

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

**Польовий звіт  
за результатами регіональних консультацій**

**Київ – 2021**

**Виклики та потенціал соціальної згуртованості в Луганській області.** Польовий звіт за результатами регіональних консультацій. – Київ: УНЦПД, 2021. – 32 с.

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

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

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

Літературна редакторка: **Ольга Гончарівська.**

Координаторка проєкту: **Ольга Коваленко.**

Дизайн-макет: **ФОП Харченко В. О.**

Інфографіка: **Тарас Воляннюк.**

Дослідження «Виклики та потенціал соціальної згуртованості в Луганській області. Польовий звіт за результатами регіональних консультацій» представлено Українським незалежним центром політичних досліджень в рамках проєкту «Соціальна згуртованість та розбудова миру на Донбасі з «Національною платформою»» за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID). Проведення цього дослідження стало можливим завдяки щирій підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID).

Зміст продукції є винятковою відповідальністю Українського незалежного центру політичних досліджень та не обов'язково відображає погляди USAID або уряду США. Забороняється відтворення та використання будь-якої частини цієї продукції у будь-якому форматі, включаючи графічний, електронний, копіювання чи використання в будь-який інший спосіб без відповідного посилання на оригінальне джерело.

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 у партнерстві з Комітетом з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономній Республіці Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин Верховної Ради України IX скликання.

Звіт доступний українською та англійською мовами на сайтах УНЦПД [www.ucipr.org.ua](http://www.ucipr.org.ua) і Національної Платформи «Діалог про мир і безпечну реінтеграцію» [www.national-platform.org](http://www.national-platform.org)



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

# ЗМІСТ

I. І. Цілі Звіту. Соціальна згуртованість як зміст і ціль політики .....	4
II. Виклики для соціальної згуртованості в Луганській області, спричинені конфліктом на Сході України .....	8
1. Зміни у складі населення з 2014 року .....	8
2. Система управління в умовах конфлікту та децентралізації.....	10
3. Зміни в транспортній інфраструктурі .....	13
4. Оцінка горизонтальної та вертикальної згуртованості на рівні області.....	16
5. Політична ідентифікація в області.....	18
6. Інформаційне середовище в Луганській області. ....	22
7. Виклики для соціальної згуртованості та ризик суспільної дезінтеграції.....	24
8. Побудова нової регіональної ідентичності й приклади згуртованості – міжрегіональна, міжмуніципальна співпраця .....	26
9. Механізми залучення для підвищення рівня згуртованості .....	27
III. Потенціал соціальної згуртованості в Луганській області (SWOT-аналіз).....	29

# I. Цілі Звіту. Соціальна згуртованість як зміст і ціль політики

Формування соціальної згуртованості та соціальної стійкості є складовою розбудови миру, що є вкрай важливим для України загалом і для областей сходу України зокрема. Варто відзначити, що цей компонент політики в останні п'ять років отримав своє вагоме місце в низці державних стратегій розвитку.

Наприклад, один із пріоритетних напрямів Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України від 2017 року<sup>1</sup>) означено як «соціальна стійкість, розбудова миру».

Пріоритетність цього напрямку в Програмі формулюється через заходи із відновлення довіри, сприяння культурному діалогу та вихованню толерантності із залученням всіх верств населення. Це передбачає сприяння діяльності інститутів громадянського суспільства та різним формам самоорганізації громадян, спрямованим на розвиток місцевого самоврядування в контексті децентралізації. Ставиться мета створення самодостатніх територіальних громад, здатних до саморозвитку, проведення моніторингу ситуації в територіальних громадах щодо вразливості, ризиків та соціальних зв'язків, забезпечення психологічної та соціальної підтримки населення, яке постраждало від збройного конфлікту. План заходів на період до 2020 року передбачав проведення просвітницьких заходів, загальнонаціональних медійних кампаній з питань врегулювання та стійкості, залучення організацій громадянського суспільства у структурований суспільний діалог з питань примирення, тренінги з метою створення груп посередників, навчання спеціалістів і заходи для громад із запобігання та врегулювання конфліктів, сприяння культурному діалогу та вихованню толерантності. Напрямами цього пріоритету були завдання із забезпечення психологічної та соціальної підтримки населення, яке постраждало від збройного конфлікту.

Важливо, що питання формування соціальної згуртованості Донецчини і Луганщини отримали висвітлення в оновленому у вересні 2021 року плані заходів Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України на період до 2023 року. План передбачає розвиток соціальної та іншої інфраструктури, низку іннова-

---

<sup>1</sup> Державна цільова програма відновлення та розбудови миру в східних регіонах України (план реалізації з 2017 по 2020 рр. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 1071 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1071-2017-%D0%BF#Text>). Початково програма розраховувалась на період до 2020 року, але 15 вересня 2021 року вона отримала продовження до 2023 року. Див. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 р. № 710 і від 13 грудня 2017 р. № 1071. Постанова Кабінету міністрів від 15 вересня 2021 року № 1026 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1026-2021-%D0%BF#n2>

ційних кроків у розвитку та підтримці соціально-економічному потенціалу, підтримку громадян та заходи для вирішення проблем громад.

Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки<sup>2</sup> визначає за стратегічну мету державної регіональної політики до 2027 року не тільки ряд завдань за напрямом “відновлення та розбудова територій, структурна перебудова економік регіонів, що постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України”, але й зокрема “формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах”.

Загалом серед дослідників і досі точаться дискусії з питання, що є соціальною згуртованістю у порівнянні з іншими соціальними конструктами, наприклад, «соціальний капітал», як саме вимірювати соціальну згуртованість, який її вплив на різні виміри суспільств, як і – що впливає на соціальну згуртованість.

Ми для цілей цього Звіту приймаємо підхід до розуміння соціальної згуртованості, вироблений знаними дослідниками Лізою Беркман та Ічіро Кавачі. Відповідно до нього, соціальна згуртованість відноситься до двох рис суспільства і може бути описана як (1) відсутність прихованого соціального конфлікту – чи то у формі нерівності доходів/статків; расової/етнічної напруженості; диспропорції в політичній участі або іншої форми поляризації, (2) наявність міцних соціальних зв'язків – вимірюється за рівнями довіри та нормами взаємності (тобто, соціальний капітал); велика кількість об'єднань, що налагоджують мости між соціальними поділами («громадянське суспільство»); і наявність інститутів управління конфліктами (наприклад, відповідальна демократія, незалежне судочинство і так далі)<sup>3</sup>.

Розробники концепту зауважують, що поняття «соціальна згуртованість» і «соціальний капітал» є колективними, або екологічними, вимірами суспільства, які слід відрізнити від концептів соціальних мереж і соціальної підтримки, що вимірюються на рівні індивіда.

Більш практично цей концепт розкривається в практичній діяльності ООН, яка розрізняє два основних виміри:

- вертикальний, що фокусується на державі і демонструє довіру між урядом, державними інститутами, правилами й нормами і суспільством, і
- горизонтальний, орієнтований на суспільство, що описує довіру, відносини і взаємодію між громадянами<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

<sup>3</sup> Berkman L., Kawachi I. Social Cohesion, Social Capital, and Health. P.175. in: Social Epidemiology. (1 ed.). Ed. by Lisa F. Berkman, Ichiro Kawachi. Oxford University Press. 2000.

<sup>4</sup> Strengthening social cohesion. Conceptual framing and programming implications. UNDP. 2020. P. 12-13 [Electronic resource]. Access mode: <https://www.undp.org/publications/strengthening-social-cohesion-conceptual-framing-and-programming-implications>

## Методологія

Національна Платформа «Діалог про мир і безпечну реінтеграцію», маючи на меті формування системної державної і місцевої політики задля безпечної реінтеграції, зібрала дані щодо змін в Донецькій та Луганській областях, які впливають на рівень довіри та стан взаємності між різними соціальними групами на вертикальному (грумада-влада) та горизонтальному (всередині груп, громад) рівнях.

Відновлення згуртованості та побудова довіри для спільного реагування на виклики є одним із наріжних каменів побудови всіх секторальних/інфраструктурних політик у Луганській області.

Луганська область глибоко постраждала від наслідків конфлікту. Не існує жодної сфери, яка би не зазнала руйнувань, відбулося руйнування інфраструктури, виробничого економічного потенціалу та економічних зв'язків, транспортної інфраструктури, демографічні зміни. Тимчасово окупованими є 30 відсотків території області. В Стратегії розвитку Луганської області до 2027 року ідентифікують такі виклики для загального розвитку області, як «фактичне припинення транзиту через україно-російський кордон, втрата традиційних ринків, поява значних територій в зоні розмежування із ризиками ведення господарської діяльності, значна кількість вимушено переміщених осіб». Складно не погодитись із твердженням, що «всі ці проблеми суттєво ускладнюють не тільки розвиток області і життя луганчан, вони зачіпають весь внутрішній український ринок і торкаються кожного українця»<sup>5</sup>.

Наслідком війни та конфлікту стали також комплексні гуманітарні проблеми, яких не існувало до початку війни. Так, міжнародні організації констатують, що в цілому у Донецькій та Луганській областях «близько 3,4 мільйона людей потребують гуманітарної допомоги». Гуманітарні організації виділяють такі 4-ри напрями: фізичне і психічне здоров'я; рівень життя; життєстійкість та здатність до відновлення, захист<sup>6</sup>. При цьому, як відзначається в документах міжнародних організацій, що працюють для подолання наслідків конфлікту та у сфері розбудови миру, населення потерпає від сумарного характеру відповідних негараздів одночасно за низкою показників, тобто, негативний вплив війни та наслідків конфлікту є множинним.

