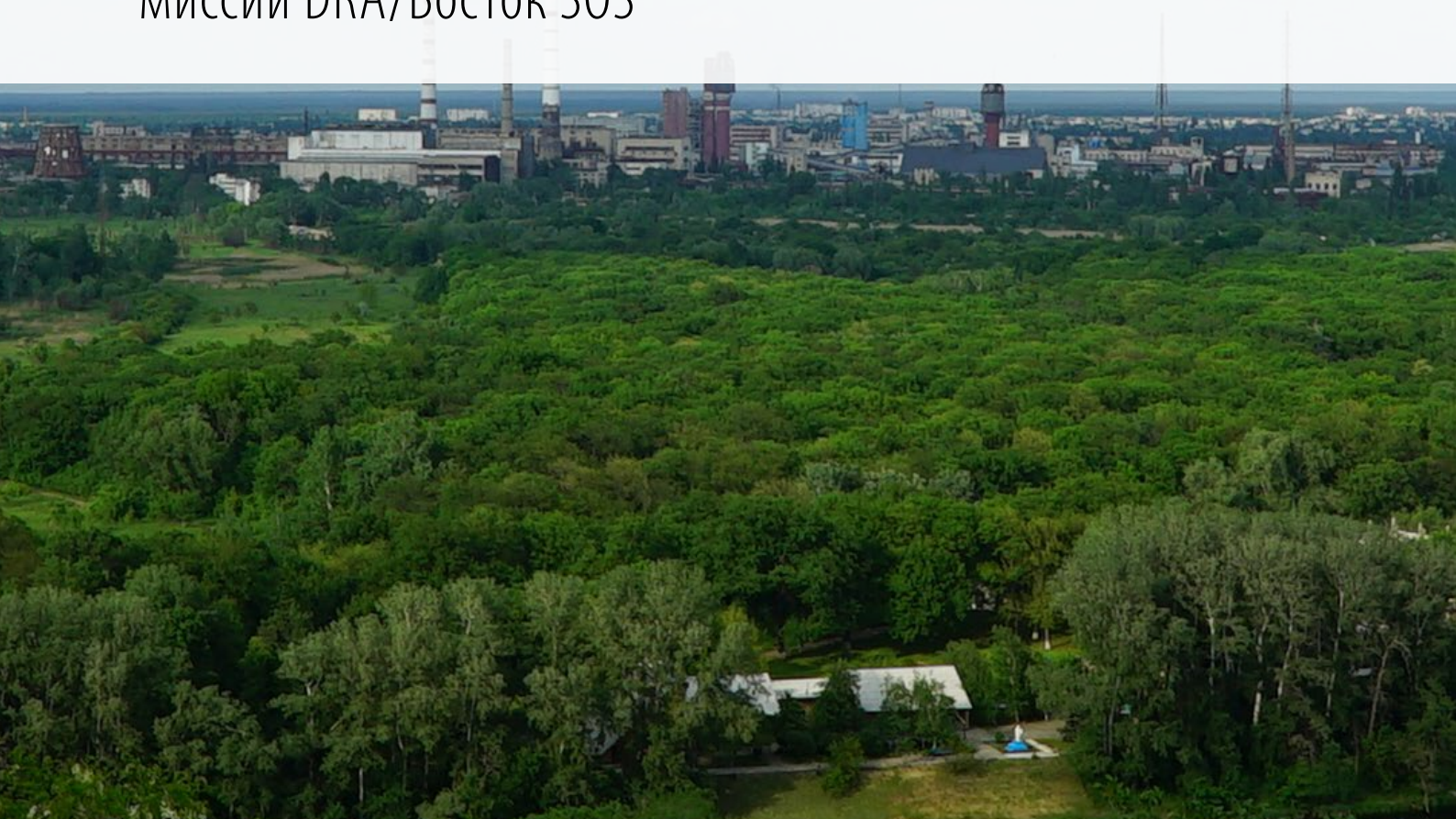


Константин Реуцкий, Юлия Шукан

Соблазн авторитарного управления: военно - гражданские администрации в зоне военного конфликта на подконтрольных территориях на Востоке Украины

Отчет международной мониторинговой правозащитной
миссии DRA/Восток SOS



Imprint

DRA e.V.
Badstraße 44
D-13357 Berlin

Tel. +49 (0)30 446 680 12
Fax. +49 (0)30 446 680 10
info@austausch.org
www.austausch.org
www.civilmplus.org

Проект «Мониторинг прав человека на востоке Украины»



В сотрудничестве с



Проект реализован благодаря поддержке Министерства иностранных дел ФРГ



Авторы: Константин Реуцкий, Юлия Шукан
Редактор: Тим Бозе

Фото: Евгений Васильев и Константин Реуцкий Фото обложки: Вид на Северодонецк
Содержание этого отчета не обязательно совпадает с позицией Министерства иностранных дел ФРГ

Copyright © DRA 2019

Воспроизведения содержания отчета разрешается в случае упоминания источника.

Contents

Введение	4
Первая часть: Военно-гражданские администрации в правовой и социо-исторической перспективе	5
а) Институт ВГА: правовые аспекты	5
б) Торецк Авдеевка, Красногоровка и Марьинка: от «русской весны» к созданию ВГА	7
с) Социальный профиль сотрудников ВГА	9
Вторая часть: Военно-гражданские администрации перед вызовами зоны военного конфликта	10
а) Бюджеты ВГА	10
б) Восстановление разрушенного жилья	12
с) Восстановление жизненно важной инфраструктуры	14
д) Авторитарные тенденции глав ВГА и «сложности» диалога с гражданским обществом и населением	16
Выводы и рекомендации	18



Пейзажи донетчины

Введение

Вооруженный конфликт на востоке Украины, начавшийся весной 2014 года, со всей ясностью показал неспособность органов местного самоуправления и гражданских государственных администраций эффективно работать в ситуации интенсивных боевых действий. В Донецкой и Луганской областях, органы местной власти областного, районного, городского и поселкового уровней — местные советы, избранные на выборах 2012 года и фактически контролируемые Партией регионов экс-президента Украины Виктора Януковича, а также исполнительные комитеты при данных советах — фактически прекратили свою деятельность, что привело к резкому ухудшению гуманитарной ситуации в прифронтовых районах. Местное самоуправление не возобновилось и после взятия большей части данных территорий летом 2014 года под контроль сил Антитеррористической операции (АТО). В некоторых населенных пунктах расположенных на линии соприкосновения, депутаты местных советов просто отсутствовали на местах, сбежав на неподконтрольные территории; в других — они блокировали работу, в частности принятие местных бюджетов, открыто саботируя исполнение своих обязанностей.

