



# СОЦІАЛЬНА СИТУАЦІЯ В ПРИФРОНТОВИХ МІСТАХ, ПРОБЛЕМИ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ, КОРОТКОСТРОКОВИХ ВІЗИТЕРІВ ТА МІСЦЕВИХ ЖИТЕЛІВ НА ПРИКЛАДІ БАХМУТА

## ЗМІСТ

1. Методологія .....	2
2. Загальна ситуація та динаміка з внутрішньо переміщеними особами і короткостроковими візитерами .....	3
3. Основні проблеми, з якими зіштовхуються ВПО .....	4
4. Основні проблеми, з якими стикаються короткострокові візитери .....	6
5. Зміни у місті, пов'язані з прифронтовим розташуванням. Ставлення жителів міста до ВПО і короткострокових візитерів .....	8
6. Робота громадських організацій .....	9
7. Робота органів влади .....	11
8. Рекомендації .....	13



Фото: Фондація.101

# ВСТУП

Аналітичний звіт був підготовлений на основі дослідження, яке з жовтня 2016 року по січень 2017 року проводила громадська організація «Фундація.101».

Метою дослідження було окреслити основні тренди і проблеми, з якими стикаються внутрішньо переміщені особи (ВПО) й жителі міста через близьке розташування населеного пункту до лінії зіткнення та посилене соціальне навантаження, у зв'язку з великою кількістю ВПО і так званих короткострокових візитерів (мешканців окупованих районів Донецької та Луганської областей, які приїжджають на підконтрольну Україні територію з метою вирішити свої соціальні потреби). Також в рамках дослідження аналізувались проблеми, з якими зіштовхуються безпосередньо короткострокові візитери.

Додатковою ціллю дослідження був збір інформації щодо зацікавлених сторін, які надають послуги і допомогу ВПО в м. Бахмут, та оцінка їхньої діяльності.

Для реалізації дослідження аналітики організації провели глибинні інтерв'ю з представниками органів влади, громадських організацій, які допомагають переселенцям, ВПО та короткостроковими візитерами.

В тексті цього звіту подано цитати респондентів, які наведені без підпису імені або посади для анонімності та безпеки опитуваних.

## 1. МЕТОДОЛОГІЯ

Для проведення дослідження було застосовано якісний метод дослідження, а саме глибинні напівструктуровані інтерв'ю. Використання цього методу допомагає глибоко зрозуміти і проаналізувати соціальну ситуацію, проблеми, причинно-наслідкові зв'язки тощо, що і було ціллю дослідження.

Загалом було проведено 46 глибинних інтерв'ю з чотирма цільовими групами:

1. Внутрішньо переміщені особи (15 осіб).
2. Короткострокові візитери (15 осіб).
3. Громадські активісти та волонтери, які допомагають ВПО (8 осіб).
4. Представники влади (8 осіб).

Питання, які склали структуру глибинних інтерв'ю, дещо відрізнялись для кожної з чотирьох цільових груп. Питання були доступні українською та російською мовами на вибір респондента. Середня тривалість глибинного інтерв'ю становила одну годину, але могла варіюватись від півгодини до півтори.

Пошук і вибір респондентів здійснювався таким чином:

**Цільова аудиторія 1 (ВПО, 15 осіб).** Враховуючи відсутність реєстрів з контактною інформацією ВПО у відкритому доступі, основним джерелом пошуку респондентів по цій категорії були контакти організацій, які допомагають ВПО. Допоміжними джерелами пошуку цієї категорії респондентів були організовані групи ВПО.

**Цільова аудиторія 2 (короткострокові візитери, 15 осіб).** Пошук респондентів проводився у місцях масового скупчення короткострокових візитерів, а саме в приміщеннях або поблизу органів влади, де надається інформація і послуги ВПО та особам, які приїжджають з неконтрольованої території, поблизу банкоматів і супермаркетів. Особи, з якими було встановлено позитивний контакт, запрошувались на інтерв'ю.

**Цільова аудиторія 3 (громадські активісти та волонтери, які допомагають ВПО та короткостроковим візитерам, 8 осіб).** Первинно було складено перелік усіх формальних і неформальних громадських організацій, ініціатив і груп, діяльність яких направлена на допомогу ВПО і короткостроковим візитерам, а також проведення соціальних активностей в м. Бахмут. Для цього було здійснено пошук інформації про громадські організації з відкритих джерел, зібрано інформацію про наявні організації та ініціативи у представників органів влади, а також серед громадських організацій, з якими було встановлено зв'язок напередодні та під час збирання глибинних інтерв'ю. Інтерв'ю були проведені з такими українськими організаціями, які дали свою згоду на зустріч: Бахмут український, Благодійний фонд «Наснага», Церква «Слово життя», Моя єдина, Творча майстерня «Оберіг», Центр допомоги переселенцям, Бахмутська фортеця, Розвиток демократії та жіночих ініціатив «ДІЯ».

