей лише стисло окреслює необхідність розширеного охоплення цих територій широкосмуговим доступом до мережі Інтернет. Кабінет Міністрів України у 2021 році реалізував програму надання державних субвенцій громадам, які потребують доступу до Інтернету, однак відповідна інформаційна кампанія не була достатньо широкою, інклюзивною, а програма мала обмеження в часі (до червня 2021 року).

## Рекомендації

### Уряд України має:

- 6.1. Забезпечити покриття Інтернетом віддалених та наближених до ЛЗ районів, як шлях до забезпечення належного управління в Донецькій та Луганській областях та відповідно до Стратегії економічного розвитку;
- 6.2. Поширити систему страхування військово-політичних ризиків, запропоновану концепцією згаданої Стратегії економічного розвитку Донецької та Луганської областей, на об'єкти цифрової інфраструктури з метою покращення ділового клімату в регіоні;
- 6.3. Продовжити та розширити державну програму Інтернет субвенцій для місцевих громад та зробити критерії участі у процесі подання заявок адаптованими до потреб цих громад.

## 7. Наскрізні рекомендації:

### Уряд та Верховна Рада України повинні:

- 7.1. Враховувати особливості та проблеми територій, постраждалих від конфлікту, під час впровадження ключових реформ та надавати їм додаткову підтримку (фінансування, навчання тощо);
- 7.2. Удосконалити національне законодавство у сфері гуманітарної допомоги, зокрема Закон «Про гуманітарну допомогу», Податковий кодекс та відповідні підзаконні акти, в тісній консультації з місцевими, національними та міжнародними суб'єктами гуманітарної діяльності;

**НА ЛІНІЇ  
ЗІТКНЕННЯ** 

7.3. Забезпечити сприятливе середовище для діяльності гуманітарних організацій з метою забезпечення кращого захисту та допомоги населенню, постраждалому внаслідок конфлікту;

7.4. Визначити в якості пріоритету координацію з місцевими та міжнародними партнерами з питань гуманітарної допомоги та розвитку у відповідності до стратегічного напрямку для Східної України, заснованого на взаємозв'язку гуманітарної допомоги, розвитку та миробудівництва;

Донецька та Луганська обласні державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та військово-цивільні адміністрації мають:

7.4. Сприяти та посилити співпрацю між місцевими неурядовими постачальниками послуг і місцевими органами самоврядування, військово-цивільними адміністраціями;

7.5. Зробити процес регіонального стратегічного планування, підготовки бюджету та планування надання соціальних послуг та розвитку інфраструктури інклюзивним із залученням громадян та громад, включаючи ВПО, жінок, сексуальних меншин, людей з особливими потребами та інших категорій осіб;

7.6. Створити і розвивати простір для спілкування та діалогу між громадянським суспільством і високопосадовцями з питань, що становлять суспільний інтерес, таких як соціальний захист, навколишнє середовище, інвестиції та економічне зростання, водна інфраструктура тощо;

Міжнародні партнери України з питань гуманітарної діяльності та розвитку повинні:

7.7. Сприяти зміцненню місцевого громадянського суспільства, неурядових організацій, а також постачальників послуг у Луганській та Донецькій областях;

7.8. Сприяти довгостроковому плануванню та координації на всіх рівнях управління, особливо із застосуванням підходу «знизу вгору», орієнтованого на інтереси громад;

7.9. Забезпечити багаторічне, гнучке фінансування гуманітарних потреб та потреб розвитку у відповідності до принципів взаємозв'язку між гуманітарною допомогою, розвитком і миробудівництвом для східної України.