На практике в зоне проведения АТО действовали так называемые «военные коменданты» населенных пунктов, поддерживающие минимальную жизнедеятельность общин, которых и можно

рассматривать как прообраз военно-гражданских администраций. Однако, необходимость более стабильного обеспечения жизнедеятельности населенных пунктов, расположенных на линии фронта, а также стремление к взятию под контроль местной власти в зоне военного конфликта и привели к закреплению данного опыта Законом Украины «О военно-гражданских администрациях» № 141-VIII, от 3 февраля 2015 года¹. И уже 5 марта 2015 года указом президента Украины №123/2015 были созданы первые 14 военно-гражданских администраций в Луганской и Донецкой областях².

С момента создания до апреля 2018-го года работа ВГА координировалась Антитеррористическим центром при Службе безопасности Украины (СБУ), ответственному за проведение АТО. С принятием закона «Об особенностях государственной политики по обеспечению государственного суверенитета Украины на временно оккупированных территориях в Донецкой и Луганской областях» № 2268-VIII от 18 января 2018 года³ и последующей переквалификацией антитеррористической операции в операцию по сдерживанию российской вооруженной агрессии, ВГА осуществляют свою деятельность в составе Объединенного оперативного штаба Вооруженных сил Украины. В вопросах оперативного социально-экономического управления соответствующих населенных пунктов, которая и является основной функцией ВГА и их руководителей, данные администрации напрямую сотрудничают с Кабинетом министров, а также Администрацией Президента Украины.

Если изначально введение института ВГА рассматривалось как «временно вынужденная мера»⁴, то в последующие годы количество данных администраций увеличилось. На сегодняшний день функционируют 10 ВГА в Луганской и 12 в Донецкой области. Последние военно-гражданские администрации были созданы в январе 2019 года в городах Волноваха, Донецкой области, и Счастье Луганской области.

Насколько успешным является этот опыт замены коллегиальных органов местного самоуправления на военно-гражданское управление, помог ли институт ВГА справиться с вызовами военного периода, насколько эффективна деятельность данных администраций в условиях устойчивого перемирия — ответы на эти вопросы мы попытались дать в данном отчете, подготовленном по результатам полевой мониторинговой миссии, реализованной в рамках совместного проекта немецкой общественной организации DRA и украинского благотворительного фонда Восток-SOS, прошедшей в период с 13 по 18 мая 2019 года.

Данный обзор базируется на трех основных источниках. В первую очередь, речь идет о первичной информации, собранной в рамках мониторинговой миссии, посредством интервью с сотрудниками ВГА четырех городов Донецкой области расположенных в непосредственной близости от линии соприкосновения — Торецк, Авдеевку, Марьинку и Краногоровку, а также с местными активистами и жителями данных населенных пунктов. В рамках интервью обсуждались основные проблемы повседневной жизни на линии соприкосновения, результаты работы ВГА, в частности по обеспечению жизнедеятельности прифронтовых территорий, а также формы взаимодействия ВГА, представителей гражданского общества и гражданского населения. Отчет также основан на полевых наблюдениях участников миссии, в частности правозащитников БФ Восток-SOS, работающих в Донецкой и Луганской областях с самого начала военного конфликта и наблюдающих за деятельностью военно-гражданских администраций с момента их создания. При составлении отчета также использовались вторичная информация доступная в открытых источниках (официальные сайты ВГА, он-лайн ресурсы, пресса и т. д.).

Первая часть: Военно-гражданские администрации в правовой и социо-исторической перспективе

а) Институт ВГА: правовые аспекты

Согласно закону Украины «О военно-гражданских администрациях», ВГА являются временным государственным органом в селах, поселках, городах, районах и областях, созданным для обеспечения действия Конституции и законов Украины, обеспечения безопасности и нормализации жизнедеятельности населения, правопорядка, участия в противодействии актам вооруженной агрессии, диверсионным проявлениям и террористическим актам, недопущения гуманитарной катастрофы в районе противостояния вооруженной агрессии Российской Федерации (статья 1, пункт 1, параграф 1).

ВГА создаются по решению Президента Украины (статья 3, пункт 1) в населенных пунктах, в которых органы местного самоуправления не в состоянии исполнять возложенные на них обязанности вследствие фактического самороспуска или самоустранения от данных обязанностей или же в случае их практического невыполнения (статья 3, пункт 2), а на районном и областном уровне — в случае не проведения сессии соответствующего совета в установленные законом сроки или же для обеспечения общественного порядка и гарантии безопасности (статья 3, пункт 3).

Таким образом, ВГА перебирают на себя основные функции местных советов соответствующего уровня и их исполнительных органов (управление экономическими процессами и жилищно-коммунальным хозяйством, социальная и культурная политика), обеспечивая таким образом жизнедеятельность местных общин в ситуации военного конфликта. Областные и районные ВГА исполняют функции областных и районных советов, а также областных государственных администраций, а ВГА других административных единиц выполняют обязанности сельских, поселковых и местных советов и их исполнительных комитетов. Но при этом ВГА также наделяются другими политическими полномочиями, определёнными вышеупомянутым законом.

