

Аналіз діяльності рад ВПО в Івано-Франківській області

В МЕЖАХ ПРОЄКТУ «ПОСИЛЕННЯ ГОЛОСУ:
ІНТЕГРАЦІЯ ВПО У ЖИТТЯ ІВАНО-
ФРАНКІВЩИНИ»



Проект реалізується ГО «Точка доступу» у партнерстві з Івано-Франківським регіональним відділенням Асоціації міст України за підтримки Міжнародного фонду «Відродження». Матеріал представляє позицію авторів і не обов'язково відображає позицію Міжнародного фонду «Відродження».

Аналіз функціонування рад внутрішньо переміщених осіб в Івано-Франківській області

Дослідження аналізує діяльність рад внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Івано-Франківській області як форми представництва інтересів переселенців у місцевому самоврядуванні. Ми розглядаємо нормативно-правову базу, організаційні механізми та практичну діяльність цих консультативно-дорадчих органів, оцінюючи їхню ефективність та вплив на інтеграцію переселенців у місцеві громади.



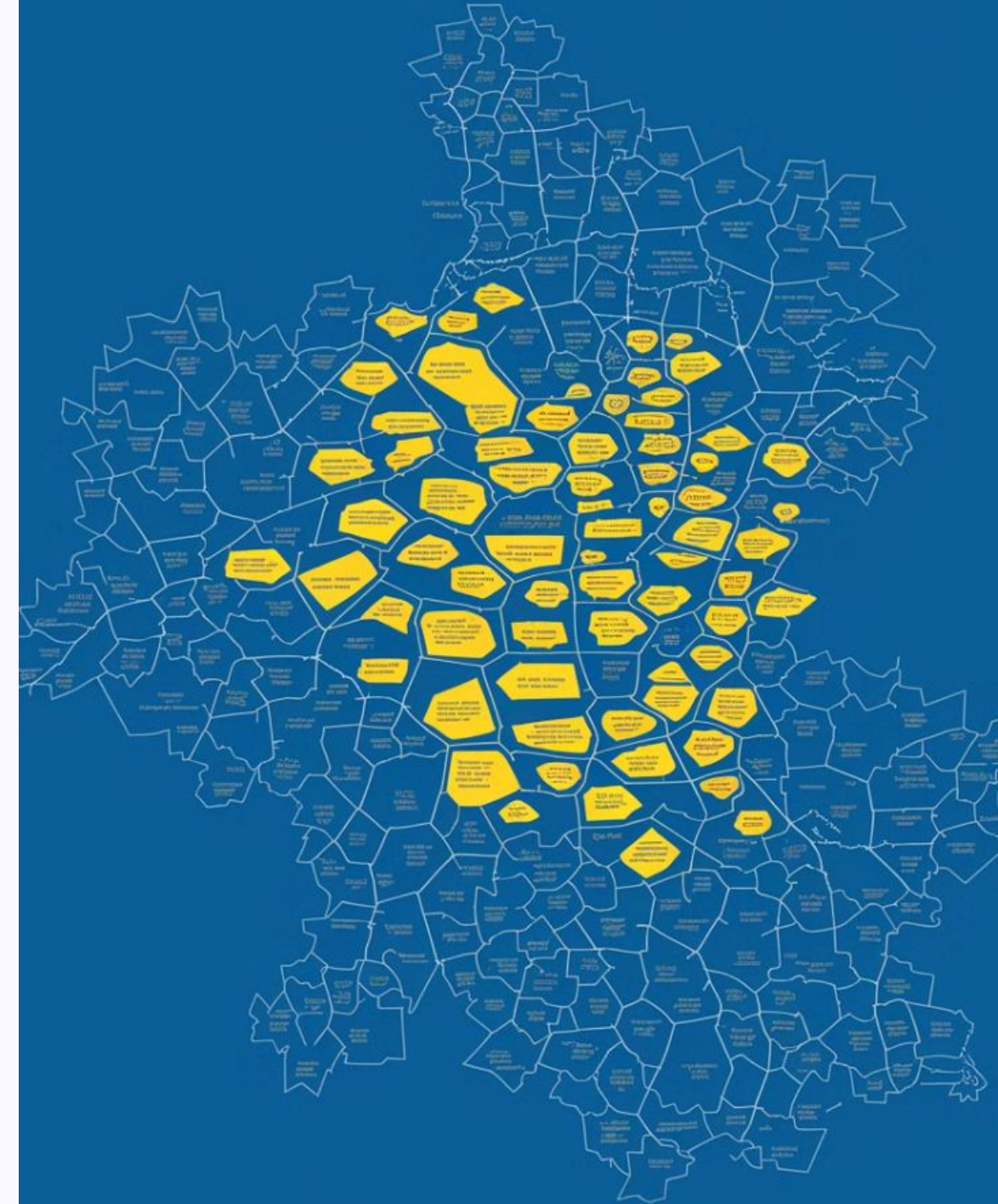
Об'єкт дослідження

Ради ВПО як представницькі органи Ради внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Івано-Франківській області як форма представництва інтересів переселенців у місцевому самоврядуванні.

Консультативно-дорадча функція Ради ВПО створені для забезпечення врахування потреб та інтересів переселенців при формуванні місцевих політик та програм.

Регіональний фокус

Дослідження зосереджено на аналізі функціонування рад ВПО саме в Івано-Франківській області, що дозволяє виявити регіональні особливості їх діяльності.



Предмет дослідження



Нормативно-правова база

Аналіз законодавчих актів та положень, що регулюють діяльність рад ВПО на національному та місцевому рівнях.

Дослідження зосереджується на комплексному аналізі ефективності рад ВПО та їхньому впливі на процеси інтеграції внутрішньо переміщених осіб у місцеві громади Івано-Франківської області.



Організаційні механізми

Дослідження структури, складу та процедур функціонування рад ВПО в громадах Івано-Франківської області.



