

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 330.34

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-28>

С. В. Богачов

доктор економічних наук, професор,
заслужений економіст України

Голова правління ГО «Інститут місцевого та регіонального розвитку»

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ НА ПОСТКОНФЛІКТНИХ ТЕРИТОРІЯХ УКРАЇНИ (ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД, АНАЛІЗ СИТУАЦІЇ, ПРОПОЗИЦІЇ)

Статтю присвячено питанням відновлення місцевого самоврядування на постконфліктних територіях, включаючи організацію та проведення місцевих виборів. Розглянуто досвід урегулювання міжетнічних та міжконфесійних конфліктів в країнах ЄС (Хорватії, Боснії і Герцеговині, Великобританії та Північній Ірландії) і на пострадянському просторі (Таджикистані, Молдові, Азербайджані та Вірменії), що відбувалися в другій половині ХХ століття. Систематизовано шляхи вирішення ними конфлікту, включаючи питання безпеки, політичні, економічні та соціокультурні завдання. Ці завдання пов'язані між собою та утворюють систему. Досвід показує, що завдання постконфліктного відновлення доцільно вирішувати в такій послідовності: встановлення та підтримання безпеки, соціальний захист, економічна розбудова, політична стабілізація (включаючи організацію та реалізацію виборчого процесу). Визначено можливості використання зарубіжного досвіду на Сході України для вирішення завдань постконфліктного періоду, включаючи відновлення місцевого самоврядування та проведення відповідних виборів. За результатами аналізу ситуації, що склалась на не підконтрольних Україні територіях, та документів щодо врегулювання конфлікту (включаючи Мінські домовленості, законодавство про особливий порядок та реінтеграцію) розроблено пропозиції щодо організації виборчого процесу з урахуванням зарубіжного досвіду. Визначено, що формування виборчого процесу включає шість етапів, таких як встановлення та підтримка безпеки; визначення часу проведення місцевих виборів; підготовка виборів (передвиборна кампанія); проведення виборів; підрахунок голосів та визнання легітимності виборів міжнародними спостерігачами. У висновках підкреслено, що під час формування виборчого процесу на постконфліктних територіях необхідно дотримуватися принципів законності, системності, узгодженості та встановлення довіри між конфліктуючими сторонами та посередниками. Визначено, що подальших досліджень потребують питання вдосконалення законодавства про місцеві вибори в Україні та оцінювання можливостей одночасного проведення місцевих виборів на підконтрольних і постконфліктних територіях Сходу України.

Ключові слова: *постконфліктні території, відновлення місцевого управління, зарубіжний досвід, місцеві вибори, виборчий процес.*

Постановка проблеми. Постконфліктний період передбачає ліквідацію основних видів напруженості, нормалізацію відносин між сторонами конфлікту, перехід до співпраці й довіри. Він спрямований на стабілізацію шляхом вирішення завдань безпеки, політичного врегулювання, економічного відновлення, встановлення соціального консенсусу та екологічної рівноваги. Питання безпеки та політичного

врегулювання мають першорядне значення, оскільки зусилля щодо економіко-еколого-соціального відновлення території можуть бути приречені на невдачу з огляду на періодично виникаючі зіткнення з використанням зброї між незадоволеними учасниками конфлікту, тому актуальними питаннями дослідження є можливості виконання Мінських домовленостей щодо подолання збройного конфлікту на Сході Укра-

їни, пов'язані з відновленням місцевого самоврядування та організацією виборчого процесу на принципах безпеки, вільного волевиявлення та легітимності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Вчені та практики проявляють значний дослідницький інтерес до проблем постконфліктного відновлення. Так, О. Балуська та О. Келембет розглядають принципи формування державної політики відновлення постраждалих від конфлікту територій [1]; Н. Музаффарлі та Е. Ісмаїлов визначають комплекс завдань щодо відновлення постконфліктних територій та шляхи їх вирішення [2]; В. Деррік розглядає питання управління на постконфліктних територіях [3]; П. Коллер та А. Хофлер характеризують економічні наслідки громадянської війни [4]; А. Полчанов пропонує використовувати системний підхід до процесу постконфліктного відновлення [5]; М. Фішер та М. Юсупов акцентують увагу на соціальних проблемах постконфліктного відновлення [6; 7]. Дослідження таких науковців, як Л. Беззубко, Б. Беззубко, О. Долгальова, М. Єщенко, Н. Степанів, В. Єфременко, присвячено питанням державного регулювання, нормативно-правового забезпечення відновлення та соціально-економічного розвитку постконфліктних територій Донбасу [8–10]. Спираючись на наявні дослідження, проаналізуємо досвід вирішення проблем постконфліктного відновлення, пов'язаний з політичним врегулюванням, відновленням управління та самоврядування, включаючи місцеві вибори, а також можливості його використання на постконфліктних територіях України, що визначає мету та завдання статті.