**Цільова аудиторія 4 (представники влади, 8 осіб).** Були опитані представники місцевої влади, до сфери відповідальності яких належить робота з переселенцями та вирішення соціальних проблем, пов'язаних з розташуванням міста поблизу лінії зіткнення. За мету ставилось провести інтерв'ю з керівниками або заступниками керівництва міста, а також профільних управлінь і департаментів. Так, в ході дослідження були проведені інтерв'ю з представниками таких органів влади: Управління пенсійного фонду, Управління праці і соціального захисту населення, Управління охорони здоров'я, Виконавчий комітет Бахмутської міської ради, Міський центр соціальних служб для сім'ї, дітей і молоді, Управління освіти, Управління у справах молодіжної політики та у справах дітей.

Глибинні інтерв'ю були розшифровані та проаналізовані за допомогою методу «контент-аналіз». На основі результатів глибинних інтерв'ю підготовлено цей аналітичний звіт щодо зрізу ситуації в м. Бахмут, пов'язаного з додатковим соціальним навантаженням й близькістю міста до лінії розмежування.

## 2. ЗАГАЛЬНА СИТУАЦІЯ ТА ДИНАМІКА З ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМИ ОСОБАМИ І КОРТКОСТРОКОВИМИ ВІЗИТЕРАМИ

За даними дослідження, основний вплив внутрішньо переміщених осіб з тимчасово окупованої території спостерігався в 2014 та частково в 2015 роках. Наразі цей контингент відносно стабілізувався: більшість ВПО, які приїхали з неконтрольованої території, або вже певним чином облаштували своє життя населення, або повернулись назад. Відповідно більшість ВПО, які залишились на підконтрольній території, проживають у Бахмуті вже кілька років.

Як повідомляють респонденти, для багатьох ВПО Бахмут є оптимальним містом для проживання, адже з одного боку це мирна територія, на якій діє українське законодавство та забезпечуються соціальні гарантії, а з іншого — місто знаходиться поблизу лінії зіткнення і, відповідно, є одним з найближчих населених пунктів до їхніх домівок. За даними Управління праці і соціального захисту населення, з 2014 року в Управління звернулось 99,3 тис. людей для отримання довідки ВПО.

Деякі ВПО відкривають у місті власну справу чи перевозять свій бізнес з окупованої території. Управління пенсійного фонду повідомило, що загалом в місті перереєструвалось 650 суб'єктів, з яких 211 — юридичні особи, 439 — фізичні особи-підприємці. Серед найбільших організацій, які фізично переїхали до Бахмуту — Горлівський інститут іноземних мов та Донецьке вище училище олімпійського резерву.

“

*Дуже багато тут залишилися жити, багато хто відкрив свій бізнес. До речі, зараз видно багато підприємців, які перевозять свій бізнес на мирну територію і відкривають в прифронтовому місті, щоб начебто і від дому було недалеко.*

На сьогоднішній день з неконтрольованої території приїжджають переважно з короткостроковими візитами, з метою вирішити свої соціальні проблеми. Зазвичай, це зняття готівки в банкоматах, здійснення покупок, усунення проблем з документами, відвідування родичів тощо.

Значна частина короткострокових візитерів намагаються оформити довідки ВПО, аби отримувати соціальні виплати від українського уряду. Це переважно пенсіонери, та меншою мірою інші пільгові категорії, наприклад, люди з інвалідністю, породіллі тощо. Такі висновки підтверджують статистичні дані. Так, на цей момент на обліку в Управлінні праці і соціального захисту населення перебуває 78 тисяч людей, з яких працездатних — 10,7 тисяч осіб, дітей — 3,6 тисяч, людей з інвалідністю — 2,7 тисяч, пенсіонерів — 61 тисяча.

8 червня 2016 року Кабінет міністрів України прийняв постанову №365 «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам». На виконання постанови місцеві органи виконавчої влади повинні створити комісії з питань призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам. В Бахмуті до такої комісії входять як представники профільних управлінь і департаментів виконавчого комітету Бахмутської міської ради, так і представники громадськості.

Після початку адресної перевірки ВПО з метою підтвердження їхнього проживання на підконтрольній території, лише 30% осіб успішно проходять перевірку та підтверджують статус ВПО. Водночас проведення таких адресних перевірок має ряд проблем, пов'язаних з проведенням перевірок у робочий час, коли частина ВПО перебувають на роботі, навчанні тощо.

### 3. ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ, З ЯКИМИ ЗІШТОВХУЮТЬСЯ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНІ ОСОБИ

Загалом, за інформацією офіційних органів влади, на сьогодні в Бахмуті зареєстровано 78 тисяч внутрішньо переміщених осіб. В рамках дослідження було опитано 15 ВПО, які переїхали до Бахмута з Донецька, Горлівки, Дебальцевого, Первомайська, Єнакієвого.

Більшість респондентів переїхало на підконтрольну територію влітку 2014 року або на початку 2015 року, коли відбувалось загострення бойових дій в їхніх населених пунктах. В першу чергу, до переїзду їх стимулювали загроза власному життю та життю дітей через регулярні обстріли, засилля озброєних людей та потребу постійного перебування в підвалах і бомбосховищах.

“ Там обстріли були сильні, постійно сиділи в підвалі. Ні води не було, ні поїсти чогось — всі магазини закриті. Ні грошей не давали, ні пенсії, нічого. А тут допомога була, волонтери надавали допомогу. Тому ми переїхали.