З метою визначення поточної ситуації в сфері реалізації політики соціальної згуртованості в Луганській області команда проєкту провела дві консультації з представниками як органів влади, так і експертного середовища, громадських організацій, бізнесу. Участь у консультаціях у травні-червні 2021 року взяли 30 учасників і учасниць. Крім того, у той же період представники п'яти східних областей – Харківської, Донецької, Луганської, Дніпропетровської, Запорізької – зацікавлено обговорили питання потенціалу міжрегіо-

<sup>5</sup> 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](http://loga.gov.ua/sites/default/files/collections/strategiya_lugansk_2027_last.pdf)

<sup>6</sup> Огляд гуманітарних потреб. Україна. Огляд підготовлено Управлінням координації гуманітарних справ ООН від імені Гуманітарної команди країни та партнерів [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/ukraine/document/ukraine-2020-humanitarian-needs-overview-hno>

нальної та міжмуніципальної співпраці, основні висновки щодо чого включені в цей звіт, а також у пропозиції до розвитку політики щодо соціальної згуртованості. Ми висловлюємо подяку всім, хто поділився своїми думками щодо реалізації та потенціалу розвитку політики згуртованості в області.

У результатів консультацій було отримано дані про розуміння процесів становлення та розвитку напрямів політики, які підвищують рівень соціальної згуртованості, забезпечують підвалини соціальної стійкості, проаналізовано динаміку процесів, визначено інструменти реалізації напрямів політики в сфері соціальної згуртованості.

У цьому Звіті:

- Визначено поточну ситуацію в Луганській області стосовно вертикальної згуртованості: рівень наявної співпраці влади та інститутів громадянського суспільства, наявність комунікаційних майданчиків, спільні проекти, потенційні міжрегіональні проекти.
- Ідентифіковано ключові виклики у вимірі горизонтальної згуртованості, оцінено рівень довіри з боку стейкхолдерів один до одного – готовність до співпраці, дано оцінку ролі медіа, потребі в міжмуніципальній співпраці.
- Визначено, що розуміється під соціальною згуртованістю, розбудовою миру з огляду на досвід роботи представників кожної із представлених на консультаціях груп.
- Проаналізовано окремі ініціативи в регіоні, які працюють на формування спільних цінностей та сильних соціальних зв'язків.

Спираючись на дані регіональних консультацій в області, документи державної політики та дані щодо структурних змін в області, експерти Національної Платформи діляться своїми знахідками та пропонують основні напрями для дій, що здатні посилити соціальну згуртованість.

Наступним кроком у формуванні політики соціальної згуртованості для Луганської області є пропозиції<sup>7</sup>, розроблені з урахуванням оцінки стану соціальної згуртованості та пропозицій учасників обговорень. Ці пропозиції покликані допомогти органам місцевої влади Луганської області в розробці конкретного плану дій.

<sup>7</sup> Соціальна згуртованість: напрями розвитку політики в Луганській області. – Київ: УНЦПД, 2021. 32 С [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ucipr.org.ua/ua/publikatsii/vydannia/sotsialna-zgurtovanist-napryami-dlya-rozvitku-politiki-v-luganskij-oblasti-2021>

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

## 1. Зміни у складі населення з 2014 року

Внаслідок збройного конфлікту на Сході України Луганська область зазнала значних втрат людських ресурсів та території. На території, підконтрольній українському уряду, залишається близько третини населення. Хоча, як засвідчує державний документ, затверджений у серпні 2021 року, «загальна чисельність населення на території Донецької та Луганської областей, на яких органи державної влади здійснюють свої повноваження в повному обсязі, сьогодні важко піддається оцінці через об'єктивні причини»<sup>8</sup>, органи державної влади в області оперують певними поточними даними.

Якщо усього чисельність наявного населення в Луганській області на 1 січня 2021 р. становила 2 млн. 121 тисячу осіб<sup>9</sup>, то з них на території, підконтрольній українській владі, проживає 666,3 тисячі осіб<sup>10</sup>.

Крім того, станом на 1 жовтня 2020 року<sup>11</sup> зареєстровано в області 281,7 тис. осіб, які отримали статус внутрішньо переміщених, що становить високу частку населення відносно населення в межах підконтрольної частини області. Ці люди потребують постійної уваги, особливо, беручи до уваги, що більшість (202,8 тис осіб) з них – пенсіонери, 8,3 тис. – особи з інвалідністю. Частка ВПО в області має тенденцію до зростання.

<sup>8</sup> Стратегія економічного розвитку Донецької та Луганської областей на період до 2030 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1078-р від 18 серпня 2021 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1078-2021-%D1%80#Text>

<sup>9</sup> Демографічна ситуація у Луганській області у 2020 році. Експрес-випуск від 19 лютого 2021 року. Головне управління статистики у Луганській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://lg.ukrstat.gov.ua/expres/2021/graf\\_2021.php.htm](http://lg.ukrstat.gov.ua/expres/2021/graf_2021.php.htm)

<sup>10</sup> Паспорт Луганської області за 2020 рік. Северодонецьк. С. 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://loga.gov.ua/sites/default/files/pasport\\_20201.pdf](http://loga.gov.ua/sites/default/files/pasport_20201.pdf)

<sup>11</sup> Інформація про кількість облікованих на території Луганської області внутрішньо переміщених осіб [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dszn.loga.gov.ua/uk/page/vnutrishno-peremischena-osoba>



Тоді як у Донецькій області – найбільша частка внутрішньо переміщених осіб у порівнянні із часткою ВПО в інших областях, то в Луганській області ВПО складають найвищу частку щодо постійних мешканців області на підконтрольних територіях.

Звертає увагу стрімке зростання в області осіб, що мають статус учасника антитерористичної операції / операції Об'єднаних сил. Якщо у 2015 році таких осіб було 1,3 тис., то на 1 січня 2019 року – 8 тисяч осіб. Орієнтовно 16% з цієї групи становлять жінки<sup>12</sup>.

Одним із викликів в області є той, що протягом останніх років кількість економічно активного населення в працездатному віці зменшується. Хоча водночас зменшення населення є загальноукраїнською тенденцією, то потрібно брати до уваги динаміку скорочення. На 1 січня 2019 року на підконтрольній території області нараховувалося 684 тисячі осіб<sup>13</sup> у порівнянні з 2 млн 239 тисяч осіб станом на 1 січня 2014 року, тоді як на 1 січня 2016 року – близько 712 тисяч осіб<sup>14</sup>. У Северодонецьку, який із 2014 року виконує функції обласного центру, і де працює Луганська обласна державна адміністрація-обласна військово-цивільна адміністрація, на січень 2021 року проживало 113,6 тис. осіб, тоді як у січні 2016 року – 117 тисяч осіб.

Відсоткове співвідношення чоловіків і жінок становить приблизно 46/54.

Співвідношення міського і сільського населення в Луганській області наразі не сильно відрізняється від типового для України. Тоді як у середньому по Україні питома вага міського населення становить 69,3%, а сільського – 30,7%, у Луганській області міське населення станом на 1 січня 2018 року становило 72% (4,9 тис. осіб), сільське – 28% (1,9 тис. осіб), і «це співвідношення варіюється незначно»<sup>15</sup>. Водночас, це співвідношення сильно змінилося, виходячи із типового розселення в області<sup>16</sup>, більшість міст якої опинилися за лінією контакту<sup>17</sup>. До конфлікту, станом на 1 січня 2014 року, міське населення

<sup>12</sup> Гендерний паспорт Луганської області. Северодонецьк. 2019. С. 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://dszn.loga.gov.ua/upload/editor/gendernij\\_pasport\\_luganskoi\\_oblasti\\_20-12-2019.pdf](https://dszn.loga.gov.ua/upload/editor/gendernij_pasport_luganskoi_oblasti_20-12-2019.pdf)

<sup>13</sup> Паспорт Луганської області за 2018 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://loga.gov.ua/sites/default/files/pasport\\_2018.pdf](http://loga.gov.ua/sites/default/files/pasport_2018.pdf)

<sup>14</sup> Паспорт Луганської області за 2015 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://loga.gov.ua/sites/default/files/pasport\\_oblasti\\_2016.pdf](http://loga.gov.ua/sites/default/files/pasport_oblasti_2016.pdf)

<sup>15</sup> Гендерний паспорт Луганської області. Северодонецьк. 2019. С. 18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://dszn.loga.gov.ua/upload/editor/gendernij\\_pasport\\_luganskoi\\_oblasti\\_20-12-2019.pdf](https://dszn.loga.gov.ua/upload/editor/gendernij_pasport_luganskoi_oblasti_20-12-2019.pdf)

<sup>16</sup> Чисельність населення на 1 січня 2014 року і середня чисельність на 2013 рік. Укрстат [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2014/ds/kn/kn\\_u/kn0114\\_u.html](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2014/ds/kn/kn_u/kn0114_u.html)

<sup>17</sup> В результаті тимчасової окупації окремих районів Луганської області та конфлікту, за експертними оцінками, майже третину (27%) промислового потенціалу Донецької та Луганської областей було вивезено в РФ. Зокрема, було вивезено устаткування з машинобудівних заводів Луганської області, що на той момент позбавило Україну стратегічних потужностей. Найбільша кількість промислових об'єктів господарювання залишилася на не-підконтрольній території. Див.: Паспорт Луганської області за 2018 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://loga.gov.ua/sites/default/files/pasport\\_2018.pdf](http://loga.gov.ua/sites/default/files/pasport_2018.pdf)

Луганської області становило 1,9 млн осіб, а сільське – лише 294 тисячі із загальної кількості 2 млн 239 тисяч осіб.