Метою статті є розроблення рекомендацій щодо організації виборчого процесу на постконфліктних територіях України з урахуванням зарубіжного досвіду та ситуації, що склалася.

Виклад основного матеріалу. Розглянемо конфлікти, які мають схожі риси з конфліктом на Сході України та відбувалися в європейських країнах і на пострадянському просторі в другій половині ХХ сторіччя (табл. 1).

Систематизуємо основні шляхи вирішення (в питаннях безпеки, політичних, економічних, соціально-культурних аспектах) завершених конфліктів в досліджуваних європейських країнах і на пострадянському просторі (табл. 2). Згідно з твердженнями фахівців постконфліктне відновлення території передбачає підтримку безпеки, виконання політичних, економічних

та соціальних завдань, які об'єднуються в сім груп та включають безпеку суспільства, репатріацію населення, відновлення інфраструктури, продовольчу безпеку та відродження сільського господарства, охорону здоров'я та соціальний захист; відновлення управління та самоврядування, макроекономічну стабілізацію [1–3]. Дані табл. 2 свідчать про те, що завдання в представленій послідовності вирішуються в процесі постконфліктного відновлення території, яка отримала значні втрати від бойових дій в разі силового врегулювання збройного конфлікту (Хорватія і Сербська Країна, Великобританія та Північна Ірландія, Таджикистан).

У разі вирішення конфліктів за допомогою міжнародного посередництва (Боснія та Герцеговина) на перший план виступають проблеми управління на основі встановлення консенсусу між протидіючими учасниками конфлікту. Цікавим є досвід вирішення міжетнічного конфлікту між Молдовою та Гагаузією (1989–1994 рр.). У 1994 р. парламентом Молдови було прийнято Закон про особливості правового статусу Гагаузії як регіону з компактним проживанням гагаузів з правами автономії в складі Республіки Молдова. В результаті конфлікт було вичерпано парламентським шляхом. Також слід відзначити вирішення конфлікту у 1992 р. між Азербайджаном та Вірменією щодо Нахічеванської автономної республіки (НАР). Воно відбулося завдяки дипломатичним зусиллям та постійним контактам між лідерами Вірменії та НАР з боку Азербайджану.

Як свідчить зарубіжний досвід (табл. 2), в постконфліктний період досліджуваними країнами встановлювався режим прямого правління або військово-цивільної адміністрації під наглядом ООН та ОБСЄ тієї країни, до якої належать спірні території, а потім проводилися місцеві вибори, які визнавалися легітимними. Ситуація на постконфліктних територіях Сходу України має особливості, які не дають змогу прямо використовувати зарубіжний досвід. Ці особливості полягають у такому: конфлікт триває більше п'яти років, немає чітко вираженого військового протистояння, жителі не підконтрольних і підконтрольних Україні територій пересуваються через лінію розмежування відповідно до спеціального режиму, на прифронтових підконтрольних Україні територіях діють військово-цивільні адміністрації, а також відсутнє місцеве самоврядування. Існує документ Мінські домовленості, який декларує кро-

ки щодо мирного врегулювання, а також Закон України про особливості місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей, який буде реалізований у повному обсязі після проведення місцевих виборів за українським законодавством. Нині існують

розбіжності між конфліктуєчими сторонами щодо проведення місцевих виборів стосовно встановлення українською прикордонною службою контролю над кордоном між Україною і РФ до або після проведення місцевих виборів в окремих районах Донецької та Луганської