Також у цей час відбувся колапс інфраструктури в містах, де точились бойові дії: були перебої з поставкою води, не працювали магазини, аптеки, лікарні, швидкі. Деякі ВПО переїхали разом з трудовим колективом своїх підприємств чи організацій.

“ Найбільш глобальне, звичайно, це захоплення міста. Ми, правда, поїхали трошки раніше, тому що у нас були проблеми з ліками, а у нас на той час уже не працювали ні лікарні, ні аптеки, швидкі не виїжджали. І у чоловіка з роботи вимагали виїхати вже давно, все разом зійшлося.

Трохи більше половини опитаних знали, куди тікатимуть з тимчасово окупованої території в період бойових дій. Серед основних мотивів переїжджати саме до Бахмуту було спонукання знайомих, які втекли з окупованих міст раніше, проживання у місті або поблизу родичів і друзів, переїзд організацій та державних структур, на яких вони працювали до початку війни. Третина респондентів не знала, куди їхатиме. Для них основною задачею було виїхати з міста та потрапити на безпечну територію. Бахмут був оптимальним рішенням, враховуючи відносну близькість до рідних міст.

**Серед головних причин, з якими зіштовхуються ВПО на підконтрольній території — це робота, дороге житло, оформлення чи переоформлення документів і соціальної допомоги. Також має місце занепокоєння через власність, яка залишилась на окупованій території.**

**Робота.** Пошук роботи одна з головних проблем, з якою зіштовхуються ВПО. Загалом з доступної роботи — переважно низько оплачувана, низько кваліфікована та важка робота. Тому частина ВПО намагаються знаходити підробітки, сезонну роботу, допомагають іншим з городами або по господарству, заповнюють анкети тощо. У зв'язку з цим, і органи влади, і ВПО високо цінують програми міжнародних громадських організацій, які передбачають фінансову винагороду або видачу гуманітарної допомоги в обмін на суспільні роботи з неповною зайнятістю.

“

*Такі програми важливі, щоб не виховувати нахлібників. Однією з програм було залучено населення для роботи по 4 години на день протягом двох тижнів, крім вихідних. Компенсація за роботу складала по 2 тисячі гривень. У Часів Ярі працювало 24 переселенця і 6 місцевих. Вони розчищали парк. В Соледарі розчистили два майданчики, рили ями під фундамент, де буде встановлено дитячий майданчик. А в Сіверську прочистили 5 або 6 км стоків. Це було дуже значущим для місцевої громади.*

**Житло.** В перший час людей, які тікали від обстрілів, поселяли в гуртожитки та місцеву лікарню, деяких приймали родичі, а подекуди і незнайомі люди. Серед опитаних на сьогоднішній день більшість проживають в орендованих квартирах або будинках, частина в гуртожитку, один в квартирі, отриманій у спадок.

Загалом, як повідомили респонденти, знайти і зняти житло у Бахмуті — не проблема, але орендна плата за житлову площу та підвищені тарифи роблять винайм квартири непосильно дорогим для багатьох ВПО. Водночас значна частина ВПО і місцевого населення, яке орендує житло, має складнощі з оформленням субсидії, оскільки власники житла не завжди хочуть або можуть укласти офіційний договір оренди.

**Соціальна допомога** — одна зі значущих проблем. Адресна допомога від держави надходить зі значним запізненням після подачі документів: зазвичай за місяць-два, але іноді доводиться чекати 4–5 місяців. Втім державна допомога ВПО невелика, її не вистачає.

З червня 2016 року були запроваджені обов'язкові адресні перевірки ВПО, з метою встановити факт їхнього проживання на підконтрольній території. У випадку, якщо факт постійного проживання на підконтрольній території не підтверджувався, соціальні пільги для такої особи скасовували. Це нововведення викликало ряд складнощів як для перевіряючих органів (відповідальність була покладена на Управління праці і соціального захисту населення), так і для ВПО. Так, перевірка за місцем проживання відбувається переважно в робочий час, коли певна частина ВПО перебувають на роботі або в навчальних закладах. У Бахмуті працівники, які інспектують місце проживання ВПО, у випадку відсутності людей на місці, залишають повідомлення про свій візит і дають можливість протягом трьох днів надати докази свого проживання за вказаною адресою. Така процедура не передбачена законодавством та підзаконними нормативними актами, і була запроваджена у Бахмуті для зручності ВПО. Тим не менш, переселенцям доводилось долати додаткові бюрократичні перепони, щоб доводити, що вони дійсно проживають на підконтрольній території за вказаною адресою.

Адресні перевірки виявляють, що лише близько 30% осіб, які подали документи на виготовлення довідки ВПО, реально проживають за вказаними адресами на підконтрольній українському уряду території.

**Оформлення документів** викликає найбільше складнощів при першому зверненні. При повторних зверненнях люди переважно знають координати соціальних служб, до яких треба звернутись, і процедуру, відповідно увесь процес оформлення документів проходить швидше. Проте переважною часто залишаються великі черги. Так, в Управлінні праці і соціального захисту населення черги вдалось зменшити завдяки впровадженню «талонної системи» і попереднього запису на конкретну дату і годину. В Управлінні пенсійного фонду та Ощадбанку процес обслуговування громадян не був змінений, там щоденно спостерігаються великі черги.

