

22 жовтня 2020 р.

## **ВПЛИВ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ НА ДЕМОКРАТИЧНИЙ ТА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК ПІДКОНТРОЛЬНИХ УКРАЇНИ РАЙОНІВ ДОНБАСУ**

*25 жовтня 2020 року в Україні відбудуться місцеві вибори. Однак, у 18-ти громадах на підконтрольній уряду частині Донецької та Луганської областей вибори проводяться не будуть. У даному документі представлено аналіз причин, через які рішення щодо неможливості проведення виборів у низці населених пунктів може негативно позначитися на розвитку демократичних інститутів в регіоні, рівні довіри людей до місцевої та центральної влади, а також на перспективах реінтеграції тимчасово окупованих територій. Зокрема, мова йде про непрозору процедуру прийняття рішення стосовно не проведення виборів, несистемні критерії визначення безпекових загроз, недостатнє залучення громадянського суспільства. Рекомендації, сформовані на основі результатів даного дослідження, спрямовані на посилення громадянського компоненту в органах місцевого самоврядування, на вибір стратегічного підходу до децентралізації, та на зниження напруження по лінії "Донбас - Київ".*

### **Резюме та рекомендації**

#### **1. Проблема дотримання демократичних процедур та правових норм**

Рішення про неможливість проведення виборів у 18 громадах підконтрольної Україні частини Луганської та Донецької областей було прийняте у непрозорий спосіб і може призвести до зростання недовіри до демократичних інститутів та української держави серед населення цих громад. Таким чином, біля півмільйона мешканців сходу України були позбавлені конституційного права обирати до влади своїх представників.

В українському законодавстві процедура прийняття рішення про неможливість проведення виборів на окремих територіях має низку недоліків: у своєму рішенні про неможливість проведення виборів Центральна виборча комісія (ЦВК) посилається на листи голів військово-цивільних адміністрацій (ВЦА), включно із листом Головного управління Служби безпеки України (СБУ) Луганської області, де мова йде про неможливість повноцінного забезпечення правоохоронними органами безпеки під час проведення виборів.

Варто підкреслити, що листи голів ВЦА мають рекомендаційний характер, а остаточне рішення, за законом, приймає ЦВК. Водночас, ЦВК не має ані законодавчих повноважень, ані ресурсів та знань, аби провести верифікацію інформації, отриманої від ВЦА, і, таким чином, перевірити реальний стан речей на цих територіях. Разом із тим комісія зобов'язана забезпечити реалізацію та захист виборчих прав громадян, беручи до уваги відповідні умови, включно із питаннями безпеки.

У листах ВЦА, які було передано до ЦВК, надається перелік населених пунктів або виборчих дільниць, але не вказані причини, на ґрунті яких встановлюється рівень небезпеки у тому чи іншому місці. У прийнятому рішенні ЦВК немає посилань на перелік критеріїв для обґрунтування неможливості проведення виборів на окремих територіях.

Таким чином, виникла процедура, яка зробила ВЦА фактично центром прийняття рішення стосовно проведення виборів та на інститут, який на базі недостатньо обґрунтованого рішення отримує необмежені повноваження, але при цьому не бере на себе жодної формальної відповідальності за це рішення. Відповідальність за прийняття даного рішення формально лежить на ЦВК (ЦВК перетворюється на об'єкт суспільної критики за прийняте рішення) або розподіляється між декількома інституціями та/або посадовими особами без існування прозорого та логічного механізму. Це створює додаткову можливість використання такого рішення у політичних цілях. Підозри щодо політичної мотивації для непроведення виборів та інтересів з боку влади у такому рішенні посилились під час публічних обговорень між керівництвом Луганської області та громадянським суспільством: голова Луганської ВЦА, наприклад, назвав непрацююче самоврядування в деяких містах важливою причиною для рішення про скасування виборів, нарівні з аргументом безпеки.<sup>1</sup> Однак саме вільні та справедливі вибори є демократичним інструментом для зміни місцевої влади, якщо вона погано справляється зі своїми функціями. Вплив голів ВЦА на прийняття рішення ЦВК дає змогу говорити про існування конфлікту інтересів, бо голови ВЦА можуть бути зацікавленими у збереженні повноважень без передачі впливу органам місцевого самоврядування, що обираються.