Таблиця 1

**Конфлікти в європейських країнах і на пострадянському просторі,
що відбувалися в другій половині ХХ століття**

Країна, тривалість	Причини конфлікту	Механізм вирішення	Стан конфлікту
Хорватія (територія Сербської Країни), 1992–1995 рр.	Міжетнічні розбіжності	Хорватська армія й поліція провели дві військові операції (1995 р.).	Завершено
Боснія і Герцеговина, 1992–1995 рр.	Міжетнічні та міжконфесійні розбіжності	Дейтонська мирна угода (1995 р.), утворення конфедерації, а саме Федерації Боснії і Герцеговини, а також Республіки Сербської в Боснії.	Завершено
Великобританія та Північна Ірландія, 1969–1998 рр.	Міжконфесійні розбіжності	Белфастська угода (1998 р.), підтримана на референдумі більшістю населення Північної Ірландії.	Завершено
Таджикистан (громадянська війна), 1992–1997 рр.	Міжетнічні розбіжності	Загальна угода про встановлення миру і національної злагоди в Таджикистані (1997 р.).	Завершено
Азербайджан та Вірменія, з 1998 р. досі	Міжетнічні та міжконфесійні розбіжності	Мінська група ОБСЄ по врегулюванню конфлікту у Нагірному Карабасі	Триває
Молдова, з 1992 р. досі	Міжетнічні розбіжності	Переговорний процес «5+2» щодо врегулювання конфлікту у Придністров'ї	Триває

Джерело: складено автором

Таблиця 2

**Шляхи вирішення конфлікту в досліджуваних європейських країнах
і на пострадянському просторі**

Безпекові питання	Політичні аспекти	Економічні аспекти	Соціальні аспекти
<i>Хорватія (територія Сербської Країни)</i>			
Переозброєння армії, загальна мобілізація, підготовка особового складу, міжвідомча координація.	Відновлено територіальну цілісність, здійснено демілітаризацію, сформовано місцеву поліцію, проведено місцеві вибори.	Проведено економічні та адміністративні реформи.	Консолідація населення щодо розбудови незалежної держави; створення умов для повернення біженців.
<i>Боснія і Герцеговина</i>			
Розведення сторін; залучення миротворчих сил; розмінування; контроль над озброєнням.	У кожному суб'єкті конфедерації свій президент, парламент, уряд, поліція та армія. Діє інститут колективного президентства, за якого президенти керують по черзі та змінюють один одного кожні 8 місяців.	Відновлення інфраструктури, поліпшення економічних зв'язків між суб'єктами конфедерації, розвиток приватного сектору.	Забезпечення прав людини та національних меншин.
<i>Великобританія та Північна Ірландія</i>			
Операція по підтримці миру «Знамення» тривала 40 років та завершилася відміною режиму прямого правління.	Відновлення територіальної цілісності, передача частини владних повноважень регіональним органам управління, до складу яких обираються британці та ірландці.	Зростання інвестицій, створення робочих місць та життя інших заходів щодо розрядки економічної напруженості.	Надання гарантій цивільних та соціальних прав католицької меншості без шкоди для прав протестантської більшості.
<i>Таджикистан</i>			
Залучення колективних миротворчих сил СНД, місія ООН, демілітаризація та розмінування.	Комісія національного примирення дала змогу відновити й створити політичні інститути, організувати та провести вибори.	Підтримка продовольчої та енергетичної безпеки; створення робочих місць.	Репатріація біженців; реабілітація соціальної інфраструктури.

