

# НАЦІОНАЛЬНА ЄДНІСТЬ В УМОВАХ МІСЦЕВИХ ПЕРЕДВИБОРЧИХ ПЕРЕГОНІВ: ЯК ЗАПОБІГТИ КОНФРОНТАЦІЇ

## ЗВІТ за результатами регіональних консультацій



Національна платформа «Діалог про мир та безпечну реінтеграцію» започаткована у лютому 2018-го року. Це дискусійний майданчик для обговорення питань врегулювання конфлікту на сході України й безпечної реінтеграції. Діяльність Національної платформи спрямована на посилення консенсусу та стійкості в Україні щодо попередження та вирішення конфліктів. Шлях до цього — розширення громадської участі у мирному процесі, надання пропозицій владі у виробленні відповідних політик, у тому числі — щодо безпечної реінтеграції та національної єдності, а також забезпечення суспільної обізнаності у цих процесах. З 2019 року ініціатива реалізується за фінансової підтримки Європейського Союзу в рамках проекту «Побудова стійкості до конфлікту шляхом діалогу» та у партнерстві з Комітетом з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономній Республіці Крим, м. Севастополя, національних меншин і міжнародних відносин Верховної Ради України IX скликання.



**НАЦІОНАЛЬНА  
ПЛАТФОРМА**

Діалог про мир та  
безпечну реінтеграцію



**ПРЯМУЄМО  
РАЗОМ**

## ЗМІСТ

Вступ .....	3
Методологія .....	4
Посилення партизації місцевих рад. Загальні тренди .....	4
Потенціал для конфронтації та дезінтеграції. Можливості посилення «регіональних партій».....	5
Використання в ході передвиборчої кампанії тематики війни і миру. Місцеві вибори як продовження парламентської партійної конкуренції .....	6
Місцеві вибори на підконтрольних територіях Донецької та Луганської областей ....	7
Висновки та рекомендації.....	7

# АНОТАЦІЯ

У Звіті висвітлено основні виклики стосовно складових соціальної стійкості у процесі місцевих виборів 2020 року, визначено ключові тенденції місцевих виборів та можливі післявиборчі наслідки для соціальної згуртованості та цілісності суспільства.

*Підготовка до публікації цього видання здійснена Українським незалежним центром політичних досліджень у межах діяльності Національної платформи «Діалог про мир та безпечну реінтеграцію». Ініціатива реалізується за фінансової підтримки Європейського Союзу в рамках проекту «Побудова стійкості до конфлікту шляхом діалогу». Зміст цієї публікації є цілковитою відповідальністю авторів і не обов'язково відображає офіційну позицію Європейського Союзу.*

## ВСТУП

Місцеві вибори відбуватимуться 25 жовтня 2020 року. Офіційний старт кампанії розпочався 5 вересня 2020 року<sup>1</sup>. Нинішні місцеві вибори відбуваються в умовах зміни виборчих процедур, які визначено новим Виборчим Кодексом України (2020) та проведенням адміністративно-територіальної реформи. Зокрема змінилися межі районів, і в окремих об'єднаних територіальних громадах відбудуться фактично перші місцеві вибори. Водночас чергові місцеві вибори не будуть проходити на тимчасово окупованих територіях Криму та Донецької і Луганської областей.

Замість колишніх 490 районів в Україні сформовано 136 нових. До складу районів входять сільські, селищні, міські територіальні громади, з їхніми зовнішніми межами збігаються межі районів<sup>2</sup>. Ці перетворення означають, що суттєво змінилася конфігурація районних рад порівняно з попередніми місцевими виборами 2015 року.

У цілому участь у виборах можуть взяти майже 32 мільйони виборців. За даними ЦВК, місцеві вибори відбуватимуться в 1471 громаді<sup>3</sup>. Буде обрано 1530 депутатів селищних рад, 3918 де-

путатів сільських рад, 369 міських голів, 428 селищних голів, 623 сільських голів. Для організації процесу голосування сформовано 10 191 виборчих округів. Можливі зміни місця голосування. Майже 52,4 тисячі українців змінили свої «виборчі адреси». Це набагато менше, ніж на минулорічних парламентських виборах. Але у такий спосіб фактично усунуто колишні проблеми, пов'язані з можливостями для ВПО брати участь у місцевих виборах.