Практична діяльність

Вивчення реальної роботи рад ВПО, їхніх засідань, рішень та впливу на місцеву політику щодо переселенців.



Методи дослідження

Контент-аналіз

Вивчення змісту нормативно-правових актів, рішень місцевих рад та інших документів, що визначають статус та функціонування рад ВПО.

Порівняльний аналіз

Зіставлення підходів до регулювання діяльності рад ВПО в різних громадах області.

Метод правового аналізу

Оцінка відповідності місцевих нормативних актів загальнонаціональним нормативно-правовим актам.

Системний підхід

Вивчення діяльності рад ВПО як елемента ширшої системи місцевого самоврядування та інтеграції внутрішньо переміщених осіб.



Передумови створення рад ВПО

1

2014 рік

В Україні з'явилося явище внутрішнього переміщення через бойові дії та тимчасову окупацію території. До початку повномасштабного вторгнення в державі налічувалось приблизно півтора мільйони внутрішньо переміщених осіб.

2

Лютий 2022 року

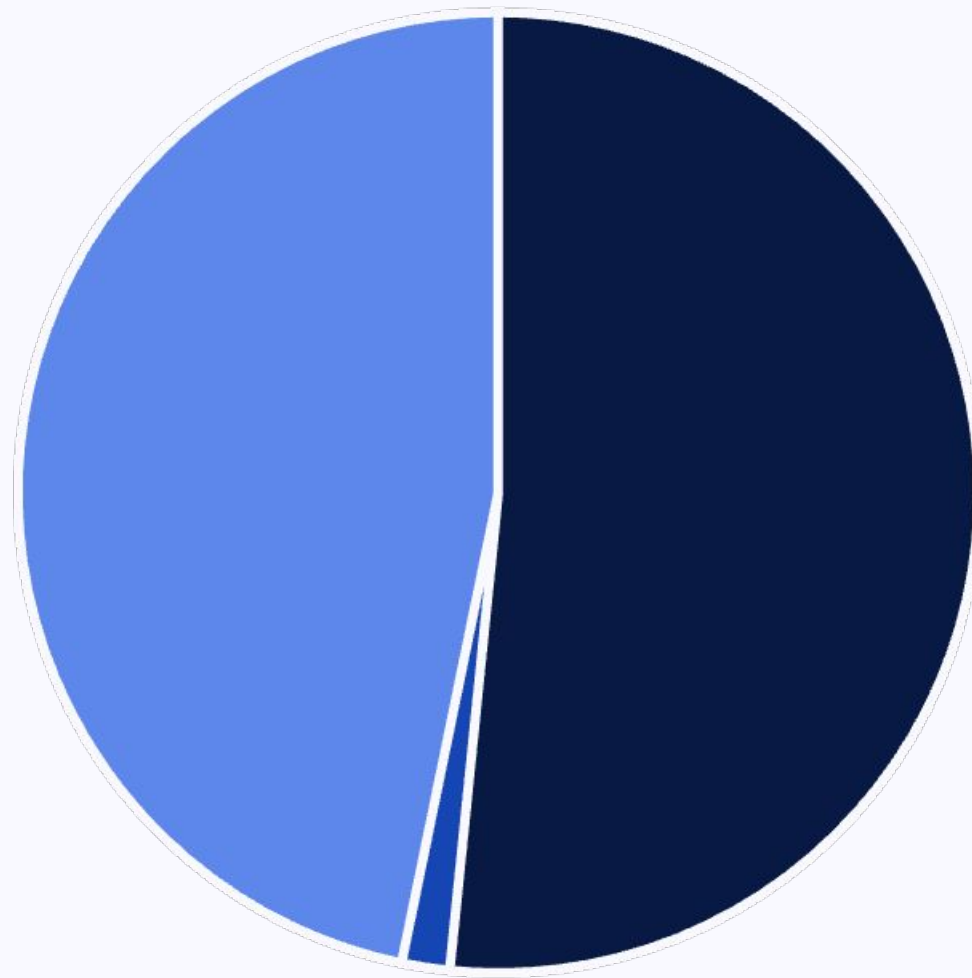
Кількість ВПО збільшилась більше ніж у два рази, що актуалізувало питання адаптації та інтеграції внутрішньо переміщених осіб у нові громади як на загальнонаціональному, так і на місцевому рівні.

3

4 серпня 2023 року

Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову No 812 "Про затвердження Примірного положення про Раду з питань внутрішньо переміщених осіб", рекомендувавши органам місцевого самоврядування утворити такі ради.

Стан створення рад ВПО в області



■ Створені та діючі ради ВПО ■ Створені, але не сформовані... ■ Не створені ради ВПО

Станом на жовтень 2024 року значна кількість громад Івано-Франківської області проігнорували рекомендацію Кабінету Міністрів України. З 62 громад ради з питань внутрішньо переміщених осіб були утворені лише в 33 громадах (53,2%). При цьому, в одній громаді Рада ВПО була утворена рішенням виконавчого комітету, проте персональний склад так і не сформовано.

Це свідчить про те, що значна частина місцевих органів самоврядування не приділила належної уваги питанням інтеграції та представництва внутрішньо переміщених осіб, що може негативно впливати на реалізацію прав і потреб ВПО.



Персональний склад рад ВПО

50%

Норма представництва

Примірним положенням передбачено, що до ради має входити не менше ніж 50% осіб з числа ВПО.

27.2%

Дотримання норми

Лише 9 громад з 33, де створені ради, виконали вимогу щодо 50% представництва ВПО.

39.5%

Фактична частка ВПО

Загальна частка внутрішньо переміщених осіб в усіх утворених радах ВПО (165 із 418 членів).

Аналіз персонального складу рад внутрішньо переміщених осіб в Івано-Франківській області демонструє низький рівень дотримання Примірного положення, затвердженого Кабінетом Міністрів України. Більшість громад проігнорували норму щодо мінімального представництва ВПО, що може свідчити про формальний характер створення рад у частині громад.