В основные функции ВГА (статья 4) входит управление экономическими процессами соответствующих административных единиц: разработка и имплементация программ социо-экономического развития, размещение на договорных основах заказов на изготовление продукции и выполнение услуг, составление и утверждение местного бюджета,



Торецк здание горадминистрации

установление ставок местных сборов и налогов, тарифов на жилищно-коммунальные услуги, благоустройство населенных пунктов, строительство жилья. ВГА также реализуют социальную политику: управление учреждениями образования, здравоохранения, культуры, спорта и материальное обеспечение социо-культурных объектов, пребывающих в коммунальной собственности. В сферу ответственности ВГА входит и коммунальное хозяйство: управление имуществом находящимся в коммунальной собственности, земельные отношения, аварийная коммунальная служба, сбор, вывоз и утилизация бытовых отходов, утверждение маршрутов и графиков местного пассажирского транспорта.

К данному перечню функций, традиционно выполняемых органами местной власти, следует добавить политические функции ВГА, такие как военно-патриотическое воспитание, отмена актов исполнительных органов соответствующего совета, противоречащих Конституции и законам Украины. ВГА осуществляют взаимодействие с военным, задействованными в АТО или ООС, содействуя в организации призыва граждан на военную службу, их мобилизации, организации учебных и специальных военных сборов, мероприятия гражданской обороны занимаются бытовым и жилищным обеспечением военнослужащих ВСУ.

ВГА имеют, наконец, право устанавливать ограничения на пребывание на улицах в определенный период дня, ограничивать или запрещать движение транспортных средств на определенных участках, организовывать контроль за работой предприятий телекоммуникаций, использовать местные радиостанции, телевизионные центры и издательства для проведения разъяснительных работ среди

населения, инициировать и организовывать эвакуацию населения с мест и районов, небезопасных для проживания, организовывать, в случае необходимости нормированное обеспечение население питьевой водой, продуктами питания, предметами первой необходимости, лекарствами (статья 5).

Согласно закону Украины «О военно-гражданских администрациях», руководящий состав ВГА населенных пунктов формируется преимущественно из военнослужащих ВСУ, представителей рядового или руководящего состава правоохранительных органов, а также, например, из бывших сотрудников исполкомов, заключивших трудовой договор с Антитеррористическим центром СБУ (до 2018) или Объединённым оперативным штабом ВСУ (статья 3, пункт 4). В случае с областными и районными ВГА, военнослужащие ВСУ и представители рядового или руководящего состава правоохранительных органов могут замещать государственных служащих на руководящих должностях (статья 3, пункт 5). Согласно списку, утвержденному Президентом Украины⁵, военнослужащие ВСУ или представители правоохранительных органов в обязательном порядке назначаются на должности главы и первого заместителя главы, а также замглавы по вопросам безопасности и общественного порядка и главного специалиста отдела информационной политики городских ВГА. На уровне сельских и поселковых ВГА, военнослужащие ВСУ или представители правоохранительных органов в обязательном порядке назначаются на должности главы и первого заместителя главы. В случае с областными и районными ВГА, военнослужащие ВСУ или представители правоохранительных органов могут в частности замещать должности главы (областной

уровень) и замглавы ответственного по вопросам безопасности и общественного порядка (областной и районный уровень).

Главы ВГА населенных пунктов назначаются и увольняются с должности руководителем соответствующей областной ВГА с согласия руководителя Антитеррористического центра СБУ или же Командующим объединённых сил (статья 6, пункт 2). А главы областных ВГА назначаются Президентом Украины. Назначение на должности заместителей главы ВГА населенных пунктов проводятся по предложению главы соответствующей ВГА и без конкурсного отбора руководителем Антитеррористического центра СБУ или же Командующим объединённых сил (статья 3, пункт 13).

В отсутствии депутатского корпуса, коллегиально принимающего решения, и разделения на законодательные и исполнительные функций, а значит и при ослаблении системы сдержек и противовесов, главы ВГА сами организуют работу соответствующей администрации (статья 6). Они назначают и увольняют сотрудников ВГА, руководят ее деятельностью и несут персональную ответственность за выполнение администрацией возложенных на нее функций. К тому же, они являются единоличными распорядителями бюджетных средств. Законом о военно-гражданских администрациях также не предусмотрено создание Общественного совета при ВГА, что еще больше усиливает роль главы администрации и снимает все преграды для авторитарного стиля правления.

б) Торецк, Авдеевка, Красногоровка и Марьинка: от «русской весны» к созданию ВГА

Весной и начале лета 2014 года представители местных советов и их исполнительных комитетов Торецка, Авдеевки, Красногоровки и Марьинки, большинство из которых являлись на тот момент членами Партии регионов, либо поддерживали сепаратистское движение, а некоторые даже приветствовали создание так называемой «ДНР», либо устроились от политических процессов, сосредоточившись на управлении коммунальных хозяйством.

После перехода данных населенных пунктов под контроль сил АТО в конце июля-начале августа 2014-го года и окончании непродолжительного периода временной оккупации, городские главы Красногоровки и Марьинки самоустранились от исполнения своих обязанностей, а их коллеги из Торецка и Авдеевки остались на местах но саботировали работу, благодаря, в частности, решению не проводить местных выборов в октябре 2015-го в населенных пунктах 5-километровой зоны вблизи линии разграничения. Областные администрации и Центральная избирательная комиссия пояснили тогда свой отказ назначать

выборов на данных территориях невозможностью обеспечить безопасность их проведения.

Действительно, интенсивные бои за стратегически важные города, такие как Торецк, Авдеевка, Красногоровка и Марьинка, продолжались в период 2014-2015 годов. Торецк, шахтерский центр, расположен по дороге из Горловки на Константиновку, а уже оттуда на Краматорск и Славянск. В Авдеевке расположен крупнейший в Европе коксохимический завод, входящий в группу «Метинвест» Рината Ахметова. Желание взять под контроль данное предприятия пророссийскими вооруженными формированиями предположительно и провоцировало интенсивные артиллерийские обстрелы города. Марьинка и Красногоровка непосредственно входят в Донецкую агломерацию и расположены на западных окраинах Донецка. Рядом с Марьинкой так же проходит автомагистраль Донецк-Запорожье, а также дорога на Мариуполь.

