

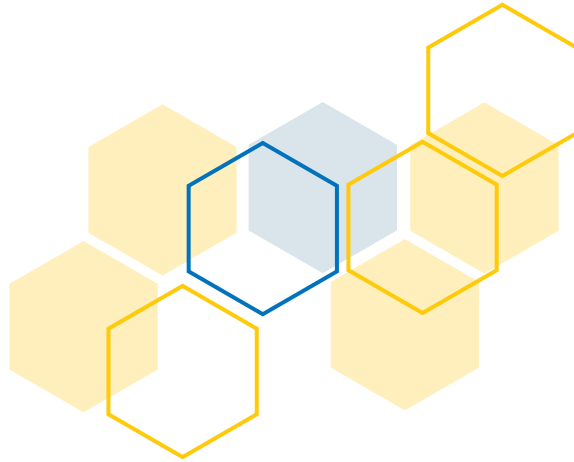


# ЗВІТ

## ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ АНАЛІЗУ ПРОБЛЕМ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

2017-2018





## **ЗВІТ**

### **ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ АНАЛІЗУ ПРОБЛЕМ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ**

У рамках проекту «Подолання соціальних наслідків конфлікту на Донбасі та незаконної анексії Криму за допомогою державних структур в Україні та громадянського суспільства» (програма «Радник з питань ВПО»), який реалізується канадською неурядовою організацією «Stabilization Support Services» за фінансової підтримки Уряду Великої Британії, було проведено аналіз проблем внутрішньо переміщених осіб (далі - ВПО) в об'єднаних територіальних громадах (далі - ОТГ) та перспектив їх розв'язання в контексті реформи децентралізації.

Мета аналізу: визначити перспективи інтеграції ВПО в ОТГ з урахуванням політики децентралізації під час розробки стратегічного плану інтеграції ВПО та розробити подальші рекомендації.

Компоненти проведеного аналізу:

1. Аналіз нормативно-правової бази щодо зазначеного кола питань.
2. Аналіз звернень працівників системи соціального захисту та ВПО до радників Програми у жовтні-грудні 2017 щодо проблемних питань реалізації прав ВПО, які мешкають у населених пунктах, що входять до складу ОТГ.
3. Місячна звітність радників з питань ВПО за жовтень-грудень 2017.
4. Аналіз вторинних даних соціологічних досліджень щодо децентралізації влади.

За результатами аналізу підготовлено звіт, у якому узагальнено ключові проблеми ВПО в приймаючих громадах, перспективи інтеграції ВПО в ОТГ, можливості врахування політики децентралізації під час розробки стратегічного плану інтеграції ВПО.

Було розглянуто досягнення і проблеми ОТГ щодо інтеграції ВПО, здатність реалізувати політику соціального захисту ВПО та сприяти їх інтеграції; участь громадян у здійсненні влади у своїх громадах та їхню оцінку поточних результатів реформи.

Представлено ключові рекомендації, розроблені радниками та експертами програми «Радник з питань ВПО» (далі - Програма).

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
I. ПРОЦЕС ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....	6
II. ПОТОЧНА СИТУАЦІЯ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ.....	7
III. ВПО ЯК ЛЮДСЬКИЙ ПОТЕНЦІАЛ РОЗВИТКУ ГРОМАД.....	9
IV. РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	11
ВИКОРИСТАНІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ.....	15

### СКОРОЧЕННЯ (У ПОРЯДКУ ПОЯВИ У ТЕКСТІ):

ВПО	– внутрішньо переміщені особи
ОТГ	– об'єднані територіальні громади
Програма	– Програма радників з питань внутрішньо переміщених осіб
ТГ	– територіальні громади
ВРУ	– Верховна Рада України
НПА	– нормативно-правові акти
КМУ	– Кабінет Міністрів України
ОСН	– органи самоорганізації населення
ОДА	– обласна державна адміністрація

## ВСТУП

ВПО несуть в собі великий потенціал для приймаючих громад. Але за умови, що вони матимуть можливість його реалізувати. Для цього їм потрібно бути залученими до життя ОТГ, необхідні рівні права та рівний доступ до ресурсів.

