

22 октября 2020г.

ВЛИЯНИЕ МЕСТНЫХ ВЫБОРОВ НА ДЕМОКРАТИЧЕСКОЕ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ПОДКОНТРОЛЬНЫХ УКРАИНЕ РАЙОНОВ ДОНБАССА

25 октября 2020 года в Украине состоятся местные выборы. Однако в 18-ти громадах в подконтрольных правительству частях Донецкой и Луганской области выборы не будут проведены. Данный документ анализирует причины, по которым решение о невозможности провести выборы в ряде населенных пунктов может негативно отразиться на развитии демократических институтов в регионе, уровне доверия людей к местной и центральной власти, а также на перспективах реинтеграции временно оккупированных территорий. Речь идет, в частности, о непрозрачной процедуре принятия решения о непроведении выборов, несистемных критериях определения угроз безопасности, недостаточном вовлечении гражданского общества. Рекомендации, составленные по итогам данного исследования направлены на усиление гражданского компонента в органах местного самоуправления, выбор стратегического подхода к децентрализации, снижение напряжения по линии «Донбасс – Киев».

Резюме и рекомендации

1. Проблема соблюдения демократических процедур и правовых норм

Решение о невозможности проведения выборов в 18 громадах подконтрольной Украине части Луганской и Донецкой областей было принято с использованием непрозрачных процедур и может привести к росту недоверия к демократическим институтам и украинскому государству среди населения этих громад. Таким образом, около полумиллиона жителей востока Украины оказались лишены конституционного права избирать во власть своих представителей.

В украинском законодательстве процедура принятия решения о невозможности проведения выборов на отдельных территориях имеет ряд недостатков: в решении о невозможности проведения выборов Центральная избирательная комиссия (ЦИК) ссылается на письма глав военно-гражданских администраций (ВГА), в том числе на письмо Главного Управления Службы Безопасности Украины (СБУ) Луганской области, в котором речь идет о невозможности обеспечения правоохранительными органами полной безопасности в ходе проведения выборов.

Следует подчеркнуть, что письма глав ВГА носят рекомендательный характер и окончательное решение, по закону, принимает ЦИК. В то же время, ЦИК не имеет ни законодательных полномочий, ни ресурсов и знаний, чтобы провести верификацию информации, полученной от ВГА, и, таким образом, проверить реальное состояние дел на этих территориях. Вместе с этим, комиссия обязана обеспечивать реализацию и защиту избирательных прав граждан, учитывая соответствующие условия, в том числе и вопросы безопасности.

В письмах ВГА, переданных в ЦИК, перечисляются населенные пункты или избирательные участки, но не указаны причины, на основе которых определяется уровень опасности в том или

ином месте. Принятое решение ЦИК не ссылается на какой-либо перечень критериев для обоснования невозможности проведения выборов на отдельных территориях.

Таким образом, возникла процедура, которая сделала ВГА фактически центром принятия решения о проведении выборов и институтом, который на базе недостаточно обоснованного решения получает неограниченные полномочия, но не берет на себя при этом никакой формальной ответственности за это решение. Ответственность за принятие данного решения формально лежит на ЦИК (ЦИК становится объектом общественной критики за принятое решение) или разделяется между несколькими институциями и/или должностными лицами без существования прозрачного и логичного механизма. Это создает дополнительную возможность использования такого решения в политических целях. Подозрения о политической мотивации для непроведения выборов и интереса со стороны власти в таком решении усилились в ходе публичных дискуссий между руководством Луганской области и гражданским обществом: глава Луганской ВГА, например, назвал неработающее самоуправление в некоторых городах важной причиной для решения об отмене выборов, наряду с аргументом безопасности.¹ Однако именно свободные и справедливые выборы являются демократическим инструментом для смены местной власти, если она плохо справляется со своими функциями. Влияние глав ВГА на принятие решения ЦИК позволяет говорить о существовании конфликта интересов, т.к. главы ВГА могут быть заинтересованы в сохранении полномочий без передачи влияния избираемым органам местного самоуправления.

Рекомендации:

- внести изменения в законодательство Украины и обеспечить прозрачный и отвечающий демократическим стандартам механизм принятия коллегиального решения о возможности или невозможности проведения выборов на отдельных территориях. Рекомендуется включение коллегиального независимого органа на национальном уровне, который бы имел достаточные полномочия для верификации информации, полученной от государственных и правоохранительных органов, на основе которого будет приниматься решение, а также нести за него полную ответственность.
- подготовить перечень критериев, на основе которых принимается решение о невозможности проведения выборов на отдельных территориях. Такой перечень, к примеру, должен принимать во внимание опыт проведения предыдущих избирательных кампаний в данном регионе, и определять территориальные ориентиры относительно расстояния населенного пункта от контактной линии. Критерии должны быть общими для всех решений или всех мест/населенных пунктов в данном регионе.
- задействовать ОБСЕ для проведения консультаций касательно обстановки в зоне вооруженного конфликта, связанной с возможностью обеспечения безопасности для организации и проведения выборов.