Ситуация в сфере безопасности значительно улучшилась в данных населенных пунктах в 2017-2019 годах. Как местные жители, так и Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине, действительно отмечают значительное уменьшение интенсивности боевых действий, хотя отдельные районы данных городов и сегодня находятся непосредственно на линии огня: частный сектор Авдеевки называемый «Старой Авдеевкой», село Южное на юго-восточных окраинах Торецка, восточные кварталы Марьинки и Красногоровки. Однако, несмотря на значимые улучшения, внеочередные выборы в органы местного самоуправления ни в одном из этих городов назначены так не были. Тормозятся и процессы создания новых территориальных единиц — «Объединенных территориальных громад» в рамках реформы децентрализации.

Именно серьезные проблемы управления освобожденными территориями и их подчиненности центру, а также необходимость обеспечения их жизнедеятельности на линии огня привели к созданию ВГА в данных населенных пунктах в 2015-2016 х годах.

Торецк (40 000 жителей до начала военного конфликта), расположенный в 7 километрах на северо-запад от оккупированной Горловки, на линии соприкосновения, стал одним из центров пророссийского сепаратистского движения весной 2014-го года. Владимир Слепцов, представитель Партии регионов и мэр Торецка (на тот момент Дзержинска) с 1998 года, оказал открытую поддержку сепаратизму. Так 15 апреля 2014 года, городской голова заявил перед тысячами собравшихся на площади о поддержке референдума о будущем «Донецкой республики». Он также агитировал за провозглашение ДНР на территории города и участвовал в организации незаконного референдума 11 мая 2014 года⁶. Слепцов руководил городом и

в период оккупации ДНР. Однако несмотря на его открытую поддержку сепаратистского референдума, Слепцов оставался мэром города после его взятия под контроль сил АТО 21 июля 2014⁷. Только лишь после того как группа местных жителей блокировала в июле 2016, после очередного обстрела города, военную технику ВСУ, мэра, подозреваемый в причастности к организации блокады, был арестован. Слепцова задержали 17 августа 2016 года по обвинению в посягательстве на территориальную целостность Украины. Сам Слепцов отрицал сотрудничество во время оккупации города⁸. Экс-мер состоял в списке лиц, которые должны были быть переданы ДНР в рамках обмена в декабре 2017 года, но в последний момент он отказался быть обмененным и вернулся на подконтрольную территорию⁹.

После ареста Слепцова, в конце августа 2016, депутаты Торецкого городского совета проголосовали на сессии за выражение ему недоверия и функции руководителя города формально перешли к секретарю горсовета Юрию Евсикову. Однако его полномочия были ограничены контролем за выплатой пенсий и пособий. А депутаты горсовета, единственно органа уполномоченного получать и распределять деньги выделяемые Кабинетом министров на капитальные расходы (ремонт дорог, восстановления жилья, и т.д.), перестали ходить на сессии с начала 2017 года. Эта патовая ситуация и привела к созданию ВГА в Торецке указом Президента Украины № 128/2017 от 12 мая 2017-го года. К данной ВГА, под руководством Ярослава Руденко, также относятся поселок городского типа Железное (ранее Артемово), а также, с весны 2018 года, поселки Новгородское, Северное и Южное, ранее частично находившиеся в «серой зоне» между позициями сторон.

Как и Торецк, Авдеевка (35 000 жителей до начала вооруженного конфликта), расположенная в 10 километрах севернее Донецка и в непосредственной близи от Донецкого аэропорта и автотрассы Донецк-Горловка, была подконтрольна бизнес крылу и политическим представителям Партии регионов. Градообразующее предприятие города, Авдеевский коксохимический завод входит в группу «Метинвест» Рината Ахметова. А самим городом руководил с 2003 года мэр Юрий Черкасов, член Партии регионов. По некоторым данным, весной 2014-го года Черкасов открыто поддерживал сепаратизм, призывал людей к участию в сепаратистском референдуме¹⁰, что сам мэр позже отрицал¹¹. Черкасов руководил городом в период временной оккупации, а также после возвращения города, 28-го июля 2014, под контроль сил АТО.

Город долгое время оставался одной из «горячих точек» на линии соприкосновения, жил под сильными артобстрелами осенью 2014 и зимой 2014-2015 годах. На протяжении всего 2015 года, боевые действия проходили непосредственно в предместьях Авдеевки — шахта Бутовка-Донецкая, промышленной зоны («Авдеевская промзона») на южной окраине города, в старой Авдеевке. Вследствие боевых действий город регулярно оставался без воды, электроэнергии, отопления. Бои за «промзону» достигли пика весной 2016, после чего ВСУ смогли оттеснить пророссийские силы на юг до так называемой «Ясиноватой развязки» на донецкой кольцевой автодороге. Центр города подвергался сильным обстрелам и в январе-феврале 2017 года.

ВГА была создана в Авдеевке еще весной 2015 года указом Президента Украины №123/2015 от 5 марта 2015 года¹². В июне того же года Павел Малихин был



Красногоровка, общение с местными жителями

назначен главой ВГА. Однако, Малыхин предпочел на первых порах сосредоточиться на сотрудничестве с военными и на политических процессах, тогда как местный совет под руководством Юрия Черкасова продолжал управлять экономическими процессами и вел хозяйственную деятельность города. Ситуация двоевластия прекратилась только в сентябре 2016 года, когда мэр Черкасов и секретарь областного совета Артем Сабадаш сложили с себя полномочия и их отставка была проголосована депутатами городского совета¹³. С того момента ВГА и ее глава взяли на себя управление городом.

Марьинка (10 000 жителей до войны) непосредственно граничит с западными окраинами Донецка: поселком Трудовские и Петровским районом Донецка. Местные городские и районные власти придерживались относительного нейтралитета весной 2014 года и отстранились от организации референдума, который все же проводился в Марьинке¹⁴. В мае 2014, блокпосты так называемой ДНР контролировали подъезд к городу; также в городе наблюдалась концентрация незаконных вооруженных формирований.