Одна з найбільших проблем - відсутність переселенців в реєстрі мешканців територіальних громад (далі – ТГ). ВПО потрапляють в реєстр лише у тому випадку, якщо змінили тимчасове перебування в громаді на довготривале, тобто здобули житло, зареєструвалися тощо. Але це залишається недосяжною мрією для багатьох. На тих, хто не в реєстрі, не планують основних державних субвенцій. Крім того, переселенці обмежені у виборчих правах: на місцевих виборах, де визначають керівництво громад, вони можуть балотуватися, але не обирати. Аналіз показав, що жоден із законів України, які регламентують діяльність ТГ, не містить положень з питань задіяння ВПО в життєдіяльності громад.

Для залучення ВПО як ресурсу ТГ необхідні термінові зміни та доповнення до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>1</sup>, «Про добровільне об'єднання територіальних громад»<sup>2</sup>, «Про співробітництво територіальних громад»<sup>3</sup>, а також до положень, які регламентують взаємодію ВПО та ТГ як суб'єктів суспільних відносин.

Права та можливості переселенців в ОТГ мають бути закріплені у «Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 р.»<sup>4</sup>, при формуванні Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України<sup>5</sup>, а також під час реалізації законодавства України про ТГ.

<sup>1</sup> Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

<sup>2</sup> Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

<sup>3</sup> Закон України «Про співробітництво територіальних громад»: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

<sup>4</sup> Стратегія інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/909-2017-%D1%80#n8>

<sup>5</sup> Розпорядження КМУ №892-р від 31 серпня 2016 р. «Про схвалення Концепції Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України»: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/892-2016-%D1%80>

## І. ПРОЦЕС ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Децентралізація управління є однією з ключових реформ, які проводять в Україні упродовж кількох останніх років. Її основний сенс полягає в передачі значної частини адміністративних повноважень і фінансових ресурсів із центрального (урядового) щабля на рівень органів місцевого самоврядування.

Завдання реформи – створити умови для розвитку громад та наблизити послуги до людей шляхом формування заможних громад, передачі їм більшої частини повноважень та чіткого розмежування функцій між рівнями управління. Також реформа гарантує належне ресурсне забезпечення місцевого самоврядування. За результатами реформи територіального устрою в Україні має бути сформовано три рівні місцевого самоврядування: область (або регіон), район і громада, що складається з кількох об'єднаних населених пунктів.

Від самого початку реформа вийшла за часові рамки, визначені планом її втілення. Станом на сьогодні Конституція України не передбачає існування такої адміністративно-територіальної одиниці, як ОТГ, що змушує їх функціонувати у статусі нині діючих сільських, селищних або міських рад.

Спроба внесення змін до Конституції України до кінця 2014 року виявилася невдалою: Верховна Рада України (далі – ВРУ) не встигла розглянути до осінніх виборів законопроект<sup>6</sup>, запропонований Президентом, і його було знято з розгляду.

Внесення змін до Конституції України викликало значний супротив. В рамках Комплексу заходів виконання Мінських угод<sup>7</sup>, підписаного 12 лютого 2015 року, Україна взяла на себе зобов'язання провести до кінця 2015 року децентралізацію з урахуванням особливостей окремих районів Донецької та Луганської областей, узгоджених з представниками цих районів. Цей пункт заходів наткнувся на супротив громадськості, що вилилося в силове протистояння під стінами парламенту 31 серпня 2015 року у день голосування за внесення змін у першому читанні. З огляду на всі ці обставини, внесення змін до Конституції відклали на невизначений термін.

2015 року був ухвалений Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який регулює низку питань, пов'язаних із децентралізацією. У даному законі зазначено, що держава підтримує утворення територіальних громад сіл, селищ, міст шляхом надання ОТГ коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури. Для цього громада має надати план соціально-економічного розвитку. Проекти перспективних планів були розроблені 2015 року, однак протягом двох років запланованих результатів не досягнуто. Це свідчить про наявність викликів для децентралізації.

Наразі, чимало проблем виявлено у сфері законодавчого забезпечення участі громад у прийнятті рішень. Чинні закони фрагментарно і лише в загальних рисах регламентують діяльність головних «споживачів» реформи. Локальна нормативна база ТГ ще тільки створюється, ані обласні ради, ні обласні державні адміністрації не приділили належної уваги нормативно-методичному забезпеченню процесів об'єднання ТГ. Майже половина видів локальних нормативно-правових актів (далі - НПА), що мають регулювати питання участі громадськості в управлінні, у ТГ взагалі відсутні.