#### **Рекомендації:**

- внести зміни до законодавства України та забезпечити прозорий та такий, що відповідає демократичним стандартам, механізм прийняття колегіального рішення щодо можливості чи неможливості проведення виборів на окремих територіях. Рекомендоване залучення колегіального незалежного органу на національному рівні, який мав би достатньо повноважень для верифікації інформації, отриманої від державних та правоохоронних органів, на основі якого буде прийматися рішення, а також який би ніс за це рішення відповідальність у повному обсязі.
- підготувати перелік критеріїв, на основі яких приймається рішення про неможливість проведення виборів на окремих територіях. Такий перелік, наприклад, має враховувати досвід проведення попередніх виборчих кампаній в даному регіоні і встановлювати територіальні орієнтири відносно відстані населеного пункту від лінії зіткнення. Критерії мають бути загальними для усіх рішень та усіх міст/населених пунктів в даному регіоні.
- залучити ОБСЄ для проведення консультацій відносно ситуації у зоні збройного конфлікту, пов'язаної із забезпеченням безпеки для організації та проведення виборів.
- ЦВК та відповідному Комітету Верховної Ради України надати чіткі пояснення щодо того, як та коли буде можливість скористатися виборчим правом у даних регіонах на базі внесених змін до законодавства.

---

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

- опублікувати усі документи ВЦА, на основі яких було прийняте рішення про неможливість проведення виборів, за винятком тих, що містять секретні дані, не розраховані для широкого загалу.<sup>2</sup>

-Донецькій та Луганській ВЦА провести заходи для громадськості та детально поінформувати суспільство про причини неможливості проведення виборів в певних населених пунктах. Забезпечити прозору та постійну комунікацію із громадськістю, політичними партіями та обраними представниками органів місцевого самоврядування поточної каденції стосовно питань проведення виборів.<sup>3</sup>

## 2. Дилема "Безпека vs. Демократія"

Країна, де триває активний збройний конфлікт, схильна до підходу "безпека понад усе", стикаючись таким чином із дилемою вибору між безпекою та демократією. Окрім того, протягом останніх років ефективність місцевого самоуправління на підконтрольних Україні територіях в регіоні конфлікту ставилася під сумнів: частково ці структури виявилися інструментом впливу місцевих бізнес-груп.

Результати дослідження свідчать про те, що експерти по-різному розставляють пріоритети у питанні проведення місцевих виборів або відмові від них з міркувань безпеки, зокрема в залежності від географічної перспективи: з регіону конфлікту (тенденція "за проведення виборів") або з Києва (тенденція "за безпеку"). Можна припустити, що різні пріоритети та інтереси громадян і політичних еліт, що їх формують, маркують характер взаємовідносин між Києвом (та іншими віддаленими від території конфлікту частинами України) та регіоном конфлікту. Придушення місцевої ініціативи взяти відповідальність за розвиток регіону на себе у комбінації із прагненням ефективно вирішити проблеми регіону напряду "з центру" через призначених керівників може в середньостроковій перспективі негативно вплинути на політичні та соціально-економічні процеси в країні. Саме так консервується "особливий статус" Донбасу в Україні, створюються перепони для демократичного розвитку регіону, віддаляються перспективи реінтеграції.

Для кращого розуміння ситуації виділимо два рівні аналізу безпеки: фізична (військова) безпека та гібридна безпека (загрози).

Фізична безпека людей, які бажають взяти участь у виборах безпосередньо пов'язана із ризиками обстрілів біля лінії зіткнення, ризиками лісних пожеж, а також із ризиками відновлення вогню з легкої та важкої зброї. Розв'язання такого типу проблем може бути більш цільовим та ефективнішим шляхом створення органу (установи) для оперативного регулювання питань безпеки. Донині таких технічних передумов створено не було.

Гібридна безпека. Головний ризик, що його вбачають противники проведення виборів в регіоні конфлікту, – посилення впливу проросійських місцевих правлячих еліт. Посилення проросійських сил в органах самоуправління розширить поле впливу Російської Федерації в

---

<sup>2</sup> Див. заяву організації ОПОРА від 10.08.2020р. <https://bit.ly/3jdGNr2>

<sup>3</sup> Там само

умовах гібридної війни проти України. Російська Федерація є дуже активною в цьому плані і використовує широкий спектр інструментів.

З точки зору демократичної партійної системи, загроза перемоги небажаної опозиції не може виправдовувати скасування проведення виборів. У суспільстві може складатися враження, що підтримка демократії на рівні державної політики України закінчується у випадку виникнення загрози політичного реваншу з боку антиукраїнських сил.

Непроведення виборів не вирішує проблему забезпечення ані фізичної, ані гібридної безпеки. Навпаки, таке рішення провокує невдоволення серед частини місцевого населення та слугує аргументом антиукраїнських сил щодо недемократичності політичної системи України. Центральній владі не вдалося знайти рішення зазначеному протиріччю в останні декілька років, але й існування ВЦА не гарантує безпеку. Придушення можливостей місцевого самоврядування завдає шкоди соціально-економічному розвитку регіону, підсилюючи цим невдоволення та недовіру громадян до центральної влади в Києві.