Активные боевые действия начались в ночь с 11 на 12 июля и через месяц, большая часть Марьинки перешла под контроль сил АТО. Однако восточные кварталы города до сих пор обстреливаются, в частности со стороны Трудовских. Пророссийские вооруженные формирования так называемой ДНР несколько раз (как например, в начале июня 2015 года) пытались захватить город, представляющий собой своеобразный плацдарм для наступления на Курахово и открывающий дорогу на Запорожье и Мариуполь. Вследствие интенсивных боев 2014-2015 годов, город сильно пострадал от разрушений, его жители надолго оставались без воды, газа электроэнергии.

После освобождения Марьинки в августе 2014, тогдашний мэр самоустранился и его обязанности взял на себя вновь назначенный на должность секретарь Марьинского городского совета Андрей Гавриш, полномочия которого однако были сильно ограничены. В августе 2015, было принято решение ввести ВГА на территории города Маринки и села Победа. В ноябре того же года на должность главы ВГА был назначен Александр Тесля.

Красногоровка (15 тысяч жителей до войны), как и Марьинка, входит в Донецкую агломерацию и расположена в 6-ти километрах от западных окраин Донецка. Весной 2014 года, городские власти под руководством мэра Сергея Легкоступа способствовали проведению в городе сепаратистского референдума, а после его возвращения под контроль Киева, самоустранились от выполнения своих обязанностей.

В июле-августе 2014 года, за город шли затяжные бои¹⁵, приведшие к разрушению жилых домов и инфраструктуры, в частности был разрушен

магистральный наземный газопровод, что оставило жителей города без газа и централизованного отопления¹⁶. Постоянные обстрелы на протяжении 2015 года провели к массовому отъезду жителей, количество которых снизилось до 4 тысяч. В этом же году, для поддержания жизнедеятельности города была создана ВГА под руководством Олега Ливанчука.

Однако, при выполнении своих обязанностей, Ливанчук вступил в конфликт с Донецкой областной ВГА и ее тогдашним руководителем Павлом Жебровским. Причиной конфликта стало разный подход к вопросам обеспечения жителей Красногоровки энергоносителями и предметами первой необходимости. С целью помочь жителям города с обогревом зимой, Донецкая областная ВГА выделило экстренную помощь на закупку печек-буржуе в размере 1 188 000 гривен, но из 264 приборов, предусмотренных по документам, в декабре 2016 фактически поступило 120, многие из которых были некачественными¹⁷. Глава ВГА Красногоровки отказался принимать на баланс приборы и покрыть таким образом факт хищения средств. Ливанчук обвинял Жебровского в навязывании ему коррупционных схем, а Жебровский заявлял о некомпетентности Ливанчука. Позже Ливанчук заявлял о давлении на него после сильного артобстрела города в мае 2017 и попытках заставить самостоятельно написать рапорт об увольнении¹⁸. В марте 2018 он был уволен решением главы Донецкой областной ВГА. Причиной для увольнения послужила жалоба на стихийные свалки в черте городе. С ноября 2018 года, Красногоровкской ВГА руководит Юрий Малащенко, исполнявший до этого обязанности заместителя главы ВГА соседней Марьинки.

в) Социальный профиль сотрудников ВГА

Согласно закону «О военно-гражданских администрациях», а также списку, утвержденному Президентом Украины¹⁹, только лишь военнослужащие ВСУ или представители правоохранительных органов могут быть назначенными на должности главы и первого заместителя главы, а также замглавы по вопросам безопасности и общественного порядка и главного специалиста отдела информационной политики городских ВГА. В случае их назначения, они командированы на места их подразделений, при этом оставаясь на военной службе или службе в правоохранительных органах без исключения из списков личного состава.

На остальные должности, в частности хозяйственные, могут быть наняты сотрудники, например бывшие сотрудники исполкомов, заключивших трудовой договор с Антитеррористическим центром СБУ (до 2018) или с Объединённым оперативным штабом ВСУ.

В результате, персонал ВГА представляет собой микс военных или сотрудников правоохранительных органов, с одной стороны, и бывших сотрудников городских органов власти, ответственных за хозяйственные вопросы и работавших на местах еще при Партии регионов, с другой стороны. Главы ВГА Авдеевки, Красногоровки и Марьинки, соответственно, Павел Малыхин, Олег Ливанчук (до марта 2018) и Юрий Малашко (с ноября 2018 и по сей день), а также и Александр Тесля — военнослужащие. Все трое назначенцев никогда до этого не работали на Донбассе.

Павел Малыхин, 50 лет, уроженец Дрогобыча, Львовской области — военнослужащий Национальной гвардии Украины. Согласно биографическим данным, указанным на сайте ВГА Авдеевки²⁰, он закончил Харьковское высшее военное училище Национальной гвардии Украины; прошел путь от солдата-срочника до начальника службы вооружения 11-го отдельного батальона Национальной гвардии Украины, позже был заместителем командира батальона по вооружению. Перед назначением на должность руководителя ВГА, Малыхин занимал должность заместителя командира 22-й отдельной бригады по охране дипломатических представителей и консульских учреждений иностранных государств.

Биографические данные о главах ВГА Красногоровки и Марьинки, доступные в открытых источниках, весьма скупы. Олег Ливанчук, выходец из Сум, кадровый офицер, уволившийся в запас еще в 2006 году. С первых дней войны пошел добровольцем на фронт в составе батальона территориальной обороны Украины «Суми», позже преобразованного в 15 мотопехотный батальон «Суми» ВСУ. Юрий Малашко, сотрудник СБУ и замглавы ВГА соседней Марьинки с 2015 по 2018 года, сменил Ливанчука в ноябре 2018 года на посту главы ВГА Красногоровки. Александр Тесля, 43 года, глава ВГА Марьинки, — полковник Национальной гвардии из Павлограда Днепропетровской области²¹.