¹ <https://zmist.org/articles/gubernator-luganshchini-uhilivsiya-vid-klyuchovih-pitan-pro-skasuvannya-viboriv>

- ЦИК и соответствующему Комитету Верховной Рады Украины дать четкие пояснения о том, как и когда можно будет воспользоваться избирательным правом в данных регионах на базе введенных изменений в законодательстве.
- опубликовать все документы ВГА, на основе которых было принято решение о невозможности проведения выборов, за исключением тех, которые имеют секретные данные, не предназначенные для общественности.²
- Донецкой и Луганской ВГА провести общественные мероприятия и тщательно проинформировать общество о причинах невозможности проведения выборов в определенных населенных пунктах. Обеспечить прозрачную и постоянную коммуникацию с общественностью, политическими партиями и избранными представителями органов местного самоуправления текущей каденции о вопросах проведения выборов.³

2. Дилемма ‘Безопасность vs. Демократия’

Страна, в которой идет активный вооруженный конфликт, склонна к подходу «безопасность прежде всего», сталкиваясь таким образом с дилеммой выбора между безопасностью и демократией. Кроме того, на протяжении последних лет эффективность местного самоуправления на подконтрольных Украине территориях в регионе конфликта ставится под сомнение: отчасти эти структуры оказались инструментом влияния местных бизнес-групп.

Результаты исследования показали, что эксперты по-разному расставляют приоритеты в проведении местных выборов или отказе от них из соображений безопасности, в частности в зависимости от географической перспективы: из региона конфликта (тенденция “за проведение выборов” или из Киева (тенденция “за безопасность”). Можно предположить, что разные приоритеты и формирующие их интересы граждан и политических элит маркируют характер взаимоотношений между Киевом (и другими отдаленными от территории конфликта частями Украины) и регионом конфликта. Подавление местной инициативы взять ответственность за развитие региона на себя в комбинации со стремлением эффективно решить проблемы региона напрямую «из центра» через назначенных руководителей может в среднесрочной перспективе негативно влиять на политические и социо-экономические процессы в стране. Тем самым консервируется «особый статус» Донбасса в Украине, создаются препятствия для демократического развития региона, отдаляются перспективы реинтеграции.

Для лучшего понимания выделим два уровня анализа безопасности: физическая (военная) безопасность и гибридная безопасность (угрозы).

Физическая безопасность людей, желающих принять участие в выборах напрямую связана с рисками обстрелов вблизи линии соприкосновения, рисками лесных пожаров, а также с риском возобновления стрельбы из легкого и тяжелого оружия. Решение такого рода проблем может быть более целевым и эффективным путем создания органа (учреждения) для оперативного

² См. заявление организации ОПОРА от 10.08.2020г. <https://bit.ly/3jdGNr2>

³ Там же

регулирования вопросов безопасности. До сих пор такие технические предпосылки не были созданы.

Гибридная безопасность. Главный риск, который видят противники проведения выборов в регионе конфликта – усиление влияния пророссийских местных правящих элит. Усиление пророссийских сил в органах самоуправления расширит поле влияния Российской Федерации в условиях гибридной войны против Украины. Российская Федерация очень активна в этом отношении и использует широкий спектр инструментов.

С точки зрения демократической партийной системы, угроза победы нежелательной оппозиции не может оправдывать отмену проведения выборов. В обществе может складываться впечатление, что поддержка демократии на уровне государственной политики Украины заканчивается в случае возникновения угрозы политического реванша со стороны антиукраинских сил.

Непроведение выборов не решает проблему обеспечения ни физической, ни гибридной безопасности. Наоборот, такое решение провоцирует недовольство среди части местного населения и служит аргументом антиукраинских сил о недемократичности политической системы Украины. Центральная власть не смогла найти решение описанному противоречию в последние несколько лет, но и существование ВГА не гарантирует безопасность. Подавление возможностей местного самоуправления наносит урон социально-экономическому развитию региона, тем самым усиливая недовольство и недоверие граждан к центральной власти в Киеве.