Проблемні випадки формування рад ВПО



П'ядинська громада

До складу ради ВПО не входить жоден переселенець, що повністю суперечить ідеї представництва інтересів внутрішньо переміщених осіб та нівелює саму мету створення такого консультативно-дорадчого органу.



Ланчинська громада

Персональний склад ради взагалі не затверджено, що робить неможливим функціонування ради ВПО та свідчить про суто формальний підхід до виконання рекомендацій Кабінету Міністрів України.



Інші проблемні випадки

У багатьох громадах спостерігається значне недопредставлення ВПО у складі рад, що ставить під сумнів легітимність прийнятих рішень та здатність цих органів адекватно відображати потреби переселенців.



Наслідки недотримання вимог до складу рад

1

Відсутність реального впливу ВПО

Недостатнє представництво переселенців у радах призводить до того, що вони не мають реального впливу на процеси прийняття рішень щодо їх інтеграції в місцеві громади.

2

Формальне функціонування

Ради працюють без ефективного представництва та комунікації з переселенцями, що перетворює їх на формальні структури без реального впливу на місцеву політику.

3

Недотримання державних рекомендацій

Ігнорування вимог Примірного положення свідчить про низький рівень контролю з боку держави та відсутність механізмів забезпечення належного представництва ВПО.

4

Зниження довіри до місцевої влади

Формальний підхід до формування рад ВПО підриває довіру переселенців до місцевої влади та знижує їхню мотивацію до участі в громадському житті.

Гендерний склад рад ВПО

Чоловіки (32,3%)

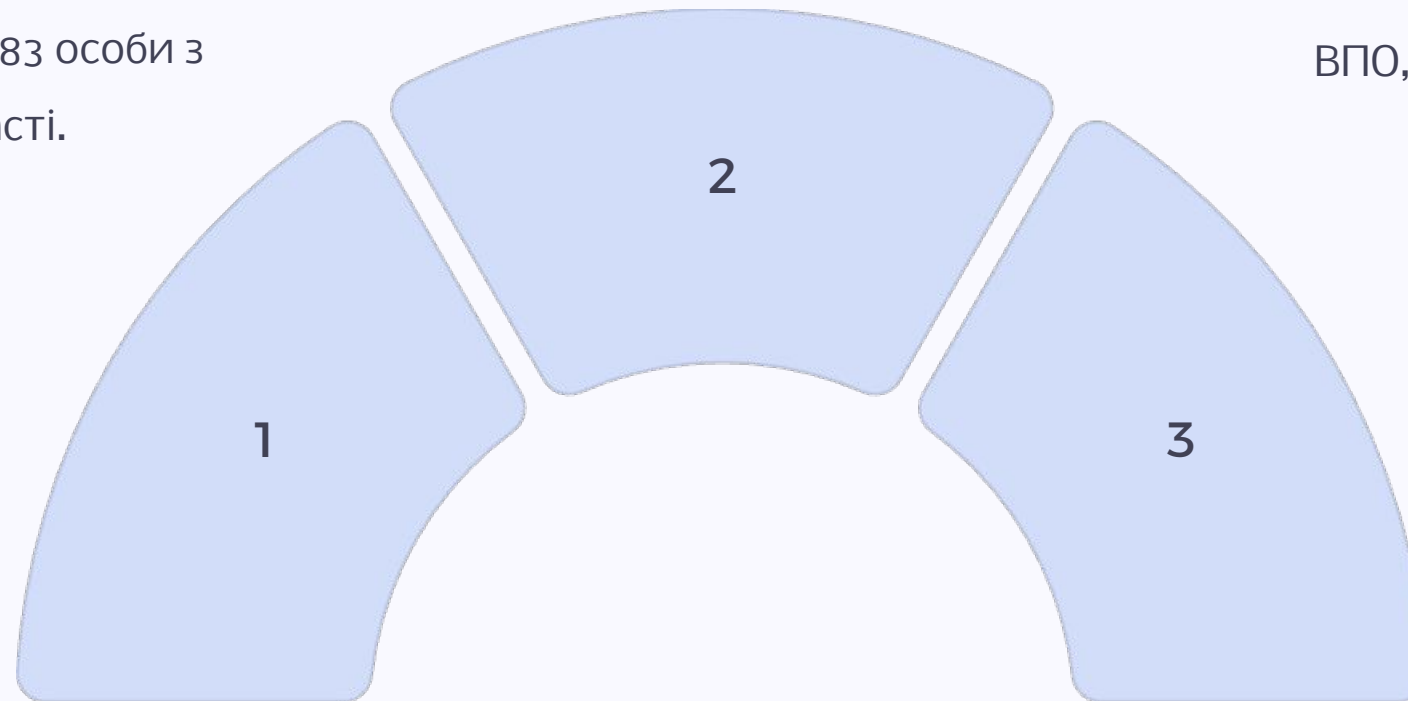
Чоловіки складають меншість у радах ВПО, що може свідчити про гендерний дисбаланс у представництві.

Жінки (67,7%)

Жінки домінують у консультативно-дорадчих органах, складаючи 283 особи з 418 членів рад ВПО в області.

Жінки з числа ВПО (83%)

Жінки з числа внутрішньо переміщених осіб складають 83% від усіх жінок у радах ВПО, що свідчить про їхню активну громадську участь.



Гендерний аналіз складу рад ВПО в Івано-Франківській області демонструє значне переважання жінок, особливо серед представників внутрішньо переміщених осіб. Це може свідчити про вищий рівень громадської активності жінок-переселенок та їхню готовність брати участь у процесах прийняття рішень на місцевому рівні.