Ярослав Руденко, 32 года, глава Торецкой ВГА составляет исключение из этого ряда глав ВГА — военнослужащих или же сотрудников правоохранительных органов. Бизнесмен и переселенец из Донецка, Руденко исполнял с 2016 года обязанности заместителя главы городского совета по вопросам сотрудничества и налаживания отношений с силовыми структурами. Перед самым назначением на должность главы ВГА он был призван в армию и только тогда получил статус военнослужащего²².

Для обеспечения жизнедеятельности управляемых ими населенных пунктов, главы ВГА зачастую опираются на старые хозяйственные кадры, разбирающиеся в управленческих процессах. Так в Торецке, Юрий Евсиков, преподаватель Дзержинского горного техникума, депутат Дзержинского

городского совета от Партии регионов с 2010 года, секретарь данного горсовета с 2013 года, фактически исполняющий обязанности Дзержинского (тогда уже Торецкого) городского главы с августа 2016 года и до создания ВГА, остался работать в новой администрации на должности заместителя главы. В Авдеевке, Роман Шахов, 42 года, менеджер экономист по образованию, начальник отдела (2006-2014) и начальник управления (2014-2016) жилищно-коммунальных вопросов и экологии Авдеевского городского совета, выполняет обязанности замглавы ВГА по обеспечению жизнедеятельности города с октября 2016²³.

В Марьинке, за вопросы жилищно-коммунального хозяйства отвечает замглавы ВГА Людмила Радичук, 58 лет, ранее генеральный директор Общества с ограниченной ответственностью «Донспецмаш» и депутат Марьинской районной рады от Партии регионов на местных выборах 2010 года.

Только персонал ВГА Красногоровки составляет в этом плане исключение. По заявлениям Олега Ливанчука, штат ВГА ему пришлось набирать с нуля, команда бывшего мэра самоустранившись от жизнеобеспечения города, в котором, помимо разрешений инфраструктуры и жилого фонда, еще и не вывозился мусор в 2014-2015 годах²⁴.

Вторая часть: Военно-гражданские администрации перед вызовами зоны военного конфликта

а) Бюджеты ВГА

Если в рамках децентрализации в Украине наблюдается общая тенденция к росту доходов местных бюджетов, как за счет перераспределения средств в пользу последних, так и благодаря росту доли их собственных доходов, то ситуация населенных пунктов Донецкой и Луганской областей, расположенных на линии соприкосновения, остается достаточно тяжелой. Военные действия нанесли урон экономике данных территорий, приведя к полной или частичной остановке градообразующих предприятий и оттоку бизнеса. Так в Марьинке в результате боевых из восьми предприятий функционирующих до войны, семь остановили работу, в том числе шиноремонтный завод, молочный завод «Лакти», Марьинский хлебозавод и пищевкусовая фабрики, и только лишь сельскохозяйственное предприятие пытается выжить в сложных условиях. В Красногоровке, оставшейся без газоснабжения с лета 2014 года в результате



Красногоровка мкр Солнечный дом 7

боевых действий, не может полноценно возобновить работу Красногоровский огнеупорный завод; не работает также и авторемонтный завод. В Торецке, где продолжают работать две градообразующие государственные шахты объединения «Торецкуголь» («Центральная», «Торецкая») и одна частная («Святой Матроны»), экономическая ситуация менее драматична. Однако и здесь война оставила свой след: так шахты «Северная» и «Южная» вынуждены были прекратить свою деятельность летом 2014 года вследствие активных военных действий, присоединившись таким образом к списку шахтерских предприятий (шахты «Артема» и «Новая»), закрывшихся еще до войны по причине нерентабельности. С точки зрения экономической активности градообразующих предприятий, ситуация в Авдеевке также радикально отличается от ситуации в Марьинке, Красногоровке и даже Торецке, главным образом благодаря крупнейшему в Европе Авдеевскому коксохимическому (АКХЗ), который не останавливал производство даже в период интенсивных обстрелов 2014-2015 года.

Разрушение инфраструктуры и остановка производства на крупных промышленных и сельскохозяйственных предприятиях вследствие военных действий, а также льготные условия налогообложения, предоставленные государством на линии соприкосновения, привело к снижению собственных доходов местных бюджетов, которыми и распоряжаются ВГА. До начала военных

действий, бюджеты малых городов формировались главным образом за счет средств, собранных в виде трех налогов: единый налог, оплачиваемый предпринимателями, как физическими так и юридическими лицами, акцизный налог за реализацию подакцизных товаров и плата на землю, которая включает в себя земельный налог и арендную плату за земельные участки государственной и коммунальной собственности. Собственные доходы городских бюджетов дополнялись еще суммами от налога на доходы физических лиц, местных налогов и административных штрафов, сборов и платежей.

Для поддержки хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность в зоне проведения антитеррористической операции, данные субъекты были освобождены от уплаты арендной платы за пользование земельными участками государственной и коммунальной собственности, а также аренды коммунального и государственного имущества законом «О временных мерах на период проведения антитеррористической операции» № 1669-VII от 2 сентября 2014 года²⁵. А закон «О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины относительно улучшения налогового климата в Украине» № 1797-VIII от 21 декабря 2016 года²⁶ еще больше расширил налоговые льготы для всех налогоплательщиков из зоны АТО. Согласно подразделу 10 пункту 38 данного закона, оплате также не подлежит налог на землю и налог на недвижимость (отличную от земельного участка) расположенную

на временно оккупированной территории или же в населенных пунктах на линии соприкосновения.