Отже, в Луганській області фіксуємо:

- вищий рівень урбанізації у порівнянні з середнім показником по Україні,
- переважання частки жінок у віковій групі старших 60 років,
- відтік населення,
- найбільша частка зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб відносно населення на підконтрольній частині області,
- високий рівень соціального навантаження на область.

Важливою постійною задачею, від розв'язання якої багато у чому залежить цілеспрямована політика у сфері соціальної згуртованості є:

- оцінка максимально точних даних щодо кількості та структури населення,
- моніторинг динаміки населення,
- профайлинг населення в громадах поблизу лінії контакту, беручи до уваги фактичну і статистичну інформацію про ВПО.

## 2. Система управління в умовах конфлікту та децентралізації

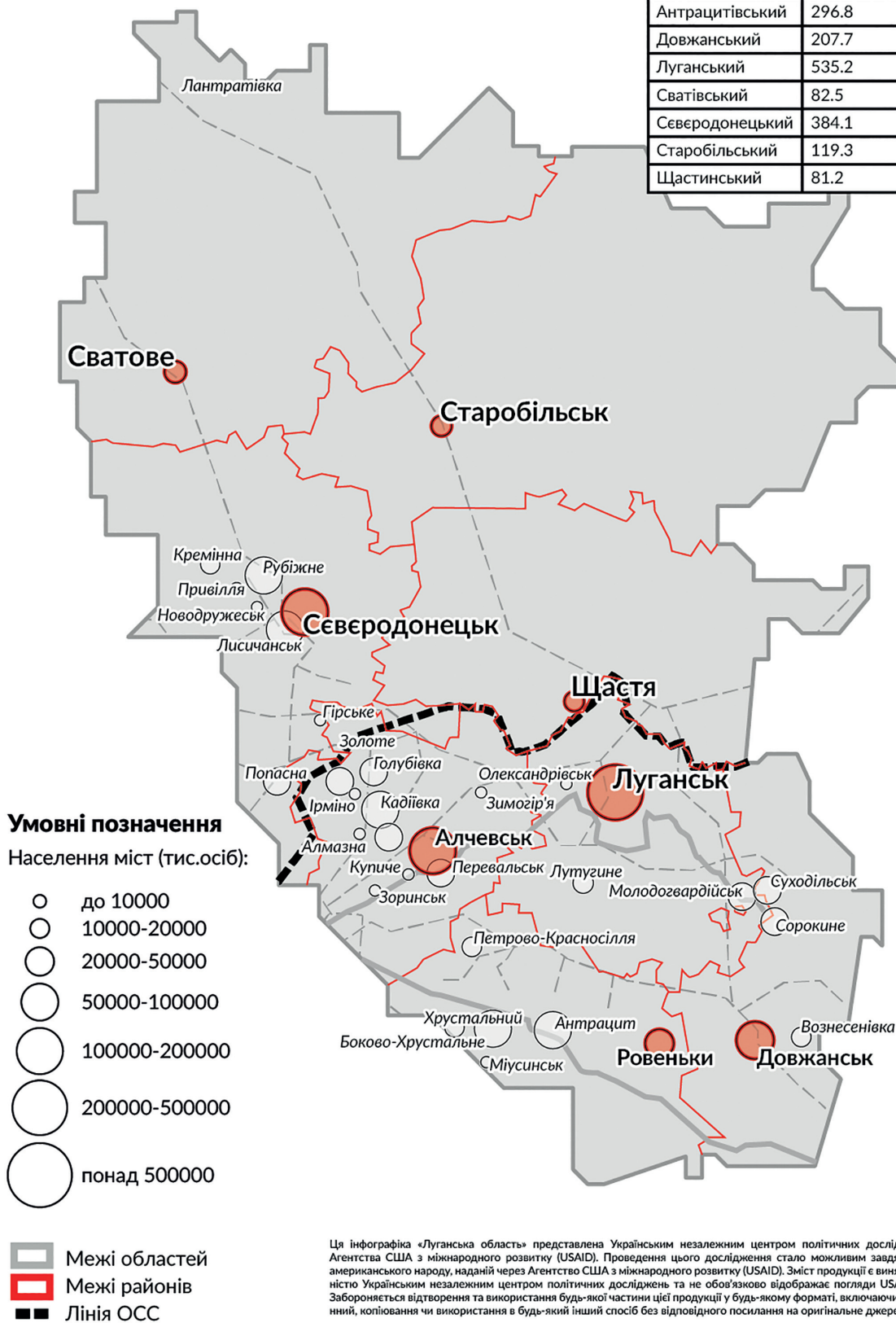
Частина території області із м. Луганськ належить до тимчасово окупованої території із 2014 року. Станом на 2021 рік підконтрольними Україні залишаються 545 населених пунктів у 4 районах – Сватівському, Северодонецькому, Старобільському і Щастинському (центр у Новоайдарі)<sup>18</sup>. Ще чотири райони відповідно до результатів реформи адміністративно-територіального устрою у 2020 році – Алчевський, Довжанський, Луганський, Ровеньківський – відносяться до непідконтрольної території.

<sup>18</sup> Паспорт Луганської області. 2020. Северодонецьк. С. 4 [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://loga.gov.ua/sites/default/files/pasport\\_20201.pdf](http://loga.gov.ua/sites/default/files/pasport_20201.pdf)

# ЛУГАНСЬКА ОБЛАСТЬ

Інфографіка 1

Назва району	Населення (тис. осіб)
Алчевський	442.8
Антрацитівський	296.8
Довжанський	207.7
Луганський	535.2
Сватівський	82.5
Сєвєродонецький	384.1
Старобільський	119.3
Щастинський	81.2



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

**Таблиця 1.** Населені пункти Луганської області (станом на 1 листопада 2021 року)

Луганська область	Територія Луганської області під управлінням уряду України	Тимчасово окуповані території Луганської області
міст обласного значення <sup>19</sup>	3	11
селищ міського типу	26	83
сіл	507	273

Адміністративне управління на території Луганської області здійснюють військово-цивільні адміністрації як тимчасові державні органи, що здійснюють на території «в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції» повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій та інші повноваження, визначені законом<sup>20</sup>. Самі ВЦА діють у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних сил України<sup>21</sup>.

Наразі в області діють 9 військово-цивільних адміністрацій на 3-х рівнях: обласна (Луганська військово-цивільна адміністрація), 5 міських, 1 селищна, 2 сільські.

Станом на 19 лютого 2021 року<sup>22</sup> було утворено та реорганізовано ряд ВЦА у двох нових районах області, прилеглих до контактної лінії, – Северодонецькому та Щастинському (див. Інфографіку 2. Структура військово-цивільних адміністрацій в Луганській області).

Станом на травень 2021 року в області нараховувалося 26 об'єднаних територіальних громад<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Населені пункти Луганської області. Інформація станом на 1 листопада 2021 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/zmistlug.html>

<sup>20</sup> Про військово-цивільні адміністрації. Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>

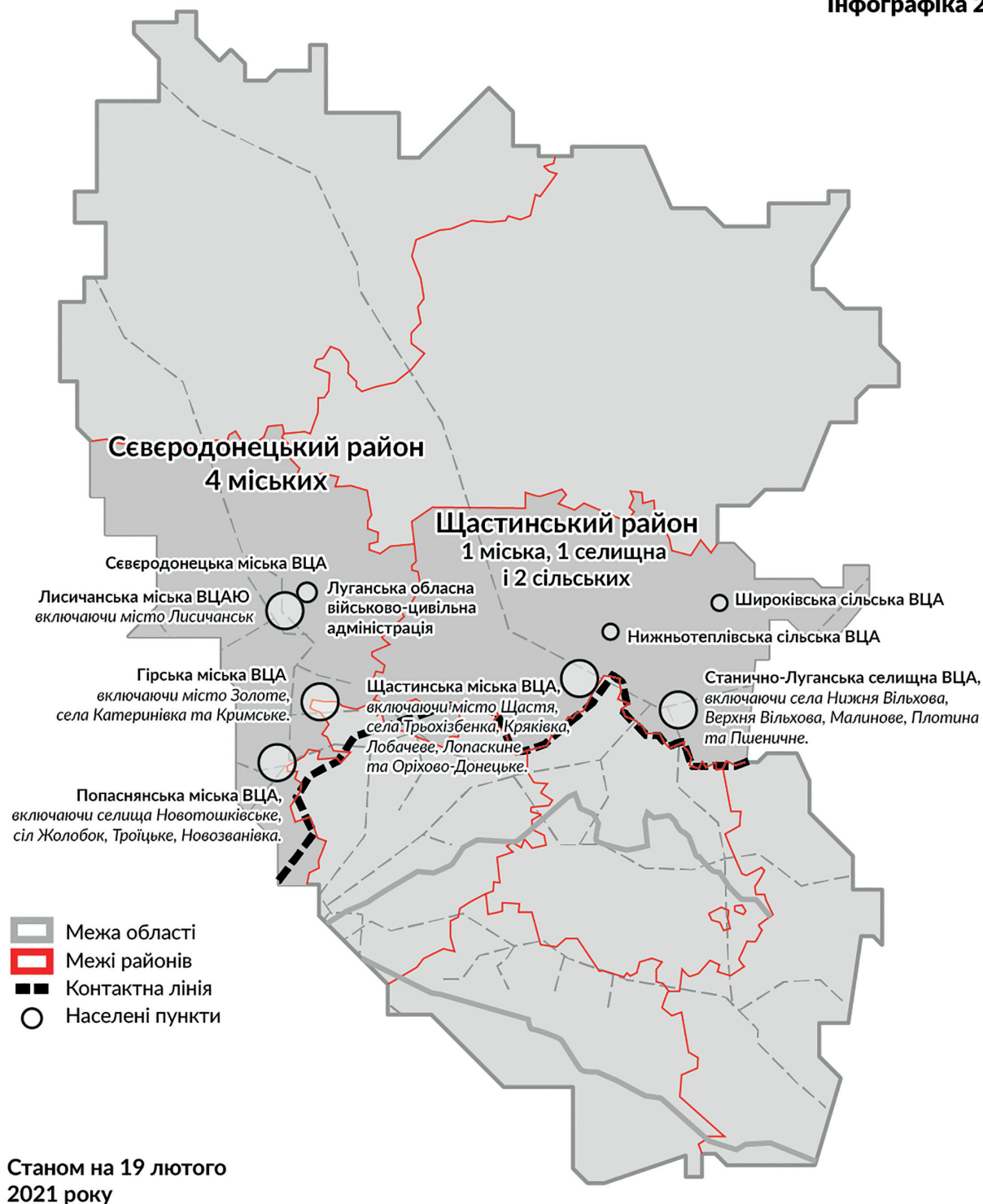
<sup>21</sup> До початку з 30 квітня 2018 року дій операції Об'єднаних сил ВЦА підпорядковувалися Антитерористичному центру Служби безпеки України.