### **Рекомендації:**

- в контексті фізичної (військової) безпеки критерії оцінки ризику мають бути чіткими, а посилання на них мають бути добре аргументовані.
- зробити діяльність ВЦА та місцевих рад більш прозорою, сфокусованою на взаємодію із громадою. Залучати до процесу прийняття рішень представників громадянського суспільства, малого бізнесу, профспілок та академічних кіл. Таким чином місцеве населення відчує себе причетним до кінцевих результатів, та зросте довіра людей в регіоні до представників влади місцевого та національного рівнів.
- створити координаційний центр для оперативного прогнозування при ВЦА Луганської області (що вже було обговорено серед громадянського суспільства Луганської області) з метою оперативного реагування на виклики, що пов'язані із безпекою. Громадськість регіону має бути залучена до роботи такого центру. Це стосується саме координації усіх важливих органів в разі надзвичайної ситуації, координації державних інститутів із гуманітарними організаціями та забезпечення постійного інклюзивного інформування громадян про боротьбу із катастрофами та ліквідацію наслідків.
- рекомендувати партнерам в Україні та країнах ЄС підтримувати створення такого центру: технічними ресурсами та, за потреби, фінансуванням важливої інфраструктури та логістики.
- розвивати та підтримувати незалежні медіа з якісним контентом в регіоні, які будуть майданчиком для просування тем, пов'язаних із врегулюванням збройного конфлікту, спільних цінностей та важливих соціальних місцевих ініціатив. Необхідно розширити спектр українських медіа, доступних й для мешканців тимчасово окупованих територій. Відображення в медіа реальної ситуації в регіоні також сприяє зростанню довіри населення до українських ЗМІ.

### **3. Дилема "Ефективне vs. демократичне врядування та контроль регіону"**

Суть створення ВЦА полягає у їхній високій ефективності в порівнянні з органами місцевого самоврядування в питаннях безпеки та забезпечення життєдіяльності громад в умовах загострення збройного конфлікту. Хоча в довгостроковій перспективі концентрація центру прийняття рішень в руках окремих керівників ВЦА не сприяє ефективному врядуванню, бо рішення за такого підходу приймаються одноосібно керівником ВЦА без використання необхідних демократичних процедур із залученням великої кількості акторів, як у випадку з органами місцевого самоврядування.

Скасування місцевих виборів в частині населених пунктів негативно впливає на розвиток демократії в регіоні: ускладнюється процес громадського контролю діяльності місцевої влади, обмежуються можливості для появи нових місцевих політичних лідерів, відбувається демотивація активних громадян та консервується патерналістське мислення жителів регіону.

#### **Рекомендації:**

- Верховній Раді та Кабінету Міністрів України, із залученням громадянського суспільства, розробити та застосовувати стратегічний підхід до розвитку регіону, враховуючи специфіку його інфраструктури, екологічної та енергетичної складової. Стратегія має охоплювати також і розвиток культури та потенціалу громадянського суспільства.

- в населених пунктах, де не проводяться вибори, сформувати громадські ради при ВЦА із залученням представників громадських організацій, колишніх депутатів місцевих рад, експертів у сфері місцевого самоуправління, надавши їм таким чином право бути чутими керівництвом ВЦА.

- за допомогою експертів на місцевому та національному рівні, а також експертів європейських країн-партнерів України з впровадження реформи децентралізації розглянути можливість реалізації механізму обрання голови ВЦА на конкурсній основі, аби забезпечити призначення осіб зі знанням регіону та вмінням комунікувати з місцевими громадськими структурами у випадку, коли безпекова ситуація не вимагає оперативного призначення на таку посаду.

-розглянути питання можливості проведення у 2021 році місцевих виборів у громадах підконтрольної частини Донецької та Луганської областей, які не було проведено у жовтні 2020 року.

\*\*\*

#### **Автори дослідження, експерти міжнародної платформи громадянського суспільства CivilM+:**

- Самуель Года, Керівник відділу майбутнього безпеки та співробітництва в європейській програмі, Словацька асоціація зовнішньої політики (SFPA); дослідник в Університеті економіки в Братиславі
- Вільфрід Їльге, представник Німецького товариства зовнішньої політики (DGAP/Берлін), член Стратегічної групи "Ключові держави" в рамках проєкту "Стратегії європейського сусідства» Фонду Бертельсмана

- Валерій Новиков, Голова Луганського обласного правозахисного центру "Альтернатива" (Київ), *де-юре* депутат міської ради наразі окупованого Алчевська (Луганська область)
- Юлія Ернер, координаторка міжнародної платформи громадянського суспільства CivilM+, менеджерка проєктів DRA (Берлін).

### **Методологія:**

Дослідження ґрунтується на 12 глибоких інтерв'ю з політичними акторами та активістами, які працюють на підконтрольній уряду території на сході України та в Києві.

*Аналіз проводився в рамках проєкту DRA e.V. "Діалог для розуміння та справедливості: європейські НУО працюють разом для подолання конфлікту на Донбасі" завдяки фінансовій підтримці Федерального міністерства закордонних справ Німеччини та Фонду Фрідріха Еберта в Словаччині.*