В результате, в таких городах как Авдеевка, Торецк, Марьинка и Красногоровка, расположенных вблизи линии соприкосновения, местные бюджеты потеряли с 1 января 2017 года большую часть собственных доходов, среди которых плата за землю представляла в некоторых случаях до 75%. Лишив местные власти одного из их основных источников дохода, законодатели не предусмотрели никакого компенсационного механизма, например в виде эквивалентных трансфертов из госбюджета, тогда как восстановительные работы требуют огромных затрат. Именно с отменой платы за землю и ассоциируют проблему наполняемости бюджетов представители ВГА Авдеевки, Торецка, Марьинки и Красногоровки и отсутствие финансовых и материальных средств для полноценного восстановления жизнедеятельности данных городов. В абсолютных цифрах, собственная доходная часть бюджетов данных городов на 2019 год сильно отличаются, что отражает разницу в экономической ситуации каждого из них. Так собственные доходы Авдеевки составляют 198 млн. гривен, Торецка — 130 млн. гривен, Марьинки — 7 млн. гривен в 2019. Данные за 2019 год, к сожалению, отсутствуют на сайте ВГА, однако в 2017 собственные доходы городского бюджета составляли 1,7 млн. гривен.

Лишь наличие работающего рентабельного градообразующего предприятия в конкретном населенном пункте способно компенсировать недофинансирования прифронтовых территорий из местных, областных или государственного бюджетов, например по средствам со-финансирования работ по восстановлению жилья и инфраструктуры, как это особенно проявляется в случае Авдеевки. Так, Авдеевская ВГА ежегодно подписывает с Авдеевским коксохимическим заводом, входящим в группу Метинвест, соглашение о социальном партнерстве, предусматривающее финансирование данным предприятием социальных программ. Выделяемые АКХЗ средства — 18,1 млн гривен на 2019 год²⁷ — идут на восстановление жизнедеятельности города, ремонт школ и детских садов, развитие городской инфраструктуры. Во время посещения Авдеевки, участники мониторинговой миссии неоднократно встречали стикеры «Метинвест» на учебных и инфраструктурных объектах (школах, стоянках для велосипедов, курсирующих пассажирских автобусах), ремонт, установку или закупку которых профинансировала данная компания в рамках ее социального партнерства с местной администрацией. АКХЗ также внес часть финансирования в строительство, в 2017-2018 годах, 14-ти километрового нового магистрального газопровода от ГРС Очеретино в Ясиноватском районе до Авдеевки, который обеспечивает бесперебойное газоснабжение города с подконтрольной территории.

б) Восстановление разрушенного жилья

Главной проблемой для жителей населенных пунктов на линии соприкосновения, а значит и главным вызовом для местных ВГА, остается восстановление разрушенного жилья, особенно частного жилищного фонда, так называемого частного сектора, более всего пострадавшего от боевых действий. Проблема тут усугубляется отсутствием на государственном уровне механизма компенсации и восстановления частного жилищного фонда. Если восстановление многоквартирных домов и объектов государственной или коммунальной собственности может финансироваться как из государственного, так и из местных бюджетов, то ремонт и восстановление частного жилья, пострадавшего в ходе военных действий, законодательно не предусмотрены. Все попытки урегулировать данную проблему через правительство или Верховную Раду оказались неуспешными²⁸.

В результате, ремонт и восстановление частного жилого фонда проводятся в основном за счет средств международных гуманитарных организаций, роль ВГА будучи сведенной до фиксации фактов повреждения и установления соответствующего акта с их детальным описанием, который затем может передаваться в международные гуманитарные фонды и в Государственную службу по чрезвычайным ситуациям. С 2017 года, Донецкая областная ВГА также выделяет из своего материального резерва строительные материалы, которые местные администрации распределяют между жильцам частных домов, желающих самостоятельно провести ремонтные работы.

По итогам мониторинговой миссии в Авдеевке, Торецке, Марьинке и Красногоровке можно утверждать, что, несмотря на схожесть проблем — нехватка средств в городском бюджете, отсутствие полномочий на проведение ремонта в частном секторе, сложность в нахождении частного подрядчика для реализации работ по восстановлению государственного и коммунального жилищного фонда —, ситуации с восстановлением жилья все же отличается в данных городах, в зависимости от близости их расположения к линии соприкосновения, наличия работающих градообразующих предприятий, и самой структуры жилищного фонда (соотношение частного и коммунального секторов).

Так в городе Торецке, где интенсивные военные действия пришлось на 2014-2015 год, но обходят город с 2016 года, восстановление поврежденных многоэтажных домов практически завершено при участии международных гуманитарных организаций, а также за средства местного и областного бюджетов. На сегодняшний день, по словам Юрия Евсикова, заместителя главы Торецкого

ВГА, основная масса повреждений приходится на прилегающие населенные пункты, входящие в состав Торецкой ВГА и расположенные в непосредственной близости от линии соприкосновения: город Железное, поселки (массивы частных домов) Северное и особенно Южное, находящееся на самой линии огня²⁹.

Согласно жителям Южного с которыми удалось пообщаться участникам мониторинговой миссии, ремонтные работы проводятся здесь только благодаря материальному (кирпич, шифер, окна) и финансовому участию международных гуманитарных организаций, главным образом самими жителями или же бригадами ГСЧС, работу которых чаще всего оплачивают данные организации. Юрий Евсиков подтверждает данные факты: около 90% восстановительных работ в частном жилом фонде проведены и оплачены, по его словам, международными гуманитарными фондами, однако некоторая часть строительных материалов все же выделялась и из материального резерва Донецкой областной ВГА.

В Авдеевке, по словам Романа Шахова, заместителя главы городской ВГА³⁰, восстановительные работы многоэтажных домов продолжаются. Работы ведутся как за средства областной или городской ВГА, так и при содействии АКХЗ. Так из 111-ти отремонтированных многоэтажных домов, около 80-ти были восстановлены при содействии АКХЗ, что еще раз подчеркивает роль крупных частных предприятий в восстановлении жизнедеятельности пострадавших от войны населенных пунктов. Однако, как отмечает Шахов, помощь АКХЗ скорее ограничивается маломасштабными работами (окна, ремонт кровли), тогда как местная администрация, при финансовой поддержке ДонВГА, берет на себя расходы по капитальному ремонту, предполагающему восстановление несущих конструкций. Шахов приводит пример так называемой «разукрашки» (раскраски), девятиэтажного дома №20 по улице Молодежной, находившегося в 2014-2016 годах на линии огня и принявшего на себя удар военных действий, а также известного своим муралом. Восстановительные работы на данном объекте наконец-то начались весной 2019 года.