<sup>22</sup> Про утворення та реорганізацію військово-цивільних адміністрацій у Луганській області. Указ Президента України від 19 лютого 2021 року № 62/2021 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/622021-36745>

<sup>23</sup> Населені пункти Луганської області. Інформація станом на 1 листопада 2021 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/zmistlug.html>

# СТРУКТУРА ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В ЛУГАНСЬКІЙ ОБЛАСТІ

Інфографіка 2



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

Специфіка управління в Луганській області в умовах наявності контактної лінії та бойових дій:

- Неможливість проводити вибори до органів місцевого самоврядування;
- Обмеження діяльності інститутів представництва;
- Покладання рішень на військово-цивільні адміністрації;
- Брак задіяння інструментів громадської участі (консультацій, громадських слухань).

### 3. Зміни в транспортній інфраструктурі

Тимчасова окупація частини Луганської області призвела до істотних проблем у транспортному сполученні, адже підконтрольна Україні частина Луганщини раніше була пов'язана сполученням з частиною країни, значною мірою, через території, які нині перебувають за контактною лінією (див. Інфографіку 1. Карта Луганської області). Крім того, на відміну від Донецької області, яка має більше транспортних і логістичних виходів до сусідніх областей, Луганська більш обмежена у транспортних комунікаціях. Приблизно дві третини її адміністративної межі припадає на сусідство з Донецькою областю, близько третини – з Харківською.

Зокрема, внаслідок війни з 2015 року відрізані від залізниць України дві паралельні залізничні гілки, які проходять з півдня на північ на заході області. Основна гілка, що охоплює західні райони області, – Попасна – Сватове і веде до Куп'янська Харківської області, та гілка станції Кіндрашівська-Нова, що в Станиці Луганській, – Лантратівка. Вона з'єднує північні райони, що межують з Російською Федерацією, та східні землі області, що опинилися під тимчасовою окупацією. Уряд України вирішує питання, яким саме чином буде відновлено залізничне сполучення, й наразі йдеться про 50-кілометрову гілку Попасна – Лантратівка<sup>24</sup>. Очікується, що будівництво залізничної гілки яка з'єднає ділянку Кіндрашівська-Нова – Лантратівка з основною мережею залізниць України завершиться у 2025 році<sup>25</sup>.

Динаміка відправлень пасажирів залізничним транспортом зменшилась майже в 10 разів, а 90% парку пасажирських вагонів опинилися на території, що не контролюється українським урядом.

<sup>24</sup> Мирошніченко Андрій. Залізниця Донбасу – великий крок до мирної реінтеграції. Українська правда. 10 липня 2021 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/columns/2021/07/10/7300075/>

<sup>25</sup> Розпочато реалізацію проєкту будівництва залізничної гілки на Луганщині. Повідомлення Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій. 15 грудня 202 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://minre.gov.ua/news/rozpochato-realizaciyu-proyektu-budivnyctva-zaliznychnoyi-gilky-na-luganshchyni>



Із руйнуванням Міжнародного аеропорту «Луганськ» область залишилася без авіаційного сполучення.

Автомобільні дороги Луганщини також постраждали від бойових дій, як і від надлишкового навантаження, що лягло на них після 2014-2015 рр. При тому, що протяжність автомобільних доріг загального користування в Луганській області складає майже 6 тис. км, 2,3 тис. км доріг загального користування знаходиться на непідконтрольній території, відповідно 3,7 тисяч потребують посиленої уваги.

Існують серйозні виклики в розвитку населених пунктів, що розташовані ближче до кордону з Росією і водночас далеко від центрів надання послуг в області<sup>26</sup>.

Все це негативно впливає на розвиток контактів між людьми, переміщення товарів і ведення бізнесу загалом. На контакти з громадянами України, які проживають на тимчасово окупованих територіях, негативно впливає постійне блокування контрольних пунктів в'їзду/виїзду з боку самопроголошених республік.

Протягом 2020 року в Луганській області в рамках державної програми «Велике будівництво» відновлено близько 255 км доріг, зокрема, забезпечено автомобільний зв'язок на єдиному діючому переході між Станицею Луганською та Северодонецьком, а до кінця 2021 року очікується відновлення ще близько 250 км автодоріг.

#### Транспортне сполучення та логістика в Луганській області

Зберігається гостра потреба у розвитку всіх видів транспортного сполучення між населеними пунктами області та міжобласного, порушеного внаслідок воєнних дій, що дозволить полегшити рух людей та товарів, створити інфраструктуру для реалізації заходів щодо згуртованості.

Як видно, завдання відновлення автошляхів і залізничного сполучення відіграє фундаментальну роль для побудови політики згуртованості, адже впливає на контакти та ведення бізнесу, доступ до різних сервісів, є основою для здійснення запланованих і рекомендованих заходів з обмінів, і буде залишатися нагальною задачею для держави і місцевої влади в найближчі роки.

<sup>26</sup> Звідси видно Росію: як живуть у селі крайньої точки Східної України. Репортаж телеканалу ДОМ. 11 серпня 2021 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://kanal-dom.tv/uk/otsyuda-vidna-rossiya-kak-zhivut-v-sele-krajnej-tochki-vostochnoj-ukrainy-foto/>

## 4. Оцінка горизонтальної та вертикальної згуртованості на рівні області

Аналізуючи стан соціальної згуртованості, учасники та учасниці регіональних консультацій більше уваги приділили зв'язкам між мешканцями громади (горизонтальний вимір згуртованості), менше йшлося взаємодію з владою (вертикальний вимір згуртованості) та кейси стосовно спільної активності у розв'язанні місцевих проблем. Руйнація звичних зв'язків та складнощі відновлення накладають свій відбиток на сприйняття згуртованості, як слідує із обговорень.

Учасники та учасниці доволі критично оцінюють рівень комунікації громад, громадянських активістів і громадських організацій із обласною та місцевою владою, ВЦА. За оцінками тих, хто брав участь в консультаціях, дискомунікація активної частини суспільства із представниками влади різного рівня проявляється й під час криз, зокрема, під час великих пожеж у Луганській області влітку 2020 р. Зрештою, співпраця під час ліквідації пожеж стала прикладом згуртованості, але мешканці області розраховували на більший та оперативніший обсяг інформації, узгодження дій із активістами, бізнесом.

Під час консультацій учасники звернули увагу на виклики управління внаслідок конфлікту у населених пунктах на лінії зіткнення, які потерпають від війни та знаходяться й у вакуумі управління, соціального життя, логістики. В цих населених пунктах бракує доступу до послуг, обслуговування, ускладнена комунікація з іншими громадами.

Відзначено, що в громадах, які управляються військово-цивільними адміністраціями, бракує дієвих інструментів для демократичної участі, як власне і дієвої системи місцевого представництва (рад депутатів). На думку учасників консультацій, у відповідному форматі управління територій комунікація влади та громади, рівень залучення та інформування значною мірою є особистим вибором керівника ВЦА.

Координуюча роль влади очікується від громадських активістів стосовно вирішення питань місцевого розвитку. Учасники звернули увагу на необхідність налагодити системне партнерство із органами влади стосовно реалізації проектів в сфері згуртованості на локальному рівні, мобілізації громади до спільних дій із вирішення місцевих питань, втілення заходів із розвитку громад, які часто залишаються на папері. Вищої міри залученості та активізації потребують громадські ради – консультативно-дорадчі структури при органах влади. Активісти та представники бізнесу впевнені, що залучення має позитивний ефект. Наприклад, позитивно вплинули на підвищення рівня згуртованості в громадах і створював досвід співпраці та залучення до процесів місцевого розвитку заходи з розробки інформаційних стратегій районів.

В той же час представники влади бачать співпрацю кращою. Йшлося про збільшення кількості активних членів у громадах, підвищення здатності організацій громадянського суспільства до реалізації проектів, включаючи проекти, спрямовані безпосередньо на підвищення згуртованості. Відзначали позитивний кумулятивний ефект від навчальних заходів донорських організацій, позитиви стосовно обміну досвідом із представниками



ОГС інших регіонів, збільшення кількості проектних ініціатив у організацій, які працюють в інфраструктурних проектах для обміну в сфері культури (підтримка діяльності бібліотек, музеїв та їхніх експозицій у Новопсковській, Сватовській, Лисичанській громадах).