<sup>6</sup> Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (щодо децентралізації влади): [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)

<sup>7</sup> Повний текст документу «Комплекс заходів виконання Мінських угод»: <https://www.unian.ua/politics/1043303-opublikovano-povniy-tekst-dokumenta-normandskoji-chetvirki-foto.html>

## II. ПОТОЧНА СИТУАЦІЯ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

Скоординованість дій та зусиль органів місцевого самоврядування ОТГ, громадських організацій, освітніх і наукових установ мали б мінімізувати ризики, виникненню яких сприяла реформа. Проте, на жаль, у сучасних умовах вони виступають радше конкурентами за фінансові ресурси державного бюджету, а також за доступ до грантових коштів міжнародних неурядових організацій, аніж союзниками у процесі інституціоналізації реальних змін в ОТГ.

Передусім у цьому контексті радники Програми відзначають невідповідну вимогам часу інституційну активність і рівень розвитку агенцій місцевого розвитку ОТГ. Це спричинено як кадровими проблемами, так і відсутністю стратегічного планування у більшості нинішніх керівників таких громад. Підтвердженням цьому може слугувати факт неспроможності вказаних громад координувати зусилля для відстоювання власних інтересів, наприклад, шляхом запровадження регулярних комунікацій між собою або створення спільних інституцій.

Місцеве населення у свою чергу також ставиться до реформи децентралізації з певною пересторогою. Зокрема, дані соціологічного дослідження «Децентралізація очима населення»<sup>8</sup>, яке проводилось у Запорізькій, Донецькій та Луганській областях в квітні-травні 2017 року демонструють, що основними побоюваннями населення щодо реалізації реформи децентралізації є: відсутність змін – 11,3%; погіршення ситуації в цілому – 10,9%; закриття об'єктів соціальної інфраструктури – 8,6%. При чому більшість опитаних (68,8%) зазначили, що на їх думку реформа децентралізації запроваджується повільними або дуже повільними темпами.

Водночас опитані жителі Донецької та Луганської областей у липні 2017 року (за даними Фонду «Демократичні ініціативи» ім. І. Кучеріва<sup>9</sup>) зазначили, що 49,6% підтримують розширення повноважень і збільшення ресурсів органів місцевого самоврядування в рамках реформи децентралізації.

За результатами експертного опитування<sup>10</sup> щодо проблем ВПО та їх інтеграції у приймаючі громади, проведеного Інститутом економіки та промисловості НАН України в жовтні-листопаді 2016 року, найскладнішими проблемами ОТГ виявилися надмірні навантаження на відділи соціального захисту (50,7%) та пенсійні фонди (42,1%); а також проблема забезпечення переселенців житлом (46,7%). Також оскільки значна частина ВПО є особами працездатного віку, і приїхали вони разом із дітьми, то у громадах зросло навантаження на освітні та дошкільні (41,4%), а також медичні (30,3%) установи.

Для самих ВПО обставини вимушеного переселення стали причиною різкого зниження рівня матеріального добробуту, і багато хто зі статусу «матеріально забезпечених» перейшов у статус «нових (раптово) бідних». Тому, на думку радників Програми, перевагами ВПО при інтеграції в громади стануть можливості підвищити рівень життя і вийти зі статусу «нових бідних».

Державна політика відносно ВПО зберігається на рівні «ручного управління». Не створені та поки що не створюються дієві інституціональні механізми інтеграції ресурсів ВПО у ТГ. Серед проблемних аспектів реалізації прав ВПО в ОТГ експерти Програми виділили два основних:

1) **Адміністративна реорганізація.** У зв'язку із створенням ОТГ, наявні в її складі адміністративні органи мають пройти процедуру реорганізації. А якщо таких органів не існувало,

<sup>8</sup> Звіт за результатами соціологічного дослідження «Децентралізація очима населення», що проводилось у Запорізькій, Донецькій, Луганській областях у період з квітня по травень 2017 року за фінансової підтримки Проекту ЄС/ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду-III»: <https://issuu.com/mlsgroup/docs/decentralization>

<sup>9</sup> Опитування в Луганській і Донецькій областях (на контрольованих територіях) проведене Фондом «Демократичні ініціативи» імені І. Кучеріва (із залученням мережі фірми «Ukrainian Sociology Service») у липні 2017 року: <http://dif.org.ua/article/gromadska-dumka-naselennya-donbasu-lipen2017>