Інша проблема при оформленні документів пов'язана зі складністю доведення, що ти дійсно проживаєш на підконтрольній території або раніше проживав на нині непідконтрольній території за відсутності прописки. Останню проблему вдалось вирішити, дозволивши громадянам надавати інші підтверджуючі документи, наприклад, про стаж роботи на підприємстві або в організації, що знаходиться на непідконтрольній території.

**Занепокоєння за власність на окупованій території** теж має місце. Більшість респондентів, які їздили на неконтрольовану територію після переїзду, були там, переважно, щоб забрати речі та перевірити стан власності. Здебільшого турбування пов'язані з мародерством і ризиком втратити житло.

“ Деякі родичі залишились, бо там купа будинків — вони стежать за будинками. Там можуть пограбувати і відібрати взагалі. У нас 2 будинки на окупованій території. Коли викладачі виїжджали, говорили, що конфіскують все майно викладачів. Ми поселили в один з будинків людей, хоча б що б комунальні послуги оплачували, у другій будинок переїхав брат чоловіка, щоб там хтось жив і не відібрали будинок. Ми боялися, що спалять, а так хоч видно, що там люди живуть.

“ В моєму будинку поселились військові з Горлівки. Я туди не їжджу, бо боюсь. Вони неадекватні, п'ють там, шашлики смажать у моєму каміні.

**Медична допомога та освіта — проблем не викликає.** Як відзначають експерти НГО, представники органів влади та безпосередньо ВПО, з отриманням медичної допомоги та освіти немає жодних проблем. Дітей приймають і влаштовують як в дошкільні навчальні заклади, так і в школи. Отримати медичні послуги можна при пред'явленні довідки ВПО. За її відсутності в медичних послугах теж не відмовляють. Внутрішньо переміщені особи та короткострокові візитери найбільше звертаються в пологові відділення. Особливо багато таких звернень було в 2014–2015 роках через військові зіткнення на непідконтрольній території, а також з метою оформлення дитини згідно українського законодавства.

## 4. ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ, З ЯКИМИ СТИКАЮТЬСЯ КОРТКОСТРОКОВІ ВІЗИТЕРИ

Основними питаннями, для вирішення яких приїжджають короткострокові візитери, є усунення проблем з документами, оформлення соціальних виплат, зняття коштів у банкоматі, здійснення покупок та відвідування родичів. Згідно опитувань ГО «Фундація.101», близько 40% осіб, що прибувають з непідконтрольної території з короткими візитами, намагаються поєднати кілька причин в одній поїздки.

Серед головних проблем, з якими зіштовхуються короткострокові візитери при відвідуванні підконтрольної території, варто виділити: значні часові та фінансові витрати на дорогу, брак інформації, бюрократичність та періодичні зміни в процедурах оформлення документів та соціальних виплат, а також відсутність житла у випадку, коли вирішення проблем займає більше одного дня.

Проблеми, пов'язані з перетином лінії зіткнення, на думку респондентів, загострились в порівнянні з 2014 роком. Так, якщо раніше дорога від найближчих великих населених пунктів окупованої території до Бахмута могла займати дві години, то зараз середня тривалість перетину усіх блокпостів на дорожньому коридорі до Бахмута займає понад п'ять годин.

Водночас, на думку опитаних короткострокових візитерів, умови очікування на КПВВ покращились в порівнянні з попередніми роками. Вони високо цінують наявність туалетів, питної води, пунктів обігріву та лавок для відпочинку літніх людей. Умови очікування на КПВВ на підконтрольній території значно кращі, ніж за лінією розмежування зі сторони непідконтрольної території, де немає практично жодних умов.

Наступною проблемою є брак інформації, бюрократичність і періодичні зміни процедур оформлення документів та соціальних виплат. Відсутність чіткої інформації та постійні законодавчі зміни є значно більшою проблемою для короткострокових візитерів, ніж для ВПО, які проживають на підконтрольній уряду території, адже перші живуть фактично в інформаційній ізоляції.

“ Звідки інформацію беремо? Нізвідки! Буває, що в черзі підкажуть. А буває дуже складно. Ось ми пішли в соцзабезпечення, нам кажуть: «Ви не сюди прийшли, вам треба йти до Пенсійного фонду». Прийшли в Пенсійний, там теж море людей, на входних дверях вісить одна інформація, а насправді вони інші питання вирішують... Я їм кажу: «У вас написано на дверях», а вони: «У нас з вівторка все змінилося». І пішли ми третю адресу шукати.

Для отримання соціальних виплат люди повинні збирати і здавати значну кількість документів чи час від часу змінювати або поновлювати їх. Враховуючи довгі черги та малу пропускну спроможність соціальних служб, зокрема пенсійного фонду та Ощадбанку, це суттєво ускладнює та затягує процес. Так, наприклад, одна з короткострокових візитерок повідомила, що у неї пішло півдня для отримання реквізитів в Ощадбанку для усунення проблем з пенсійними виплатами, хоча реквізити можна було б передати усім соціальним службам, а також роздавати при вході до банку у вигляді листівок.