Самоорганізація людей саме в останні роки дуже зростає, відзначали представники органів влади: “Є такі активні дуже громадські організації, які самі щось створюють, фестивалі культури проводять, або якусь допомогу від нас просять. А є такі, що й не просять, – мовляв, ми без вас усе зробимо”.

Під соціальною згуртованістю учасники консультацій з громадського сектора розуміють спільну діяльність, яка передбачає спільні дії мешканців громади для покращення життя в громаді та здатність мешканців громади спільно протистояти викликам, які впливають на життя громади.

На думку учасників обговорень, мобілізації громад сприяли потреби вирішення питань стосовно:

- допомоги облаштуванню та інтеграції ВПО;
- допомоги військовим;
- ліквідації стихійних лих, наприклад, пожеж у Луганській області влітку 2020 року;
- створення спільних просторів у населених пунктах.

Водночас, є питання, що турбують мешканців, наприклад, реагування на складнощі для ведення бізнесу через пандемію COVID-19, підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги, хоча учасники не маркували їх як ті, що сприяють соціальній згуртованості.

Наголошувалося на бракові системної роботи із формування згуртованості громад, соціальних середовищ. Значною мірою, прояви згуртованості носять спонтанний, точковий характер. Йшлося й про брак проактивності, прояви соціальної солідарності скоріше є реактивною поведінкою представників громадських середовищ.

Інструментами для досягнення соціальної згуртованості громади, підвищення її рівня на думку учасників, є:

- роль лідера, соціальна відповідальність;
- розуміння та знання, як досягти мети із розвитку громади, розвиток спільних навичок ефективної взаємодії;

- потреба комунікації та об'єднання різних активних членів громади стосовно реалізації спільних ідей, незалежно від віку та соціального статусу мешканців;
- врахування особливостей кожної громади, індивідуальний підхід до визначення потреб, впровадження завдань із соціальної згуртованості (врахування потреб та інтересів конкретних громад, особливостей ситуації в громадах);
- розвиток елементів демократії участі, особливо враховуючи особливості управління та виклики безпеці в громадах і населених пунктах, що межують з контактною лінією.

Серед підходів до формування політики згуртованості слід виокремити глибоке вивчення потреб та можливостей із врахуванням соціальної, економічної, демографічної, інфраструктурно-логістичної ситуації в кожній громаді.

«Попри розбіжності – працюємо разом», – учасники регіональних консультацій в Луганській області.

Мешканці області правомірно очікують системної реалізації політики згуртованості на місцевому рівні. Учасники відзначали, що соціальна згуртованість як вимір побудови миру містить компонент безпеки, що реалізується і як національна безпека, і як особиста безпека для кожної людини.

## 5. Політична ідентифікація в області

Політична активність та середовище в області також опинилися під впливом збройного конфлікту, змін у системі управління, відсутності виборних органів влади місцевого рівня (обласної, районних та інших рад внаслідок того, що в центрах громад, розташованих поблизу контактної лінії, у 2020 році вибори не було організовувано), процеси децентралізації та зміна меж адміністративних одиниць.

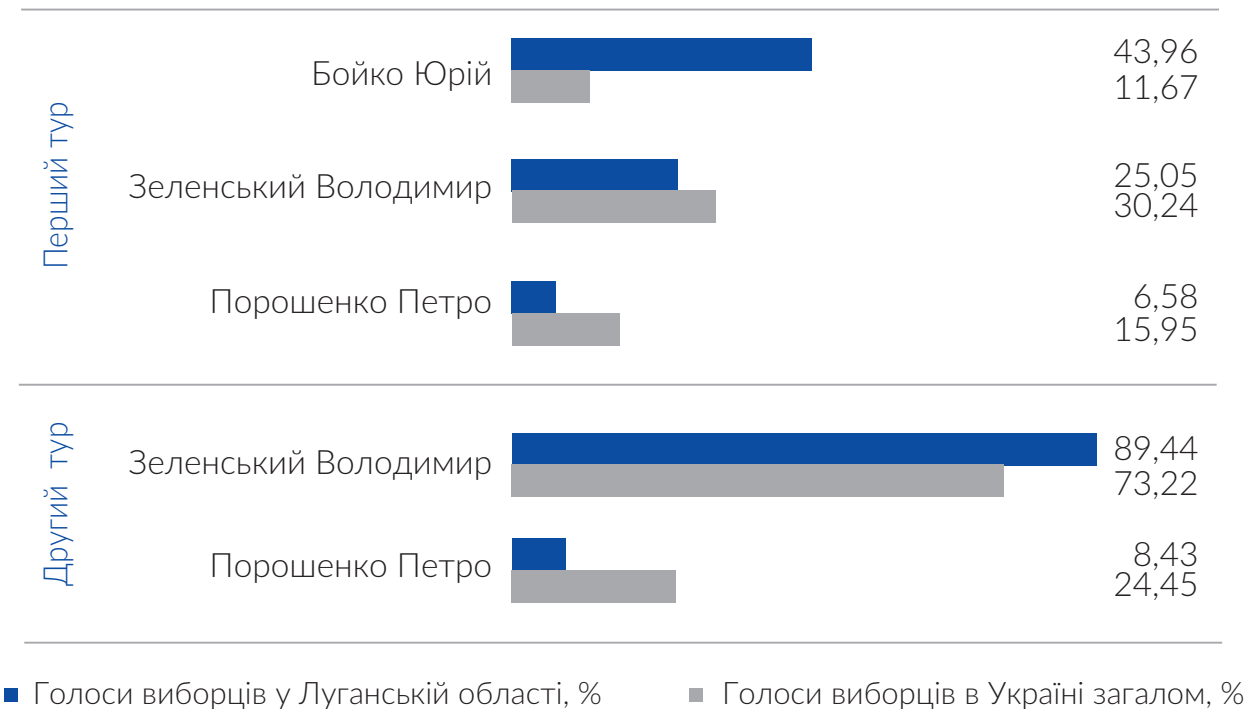
Луганська область зіткнулася з множинними викликами навколо можливості проведення виборів з моменту початку збройної агресії через розгортання театру воєнних дій, виклики безпеці.

Водночас, виборці області, які взяли участь у голосуванні на президентських і парламентських виборах 2019 року, продемонстрували високий рівень політичної активності, високий рівень невдоволення діяльністю президента країни, представницької влади на національному рівні та прихильність до політичної пропозиції, що дозволяє здійснити регіональну ідентифікацію й орієнтує на можливість швидкого розв'язання конфлікту.

## Політична ідентифікація за результатами президентських вибори 2019 року в Луганській області

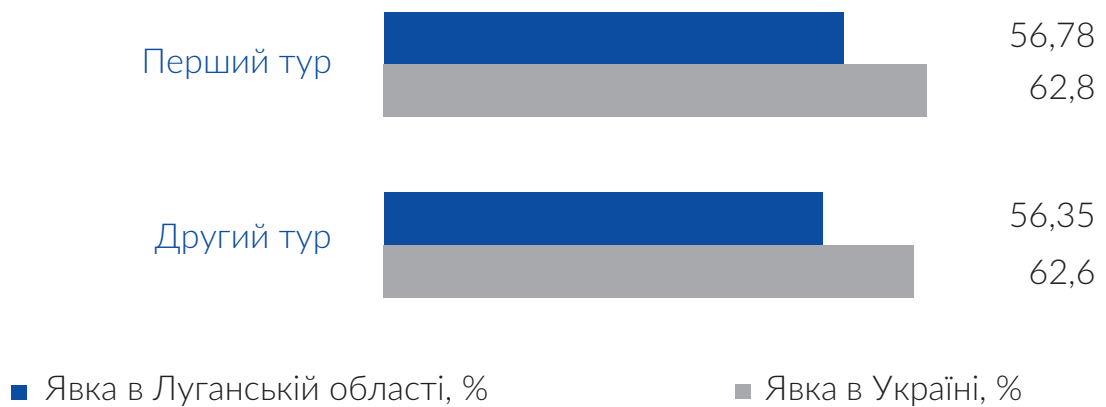
Для активних виборців Луганської області більш прийнятною особою на пост президента України був би Юрій Бойко – лідер політичної сили, програмно орієнтованої на відновлення відносин з Росією та нейтралітет у військово-політичних союзах. Він набрав трохи менше половини голосів (43,96%). Однак у другому турі, коли постав вибір між чинним на той час главою держави і кандидатом, що збудував свою риторику на протиставленні «старої» політики «новій», майже вдсятеро більше виборців віддали свої симпатії кандидату, що запевняв у здатності здобути мир, на відміну від попередника. Підтримка, надана Володимиру Зеленському, виявилась у Луганській області навіть вищою, аніж середня по Україні (89,44 проти 73,22%). Див. Діаграму 1. Розподіл голосів за кандидатів на президентських виборах 2019 року в Луганській області.

**Діаграма 1.** Розподіл голосів за кандидатів на президентських виборах 2019 року в Луганській області



Джерело: Вибори Президента України. Дані ЦВК. <https://www.cvk.gov.ua/pls/vp2019/wp001.html>

Попри те, що на багатьох дільницях голосування не було організоване, рівень активності мешканців області під час президентських виборів був співмірним із загальноукраїнським (56,7% проти 62,8% у першому турі) доволі високим.