Наслідки гендерного дисбалансу в радах ВПО

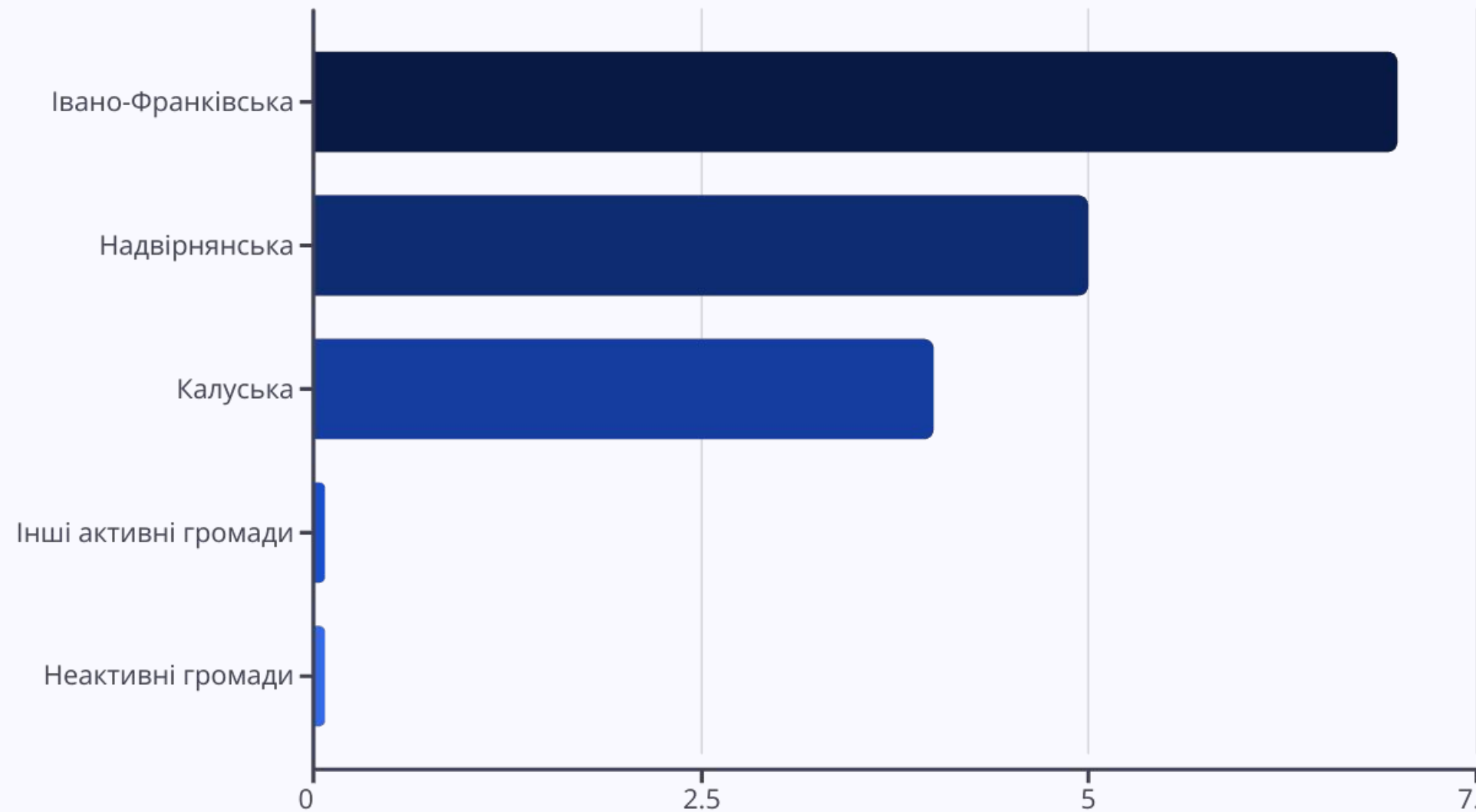
Позитивні аспекти

Висока участь жінок, зокрема переселенок, у функціонуванні рад ВПО може сприяти гендерно-чутливим підходам до розв'язання питань ВПО та адаптації переселенців. Жіночий погляд на проблеми інтеграції може забезпечити більш комплексний підхід до вирішення соціальних питань.

Негативні аспекти

Дисбаланс у представництві чоловіків та недостатня кількість переселенців загалом можуть свідчити про структурні проблеми у формуванні рад. Це ставить під сумнів їхню ефективність як представницького органу та може призводити до неврахування потреб певних груп ВПО.

Активність засідань рад ВПО



Станом на жовтень 2024 року лише в Івано-Франківській міській територіальній громаді було проведено 7 засідань ради ВПО. У Надвірнянській та Калуській міських громадах проведено 5 та 4 засідання відповідно. В 11 громадах (33%) не було проведено жодного засідання або ці громади не надали інформації. У 39,4% громад було проведено від 1 до 3 засідань.

Такі дані свідчать про низьку інституційну ефективність цих консультативно-дорадчих органів та формальний підхід до їх функціонування. Активність рад ВПО прямо пропорційна кількості переселенців у громаді.

Питання, які розглядаються радами ВПО

1

Інституційні питання

Зміни в складі ради ВПО, планування діяльності та/або звітування про попередню діяльність, особливо в громадах, де ради були утворені ще у 2023 році після набрання чинності Постанови КМУ No 812.

3

Зміни в законодавстві

Інформування про зміни в державних програмах або інших нормативно-правових актах, які стосуються внутрішньо переміщених осіб. Зазвичай ця інформація також лише береться до відома.

2

Інформація про діяльність організацій

Обговорення діяльності благодійних, громадських та міжнародних організацій, спрямованої на підтримку внутрішньо переміщених осіб на території області. Як правило, таку інформацію лише беруть до відома.