У населених пунктах, де мешкає більше 10 тисяч виборців, фактично немає самовисування. Висувати кандидатів може тільки політична партія, застосовується так звана пропорційна виборча система з відкритими списками. Раніше партійна система балотування застосовувалася для населених пунктів, де мешкає від 90 тисяч виборців.

Виборча кампанія також відбувається на тлі зростання соціально-економічних проблем, зокрема, «падіння малого та середнього бізнесу, обмеження під час карантину стали додатковим чинником соціальної напруги», як зазначали учасники консультацій (Схід).

<sup>1</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0208359-20#Text>, Про початок виборчого процесу місцевих виборів 25 жовтня 2020 року.

<sup>2</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>, 17 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла Постанову «Про утворення та ліквідацію районів».

<sup>3</sup> [https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/08/Posibnyk\\_TVК\\_web-s.pdf](https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/08/Posibnyk_TVК_web-s.pdf)

Серед **ключових трендів** місцевих виборів під час кампанії 2020 року можна виокремити виклики, пов'язані зі складовими частинами виборчої кампанії, закладені новим виборчим законодавством, а також проблемні питання стосовно розвитку та реформування органів місцевого самоврядування. Зокрема експерти фіксують **такі тенденції**:

- Порушення під час агітації, використання адміністративного ресурсу з боку кандидатів від різних щаблів влади.
- Виникнення додаткових комплексних зобов'язань, які мають надати безпеку для членів виборчих комісій і для виборців в умовах пандемії та поширення коронавірусної хвороби.
- Наслідки застосування нової системи виборів до місцевих рад у населених пунктах, де

мешкає понад 10 тисяч виборців (ризик політичної конфронтації, залежності місцевої влади від партій, а не від виборців, відсутність локальних партійних осередків, наявність імперативного мандату, коли партія може відкликати депутата).

- Збільшення ризиків політичної корупції в умовах нерозвиненості політичних партій та їхньої залежності від фінансово-промислових та регіональних бізнес-груп.
- Використання місцевих партизованих рад різного рівня політичними конкурентами. Політичні спекуляції на безпекових, зовнішньополітичних питаннях, які виходять за межі повноважень органів місцевого самоврядування, ведуть до політичної конфронтації, зростає рівень соціальної напруженості.

## МЕТОДОЛОГІЯ

В огляді описано основні тенденції щодо проведення місцевих виборів, ключові проміжні виклики стосовно питань соціальної стійкості. Дані огляду базуються на поглиблених консультаціях з експертами та активістами в ході громадських марафонів «Національна єдність в умовах місцевих передвиборчих перегонів: як запобігти конфронтації» протягом червня-серпня 2020 року.

Участь у марафонах взяли експерти, активісти з центру, заходу, півдня України, представники підконтрольних територій Донецької та Луганської областей. Обговорення відбулися у містах Київ, Львів, Рівне, Луцьк, Тернопіль, Івано-Франківськ, Сєвєродонецьк, Лисичанськ, Краматорськ, Маріуполь, Житомир, Одеса, Дніпро, Миколаїв, Херсон, Запоріжжя.

## ПОСИЛЕННЯ ПАРТИЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ РАД. ЗАГАЛЬНІ ТРЕНДИ

Виборча кампанія до місцевих виборів суттєво підвищує роль політичних партій, адже тепер на місцевих виборах вони мають право висунення кандидатів до місцевих рад в населених пунктах, де нараховується більше 10 тисяч виборців. Отже, на думку експертів, отриману в результаті консультацій, це може призвести до посиленої, поде-

куди штучної партизації місцевих рад. Адже у відповідності до Виборчого кодексу України вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, районних у місті рад, а також депутатів міських, сільських, селищних рад (територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше) проводяться за системою про-

порційного представництва за відкритими виборчими списками місцевих організацій політичних партій у територіальних виборчих округах, на які поділяється єдиний багатомандатний виборчий округ.

У свою чергу у процесі реформи децентралізації суттєво підвищується роль органів місцевого самоврядування та зростають їхні можливості щодо управління територіями та ресурсами. Ці процеси актуалізують конкуренцію між політичними силами. Українські політичні партії на місцевому рівні не мають розвинених партійних осередків безпосередньо в громадах, і фактично висування кандидатів у таких громадах здійснюватиметься за допомогою обласних утворень. Існують також

ризики політичної корупції внаслідок примусової партизації громад під час підготовки до виборів до ОТГ з кількістю населення більше 10 тисяч виборців.