Рекомендации:

- в контексте физической (военной) безопасности критерии оценки риска должны быть четкими, а ссылки на них должны быть хорошо аргументированы.
- сделать деятельность ВГА и местных советов более прозрачной, направленной на взаимодействие с громадой. Привлекать к процессу принятия решений представителей гражданского общества, малого бизнеса, профсоюзов и академических кругов. Таким образом, местное население почувствует себя причастным к конечным результатам и возрастет доверие людей в регионе к представителям власти местного и национального уровня.
- создать координационный центр для оперативного прогнозирования при ВГА Луганской области (что уже обсуждено в среде гражданского общества Луганской области) с целью оперативного реагирования на вызовы, связанные с безопасностью. Общественность региона должна быть вовлечена в работу такого центра. Это касается именно координации всех важных органов в случае чрезвычайной ситуации, координации государственных институтов с гуманитарными организациями и обеспечения постоянного инклюзивного информирования граждан о борьбе с катастрофами и ликвидации последствий.
- рекомендовать партнерам в странах Украины и ЕС поддерживать создание такого центра: техническими ресурсами и, при необходимости, финансированием важной инфраструктуры и логистики.

- развивать и поддерживать независимые медиа с качественным контентом в регионе, которые станут площадкой для продвижения тем, связанных с урегулированием вооруженного конфликта, общих ценностей и важных социальных местных инициатив. Необходимо расширять спектр украинских медиа, доступных и для жителей временно оккупированных территорий. Отображение в медиа реальной ситуации в регионе также содействует росту доверия населения к украинским СМИ.

3. Дилемма ‘Эффективное vs. демократическое управление и контроль региона’

Смысл создания ВГА – их высокая эффективность по сравнению с органами местного самоуправления в вопросах безопасности и обеспечения жизнедеятельности громад в условиях обострения вооруженного конфликта. В долгосрочной же перспективе концентрация центра принятия решений в руках отдельных руководителей ВГА не способствует эффективному управлению, т.к. решения при таком подходе принимаются единолично руководителем ВГА без использования необходимых демократических процедур с привлечением большого количества акторов, как в случае с органами местного самоуправления.

Отмена местных выборов в части населенных пунктов негативно влияет на развитие демократии в регионе: осложняется процесс гражданского контроля деятельности местной власти, ограничиваются возможности для появления новых местных политических лидеров, демотивирует активных граждан и консервирует патерналистское мышление жителей региона.

Рекомендации:

- Верховной Раде и Кабинету Министров Украины, с привлечением гражданского общества, разработать и применять стратегический подход к развитию региона с учетом специфики его инфраструктуры, экологической и энергетической составляющей. Стратегия должна затрагивать также развитие культуры и потенциала гражданского общества.

- в населенных пунктах, в которых не проводятся выборы, сформировать общественные советы при ВГА с включением представителей общественных организаций, бывших депутатов местных советов, экспертов в сфере местного самоуправления и, тем самым дать им право быть услышанными руководством ВГА.

- с помощью экспертов на местном и национальном уровне, а также экспертов европейских стран-партнеров Украины по проведению реформы децентрализации рассмотреть возможность имплементации механизма выбора главы ВГА на конкурсной основе, чтобы обеспечить назначение личностей со знанием региона и умением коммуницировать с местными общественными структурами в том случае, если ситуация с безопасностью не требует оперативного назначения на такую должность.

- рассмотреть вопрос о возможности проведения в 2021 году местных выборов в громадах подконтрольной части Донецкой и Луганской областей, которые не были проведены в октябре 2020 года.

Авторы исследования, эксперты международной платформы гражданского общества CivilM+:

- Самуэль Года, Глава отдела будущего безопасности и сотрудничество в европейской программе, Словацкая Ассоциация внешней политики (SFPA); исследователь в Университете экономики в Братиславе
- Вильфрид Йильге, Associate Fellow Немецкого общества внешней политики (DGAP/Берлин), член Стратегической группы «Ключевые государства» в рамках проекта «Стратегии европейского соседства» Фонда Бертельсмана
- Валерий Новиков, Глава Луганского областного правозащитного центра «Альтернатива» (Киев), *де-юре* депутат городского совета ныне оккупированного Алчевска (Луганская область)
- Юлия Эрнер, координатор международной платформы гражданского общества CivilM+, менеджер проектов DRA (Берлин).

Методология:

Исследование основывается на 12 глубинных интервью с политическими акторами и активистами, которые работают на подконтрольной правительству территории на востоке Украины и в Киеве.

Анализ проводился в рамках проекта DRA e.V. «Диалог ради взаимопонимания и справедливости: Европейские НПО работают вместе за преодоление конфликта на Донбассе» при финансовой поддержке МИД ФРГ и Фонда Фридриха Эберта в Словакии.