<sup>10</sup> Звіт про науково-дослідну роботу «Вплив ВПО на розвиток територіальних громад: наявні та перспективні можливості»: [http://iep.donetsk.ua/uch\\_sovet/contents/23\\_12\\_2016/Zvit\\_Antonyuk.pdf](http://iep.donetsk.ua/uch_sovet/contents/23_12_2016/Zvit_Antonyuk.pdf)

то їх потрібно створити та навчити фахівців, які будуть опікуватись даним питанням, або ж домовитися про надання послуг органами, які існують в інших громадах, за умови підписання про це договору. Реорганізація потребує як фінансових витрат, так і певного часу. Будь-яке зволікання в цьому питанні означає, що ВПО не можуть отримати передбачений державою соціальний захист та реалізувати свої права. Зокрема, отримати передбачену довідку ВПО, яку видають структурні підрозділи з питань соціального захисту населення.

**2) Виборче право.** ВПО залишаються осторонь виборчого процесу місцевих громад, у яких вони проживають уже більше трьох років. ВПО мають право брати участь у виборах Президента України та народних депутатів до ВРУ. Але не можуть голосувати на місцевих виборах, що є дискримінацією в одному з основних прав громадян України. ВПО входять до міської громади, працюють або навчаються на території міста, сплачують місцеві податки і збори, або в інший спосіб підтримують місто та його мешканців, однак на місцевих виборах мають право лише балотуватися і бути обраними на відповідні виборчі посади в органах міського самоврядування (міського голову, депутата міської ради). Загалом цю проблему можна врегулювати за допомогою ухвалення проекту Закону №6240 «Про внесення змін до деяких законів України (щодо виборчих прав ВПО та інших мобільних всередині країни громадян)»<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни громадян)»: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61425](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61425)

### III. ВПО ЯК ЛЮДСЬКИЙ ПОТЕНЦІАЛ РОЗВИТКУ ГРОМАД

Станом на 22 січня 2018 року Міністерство соціальної політики України поставило на облік 1 492 851 вимушеного переселенця із зони бойових дій на Донбасі та анексованого Криму. Загальна кількість утворених ОТГ в Україні на січень 2018 року становить 698 з кількістю населення 6 107 640 осіб.

Говорячи про процес переміщення, часто мається на увазі виключно переїзд та отримання довідки про підтвердження статусу, однак радники зазначають, що поза увагою залишається факт того, що при переміщенні, особа втрачає не лише соціальні зв'язки, але й доступ до джерел існування. З моменту переїзду від ВПО очікують, що вони самостійно за рахунок наявних ресурсів винаймають житло на тривалий термін, зареєструються та зможуть пройти всі процедури без соціальної підтримки.

Однак витрати та значні незручності через вимушене переселення можуть бути компенсовані значними перевагами, які забезпечить інтеграція ВПО до ОТГ. Головною перевагою для ВПО, на думку експертів Програми, може стати можливість відмовитись від статусу та реалізувати свої права на рівні з іншими громадянами. Однак зараз такий підхід неможливий через блокування таким особам доступу до більшості соціальних та адміністративних послуг. Включення ВПО у громади забезпечить можливість їх участі в управлінні на місцевому рівні, підвищить їхню соціальну захищеність. Повноцінна інтеграція ВПО може мати позитивні соціально-політичними наслідки, зокрема зростання довіри переселенців до органів влади.

Також радники підкреслюють, що висока соціальна активність і самоорганізація ВПО потребують підтримки на рівні ТГ, які їх прийняли. Подолання конфліктів і розбіжностей у процесі інтеграції ВПО в громади потрібно мінімізувати спільними зусиллями цих суб'єктів на основі соціального діалогу та конструктивної взаємодії, зміцнення соціальних зв'язків і комунікацій, подолання соціокультурних суперечностей, створення соціального капіталу.

Підсумовуючи досвід трирічного масового вимушеного переселення громадян зі східних регіонів України та Криму, слід констатувати, що відбулося істотне зміщення акцентів зі сприйняття ситуації як тимчасової на постійну. Стратегії «гасіння пожежі» змінилися довгостроковими стратегіями залучення ВПО у життя та діяльність місцевих громад. ВПО мають високий потенціал, що ставить завдання їх залучення та використання як ресурсу розвитку громади, регіону, країни. Економічна, трудова, підприємницька активність ВПО має підтримуватися, закріплюватися та використовуватися в процесі їхньої інтеграції.