**Діаграма 2.** Явка на президентських виборах 2019 року в Луганській області

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

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

Таку ж стали прихильність здобула партія Юрія Бойка під час позачергових парламентських виборів 21 липня 2019 року. Луганська область була однією з двох, де у багатомандатному окрузі перемогу здобула партія «Опозиційна платформа – За життя». Порівняно з результатами своєї попередниці – партії «Опозиційний блок» на виборах 2014 – ця політична сила отримала близько половини голосів і показала майже втричі кращу підтримку в області у порівнянні з середньою по Україні. Розкол, що відбувся в партії «Опозиційний блок» у 2018 році, внаслідок чого дві політичні сили пішли на вибори окремо, не дозволив скористатися результатами ще більше: «Опозиційний блок» набрав у Луганській області 4,78% голосів, посівши третє місце із значним розривом, і загальний результат по Україні не дозволив цій партії увійти в парламент. Друге місце в області отримала президентська партія «Слуга народу» (28,83%). Див. Таблицю 2. Розподіл голосів за політичні партії на позачергових парламентських виборах 2019 року в пропорційній складовій голосування.

Активність виборців на парламентських виборах була дещо нижчою (49,2%), аніж під час президентських (56,35% при повторному голосуванні), але попри літній сезон і те, що значна частина населення області не мала можливості обирати народних депутатів, явка в області була лише трохи нижче середнього показника по країні (49,8%), і набагато вище за показник в області на виборах 2014 року (32,9%). Ці дані побічно вказують на прагнення виборців області мати більш потужну реакцію політичного середовища на виклики, з якими зіштовхуються мешканці області.

**Таблиця 2.** Розподіл голосів за політичні партії на позачергових парламентських виборах 2019 року в пропорційній складовій голосування

Політичні партії, що набрали більшість голосів у Луганській області	Луганська область, %	Політичні партії, які подолали прохідний бар'єр в Україні, %
Опозиційна платформа – За життя	49,83	13,05 – 2 результат
Слуга народу	28,83	43,16 – 1 результат
Опозиційний блок	4,78	–
Партія Шарія	3,68	–
Європейська солідарність	2,94	8,10 – 4 результат
Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»	2,11	8,18 – 3 результат
Радикальна партія Олега Ляшка	1,82	–
Сила і честь	1,35	–
Голос	1,30	5,82 – 5 результат
Українська стратегія Гройсмана	0,69	–
Партія зелених України	0,61	–
Всеукраїнське об'єднання «Свобода»	0,45	–

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

### Місцеві вибори 2020 року в Луганській області

У 2020 році у 8 громадах двох із чотирьох районів підконтрольних Українському урядові районів Луганської області – Северодонецького і Щастинського – не обиралися депутати органів представницької влади і голови міст. До них належать Гірська, Лисичанська, Попаснянська, Северодонецька міські ради в Северодонецькому районі, Нижньотеплівська сільська, Станично-Луганська і Широківська селищні ради Щастинського району і міська рада Щастя. Відповідне рішення було прийняте 8 серпня 2020 року Центральною виборчою комісією<sup>27</sup>, яке ґрунтувалося зокрема на висновках Луганської обласної військово-цивільної адміністрації про загрози безпеці.

<sup>27</sup> Про неможливість проведення перших виборів депутатів окремих сільських, селищних, міських рад Донецької і Луганської областей та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2020 року. Постанова ЦВК від 8 серпня 2020 року. Перелік сільських, селищних, міських територіальних громад Луганської області, на території яких неможливо провести перші вибори депутатів відповідних місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2020 року. Додаток 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0161359-20#Text>

При цьому було обрано склад всіх чотирьох районних рад, причому з типовим результатом. У кожній із районних рад лідерство утримала «Опозиційна платформа – За життя», друге місце за кількістю мандатів мала політична партія «Наш край» і на третьому зі значним відривом від лідера (у 3-5 разів) йшла президентська партія «Слуга народу»<sup>28</sup>.

В міських радах підтримка політичним силам національного рівня була ще меншою. Переважне представництво у Сватівській, Кремінській, Рубіжанській та Старобільській міських радах отримали Опозиційна платформа – За життя, Наш край, За майбутнє, Опозиційний блок.

Таким чином, можна констатувати, що активні виборці Луганської області на всіх представницьких рівнях показують однорідні симпатії, виявляють явну підтримку тим політичним силам, що мають більш виразне регіональне позиціонування. Водночас фактом є низька лояльність до політичних сил, що отримують парламентське представництво (крім Опозиційної платформи – За життя).

Результати наших консультацій показали, що рішення про скасування проведення місцевих виборів в окремих громадах було незадовільно прокомуніковано з мешканцями громад та не вітається активістами, попри аргументи влади щодо необхідності гарантувати безпеку громадян.

Як зазначили учасники регіональних консультацій, безпекова складова в окремих населених пунктах в період попередніх загальноукраїнських виборчих кампаній була не кращою, але президентські вибори 2019 року та позачергові вибори до Верховної Ради України відбувалися й на території відповідних населених пунктів.

Учасники консультацій вказують на проблеми комунікації влади та громадян в громадах, де не обрано органів місцевого самоврядування. У таких громадах фіксуються елементи згортання локальної демократії, брак інформування про дії влади, мешканці слабо залучаються до вирішення місцевих питань.

## **6. Інформаційне середовище в Луганській області**

В багатьох населених пунктах Луганської області немає доступу до українських ЗМІ, мешканці роками піддаються російській пропаганді через трансляцію російських джерел інформації ЗМІ.

На підконтрольних, а особливо – непідконтрольних територіях Луганської області відчувається брак інформаційної політики України. Жителі тимчасово окупованих територій не мають нормального доступу українського мовлення через технічну обмеженість доступу цифрових та аналогових каналів, тоді як сигнал Луганської телевежі (194 м) по-

<sup>28</sup> Місцеві вибори 2020. Результати виборів депутатів районних рад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.cvk.gov.ua/pls/vm2020/pvm037pt001f01=695pt00\\_t001f01=695pid112=21pid100=44rej=0.html](https://www.cvk.gov.ua/pls/vm2020/pvm037pt001f01=695pt00_t001f01=695pid112=21pid100=44rej=0.html)

ширюється практично на всю область. Разом із тим, українська держава докладала певних зусиль для відновлення доступу сигналу на території ОРЛО та для посилення сигналу на підконтрольній території області. Зокрема, 22 вересня 2017 року було відкрито нову телевежу в с. Бахмутівці Луганської області висотою 134 м, а у серпні 2021 року запрацювала у тестовому режимі нова телевежа в смт. Комишуваха (150 м). Мовлення з цієї вежі здатне охопити близько 200 тисяч людей по обидва боки контактної лінії та донести контент, важливий для адекватного розуміння ситуації в області та країні.

Попри розвиток технічної бази, існує потреба у формуванні й здійсненні стратегічної комунікації з різними аудиторіями щодо політики держави загалом і зокрема з точки зору активізації заходів для зміцнення соціальної згуртованості, посилення рівня довіри між різними середовищами.

У 2016 році було розроблено державну Стратегію інформаційної реінтеграції Донецької і Луганської областей на 2016-2020 рр., але Уряд затвердив її лише в липні 2018-го, за два роки до завершення. До плану дій з імплементації Стратегії так і не дійшло. Наразі Стратегія перебуває на доопрацюванні перед наступною ітерацією впровадження. Експертне опитування, проведене в рамках роботи Національної платформи, виявило, що, на думку переважної більшості фахівців, прийняття Стратегії жодним чином не сприяло розбудові системної державної політики інформаційної реінтеграції ТОТ.

Як зазначають експерти, опитані Національною платформою «Діалог про мир і безпечну реінтеграцію» у березні 2021 року, оновлена Стратегія має бути реалістичною і враховувати норми законодавства про перехідний період та політику безпечної реінтеграції, а також зважати на різні варіанти розвитку подій (від збереження нинішньої ситуації до масштабного загострення збройного конфлікту чи навіть остаточного поглинання непідконтрольних територій Росією за типом анексії Криму). В основу Стратегії має бути покладено двосторонню комунікацію з мешканцями, які залишаються на тимчасово окупованих територіях без встановлення офіційних відносин із самопроголошеною владою «Луганської народної республіки»<sup>29</sup>.

Наразі, Луганщина перебуває у загальному тренді щодо використання різних каналів для поширення та споживання інформації. Молоді люди більше орієнтовані на соціальні медіа. Для середніх вікових груп більш значну роль грають проводове радіо, місцеві друковані чи електронні ЗМІ.

Учасники та учасниці підкреслювали важливість місцевих медіа для інформування громади про події в області та громаді, просування складових згуртованості – цінностей, спільних практик, дій. Значення місцевих ЗМІ порівняно з центральними пояснюється фокусуванням локальних ЗМІ саме на місцевих питаннях та новинах. Вони займають інформаційне місцеве поле, інформація про життя громад як правило не потрапляє в центральні ЗМІ.

<sup>29</sup> Інформаційний компонент політики безпечної реінтеграції Донецької та Луганської областей: напрями, уроки, завдання. Аналітична доповідь. – К., 2021. – 20 с. Матеріали у розпорядженні Національної Платформи «Діалог про мир та безпечну реінтеграцію» і УНЦПД.

В той же час місцеві ЗМІ потерпають від недофінансування, скорочення можливостей, включаючи скорочення ринку реклами, що на думку учасників, негативно відбивається на можливостях інформування громади, комунікації зацікавлених сторін у впровадженні спільної діяльності.