4

Інші питання

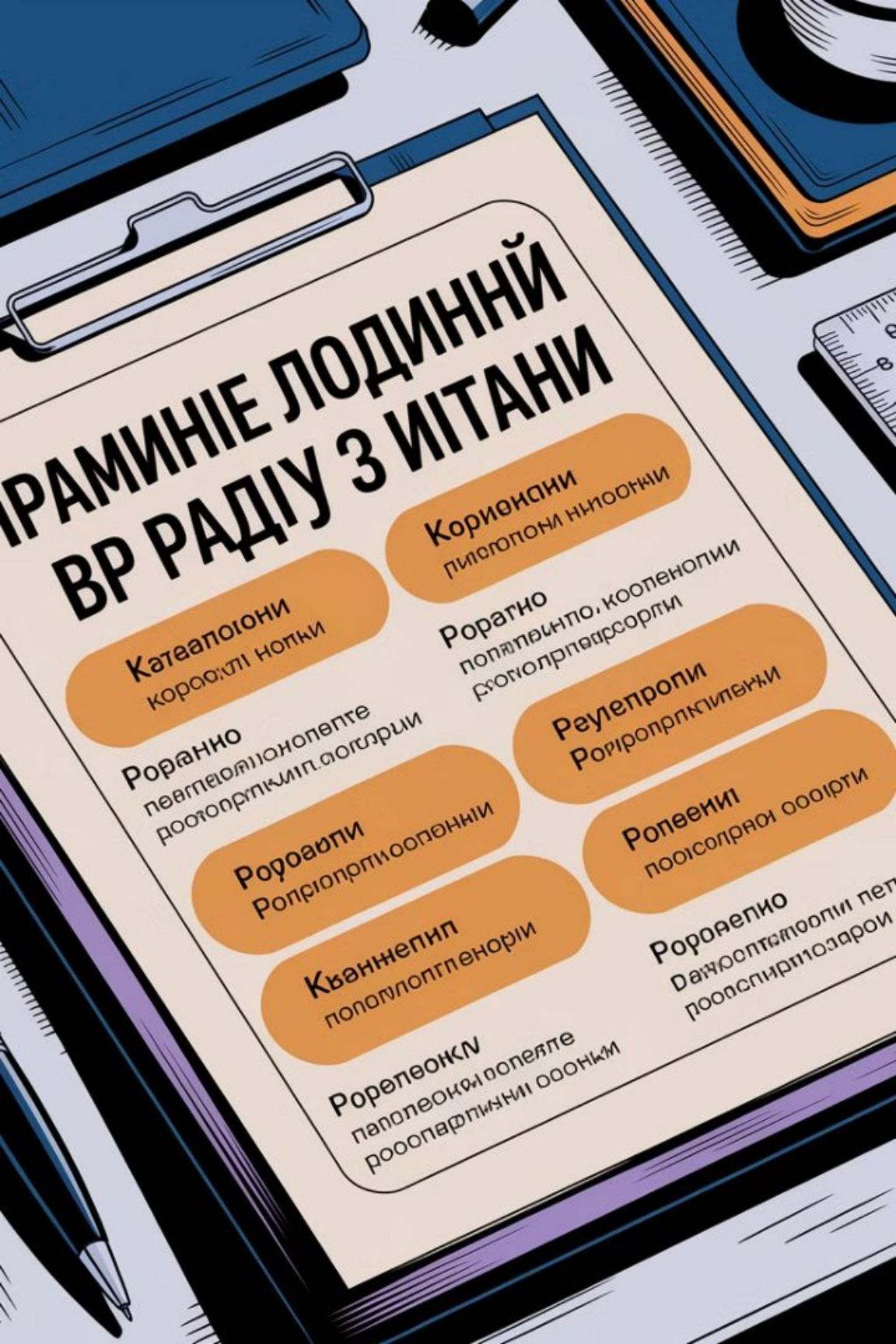
Моніторинг місцевих політик і програм (лише в 3 громадах), опитування щодо потреб ВПО (лише в 2 громадах), комунікація з жителями громади з числа ВПО та фінансові питання, зокрема щодо грантових програм.

Оцінка діяльності рад ВПО



Здебільшого, якщо суто формально аналізувати діяльність рад ВПО, то вона зводиться до заслуховування певної інформації від різних суб'єктів і брання її до відома. Це жодним чином не впливає на вироблення політик/програм на місцевому рівні, спрямованих на задоволення потреб ВПО, і не репрезентує реальні потреби внутрішньо переміщених осіб.

Така ситуація суперечить основним завданням рад ВПО, визначеним Примірним положенням, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України No 812.



Завдання рад ВПО згідно з Примірним положенням

Сприяння реалізації прав ВПО

Сприяння в реалізації громадянських і політичних прав внутрішньо переміщених осіб, залучення їх до процесу розроблення нормативних актів та контролю за їх виконанням.

Підтримка механізмів адаптації

Сприяння діяльності територіальних громад у розвитку ефективних механізмів адаптації та інтеграції внутрішньо переміщених осіб.

Підтримка бізнесу ВПО

Організаційна, методична та консультативна підтримка суб'єктів господарювання, які в установленому законодавством порядку перемістили свої виробничі потужності та активи.

Розвиток партнерства

Подання пропозиції та рекомендацій щодо розвитку державно-приватного партнерства для вирішення питань адаптації та інтеграції внутрішньо переміщених осіб в територіальних громадах.