Для приймаючої громади залучення ВПО, на думку експертів Програми, буде сприяти значній активізації підприємницької діяльності, зростанню якості та кількості трудового потенціалу та розвитку споживчого ринку. Водночас буде відбуватися стимулювання розвитку громад завдяки допомозі неурядових організацій та посилення соціальної активності за рахунок громадських активістів із переселенців. Також буде відбуватися збільшення надходжень до місцевого бюджету за рахунок податків і зборів із ВПО. Незаперечною перевагою за умов децентралізації управління є приплив переселенців у нечисленні громади, що дасть можливість підсилити їх, зміцнити та зробити більш заможними.

Наразі, перешкодою для соціальної та політичної активності ВПО є обмеження їхніх прав і свобод порівняно з постійним місцевим населенням (позбавлення їх виборчих прав, дискримінаційний характер контролю місця проживання, обмеження вибору банківської установи при одержанні пенсій і допомоги тощо). Також радники Програми зазначають, що залишається неврегульованою проблема забезпечення базових потреб ВПО на рівні державних соціальних стандартів і державних соціальних гарантій.

Зокрема, як зазначають у своїх звітах експерти Програми, однією з найбільших проблем є відсутність переселенців в реєстрі мешканців ТГ. На тих, хто не є в реєстрі, не плануються основні державні субвенції:



1) **Освіта.** В ОТГ будуть створювати освітні округи - об'єднання навчальних закладів, закладів культури, фізичної культури тощо. Фінансування опорного закладу, його філії здійснюється його засновником або уповноваженим ним органом. Частково видатки на освіту можна покрити за рахунок субвенції. Її розподіл визначається формулою «на учня». Тобто бюджет школи залежить від кількості дітей, які в ній навчаються. Відповідно до змін до постанови «Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам», внесених Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) 14 лютого 2017 року<sup>12</sup>, держава зараз забезпечує лише заробітну плату педагогам, а інші витрати – на кшталт комунальних послуг та утримання технічного персоналу – ляжуть на плечі місцевих бюджетів.

2) **Медицина.** В ОТГ будуть створювати госпітальні округи (функціональне об'єднання закладів охорони здоров'я, розміщених на відповідній території, що забезпечує надання вторинної медичної допомоги населенню такої території). Джерелом фінансування розробленого госпітальним округом багаторічного плану розвитку можуть бути місцеві бюджети ТГ, недержавні інвестиції, спонсорські та благодійні внески, кошти міжнародної допомоги та інші джерела, не заборонені законодавством України. За відсутності коштів у місцевому бюджеті деякі проблеми могла б розв'язати державна субвенція на медицину. Наразі відповідно до законодавства медичну субвенцію спрямовують місцевим бюджетам для оплати поточних видатків закладів охорони здоров'я. Однак тепер у переліку таких поточних видатків не згадують оплату комунальних послуг та енергоносіїв.

3) **Інфраструктура, житлово-комунальне господарство.** Міська громада має право володіти, користуватися та розпоряджатися комунальною власністю у місті. 7 червня 2017 року на засіданні Уряду було схвалено проект постанови КМУ «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад»<sup>13</sup>. Кошти субвенції розподіляють між бюджетами ОТГ пропорційно до площі та кількості сільського населення з однаковою вагою обох цих факторів. На 2018 рік у проект Державного бюджету закладено 1,9 млрд грн. на реалізацію проектів інфраструктурної субвенції, проте зросла й кількість ОТГ, відповідно, наступного року кожна громада отримає ще менше ресурсу на врегулювання своїх нагальних проблем.

Зміна тимчасового перебування ВПО на тривале в місцях переселення, на думку експертів Програми, є підставою для правового оформлення відносин із ТГ. Довгостроковість перебування ВПО у місцях переселення потребує формування та реалізації спеціальної державної програми інтеграції переселенців.