Для того, щоб допомогти людям легше зорієнтуватись та розвантажити працівників соціальних служб, раніше безпосередньо в приміщеннях органів державної влади, зокрема в пенсійному фонді, працювали волонтери, які допомагали громадянам заповнювати документи, перевіряли наявність усього пакету документів та допомагали зорієнтуватись, в який державний орган необхідно звернутись. Як повідомила одна з респонденток, пізніше ця ініціатива була згорнута, хоча в ній залишилась висока потреба.

Через відсутність переоформлених або заміненних довідок чи документів, у людей починаються затримки або блокування соціальних виплат подекуди на кілька місяців.

Вирішити проблеми з документами у день приїзду — практично неможливо, говорять опитані респонденти. Тому багатьом короткостроковим візитерам доводиться залишатись в Бахмуті на кілька днів. Для того, щоб їм було де зупинитись, місцева влада виділила гуртожиток, де можна залишитись на одну або декілька ночей. Гуртожиток забезпечений гарячою водою, постільною білизною, можливістю готувати їжу.

## 5. ЗМІНИ У МІСТІ, ПОВ'ЯЗАНІ З ПРИФРОНТОВИМ РОЗТАШУВАННЯМ. СТАВЛЕННЯ ЖИТЕЛІВ МІСТА ДО ВПО ТА КОРОТКОСТРОКОВИХ ВІЗИТЕРІВ

Зміни у місті, пов'язані з прифронтовим розташуванням та значною кількістю ВПО і короткострокових візитерів, можна умовно поділити на позитивні, негативні та нейтральні для переважної більшості населення.

### Позитивні

**Поява нових робочих місць.** Завдяки переїзду ВПО та збільшенню кількості населення, на думку респондентів, у місті з'являється більше робочих місць. Це пов'язано зі збільшенням кількості суб'єктів господарювання, в тому числі тих, які перевозять та створюють ВПО, переїздом великих організацій, наприклад Горлівського інституту іноземних мов, Донецького вищого училища олімпійського резерву тощо. Завдяки їх переїзду частина місцевого населення Бахмута теж змогла отримати роботу.

**Відновлення інфраструктурних об'єктів.** Збільшення уваги і допомоги міжнародних та благодійних організацій сприяло відновленню та ремонту цілому ряду об'єктів соціальної інфраструктури, як-от дитячі садочки, школи, лікарні.

**Збільшення прибутковості окремих сфер діяльності.** На думку опитаних, від напливу короткострокових візитерів найбільше виграють власники бізнесу у сфері перевезень, гуртової та роздрібної торгівлі, а також здачі житла в оренду.

### Негативні

**Підвищення середньо ринкових цін на споживчі товари.** Усі респонденти відзначають, що ціни в місцевих супермаркетах значно вищі, ніж в сусідніх містах. Це, в першу чергу, пов'язано з великим попитом, який створюють короткострокові візитери, що регулярно приїжджають за покупками.

**Збільшення навантаження на інфраструктуру.** Із збільшенням кількості населення суттєво зросло навантаження на такі галузі та об'єкти інфраструктури, як медицина, дороги, місця для паркування, банки. Так, наприклад, респонденти відзначають значний наплив приватного транспорту в центрі міста в робочі дні. Це переважно машини короткострокових візитерів, які приїхали для оформлення документів або на закупки.

“Місто переповнене, місто невелике, і всі короткострокові візитери зосереджені в певних місцях: банкомати, соціальні служби, управління праці, магазини. У магазини в годину пік не можна ходити, тому що величезні черги.

Подібна ситуація з банками та банкоматами зокрема Ощадбанку, де обслуговуються пенсіонери та інші категорії населення, що отримують соціальні виплати.

“Не вистачає банкоматів, тобто коли ти йдеш на роботу, грошей в банкоматі ще немає, а коли йдеш з роботи — їх вже немає.

**Збільшення рівня злочинності.** Респонденти пов'язують це із загальним зниженням добробуту громадян, збільшенням легкодоступної зброї, а також тим фактом, що злочинці можуть легко і швидко сховатись на непідконтрольній території.



**Зростання навантаження на працівників соціальних служб** і державних органів, які обслуговують ВПО та короткострокових переселенців. При зростанні навантаження кількість штатних одиниць в цих органах влади практично не змінилась, за винятком поодиноких відділів в управліннях та департаментах виконкому. Більше того, в більшості соціальних структур — Управління пенсійного фонду, заклади охорони здоров'я тощо — частина вакансій залишаються не закритими. Низькі заробітні плати та великий обсяг навантаження перетворюють роботу в цих структурах на не привабливу для тих, хто шукає роботу, подекуди має місце велика плинність кадрів. Технічне оснащення працівників практично не зазнало покращення. Лише в пенсійному фонді повідомили про закупівлю невеликої кількості нової офісної техніки для одного з відділів.