Повноваження рад ВПО згідно з Примірним положенням

1

Розробка програм

Розробка проектів місцевих програм підтримки

2

Подання пропозицій

Підготовка рекомендації щодо захисту прав ВПО

3

Інформування громадськості

Комунікація щодо діяльності та рекомендацій

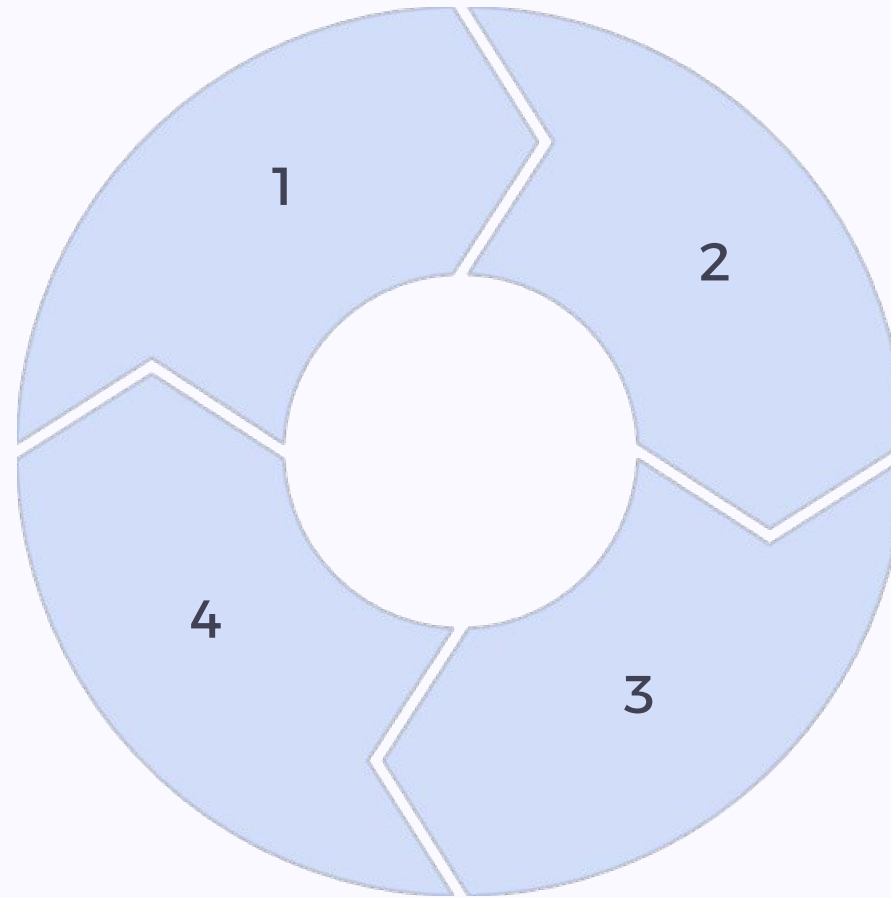
Відповідно до Примірного положення, ради ВПО мають розробляти та пропонувати до розгляду проекти місцевих програм підтримки суб'єктів господарювання, які перемістили свої виробничі потужності; готувати пропозиції та рекомендації у сфері забезпечення прав ВПО; інформувати громадськість про свою діяльність.

Порівнюючи бачення держави щодо цілей, завдань та повноважень рад ВПО з фактичною діяльністю рад в Івано-Франківській області, можна дійти висновку, що ці консультативно-дорадчі органи не є активними суб'єктами місцевої політики щодо внутрішньо переміщених осіб.

Оцінка ефективності рад ВПО

Аналіз ухвалених рішень
Оцінка якості та кількості рішень, їх відповідності потребам ВПО

Інституційна спроможність
Регулярність засідань, представництво ВПО, прозорість діяльності



Оцінка цільовою аудиторією
Зворотний зв'язок від внутрішньо переміщених осіб

Вплив на місцеву політику
Врахування рекомендації органами місцевого самоврядування

Базуючись на наданих документах і інформації органами місцевого самоврядування, ефективність рад ВПО в громадах Івано-Франківської області має ознаки такої, що знаходиться на недостатньому рівні.

Ефективність таких консультативно-дорадчих органів має складатись як мінімум з двох показників: аналіз ухвалених рішень та оцінка їх роботи цільовою аудиторією, в даному випадку - внутрішньо переміщеними особами.

Ефективність функціонування рад ВПО



Ради внутрішньо переміщених осіб є важливими консультативно-дорадчими органами, які повинні забезпечувати представлення інтересів ВПО на місцевому рівні. В рамках дослідження було направлено запити до громад із проханням надати інформацію про враховані рішення/рекомендації рад ВПО органами місцевого самоврядування.

Проте, жодна громада не надала такої інформації, що вказує на значні проблеми у механізмах взаємодії між цими органами та ставить під сумнів реальний вплив рад ВПО на місцеву політику щодо внутрішньо переміщених осіб.



Причини низької ефективності рад ВПО

1

Формальний характер

Формальний підхід до діяльності рад ВПО в окремих громадах, де вони створені лише для "галочки" без реального наміру врахувати їхні рекомендації.

2

Слабка інституційна спроможність

Відсутність механізмів моніторингу впровадження рішень/рекомендацій рад ВПО та недостатня підготовка членів рад до ефективної адвокаційної діяльності.

3

Відсутність процедур

Органи місцевого самоврядування часто не мають регламентованих процедур для врахування рекомендацій консультативно-дорадчих органів.

4

Низький пріоритет

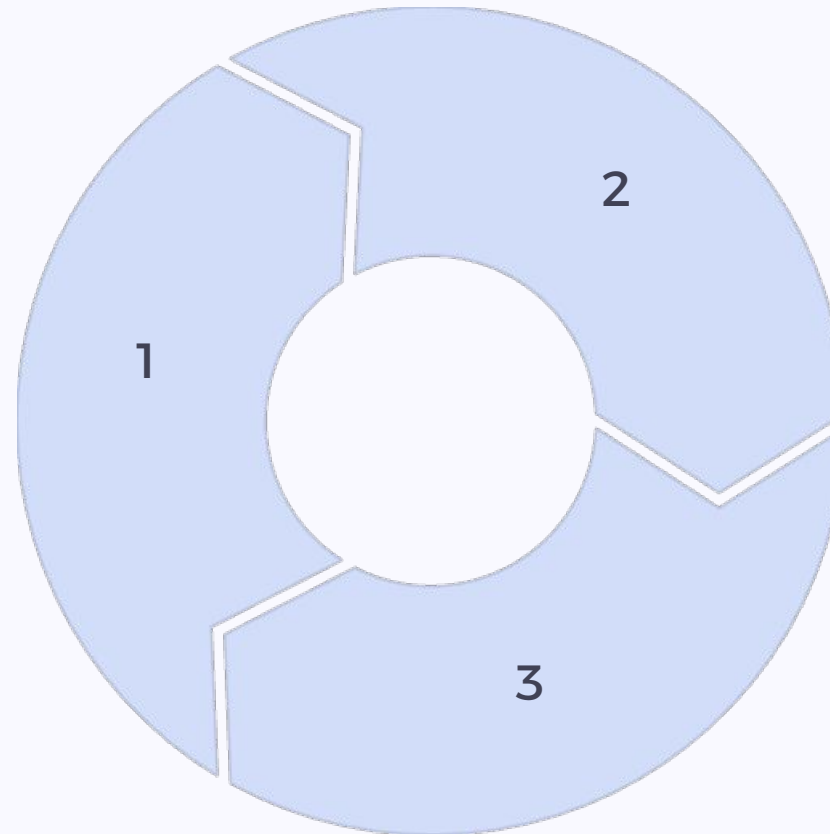
Органи місцевого самоврядування можуть вважати проблеми ВПО другорядними порівняно з іншими соціально-економічними викликами.