На сьогодні жоден із законів України, які регламентують діяльність ТГ, не містить положень щодо залучення ВПО до життєдіяльності громад. Законодавство про місцеве самоврядування визначає за змістом своїх положень забезпечення ефективного використання всіх видів ресурсів, зокрема трудових, що прямо стосується ВПО. Радники зазначають, що в реалізації повноважень щодо розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (або надання послуг) перевагу доцільно віддавати ВПО та регламентувати це в правовому полі. Здійснення повноважень у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, культури, земельних відносин, будівництва житла, утворення цільових фондів допомоги, має прямий стосунок до реалізації потреб та інтересів ВПО і є обов'язковою функцією ТГ.

<sup>12</sup> Постанова КМУ №94 від 14 лютого 2017 р. «Про внесення змін до Порядку та умов надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам»: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/94-2017-%D0%BF/paran2#n2>

<sup>13</sup> Постанова КМУ №410 від 7 червня 2017 р. «Про внесення змін до Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад»: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/410-2017-%D0%BF/paran12#n12>

## IV. РЕКОМЕНДАЦІЇ

Радниками з питань ВПО та експертами Програми були розроблені наступні рекомендації та виділені шляхи досягнення успішної взаємодії ВПО та приймаючих громад.

### 1. Законодавчі зміни:

- Внесення змін та доповнень до законів України «Про місцеве самоврядування», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад», а також до положень, які регламентують взаємодію ВПО та ТГ як суб'єктів суспільних відносин, та у методичку формування спроможних територіальних громад;
- Внесення необхідних змін до Податкового кодексу, Закону України «Про концесії» для забезпечення можливості використання інноваційного та підприємницького потенціалу ВПО в розвитку територіальних громад.

### 2. Заходи підтримки на рівні держави:

- Створення умов для розвитку соціального підприємництва;
- Активізація чинних програм забезпечення населення доступним житлом та іпотечного кредитування для забезпечення житлом ВПО;
- Розробка державної програми сталого розселення ВПО з залученням фінансових ресурсів для розселення ВПО у депресивних районах;
- Забезпечення цільового виділення земельних ділянок для ВПО згідно з планами розвитку громад і територій для будівництва постійного житла з урахуванням потреб ВПО;
- Створення умов для самозабезпечення ВПО.

### 3. Участь та поінформованість:

- Використання і розвиток методів та інструментів активізації громади;
- Проведення різноформатних інформаційних кампаній;
- Використання проектів в сфері соціальної згуртованості;
- Використання бюджетів громад для підтримки інфраструктурних і культурних ініціатив, спрямованих на соціокультурний розвиток громад;
- Підвищення якості послуг шляхом залучення трудового та професійного ресурсу ВПО задля зниження ризиків децентралізації;
- Інформування ВПО та громади про можливості участі ВПО у програмах розвитку громад, співпрацю з представниками бізнесу і громадянського суспільства щодо всебічної підтримки інтеграції ВПО в територіальні громади, які їх приймають;
- Створення єдиної інформаційної бази даних ВПО та інтерактивної карти розміщення ВПО за районами та населеними пунктами (громадами), що включатиме узгоджені реальні та регулярні оновлювані дані про чисельність, міжрегіональні переміщення та соціально-економічні характеристики ВПО (рівень освіти, економічна активність, професійна структура, готовність до навчання й участі у громадських роботах);
- Наведення прикладів успішних історій об'єднання, економічних і соціальних позитивів, зростання соціальної згуртованості в громадах в зв'язку з появою ВПО.

### 4. Вдосконалення управління в ОТГ:

- Підвищення вмінь, знань та навичок менеджменту в об'єднаних громадах з адміністрування ресурсів і тендерних процедур;
- Збільшення здатності розробки конкурентних проектів для розвитку громади, підтримки ініціатив, підготовки методичних рекомендацій та методичного супроводу реформи, розвитку кооперації, а також центрів адміністративних послуг для зміцнення потенціалу громад (навчання, тренінги);

- Проведення комплексного навчання державних та посадових осіб задля ефективної імплементації нормативно-правових актів і постанов щодо ВПО;
- Підтримка активістів громади з числа ВПО;
- Організація групи взаємодопомоги з представників ВПО та громади для вирішення проблем життєзабезпечення ВПО та розвитку громади;
- Підтримка навичок активної частини громади з числа ВПО щодо методів контролю за формуванням і витрачанням бюджету громади, реалізацією проектів, розвитком місцевих ініціатив.