Тенденції партизації місцевого самоврядування можуть посилювати залежність кандидатів та депутатів не стільки від виборців, скільки від відповідних політичних сил, напрямків їхньої політики та різних векторів інтересів. Надалі від цього може виникнути чи посилитися конфронтація всередині громад, утворитися підґрунтя для суперечностей не тільки між обласними, міськрадами та центром, як це було у новітній українській політичній історії, а й між громадами та центром.

## ПОТЕНЦІАЛ ДЛЯ КОНФРОНТАЦІЇ ТА ДЕЗІНТЕГРАЦІЇ. МОЖЛИВОСТІ ПОСИЛЕННЯ «РЕГІОНАЛЬНИХ ПАРТІЙ»

В окремих містах, громадах сформовано «регіональні партії», які контролюють місцеві ресурси, та є афілійованими зі впливовими бізнес-групами. Також такі бізнес-групи можуть бути злиті з місцевою владою. Таким чином, система виборів у таких містах та громадах може спричинити подальшу «монополізацію місцевої влади з боку великих корпорацій» та бізнес-груп. У випадку, коли цілі таких груп не збігатимуться зі стратегічними цілями центральної влади, можливою є подальша конфронтація між центром та громадами за відсутності дієвих політичних плюральних процесів всередині місцевої влади. «У міськраді є дуже багато людей, які напряду залежать від міського голови, а також від підприємств, які кожен із них представляє в міськраді. Тому вирішуються питання не громади, а певних окремих груп», — кажуть експерти. «Сильна корпоративна влада» у місті планує зберегти свої позиції й уже використовує адміністративний ресурс». У свою чергу створення штучних місцевих партій під конкретних персон, які навіть не претендують «вийти» за межі регіону, сприяє «регіоналізації в негативному сенсі», як зазначали експерти під час консультацій.

Так само більшість у місцевих радах різного рівня від опозиції, проросійських сил може посилити конфронтаційні ризики. Зокрема, з огляду на специфічні українські традиції використання місцевих рад політичними силами поза сферою їхньої компетенції та повноважень: наприклад, для проведення рішень не стосовно місцевого розвитку та стратегії, а питань зовнішньополітичної орієнтації, безпеки. Особливо такі випадки та тенденції в новітній українській історії стосувалися обласних рад. Також висловлювався страх і щодо потенційного використання місцевих референдумів в умовах політичної дестабілізації та конфронтації, соціальної дезінтеграції.

Водночас експерти вказують на необхідність розвитку регіонів, виникнення «соціальних ліфтів» для регіональних еліт, на потребу впровадження проєктів міжрегіональної кооперації і взаємодії, які б допомагали підвищувати рівень загальної взаємодії та стійкості, а також зменшували потенційні ризики «регіоналізації в негативному сенсі».

# ВИКОРИСТАННЯ В ХОДІ ПЕРЕДВИБОРЧОЇ КАМΠΑНІЇ ТЕМАТИКИ ВІЙНИ, МИРУ. МІСЦЕВІ ВИБОРИ ЯК ПРОДОВЖЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ПАРТІЙНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ

Як не парадоксально, у цілому місцеві вибори привертають меншу увагу виборців, ніж, приміром, президентські. Політичні традиції в Україні свідчать: українці мало уваги приділяють місцевим виборам, аналізу політичних пропозицій. У попередній виборчій практиці далеко не всі кандидати мали виборчі програми, які стосувалися місцевих питань. Водночас реформа децентралізації суттєво підвищує роль, повноваження та можливості місцевих рад, закладає набагато більшу фінансову самостійність. Це значно підвищує умовну політичну вагу мандатів в органах місцевого самоврядування. Українські політичні парламентські партії активно беруть участь у місцевих виборчих перегонях, вбачаючи в цьому можливість подальшої розбудови та укріплення політичної вертикалі впливу. Частково політичні партії в місцевій виборчій кампанії продовжують загальноукраїнську тематику — зокрема й те-

матику війни-миру. Приміром, за даними соціологічних досліджень в Києві «у рейтингу проблем на особистісному рівні переважають військовий конфлікт на Сході країни та низький рівень зарплат і пенсій (по 28-30%). Хабарництво і корупція у владі, неможливість отримати якісне медичне обслуговування, епідемія коронавірусу, підвищення тарифів на комунальні послуги та некомпетентність влади особисто турбують від 16% до 19% опитаних»<sup>4</sup>.