Додатковими причинами є брак активного просування та захисту рішень рад ВПО з боку громадянського суспільства, другорядність проблем ВПО для місцевої влади та відсутність контролю з боку держави чи міжнародних організації щодо виконання рекомендацій рад ВПО.

Потенційні наслідки неефективності рад ВПО

Зниження довіри ВПО

Якщо ради ВПО не можуть впливати на рішення, це викликає апатію та розчарування серед внутрішньо переміщених осіб



Фрагментація громад

Відсутність механізмів впливу ВПО на місцеву політику ускладнює їхню інтеграцію та створює напругу

Неефективність програм

Якщо голос ВПО не враховується, програми підтримки можуть бути неефективними або не відповідати реальним потребам

Наслідки відсутності врахування рішень рад внутрішньо переміщених осіб стосуються не лише осіб з числа ВПО, а всієї громади загалом. Зниження довіри до місцевої влади може призвести до соціальної напруги та конфліктів, а також до погіршення загального соціально-економічного клімату в громаді.

Відсутність врахованих рішень рад ВПО протягом 2024 року на території Івано-Франківської області вказує на системну проблему взаємодії між цими органами та місцевою владою. Без реальних змін у механізмах роботи та підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування ситуація залишатиметься незмінною.



Висновки дослідження (1/2)

Низька інституційна активність

Лише 53,2% громад створили ради ВПО, з яких ефективно функціонують лише 51,6%. Це свідчить про недостатню політичну волю та пріоритетність питань адаптації переселенців у місцевих органах самоврядування.

Недотримання вимог до складу

Лише 27,2% рад дотримуються норми Примірного положення щодо забезпечення мінімум 50% представництва ВПО. Такий дисбаланс підриває легітимність рад і їхню здатність ефективно представляти інтереси переселенців.

Інституційна неефективність

Систематично низька кількість проведених засідань, відсутність регламентованих процедур для обговорення ключових питань та недостатня реалізація ухвалених рішень свідчать про слабку організаційну спроможність рад.



Висновки дослідження (2/2)

Гендерний дисбаланс

Домінування жінок (67,7%), зокрема переселених жінок, може сприяти гендерно-чутливим підходам у вирішенні соціальних проблем. Проте, надмірна концентрація жінок за рахунок чоловіків свідчить про структурну незбалансованість.

Низький рівень моніторингу

Відсутність системного підходу до збору інформації про потреби переселенців, проведення опитувань та аналізу результатів обмежує можливості рад орієнтувати місцеві політики на реальні потреби ВПО.

Відсутність впливу на політику

Жодна громада не надала інформації про враховані рішення/рекомендації рад ВПО, що свідчить про відсутність реального впливу цих органів на формування та реалізацію місцевих політик щодо ВПО.



Рекомендації: нормативне забезпечення



Розробка місцевих нормативних актів
Розробити та впровадити місцеві нормативно-правові акти, які обов'язково передбачатимуть створення рад ВПО у громадах з високим рівнем внутрішнього переміщення, із чіткими вимогами щодо структури та складу (зокрема, мінімум 50% представників ВПО).



Система контролю
Запровадити систему регулярного контролю з боку вищих органів державного управління та громадського контролю, що забезпечить виконання державних рекомендацій щодо функціонування рад ВПО.



Механізми відповідальності
Розробити та впровадити механізми відповідальності для органів місцевого самоврядування за невиконання рекомендацій щодо створення та забезпечення ефективної роботи рад ВПО.



Рекомендації: підвищення інституційної спроможності

1

Навчальні програми

Організувати навчальні програми, семінари та тренінги для членів рад, зосереджені на питаннях управління, правового забезпечення та розробки ефективних місцевих політик, спрямованих на інтеграцію ВПО.

2

Внутрішні регламенти

Розробити внутрішні регламенти з обов'язковою періодичністю засідань, визначенням ключових показників ефективності (кількість засідань, ухвалені рішення, реалізовані ініціативи) та створенням механізмів звітності.

3

Обмін досвідом

Забезпечити регулярний обмін досвідом між радами ВПО різних громад, що дозволить поширювати успішні практики та уникати типових помилок у роботі цих консультативно-дорадчих органів.

4

Залучення експертів

Залучати фахівців з питань місцевого самоврядування, правозахисників та експертів з інтеграції ВПО до роботи рад для підвищення якості їхніх рішень та рекомендацій.



Рекомендації: моніторинг потреб ВПО

100%

Охоплення

Забезпечити повне охоплення всіх груп ВПО при проведенні опитувань та досліджень.

4

Регулярність

Проводити щоквартальні опитування для відстеження динаміки потреб переселенців.

24/7

Доступність

Створити постійно діючі канали зворотного зв'язку для оперативного реагування на проблеми.