#### 5. Підвищення компетенцій громад:

- Коригування регіональних та місцевих програм громадянського суспільства щодо запровадження соціального замовлення на всі види соціальних послуг;
- Мобілізація соціальних ресурсів ВПО для вирішення конкретних проблем громади;
- Створення інфраструктури розвитку, підвищення спроможності розробки конкурентних проектів, визначення джерела ресурсного забезпечення життєдіяльності громади (забезпечення права власності на ресурси, які знаходяться на території самої громади);
- Формування банку соціальних ініціатив для включення ВПО в життєдіяльність громади, банку кейсів із технологіями реалізації соціальних проектів, створення соціальних підприємств.

#### 6. Формування ідентичності:

- Розвиток проектів формування нової ідентичності громади і політики спільної пам'яті, використавши інструменти для створення нової ідентичності (спільні організації, футбольні команди тощо);
- Підвищення компетенції громади щодо менеджменту соціокультурних проектів;
- Створення нової ідентичності громад, що сприятиме підвищенню цілісності громади і, як наслідок, її ефективності і конкурентоспроможності.

#### 7. Сприяння міжкультурному діалогу і комунікації:

- Підвищення компетенції місцевої влади щодо процесів менеджменту в сфері міжкультурного діалогу, особливо в багатонаціональних регіонах, з метою сприяння їхній інтеграції та кооперації шляхом проведення спеціальних навчальних проектів, підтримки ініціатив культурного розмаїття.

#### 8. Покращення консультування:

- Зменшення рівня недовіри до реформи, процесу об'єднання громад шляхом задіяння механізмів консультування, роз'яснень, зустрічей, обміну досвідом.

#### 9. Вдосконалення координації та планування:

- Чітке визначення і планування наступних етапів реформи з урахуванням потреб ВПО при доступі до ресурсів громад, інформування про них членів громади, зокрема, про синхронізацію реформи децентралізації з реформами в сфері охорони здоров'я, захисту довкілля, земельною реформою, реформами освіти та медицини;
- Координація діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, територіальної громади та ВПО для забезпечення включення ВПО у процеси розвитку громади.

Перш за все, ці рекомендації мають знайти місце в Плані реалізації Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселились із тимчасово окупованої території і районів проведення АТО в інші регіони України на період до 2020 р., при формуванні державної цільової Програми відновлення та розбудови миру на сході України, а також під час реалізації законодавства України про територіальні громади.

## 10. Проведення комплексного дослідження

10.1. Аналіз локальних НПА, прийнятих радами територіальних громад з найбільшою кількістю ВПО в Харківській, Дніпропетровській, Запорізькій, Донецькій та Луганській областях, які забезпечують участь громадськості у процесах об'єднання та розвитку, а саме таких НПА<sup>14</sup> як:

- Статут територіальної громади;
- Регламент ради ОТГ;
- Регламент виконавчих органів ради ОТГ;
- Порядок проведення громадського обговорення в процесі об'єднання ТГ;
- Порядок подання місцевої ініціативи;
- Порядок проведення консультацій із громадськістю;
- Порядок проведення консультативних опитувань;
- Положення про старосту;
- Положення про порядок створення та діяльності органів самоорганізації населення (далі - ОСН) – сільських комітетів;
- Типове положення про ОСН;
- Програма сприяння розвитку ОСН або Програма розвитку громадянського суспільства;
- Положення про консультативно-дорадчі органи ОТГ;
- Стратегія розвитку ОТГ.

10.2. Опитування представників територіальних громад: представників органів влади, місцевого населення, ВПО.

10.3. Аналіз Інтернет-ресурсів та інших засобів масової інформації, а саме:

- Сайтів обласних державних адміністрацій (далі – ОДА);
- Сайтів обласних рад;
- Сайту Офісу реформ КМУ<sup>15</sup>;
- Сайтів ОТГ (за наявності);
- Газет обласних ради та ОДА;
- Інших обласних газет (за наявності);
- Районних газет (за наявності).