Джерело: складено автором

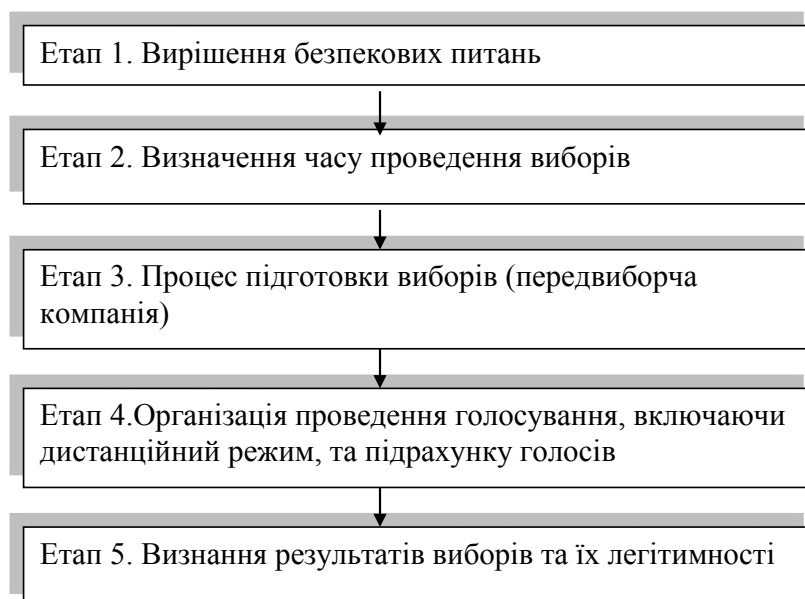


Рис. 1. Організація виборчого процесу на постконфліктних територіях України

областей. Це безпосередньо пов'язане з підтримкою безпеки на виборах. Контроль та підтримку безпеки, як свідчить міжнародний досвід, може бути доручено міжнародним силам (ООН, ОБСЄ). Такі прецеденти мали місце в міжнародній практиці, але це передбачає повну демілітаризацію зони конфлікту. Важливим питанням також є відновлення взаємин на постконфліктних територіях в економічному та соціальному аспектах. Необхідно відзначити, що Мінські домовленості розроблялись у 2015 р., коли в окремих районах Донецької та Луганської областей (ОРДЛО) продовжували функціонувати під українською юрисдикцією великі підприємства (зокрема, Єнакіївський металургійний завод, шахта «Комсомолец Донбасу», Харцизький трубний завод, Шахта імені Засядька, ЦЗФ «Колосниківська», Донецький електротехнічний завод, Макіївкокс, Ясинівський коксохімічний завод, Докучаєвський флюсо-доломітний комбінат), а внутрішньо переміщені особи тільки отримали свій статус і займалися пошуком житла та роботи. Українське законодавство про місцеві вибори, згідно з твердженням фахівців, вимагає змін як щодо проведення виборів на всій території України, так і в Донбасі (на контрольованих Україною територіях та в ОРДЛО) [11; 12]. Особливий інтерес має виборчий процес у територіальних громадах, розташованих поблизу лінії розмежування, оскільки у 2015 р. місцеві вибори там або не проводились, або не відбулись. Таким чином, необхідно приймати спеці-

альний або коригувати чинний Закон України «Про місцеві вибори» та розробляти механізм його реалізації на постконфліктних територіях.

Виходячи із зарубіжного досвіду та ситуації, що склалась на постконфліктних територіях Сходу України, виборчий процес повинен здійснюватися в п'ять етапів, послідовність яких представлена на рис. 1. Зазначені етапи повинні бути виконані незалежно від комплексного або поетапного (компромісного) забезпечення необхідних умов безпеки протиборчими сторонами та їх посередниками. Йдеться про розбіжності протиборчих сторін у виконанні етапу 2 «Час проведення виборів» до або після встановлення контролю України над державним кордоном з РФ на території ОРДЛО (трактування так званої формули Штанмайєра).

Важливим питанням є визначення повноважень органів державного управління й місцевого самоврядування, що діяли в доконфліктний період на території ОРДЛО, зокрема їх можлива участь у підготовці виборів в постконфліктний період. Крім того, необхідно уточнити принципи обрання депутатів (за пропорційною, мажоритарною або змішаною системою), формування центральної виборчої комісії, дільничних виборчих комісій та їх взаємодії тощо, як це задекларовано чинним українським законодавством, а також підтверджено закордонним досвідом.

Висновки і пропозиції. Представлений досвід постконфліктного відновлення, включаючи вирішення проблем виборчого процесу, свідчить про те, що він потребує адаптації до

умов, що склались на постконфліктних територіях України. Мінські домовленості та «формула Штанмайєра» свідчать про те, що конфліктна ситуація на Сході України (в Донбасі) не має аналогів у світовій практиці, тому вирішення конфлікту має бути ексклюзивним. Існують два трактування «формули Штанмайєра» щодо проведення місцевих виборів в ОРДЛО, а саме до або після встановлення контролю України над державним кордоном з РФ. Проведення місцевих виборів до встановлення контролю України над державним кордоном з РФ в ОРДЛО є можливим шляхом залучення міжнародних організацій (зокрема, ООН та ОБСЄ) для підтримки безпеки як в період передвиборної компанії, так і під час проведення голосування й підрахунку голосів. Доцільно також прийняти спеціальний Закон України про місцеві вибори на постконфліктних територіях. Крім того, потрібно точно визначити поняття постконфліктних територій, яким надається особливий статус для проведення виборів (на окремих територіях Донецької та Луганської областей або Донбасу загалом), та законодавчо закріпити ці зміни. Окремим питанням є питання встановлення довіри між сторонами конфлікту та посередниками. Таким чином, законодавчо-правове поле та політична воля забезпечать можливість вирішення проблем виборчого процесу на постконфліктних територіях.