Впровадити систематичні опитування, фокус-групи та інші інструменти збору інформації про потреби переселенців, що дозволять оперативно адаптувати місцеві програми підтримки до актуальних викликів. Забезпечити публічну доступність звітів з моніторингу, щоб підвищити прозорість роботи рад та залучення громадськості до процесу контролю.

Розробити методологію оцінки ефективності місцевих програм підтримки ВПО з урахуванням зворотного зв'язку від бенефіціарів та об'єктивних показників інтеграції переселенців у громади.



Рекомендації: моніторинг потреб ВПО та гендерний баланс

1

Систематичні опитування

Впровадити систематичні опитування, фокус-групи та інші інструменти збору інформації про потреби переселенців, що дозволять оперативно адаптувати місцеві програми підтримки до актуальних викликів.

2

Публічна доступність звітів

Забезпечити публічну доступність звітів з моніторингу, щоб підвищити прозорість роботи рад та залучення громадськості до процесу контролю за їх діяльністю та виконанням рекомендації.

3

Збалансоване представництво

Розробити рекомендації щодо збалансованого представництва чоловіків і жінок у радах, з урахуванням специфіки демографічної ситуації в громаді, щоб забезпечити різноманітність поглядів і максимальну ефективність ухвалення рішень.

4

Інклюзивний підхід

Врахувати потреби всіх соціальних груп, залучаючи представників різних верств населення до процесів консультації та ухвалення рішень, що стосуються інтеграції ВПО у місцеві громади.

Рекомендації: оптимізація гендерного балансу

Різноманітність поглядів

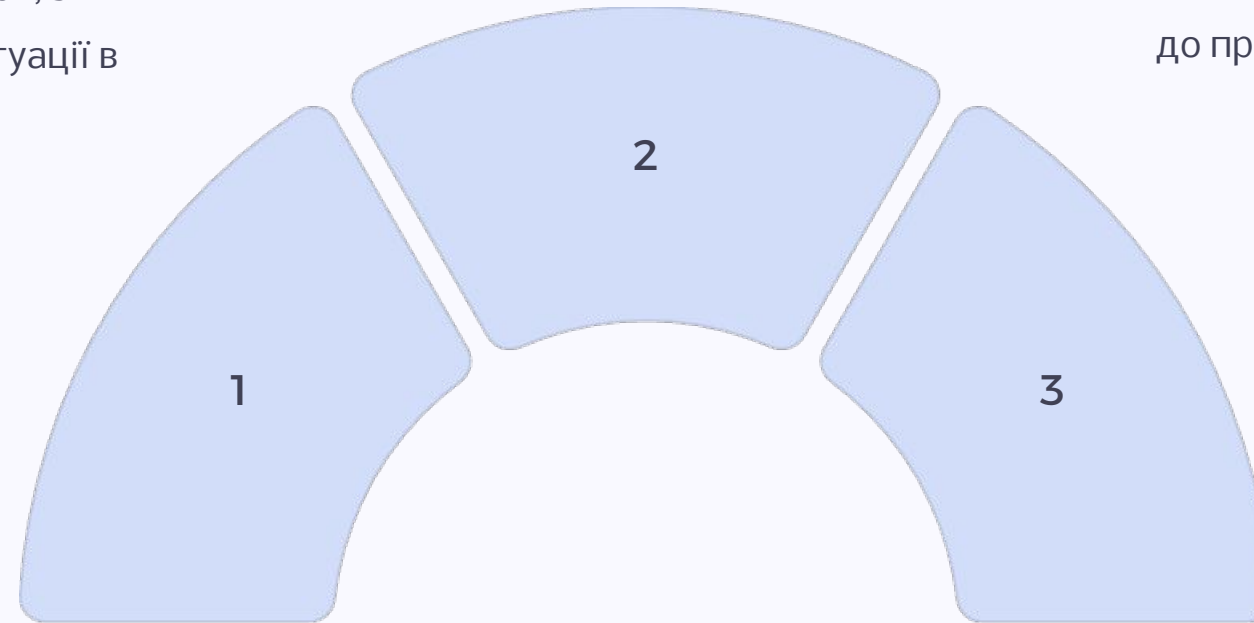
Забезпечити різноманітність поглядів і максимальну ефективність ухвалення рішень через залучення представників різних гендерних груп.

Збалансоване представництво

Розробити рекомендації щодо збалансованого представництва чоловіків і жінок у радах, з урахуванням специфіки демографічної ситуації в громаді.

Врахування потреб всіх груп

Залучати представників різних верств населення до процесів консультації та ухвалення рішень для комплексного врахування потреб.



Гендерний баланс у радах ВПО має важливе значення для забезпечення врахування потреб усіх груп внутрішньо переміщених осіб. Хоча висока участь жінок є позитивним фактором, необхідно також забезпечити адекватне представництво чоловіків та інших гендерних груп для формування комплексного підходу до вирішення проблем переселенців.

Важливо розробити механізми заохочення участі чоловіків у роботі рад ВПО, враховуючи специфічні бар'єри, які можуть перешкоджати їхньому залученню до громадської діяльності.

Рекомендації: адвокація та комунікація

1

Посилення взаємодії

Посилити взаємодію між місцевими органами влади, громадськими організаціями та представниками ВПО для формування спільних стратегій інтеграції та вирішення проблем переселенців.

2

Інформаційні кампанії

Запровадити регулярні інформаційні кампанії та консультаційні майданчики, що дозволять ВПО безпосередньо впливати на процес прийняття рішень, спрямованих на їх соціально-економічну адаптацію.

3

Обмін досвідом

Організувати регулярний обмін досвідом між радами ВПО різних громад для поширення кращих практик та підвищення ефективності їх роботи на всій території області.

4

Залучення медіа

Активно співпрацювати з місцевими та національними медіа для висвітлення діяльності рад ВПО, проблем переселенців та успішних історій інтеграції, що сприятиме підвищенню обізнаності суспільства та формуванню позитивного ставлення до ВПО.