10.4. Більш повно мають бути вивчені наступні аспекти:

- Інформування громадськості про мету, завдання та порядок об'єднання ТГ (за допомогою зборів мешканців, зустрічей з активом, публікацій у пресі, на сайтах місцевих органів влади).
- Діяльність місцевої влади щодо залучення громадськості, зокрема ВПО, до участі в житті громади (місцеві ініціативи, сприяння створенню ОСН, громадських організацій, залучення представників громадськості до складу робочих груп, громадського обговорення, підготовки і проведення сесій місцевої ради, вибори голови ОТГ, ради і старост).
- Проблеми, які виникали чи виникають у процесі об'єднання ТГ:
  - у сфері інформування громадськості (перекручування інформації окремими особами, недостатність інформування людей, нестача фахівців із конкретних питань);
  - у сфері нормативного забезпечення участі громадськості (відсутність або неякісність статутів ТГ, положень, регламентів діяльності ради ОТГ та її виконавчих органів);
  - у сфері розробки і реалізації Стратегії розвитку громади (в ОТГ немає Стратегії та

<sup>14</sup> Копії НПА для аналізу можуть бути отримані на основі надісланих запитів на інформацію та шляхом моніторингу офіційних сайтів.

<sup>15</sup> Офіс реформ КМУ: <http://reforms.in.ua/ua/storinka/ofis-reform-kmu>

її розробкою ніхто не займається; є неякісна, застаріла Стратегія; створювана Стратегія не враховує пропозицій громадян);

– у сфері розвитку окремих соціальних галузей (освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту, житлово-комунальних господарств, транспорту, благоустрою тощо);

– у сфері захисту прав та інтересів периферійних ТГ (представництво інтересів периферійних територій у раді ОТГ та її виконавчих органах через депутатів, старост, закладені у Статуті та Положеннях процедури погодження та узгодження питань);

– обрання та діяльність старост (чи в усіх приєднаних громадах обрано старосту, їхні повноваження, зміст Положення про старосту, особистості на посадах старост тощо).

- Здійснення громадського контролю за діяльністю влади ОТГ (наявність громадських організацій, ОСН, які здійснюють громадський контроль, та громадської експертизи, форми контролю, реакція місцевої влади).
- Допомога з боку громадських і донорських організацій (які зовнішні громадські організації та донорські організації допомагають ТГ у процесах об'єднання та розвитку).
- Інформація про найкращі практики об'єднання ТГ (інформація про найцікавіші досягнення у сфері реформи, зокрема, при об'єднанні громад, про людей – двигунів реформи тощо).

## ВИКОРИСТАНІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ:

1. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»:  
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»:  
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
3. Закон України «Про співробітництво територіальних громад»:  
<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
4. Положення про освітній округ, затверджене постановою КМУ № 777 від 27 серпня 2010 р.:  
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/777-2010-%D0%BF>
5. Постанова КМУ №410 від 7 червня 2017 р. «Про внесення змін до Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад»:  
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/410-2017-%D0%BF/paran12#n12>
6. Постанова КМУ №509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб» від 01 жовтня 2014 року:  
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF>
7. Постанова КМУ №932 «Про затвердження Порядку створення госпітальних округів від 30 листопада 2016 року»:  
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/932-2016-%D0%BF>
8. Постанова КМУ №94 від 14 лютого 2017 р. «Про внесення змін до Порядку та умов надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам»:  
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/94-2017-%D0%BF/paran2#n2>
9. Примірне положення про госпітальний округ, затверджене наказом Міністерства охорони здоров'я № 165 від 20 лютого 2017 року:  
[http://moz.gov.ua/uploads/0/2663-dn\\_20171218\\_1621\\_dod.pdf](http://moz.gov.ua/uploads/0/2663-dn_20171218_1621_dod.pdf)
10. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни громадян)»:  
[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61425](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61425)
11. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (щодо децентралізації влади):  
[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)
12. Розпорядження КМУ №892-р від 31 серпня 2016 р. «Про схвалення Концепції Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України»:  
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/892-2016-%D1%80>
13. Стратегія інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року:  
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/909-2017-%D1%80#n8>



✉ [info@radnyk.org](mailto:info@radnyk.org)

🌐 [www.radnyk.org](http://www.radnyk.org)

📘 [radnyky](#)

Звіт виданий завдяки фінансовій підтримці Посольства Великої Британії в Україні в рамках проекту «Подолання соціальних наслідків конфлікту на Донбасі та незаконної анексії Криму за допомогою державних структур в Україні та громадянського суспільства», який реалізовує канадська неурядова організація «Stabilization Support Services». Погляди, висловлені в цій публікації, належать авторам і можуть не збігатися з офіційною позицією Уряду Великої Британії.