Учасниця регіонального обговорення із Сєвєродонецька:

“У результаті інфраструктурних змін маємо ситуацію, коли на великій площі проживає невелика кількість населення. Це питання доставки, це питання реалізації. Рекламний ринок у Луганській області в період воєнних дій пішов в інтернет, бо друкована преса взагалі не виходила. Або, якщо виходила, то вона виходила тільки така, яку, м'яко кажучи, затверджували бойовики. Жодних адекватних інформаційних видань тут не було. Всі друкарні залишилися за лінією розмежування, і мережа розповсюдження, спочатку це був Союздрук, потім Луганськдрук і таке інше. Зараз доставкою і поширенням займається Укрпошта, яка як монополіст диктує дуже свої жорсткі правила при невисокій якості послуги. Крім того, основною аудиторією друкованих ЗМІ є люди пенсійного, передпенсійного віку, які, на жаль, не можуть похвалитися високими статками. Для людей кожна гривня на передплату друкованих видань – це істотна штука. Таким чином, друковані видання перебувають на межі виживання. На жаль, історія з реформою друкованих комунальних ЗМІ на Луганщині фактично їх підвісила в повітрі.

Серед конфліктних тем, які можуть відображатися або використовуватися у локальних ЗМІ, названі питання, що виникають з боку політичних гравців, і питання локальної економічної конкуренції.

Серед тем у локальних ЗМІ, які об'єднують громаду, учасники виділили питання благадійності та важливості збалансованої подачі місцевих новин та перевіреної інформації.

## **7. Виклики для соціальної згуртованості та ризик суспільної дезінтеграції**

Комунікація та співпраця органів влади з інститутами громадянського суспільства є не просто важливим, а невід'ємним інструментом становлення, підтримки та розвитку соціальної згуртованості в регіоні та громаді.

Оцінки учасників консультацій у визначенні активності співпраці інститутів громадянського суспільства та органів влади розходяться.



Представники громадських організацій часто-густо не вбачають, що підтримані органами влади проєкти сприяють мобілізації громади до спільних дій із вирішення місцевих питань.

В той же час, представники органів влади говорили про системну співпрацю з організаціями громадянського суспільства, зокрема активність НУО, а також закладів культури (музеїв, бібліотек) в реалізації різних ініціатив в громаді. Йшлося також про ріст інституційної потужності ОГС області для реалізації складних проектних завдань в сфері соціальної згуртованості. Цей ефект було досягнуто за допомогою залучення шкіл, обміну позитивними практиками управління проєктами з іншими регіонами (громадами). Серед позитивних прикладів співпраці – участь громад у розробці інформаційної стратегії районів, що, на думку учасників, саме по собі створює досвід співпраці та позитивно впливає на підвищення рівня згуртованості в громадах, створює досвід співпраці та залучення до процесів місцевого розвитку. Як зазначалося, діяльність неурядових організацій та ініціатив в області дозволяє вирішувати соціальні проблеми та попри елементи політичного напруження долучати мешканців до спільних справ з покращення життя відповідних населених пунктів через дуже прості в реалізації заходи – спільне саджання дерев, благоустрій території, благодійництво (надання продуктів, збір коштів, ліків, допомоги).

Неоднозначно оцінювалася співпраця з владою на рівні інструментів локальної демократії, приміром, консультативно-дорадчих рад, громадських рад. Загалом в області діє близько 280 активних громадських організацій, що працюють в інтересах молоді, розвивають проєкти у сфері культури, спортивних досягнень та фізкультури, правозахисту та ін.)<sup>30</sup>. Основний розрив, як зауважили представники громадських організацій, відбувається в громадах, де не працює система місцевого представництва, заміщена військово-цивільними адміністраціями.

В той же час представники влади говорили, що вони не вбачають проблеми в роботі громадських рад, вони є, комунікація та співпраця відбувається. У 2020 році було обрано громадську раду при Луганській обласній адміністрації, яку сформували 36 представників громадських організацій та провели 5 засідань у 2020 році, але лише одне власне у 2021 році<sup>31</sup>.

Водночас, наявність протилежних оцінок на стан співпраці може вказувати на різні очікування сторін від співпраці та її результатів, а також на потребу сутнісного покращення комунікації та дієвості інструментів локальної демократії, враховуючи реформу децентралізації та зміни адміністративно-територіального устрою у 2020 році, що завершилася утворенням нових громад, нових районів і відповідно задачею розвитку нових механізмів взаємодії.

<sup>30</sup> Довідник громадських організацій Луганської області. Северодонецьк. 2019 р. 50 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://loga.gov.ua/sites/default/files/buklet\\_oda\\_24\\_07\\_2019.pdf](http://loga.gov.ua/sites/default/files/buklet_oda_24_07_2019.pdf)

<sup>31</sup> Громадська рада при обласній державній адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://loga.gov.ua/oda/about/depart/dep\\_uvp/gr-oda](http://loga.gov.ua/oda/about/depart/dep_uvp/gr-oda)

## 8. Побудова нової регіональної ідентичності й приклади згуртованості – міжрегіональна, міжмуніципальна співпраця

Місцеві експерти поділилися враженнями про напрацювання у формуванні нового образу Луганщини. З точки зору зацікавлених сторін області, ребрендинг регіону здатен не тільки показати його потенціал назовні, але й сприяти подальшому спільному сприйняттю непростих, подеколи драматичних змін, яких зазнавав регіон упродовж своєї тривалої історії.

Як представники громадських організацій, так і органів влади у своїй більшості зішлися в думці, що наразі відсутній єдиний новий образ регіону, водночас існує необхідність створювати такий образ регіону, відкритого до інновацій та трансформацій. Робота з брендингу нових громад<sup>32</sup> здатна активізувати спільну дію мешканців, закласти ціннісну платформу, яка забезпечить подолання існуючої фрагментації й диспропорцій у розвитку області та сприяти створенню привабливого образу регіону.

Важливим інструментом посилення згуртованості здатна виступити міжрегіональна співпраця.

Учасники обговорень сприймають проекти міжрегіональної та міжмуніципальної співпраці як можливість включення в загальноукраїнські тренди та культурні, економічні, соціальні, гуманітарні процеси.

Серед прикладів співпраці з іншими регіонами учасники та учасниці озвучували кейси пов'язані із розвитком контактів між людьми, обмін найкращими практиками, залучення до проектів та обмін найкращими практиками у сфері управління, комунікації влади та громади, розвитку місцевої демократії, розвитку малого бізнесу, впровадженні культурних проектів, молодіжної політики на прикладі центрів для молоді в Донецькій області, гуманітарних ініціатив.

Хоча Луганська область сусідить лише з двома областями, тим не менш, а, можливо, ще й більшою мірою, область має приділити більше уваги потенціалу такої взаємодії. Про це йшлося в ході міжрегіональних консультацій з представниками 5 областей Сходу України – Харківської, Донецької, Запорізької, Луганської, Дніпропетровської, що були організовані командою проекту у червні 2021 року. Учасники певні, що створення фінансової основи для такої взаємодії дозволить реалізувати спільні цілі.

У Стратегії розвитку Луганської області на 2021–2027 роки доцільно вказується, що «ключове інтегруюче місце в системі нової регіональної політики області має посісти міжрегіональне співробітництво». В той же час варто йти далі, чітко окреслювати напрями такої співпраці, джерела фінансування спільних проектів, механізми реалізації спільних пріоритетів.

---

<sup>32</sup> 20 громад східної України отримали нові бренди. Повідомлення від 11 червня 2021 року. ЄС та ПРООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.uaundp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/pressreleases/2021/twenty-communities-in-eastern-ukraine-now-have-new-brands.html>

В очільників області є усвідомлення того, що процес укрупнення районів вимагає більш тісного міжрегіонального співробітництва на субрегіональному рівні, в межах новостворених районів<sup>33</sup>. Станом на червень 2021 року в реєстрі офіційно укладених договорів про міжмуніципальне співробітництво є чотири угоди у Луганській області.

Подальша задача органів управління – долати обмежений підхід у питаннях співробітництва та кооперації (районні підприємства комунальні по вивезенню твердопобутових відходів, районні підприємства водопостачання, районні підприємства по забезпеченню вразливих верств населення, тощо), формувати фінансові інструменти для взаємодії, накопичувати досвід та інституційну спроможність для міжмуніципального та міжрегіонального співробітництва.

Учасники міжрегіональних консультацій зійшлися в тому, що децентралізація створює як нові можливості для міжмуніципального співробітництва та соціальної згуртованості, так і породжує виклики, пов'язані з ризиками фрагментації та капсулювання відносин у регіоні.

Ключову роль у формуванні відповіді на такі виклики, з точки зору регіональних експертів, мають відігравати центральні органи виконавчої влади та уряд, проактивна політика з боку обласної державної адміністрації/військово-цивільної адміністрації як повноважного суб'єкта консолідації та соціальної згуртованості, розвиток правових засад і юридичних механізмів, що уможливають ефективні рішення на місцевому рівні, включаючи задачу інформування про потенціал міжрегіональної співпраці.

## 9. Механізми залучення для підвищення рівня згуртованості

Учасники консультацій у травні-червні 2021 року наголосили що в області реалізуються проекти, націлені саме на формування соціальної згуртованості. Велика робота проводиться з молоддю, що вкрай важливо у врахуванні стратегій розвитку області у довгостроковій перспективі. Діють і комунальні заклади, і донорські проекти, спрямовані як на підтримку молодіжних ініціатив, так і на розвиток інфраструктури молодіжної політики, такої, як молодіжні центри, де є простір для спілкування, навчання.

Водночас, учасники погодилися, що надалі має йтися про цілісну політику соціальної згуртованості, орієнтовану на підвищення довіри між різними групами населення, запобігання та управління конфліктами, формування відчуття належності до певної спільноти (громади).