## Нейтральні

**Збільшення попиту та вартості оренди житла.** При цьому значного попиту на купівлю нерухомості, за словами респондентів, у місті не спостерігається, оскільки люди все ще переживають, що лінія фронту може посунутись, не мають достатньої кількості коштів для дорогих покупок або сподіваються повернутись до рідних міст. Від подорожчання вартості на оренду житла виграють власники житлових площ, і, відповідно, програють особи, які потребують житло. Більшість місцевого населення мають власне помешкання і нейтрально ставиться до цього фактору.

Переважна кількість респондентів сходиться на думці, що у жителів міста Бахмута немає спільного ставлення до внутрішньо переміщених осіб і короткострокових візитерів. Найперше це зумовлено діяльністю та поведінкою самих ВПО та візитерів. Так, до ВПО, які не працюють та не беруть активної участі у житті міста, ставлення переважно нейтральне або негативне. До ВПО, які перевезли або створили у місті свій бізнес та нові робочі міста, а також беруть участь у соціальному житті громади — ставлення переважно позитивне. До короткострокових візитерів теж різне ставлення: є містяни, які їм співчують, інші відчують роздратування у зв'язку з незручностями, які створюють короткострокові візитери.

Загалом же, на думку респондентів, у більшості місцевого населення міста Бахмут виробилась терпимість і звичка до змін, спричинених значною кількістю ВПО та короткострокових візитерів. Місцеві намагаються адаптувати свою поведінку, враховуючи нові реалії, наприклад, намагаються оминати супермаркети в робочі дні до 16:00 тощо.

## 6. РОБОТА ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Згідно з експертним інтерв'юванням представників громадських організацій, органів влади, а також внутрішньо переміщених осіб та короткострокових візитерів, на сході України, зокрема в Бахмуті, працює цілий ряд міжнародних організацій, а також локальних ініціатив і громадських організацій.

З найбільш відомих респондентам міжнародних організацій та проектів міжнародної технічної допомоги — це Організація Об'єднаних Націй (ООН), Дитячий фонд ООН (UNICEF), Людина в біді (People In Need), Врятуймо дітей (Save the Children), Червоний Хрест, Лікарі без кордонів (MSF), АДРА, USAID, Карітас, Програма розвитку ООН (UNDP) та Міжнародна організація з міграції (IOM). Більш опосередковано працюють з проблемами східної України такі організації, як Internews та News ID.

Серед українських місцевих організацій респондентам найбільш відомі Бахмут український, Право на захист, Пліч-о-пліч, Центр гуманної педагогіки.

Основна діяльність міжнародних громадських організацій та місцевих об'єднань може бути умовно поділена на забезпечення гуманітарною допомогою найбільш уразливих верств населення, надання психологічної допомоги, відновлення інфраструктурних об'єктів.

Гуманітарна допомога поділяється на забезпечення необхідними товарами, зазвичай це одяг, взуття, подушки та ковдри, продуктові набори, засоби гігієни, ліки, а також цільові грошові виплати. Різновидом грошових виплат є пластикові картки на придбання продуктів в магазинах «Брусничка», які надавала організація «Людина в біді». Раз на певний період власникам карток надсилались кошти для придбання споживчих продуктів (окрім тютюнових та алкогольних товарів).

Психологічна допомога поділяється безпосередньо на консультації психологів та кризові консультації, а також проведення майстер-класів, арт-терапії, заходів чи свят.

Також завдяки міжнародним організаціям було відремонтовано частину об'єктів соціальної інфраструктури, якими користуються як місцеве населення, так і ВПО: гуртожитки, бібліотека, де відбуваються публічні соціальні заходи, навчальні заклади тощо.

Окрім того, новою формою діяльності є втілення програм обміну гуманітарної допомоги та грошових виплат в обмін на виконання переселенцями короткострокових суспільно-корисних робіт.

## Проблемні моменти

Опитані експерти вважають, що міжнародним організаціям, які надають безповоротну технічну допомогу та втілюють проекти на сході України, варто звернути увагу на три рекомендації.

По-перше, як вважають експерти, необхідно зменшити кількість гуманітарної допомоги, переорієнтувавши діяльність на програми створення нових робочих місць, власної справи тощо.

“ *Програми гуманітарної допомоги були актуальні на початку військового конфлікту в 2014–2015 роках, коли потрібно було терміново надати допомогу людям, які приїхали з окупованої території без нічого. Продовження такої стратегії може породити значну кількість утриманців, які не хочуть працювати та робити внесок в розвиток громади.*

По-друге, зменшити сегрегацію цільової аудиторії на переселенців та непереселенців, адже через два роки після найбільших хвиль переселення, переважна більшість ВПО відносно адаптувались та осіли. Водночас є потреба в проектах, розрахованих на допомогу прифронтовим громадам загалом, які продовжують потерпати від військових дій, навантаження на інфраструктуру тощо.

По-третє, звертати увагу на ефективність реалізації проектів та їхню користь у довгостроковій перспективі.



Фото: Фондація.101

## 7. РОБОТА ОРГАНІВ ВЛАДИ

Основні послуги внутрішньо переміщеним особам надають такі органи влади: Управління праці і соціального захисту населення, Управління пенсійного фонду, Центр зайнятості, Управління охорони здоров'я, Міський центр соціальних служб для сім'ї, дітей і молоді, Управління освіти, Управління у справах молодіжної політики та у справах дітей, а також деякі інші.