Список використаної літератури:

1. Балусьва О., Келембет О. Принципи формування державної політики відновлення постраждалих від конфлікту територій. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 1 (51). URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1055>.
2. Музаффарли Н., Исмаилов Э. К вопросу о восстановлении постконфликтных территорий. *Кавказ и Глобализация*. 2009. № 3 (23). С. 7–28.
3. Derick W. Brinkerhoff. Governance in post 'conflict societies: rebuilding fragile states. New-York : Routledge, 2007. 268 p.
4. Collier P., Hoeffler A. On economic causes of civil war. *Oxford Economic Papers*. 1998. № 50. P. 563–573. URL: https://asso'sherpa.org/sherpa'content/docs/programmes/GDH/Campagne_RC/War.pdf.
5. Полчанов А. Постконфліктне відновлення як система. *Економіка та держава*. 2017. № 5. С. 33–39.
6. Фишер М. После вооруженного конфликта: восстановление разрушенного и реинтеграция общества как элементы построения мира. *Этнополитический конфликт: пути трансформации. Настольная книга Бергхофского центра / пер. с англ. Москва : Наука, 2007. С. 474–501.*
7. Юсупов М. Социально-ценностный аспект постконфликтной реконструкции региона. *Теория и практика общественного развития*. 2012. № 2. С. 80–84.
8. Беззубко Л., Беззубко Б. Основні державні механізми відновлення Донбасу. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. № 2 (33). С. 42–47.
9. Долгальова О., Єщенко М. Вплив організаційних та нормативно-правових чинників на процес відновлення Донецької області. *Соціально-економічні проблеми і держава*. 2019. Вип. 1 (20). С. 33–45. URL: <http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2019/19dovvdo.pdf>.
10. Степанів Н., Єфременко В. Напрями соціально-економічного розвитку постконфліктних територій. *Збірник наукових праць Донбаської національної академії будівництва та архітектури*. 2018. № 1. URL: <https://donnaba.edu.ua/journal/images/1-2018-11/99-105.pdf>.
11. Ільницький М. Розвиток законодавства про самоврядування в Україні. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 3 (64). С. 25–32.
12. Гончарова Є. Чи потрібні Донбасу місцеві вибори. *Тиждень.UA*. 2019. URL: <https://tyzhden.ua/Politics/233707>.

Bohachov S. V. Problems of the election process formation in the post-conflict territories of Ukraine (foreign experience, situation analysis, proposals)

The article is dedicated with issues of local self-government restoration in post-conflict territories, including organization and holding of local elections. The experience of settling interethnic and interfaith conflicts in the EU countries (Croatia, Bosnia and Herzegovina, Great Britain and Northern Ireland) and the post-Soviet space (Tajikistan, Moldova, Azerbaijan and Armenia), which took place in the second half of the twentieth century is considered. The ways of resolving the conflict are systematized, including security issues, political, economic and socio-cultural issues. These tasks are interconnected and form a system. Experience shows that it is advisable to solve the problems of post-conflict reconstruction in the following sequence: establishing and maintaining security, social protection, economic development, political stabilization (including organization and implementation of the electoral process). The possibilities of using foreign experience in the East of Ukraine

to solve the problems of the post-conflict period, including the restoration of local self-government and holding the relevant elections, are determined. As a result of the analysis of the situation in the uncontrolled territories of Ukraine and the documents for the settlement of the conflict (including Minsk agreements, legislation on special order and reintegration), proposals on the organization of the electoral process taking into account foreign experience were developed. It was determined that the formation of the electoral process involved six stages: establishing and maintaining security; determining the timing of local elections; election preparation (election campaign; elections, counting and recognition of election legitimacy by international observers. The conclusions emphasize that the following principles must be observed in the formation of the electoral process in post-conflict territories: legality, systematic, consistency and agreement between the parties. It was determined that further research needs to improve the law on local elections in Ukraine and assess the possibility of simultaneous holding local elections in the controlled and post-conflict territories of Eastern Ukraine.

Key words: *post-conflict territories, restoration of local self-government, foreign experience, local elections, electoral process.*