<sup>33</sup> Детальніше напрацювання проекту з питання потенціалу міжрегіональної взаємодії для посилення згуртованості та економічного розвитку областей і громад див. Жаліло Я., Снігова О. Реалізація потенціалу міжрегіонального та міжмуніципального співробітництва в межах політики згуртованості: аналітичний звіт. УНЦПД, 2021. 28 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ucpr.org.ua/publikatsii/vidamnia/realizatsiya-potentsialu-mizhregionalnogo-ta-mizhmunitsipalnogo-spir-obitnistva-v-mezhak-politiki-zgurtovanosti-analitichnij-zvit>

Наразі опрацьовано **Стратегію розвитку Луганської області на 2021–2027 роки**<sup>34</sup>, серед цілей якої є ті, які здатні позитивно 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.

Для подолання проблем та викликів в сфері забезпечення процесів згуртованості, подолання диспропорцій пропонується низка підходів, зокрема:

- управління з урахуванням принципів недискримінації та гендерної рівності;
- формування ефективної системи міжрегіонального партнерства;
- створення безпечних умови для проживання та пересування територією області;
- активізація інформаційних кампаній та сприяння протидії пропаганді російських телеканалів.

В ході консультацій експерти вказали на низку ініціатив та заходів, які можуть вплинути на інституціоналізацію політики у сфері соціальної згуртованості:

- використання механізмів залучення громадян до процесу ухвалення рішень, активізація громадських рад та запровадження громадських консультацій на всіх рівнях, включаючи громади під управлінням військово-цивільних адміністрацій;
- реалізуються програми підтримки внутрішньо переміщених осіб та учасників Антитерористичної операції/операції Об'єднаних сил;
- реалізується пілотний проект Програми ООН з відновлення та розбудови миру – Геоінформаційна система моніторингу, аналізу, оцінки та вирішення конфліктів (<https://dialog-ua.org/pages/about.html>). Проект націлений на створення системи моніторингу, запобігання та вирішення конфліктів в громадах, які пов'язані з децентралізацією, питаннями земельного характеру, конфліктами між школою і батьками, конфліктами між певними групами населення, конфліктами між військовими і місцевим населенням, між підприємствами і владою, владою і НУО та ін.;
- створення діалогових майданчиків та кооперація ініціатив на локальному та регіональному рівнях;
- обмін найкращими практиками управління громадами з іншими областями (районами).

<sup>34</sup> Стратегія розвитку Луганської області на 2021–2027 роки. Сєверодонецьк. 2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://loga.gov.ua/sites/default/files/collections/strategiya\\_lugansk\\_2027\\_last.pdf](http://loga.gov.ua/sites/default/files/collections/strategiya_lugansk_2027_last.pdf)

### III. Потенціал соціальної згуртованості у Луганській області (SWOT-аналіз)

Процеси щодо підвищення рівня соціальної згуртованості в Луганській області стосуються усього комплексу політик для поліпшення якості життя мешканців області з урахуванням викликів безпеці.

Проаналізувавши за результатами польового дослідження та консультацій сильні та слабкі сторони, ризики та можливості стосовно політик у сфері підвищення рівня соціальної згуртованості, можна виділити наступні складові у Луганській області:

	Strengths – Сильні сторони	Weaknesses – Слабкі сторони
1	Наявність компонентів соціальної згуртованості в Стратегії розвитку області, розуміння комплексності викликів, готовність розробляти практичні плани для розвитку і системного моніторингу та оцінки рівня соціальної згуртованості	Наявність високої частки внутрішньо переміщених осіб, які потребують уваги до всього комплексу прав людини та визначення можливостей задоволення потреб на державному і місцевому рівнях
2	Підтримка проектів у сфері соціальної згуртованості з боку донорів, Українського культурного фонду (музеї, кластери, проекти в сфері культури), окремі проекти громадського бюджету – розвиток відповідних напрямів, там де це уможливує система управління	Брак ресурсів на місцевому рівні для підтримки проектів громад в сфері соціальної згуртованості (локальний, регіональний, міжрегіональний рівень).
3	Визнання потреб, розробка проектів (стратегічних програм), орієнтованих на відновлення й розвиток інфраструктури та залучення фінансування	Порушені зв'язки й логістика всередині області, повільний процес розвитку інфраструктури
4	Здатність організацій громадянського суспільства до роботи з інтересами громадян та до вираження таких інтересів, зацікавленість організацій у формуванні та роботі консультативно-дорадчих форматів співпраці з військово-цивільними адміністраціями, пошук специфічних засобів урахування інтересів мешканців, залученості громадян до розробки рішень, створення досвіду цінності спільної співпраці	Слабкий зворотній зв'язок з інститутами громадянського суспільства, малим і середнім бізнесом області в силу проведеної реформи адміністративно-територіального устрою та створення нового районного поділу, специфіки управління через військово-цивільні адміністрації та брак системи представництва інтересів у 2 районах області
5	Довіра до місцевих ЗМІ з боку громадян, бажання підтримувати локальні ЗМІ, споживати інформацію, що відкриває розуміння процесів на місцевому рівні	Обмежений доступ осіб літнього віку до друкованих ЗМІ, зменшення і перетікання ринку реклами в електронні ЗМІ, слабка фінансова база друкованих ЗМІ, обмеження у доступі до сигналу телебачення
6	Велике навантаження на органи влади, брак кадрів у системах надання послуг, неможливість надати якісні послуги мешканцям області	Увага міжнародної спільноти до всіх аспектів безпечної реінтеграції та відновлення, розвиток проекту оцінки Індексу соціальної згуртованості на Сході України, стимулювання співпраці між різними зацікавленими стейкхолдерами
7	Здатність та бажання бізнесу в регіоні брати участь у проектах з розвитку громад	Слабка залученість суб'єктів підприємницької діяльності до вирішення проблем соціальної згуртованості
8	Наявність проектів міжрегіональної співпраці (зокрема в культурній сфері), розвиток потенціалу ОГС, мережі в сфері культури	Концентрація (громадських та донорських) проектів соціальної згуртованості переважно на мікрорівні
9	Здатність локальних ЗМІ до перевірки фактів, роботи з різними аудиторіями, розвиток онлайн комунікації, зацікавленість молодіжних організацій в комунікаційних проектах	Низький рівень висвітлення тематики соціальної згуртованості в регіональних ЗМІ

	Opportunities – Можливості	Threats – Загрози
1	Консолідація усіх гравців, зацікавлених діяти задля соціальної згуртованості та розбудови миру, використання потенціалів у кожному із секторів	Підстави для посилення недовіри мешканців до рішень чинної влади, політична сепаратизація регіону, зниження лояльності до рішень органів влади національного рівня
2	Розробка інклюзивних планів дій для підвищення соціальної згуртованості у кожній громаді – платформи для співпраці між владою та ОГС, вироблення індикаторів та системи оцінки результатів	Ріст соціальної апатії, в тому числі серед молоді та активної частини населення в регіоні
3	Розробка та запровадження регіональних бюджетів участі, як інструменту залучення. Впровадження проектів для молоді, створення умов для розвитку. Підтримка проектів, які спрямовані на залучення молоді до вирішення проблем регіону	Атмосфера невизначеності, втрата відчуття безпеки, неможливість отримувати якісні послуги (медичні, освітні, соціальні) – посилення міграційних тенденцій в регіоні
4	Зв'язність всередині регіону та з іншими регіонами, робота з різними групами	Можливість провокування напруженості та протистояння між різними соціальними групами
5	Розвиток міжрегіональної, міжмуніципальної співпраці, практична розробка кластерного підходу до вирішення питань спільного значення для різних громад, синергія потенціалів із сусідніми – Харківською та Донецькою областями	Накопичення невирішених питань в усіх сферах, але особливо гострих, що є викликами здоров'ю та безпеці мешканців області – екологічній, безпековій, соціальній, медичній, освітній
6	Більш проактивна позиція органів влади як таких, що можуть оцінити і скоординувати ресурси. Залучення донорських коштів на підтримку заходів, що є частиною інклюзивно напрацьованих планів розвитку громад	Брак бачення перспектив місцевого розвитку з боку громадян, поступовий відтік мешканців
7	Увага до планування ринку праці, залучення місцевого бізнесу у проекти обміну досвідом, розвиток соціального підприємництва, стимулювання благодійництва, особливо для громад «сірої зони»	Поглиблення демографічних, соціальних та територіальних диспропорцій, відтік працездатного і кваліфікованого населення, зростання навантаження на соціальну інфраструктуру
8	Розвиток ініціатив, спрямованих на посилення регіонального бренду, формування ресурсно потужного образу регіону, що потребує розвитку у єдності з усіма можливостями інших регіонів та держави загалом, водночас – вписування історії та сьогодення Луганщини у контекст формування української політичної нації	Локалізація масштабів дій, обмеження короточасними ініціативами, відсутність спільного горизонту планування, скорочення внутрішньообласних зв'язків
9	Залучення представників місцевих ЗМІ до розробки стратегічних цілей і визначення інструментів підтримки інформаційного компоненту політики соціальної згуртованості та безпечної реінтеграції, запобігання конфліктам, розбудови миру, технічне оснащення мовлення в області та східному регіоні загалом	Відсутність системного інформування та роз'яснення про зусилля держави та місцевих акторів для подолання суперечностей і соціальних конфліктів, створення середовища для маніпуляцій, розпалювання ворожнечі між різними соціальними групами та представниками різних громад

## ДЛЯ НОТАТОК

**Виклики та потенціал соціальної згуртованості  
у Луганській області**

Польовий звіт за результатами регіональних консультацій

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

Електронне видання