Водночас мешканців в обласних центрах та інших містах турбують питання розвитку місцевої інфраструктури, транспорту, житлово-комунального господарства.

Почасти передвиборча кампанія зосереджена не лише на питаннях місцевого розвитку громад. Для мобілізації електорату традиційно політичні партії використовують загальнополітичну тематику та резонансні

питання, які розколюють суспільство. Під час регіональних консультацій, зокрема в східних областях, експерти вказували, що «у порядку денному ЗМІ присутня мова ворожнечі, девіацій, насильства тому, що є суспільний запит. Коли в суспільстві не буде запиту на погані речі, політики не будуть їх використовувати в кампаніях». Крім того, в східних, південних та центральних регіонах країни з боку експертів висловлюються побоювання щодо «ризиків реваншу» політичних сил, які мають проросійську спрямованість. Це може призвести до конфронтації в окремих регіонах України у післявиборчий період, на тлі посилення економічних негараздів. В обласних центрах є приклади «розкручування» нових політичних проєктів у форматі регіональних політичних партій, які практично не мають політичної представленості в інших регіонах та у загальноукраїнському масштабі.

<sup>4</sup> [http://ratinggroup.ua/research/regions/monitoring\\_mestnyh\\_vyborov\\_2020\\_kiev.html](http://ratinggroup.ua/research/regions/monitoring_mestnyh_vyborov_2020_kiev.html), Моніторинг місцевих виборів 2020, Київ.

# МІСЦЕВІ ВИБОРИ НА ПІДКОНТРОЛЬНИХ ТЕРИТОРІЯХ ДОНЕЦЬКОЇ ТА ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ

Не у всіх населених пунктах Донецької та Луганської області на підконтрольних територіях відбуватимуться місцеві вибори. Так, відповідно до постанови ЦВК, яка ґрунтується на висновках військово-цивільних адміністрацій (ВЦА), було визначено перелік громад, де неможливо організувати та провести вибори. До цього переліку включено 10 сільських, селищних, міських територіальних громад Бахмутського, Волноваського, Маріупольського та Покровського районів Донецької області. У Луганській області відповідне рішення про неможливість проведення виборів ухвалене щодо 8 населених пунктів — Северодонецького і Щастинського районів Луганської області. На окремих виборчих дільницях на території Новоайдарської селищної громади Щастинського району Луганської області також не буде проведено голосування<sup>5</sup>.

Місцеві експерти зазначають, що відповідні рішення можуть «відділяти» ці громади від решти України й тому є дискримінаційними. Окремі експерти вказують на дискримінаційний характер ухвалених рішень - на їх думку, такі рішення забезпечують «легітимацію та консервацію місцевих

еліт». Приміром, «Гірська міська рада Северодонецького району» без переобрання існує фактично з 2010 року. Районну раду Волновахи (Донецька область) будуть обирати мешканці району, а не самого районного центру, оскільки там виборів не буде.

При цьому безпекова складова в окремих населених пунктах в період попередніх загальноукраїнських виборчих кампаній була не кращою, але президентські вибори 2019 року та позачергові вибори до Верховної Ради України відбувалися й на території відповідних населених пунктів. Так, іще під час позачергових виборів до Верховної Ради України в 2019 році голосування відбулося у 12 виборчих округах (всього 21 виборчий округ — парламентські вибори 2012 року) Донецької області та у 5 виборчих округах Луганської області (всього 19 виборчих округів — парламентські вибори 2012 року). Результати консультацій показали, що рішення про скасування проведення місцевих виборів було погано прокомуніковано з місцевою громадою та не вітається активістами громад попри аргументи влади щодо забезпечення безпеки громадян.

## ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Місцева виборча кампанія відбувається в умовах «посиленої партизації громад» та впровадження нових виборчих процедур, що підвищує роль політичних партій, але й створює додаткові ризики політичної корупції. Нерозвинена політична система на місцевих виборах також створює «регіональні» партії, не представлені реально на загальноукраїнському рівні, несе загрозу політич-

ного регіоналізму, посилює ризики соціально-політичної дезінтеграції, зменшує рівень соціальної згуртованості та стійкості на рівні громад, регіонів та країни в цілому.

Значною мірою місцеві осередки політичних партій контролюються й бізнес-групами, корпораціями, що за відсутності культури реального полі-

<sup>5</sup> Постанова ЦВК № 161 від 8 серпня 2020 року «Про неможливість проведення перших виборів депутатів окремих сільських, селищних, міських рад Донецької і Луганської областей та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2020 року» <https://act.cvk.gov.ua/acts/pro-nemozhlivist-provedennya-pershih-vivoriv-deputativ-okremih-silskih-selishhnih-miskih-rad-donetskoj-i-luganskoj-oblastey-ta-vidpovidnih-silskih-selishhnih-miskih-goliv-25-zhovtnya-2020-roku.html>.

тичного плюралізму може створювати додаткові ризики концентрації влади та конфронтації всередині суспільства. В умовах, коли політичні цілі та інтереси різних політичних груп мають несумісний характер, існує реальна загроза загострення конфронтації між органами місцевої влади різного рівня та центром. Місцеві ради можуть бути використані політичними силами для тиску на центр, зокрема через ухвалення рішень, які виходять за межі компетенцій місцевих рад. Відповідні приклади вже були в новітній українській історії.

Загальна політична ситуація загострюється також через соціально-економічну кризу. Парламентські партії, які беруть участь у місцевих виборах, використовують дебати щодо питань війни та миру як інструмент політичної конкуренції та продовження парламентської політичної боротьби. Фіксуються поширення фейків, дезінформації, зокрема з російських джерел.

Партизація виборів, політизація громад, вплив промислових груп на місцеву владу, зрощення місцевої влади з бізнес-угрупованнями може створювати прецеденти «негативної регіоналізації», конфронтації органів місцевого самоврядування з центральною владою, що підриває соціальну стійкість у реагуванні на загальноукраїнські виклики. Водночас для громад, областей потрібні ефективні програми розвитку, які були б інтегровані в загальноукраїнські проекти, мейнстрім загальноукраїнських процесів.

У ряді громад та областей бачать небезпеки «реваншу» проросійських політичних сил під час місцевих виборів, що також підвищує конфронтаційні ризики у країні в цілому, несе загрози для суспільної безпеки.

Для протидії наявним ризикам пропонують запровадити довготермінові та системні заходи просвітницького характеру із роботи з мешканцями громад, глобальні соціально-економічні проекти стосовно розвитку інфраструктури та міжрегіональної взаємодії. Це зокрема:

- правова просвіта громадян та розвиток механізмів демократії участі;
- розвиток у громадян критичного мислення, навичок фактчекінгу, протидії фейкам та дезінформації через громадські ініціативи, зокрема протидія поширенню фейків з російських джерел;
- розвиток громадських коаліцій, співпраця у спільних ініціативах з боку ОГС стосовно місцевого розвитку, просвіти громади щодо суспільно важливих тем, організація та проведення діалогів щодо соціальної згуртованості та безпечного розвитку;
- активізація інформаційного обміну стосовно успішних практик між представниками різних макрорегіонів України (Схід, Захід, Центр, Південь);
- загальноукраїнська інтеграція в сфері політики пам'яті, включення регіональних наративів до загальнонаціонального;
- повага до регіональних особливостей, але при цьому — заборона «агітувати проти держави». Делегування більших повноважень на місця внаслідок децентралізації та наявності політичних розбіжностей між регіонами не мають ставити під сумнів єдність України загалом;
- підтримка міжрегіональних суспільних зв'язків через спільні проекти та ініціативи в соціальних, гуманітарних сферах, діалогові практики;
- поява та підтримка проектів міжрегіональної співпраці та кооперації в різноманітних сферах та на різних рівнях (інфраструктура, розвиток системи освіти, мобільність громадян, транспортна логістика тощо);
- покращення логістики та транспортного сполучення між містами Сходу та іншими регіонами, а також — всередині Луганської та Донецької областей.