**Перелік основних послуг**, які надають ці органи влади ВПО та короткостроковим візитерам, виглядають таким чином:

**Центр зайнятості.** Надання інформації про відкриті вакансії, проведення навчання та надання підтримки особам, які планують відкрити власну справу. Ініціатива «Під одним дахом» щотижня збирає представників різних соціальних установ у своєму приміщенні для оперативного консультування та надання послуг громадянам, які звертаються.

**Управління праці і соціального захисту населення.** Реєстрація ВПО та видача відповідної довідки, ведення єдиного інформаційного реєстру ВПО. Надання матеріальної допомоги, грошової допомоги на проживання, оплату комунальних послуг, надання санаторно-курортного лікування. Проведення адресних перевірок ВПО.

**Міський центр соціальних служб для сім'ї, дітей і молоді.** Соціальний супровід, допомога в поселенні до колективних центрів, інформаційна допомога та консультування сімей і молоді (наприклад, повідомляють до якого державного органу слід звернутись з певним питанням, допомагають у заповненні документів тощо).

**Управління освіти.** Освітні послуги дітям дошкільного та шкільного віку. Забезпечення екстернатної форми навчання та організація ЗНО для дітей, які проживають на непідконтрольній території.

**Управління пенсійного фонду.** Прийом документів на відновлення виплати пенсії, а також обробка запитів на пенсійні справи осіб, які раніше отримували пенсії в інших місцях. Оформлення електронних пенсійних посвідчень для ВПО: посвідчення є одночасно ідентифікаційним документом з фото й електронним підписом людини та банківською картою для отримання виплат. Оформлення допомоги на поховання.

**Управління охорони здоров'я.** Надання медичних послуг, включно з амбулаторним і стаціонарним лікуванням. З літа 2014 року до закладів охорони здоров'я звернулось понад 12 тис. ВПО.

Більшість цих органів влади не отримали додаткового фінансування або окремих додатково створених штатних одиниць для роботи з ВПО та короткостроковими візитерами. Наприклад, в 2015 році на охорону здоров'я була виділена субвенція у розмірі 25 млн грн, у той час як в 2016 році жодних субвенцій не було передбачено. Фактично суттєве додаткове навантаження на міську інфраструктуру лягло безпосередньо на місцевий бюджет. Це також збільшило навантаження на соціальні установи, які були розраховані на обмежену чисельність населення.

“

*Навантаження на кожного спеціаліста було збільшено в 2-3 рази при незмінній штатній чисельності та заробітній платі.*

На сьогоднішній день переважна кількість органів влади приймають і обслуговують усіх громадян — незалежно від їхнього статусу — за загальним порядком, та не мають штатних одиниць, які б обслуговували винятково ВПО або короткострокових візитерів.

## Ефективні рішення

Основними проблемами ВПО і короткострокових візитерів, з точки зору влади, є дороге житло й отримання соціальних послуг, довідок.

Що стосується житла, для забезпечення потреб людей, які приїжджають в Бахмут з короткостроковими візитами для вирішення соціальних потреб, міська влада надала два гуртожитки, які одночасно можуть приймати близько 200 осіб. На сьогоднішній день також ідуть переговори з міжнародними донорами з метою реконструкції існуючих будівель для забезпечення житлом ВПО та учасників АТО.

Для зменшення черг і збільшення ефективного обслуговування громадян деякі соціальні установи, наприклад, Управління праці і соціального захисту населення, впровадило «талонну систему», за якою громадяни можуть записатись на прийом у певний день та час. Електронна черга дозволяє записатись на прийом на найближчі три місяці і, як показує практика, повністю зайнята. Тому невелику кількість людей Управління щодня приймає в порядку «живої черги». Також надзвичайно ефективним рішенням для зменшення черг і розвантаження спеціалістів була робота волонтерів, які в коридорах соціальних установ допомагали громадянам заповнити заяви, перевіряли наявність необхідних документів та консультували до якого органу необхідно звернутись. Втім, за інформацією респондентів, пізніше ця ініціатива була майже згорнута.

Також ефективним є ініціатива Центру зайнятості «Під одним дахом». Ініціатива щотижня збирає представників різних соціальних установ, які розташовані за різними адресами, у своєму приміщенні для оперативного консультування та надання послуг громадянам, які звертаються для отримання послуг, довідок та інформації.

Управління освіти запровадило екстернатну форму освіти для школярів, які проживають на непідконтрольній території, з метою їх навчання та забезпечення атестатами українського зразка. В 2015–2016 навчальних роках 183 дитини знаходились на такій формі навчання в м. Бахмут. Ці діти мають індивідуальний графік навчання та консультацій з викладачами. Вони мають можливість надсилати завдання дистанційно, проте зобов'язані бути присутні для складання окремих заліків, державної підсумкової атестації та ЗНО.

## Проблемні питання

На сьогодні одним з найбільш проблемних питань в процесі надання послуг ВПО залишаються великі черги в окремих органах влади. Особливо актуальною проблема є для Управління пенсійного фонду, враховуючи, що майже 80% зареєстрованих в Бахмуті ВПО є пенсіонерами. Черги в пенсійний фонд подекуди затягуються на кілька днів з ранковими та вечірніми перекличками. При цьому цілий ряд вакансій в Управлінні пенсійного фонду залишаються не заповненими: низька зарплата і велике навантаження на працівників відлякують молодих спеціалістів від цієї роботи.

“

*У органів, які працюють з переміщеними особами, невеликий штат співробітників. Я щодня бачу велику кількість людей біля пенсійного фонду. Вони всі переписуються, черга неймовірна: і 150-й, і 250-й. Я йду з роботи — вони переписуються на наступний день. Я часто чую, що в пенсійному фонді, в соцслужбі прибрали координаторів, які сиділи в коридорі, у яких можна було проконсультуватись щодо документів. Координатори могли б сказати: вам в той кабінет, а вам це взагалі не треба, а вам в іншу службу. А так змушені люди, серед яких багато людей похилого віку, вистоювати 2–3 дня в черзі, потрапляти до фахівця, а виявляється, що йому взагалі не туди треба. Цю проблему я чула від багатьох людей.*

Іншою проблемою є потреба відвідування численних установ, які розташовані за різними адресами, з метою зібрати повний пакет документів для вирішення своїх проблем. Частково це питання було вирішено запровадженням ініціативи «Під одним дахом», яка щосереді збирає представників різних соціальних установ в приміщенні Центру зайнятості. Експерти також висловлюють думку про те, що варто було б створити окремий адміністративний центр для роботи з переселенцями, а також спільну онлайн-базу з оновленням у реальному часі. На сьогодні бази, якими користуються різні державні органи, відрізняються, тому вони посилають людей з одного приміщення в інше для отримання довідок. Це створює багато незручностей, особливо для літніх людей та осіб, що мають проблеми зі здоров'ям, і суттєво збільшує часові затрати на оформлення документів.

Матеріально-технічне забезпечення соціальних установ теж залишає бажати кращого. Спеціалісти управлінь та департаментів часто працюють на застарілих комп'ютерах, які мають малу потужність та часто зависають. Це теж сповільнює процес обслуговування громадян та збільшує напругу і втому працівників соціальних установ.

## 8. РЕКОМЕНДАЦІЇ

### Донорам та міжнародним організаціям, які працюють на сході України:

1. Змістити акцент діяльності з безоплатної роздачі гуманітарної допомоги на програми надання фінансової та гуманітарної допомоги в обмін на виконання короткострокових суспільно корисних робіт з боку ВПО.
2. Розглянути можливість фінансування та співфінансування інфраструктурних проектів, відновлення зруйнованої інфраструктури. Такі проекти також сприяють працевлаштуванню місцевого населення, що страждає від наближення до бойових дій.
3. Сприяти створенню єдиних центрів обслуговування населення та ВПО, в яких можна отримати повний спектр послуг в одному приміщенні.
4. Реалізовувати проекти, які направлені як на переселенців, так і на інших місцевих мешканців, адже через два роки після основних хвиль переселення переважна більшість ВПО адаптувались та осіли. Водночас є потреба в проектах, розрахованих на допомогу прифронтовим громадам загалом, які продовжують потерпати від військових дій, навантаження на інфраструктуру тощо.
5. Сприяти будівництву додаткових житлових площ для розселення ВПО з колективних центрів та гуртожитків.

### Органам місцевої влади:

1. Збільшення штату соціальних служб в містах та сприяння заповненню вільних вакансій в соціальних службах.
2. Модернізувати матеріально-технічне оснащення працівникам соціальних служб.
3. Співфінансування та сприяння створенню єдиних центрів надання адміністративних послуг.
4. Запровадити програми працевлаштування ВПО, в тому числі через створення короткострокових, суспільно корисних робіт, наприклад прибирання та облагороджування міста.

## Органам влади національного рівня:

1. Виділити додаткові субвенції з національного бюджету на вирішення соціальних та інфраструктурних проблем населених пунктів і районів зі збільшеною кількістю населення за рахунок переїзду ВПО.
2. Розглянути можливість виділення додаткового фінансування для збільшення штату працівників соціальних служб та підняття середнього рівня заробітних плат даних працівників, враховуючи підвищене навантаження, яке лягає на них.
3. Розглянути можливість скасувати постанову КМУ №365 від 8 червня 2016 року щодо перевірки місця проживання ВПО, які претендують на отримання пенсій.
4. Покращити сполучення з іншими великими містами на території, підконтрольній Україні. Зокрема, налагодити залізничне сполучення між Бахмутом та Харковом.
5. Змінити підхід до надання субсидій ВПО, у випадку відсутності договору про оренду житла.

## ПАРТНЕРИ



Підготовка цієї публікації стала можливою завдяки підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) у рамках проекту «Українська ініціатива зміцнення громадської довіри» (UCBI).

Зміст є винятковою відповідальністю ГО «Фундація.101» і необов'язково відображає точку зору USAID або уряду США.