Роман Шахов подчеркивает сложности, с которыми регулярно сталкивается Авдеевская ВГА — ситуация аналогична и для других ВГА, расположенных на линии соприкосновения — при поиске подрядчика для реализации ремонтных работ, многие фирмы отказываясь заходить в зону военного конфликта. Так, киевская компания Мегаград LTD — единственное предприятие, не побоявшееся взяться за реставрацию «разукрашки». Остальные же поврежденные дома, как например по улице Молодежной 17 (поврежден летом 2014) или же на Гагарина 1 (повреждения в 2017) все еще ожидают своей очереди, что объясняется банальным отсутствием средств в местном бюджете.

Ситуация с работами по восстановлению жилья в частном секторе Старой Авдеевки остается, как и в поселках под Торецком, очень сложной. В первых числах мая 2019 года именно на Старой Авдеевке, в результате обстрелов, были повреждены три частных дома. По словам представителя ВГА, из 1190 домов около 1000 условно восстановлены, преимущественно благодаря строительным материалам предоставляемым международными гуманитарными организациями, а также материалам выделяемым из областной материального резерва³¹. Как и в других населенных пунктах, с 2017 года в Авдеевке практикуется привлечение бригад МЧС на восстановительные работы, труд которых может оплачиваться либо ВГА (коммунальное жилье) либо же международными гуманитарными организациями как в частном так и коммунальном секторе.

Сложная ситуация наблюдается и в Марьинке, частично расположенной на линии огня и состоящей в основном из частного сектора. В первые недели мая сего года, несколько частных домов в юго-восточной части населенного пункта (улицы Прокофьева, Героев Чернобыля, Шевченко), расположенные в красной зоне, то есть на линии огня, пострадали от обстрелов и прямых попаданий снарядов. Восстановительные работы частного жилого фонда в красной зоне ведутся тоже в основном благодаря средствам международных гуманитарных организаций и силам самих местных жителей. По словам Александра Тесли, главы Марьинской ВГА, работа бригад ГСЧС в зоне обстрелов, в частности по ремонту крыш, осложняется в Марьинке тем, что город расположен в ложбине и простреливается с окружающих терриконов. Тесля также отметил, что администрация под его руководством практикует, как и в других городах, выделение строительных материалов жителям красной зоны, желающим самостоятельно провести восстановительные работы в их домах. Однако местная администрация обязует в таких случаях жителей закончить работы в трехмесячный срок, и даже организует проверки проделанной работы³².

Что касается восстановительных работ в многоэтажных домах и даже объектах коммунальной собственности, то из-за отсутствия средств в бюджете ВГА, особенно с момента отмены платы за землю, они проводились в Марьинке большей частью при участии международных гуманитарных фондов, как, например, восстановление Международным Комитетом Красного Креста здания «Дома быта», разрушенного еще в июле 2014 года. Только в конце 2018 года, ВГА получила средства на ремонт нескольких многоэтажных домов по улице Дружба, который планируют провести в этом году силами частных подрядчиков.

Ситуация в соседней Красногоровке во многом схожа: по причине нехватки средств, долгое время не проводились ремонтные работы многоквартирных домов. Однако, по словам главы ВГА Юрия

Малашенко, ситуация меняется к лучшему и с начала 2019 работы ведутся в трех домах за счет средств, выделенных областной ДОНВГА³³. Но в кварталах, расположенных в «красной зоне», для государства все также остро стоит вопрос целесообразности восстановления коммунальной собственности при риске новых разрушений. Малашенко приводит пример микрорайона «Солнечный», где расположен целый ряд сильно поврежденных и частично покинутых жильцами многоэтажных домов. По утверждениям жильцов, оставшиеся в этих домах, с которыми представителям мониторинговой миссии удалось пообщаться, частичное восстановление поврежденных квартир идет только лишь за счет международных гуманитарных организаций. Ремонт поврежденного частного сектора также проводится преимущественно за средства данных организаций. Так в 2018 году, согласно Малашенко, 86 домов были условно восстановлены³⁴. На проведение какой-то части восстановительных работ ВГА выделяет, как и в других городах, строительные материалы, полученные из областного материального резерва.

в) Восстановление жизненно важной инфраструктуры

Предоставление качественных коммунальных и транспортных услуг, а значит и обеспечение бесперебойного функционирования жизненно важной инфраструктуры (электроснабжение, водоснабжение, газоснабжение, отопление в зимний период, дорожное покрытие и транспортное сообщение) на линии соприкосновения является другим вызовом для ВГА Авдеевки, Торецка, Марьинки и Красногоровки. В этих вопросах администрациям приходится сотрудничать с компаниями провайдером данных услуг: ДТЭК «Донецкоблэнерго», Вода Донбасса, «Донецкоблгаз», а также с международными организациями (ОБСЕ, МККК), способными более или менее гарантировать безопасность доступа к поврежденным инфраструктурам на линии соприкосновения.

Жители Авдеевки, Торецка, Марьинки и Красногоровки имеют более или менее стабильное электроснабжение, а также централизованную подачу не питьевой, так называемой «технической» воды. Однако перебои со снабжением как электричеством так и водой случаются регулярно вследствие повреждений в ходе боевых действий линий электропередач (ЛЭП), насосных станций Южно-Донбасского водовода или же фильтровальных станций. Даже если во всех четырех городах единые региональные системы электро, газо и водоснабжения сильно пострадали от военных действий — а некоторые и до сих пор регулярно выходят из строя вследствие обстрелов — местная специфика в вопросе функционирования жизненно важной инфраструктуры однако присутствует в каждом из данных населенных пунктах. Она обусловлена, в частности, финансовыми и техническими возможностями минимизировать

перебои путем переподключения систем снабжения с неподконтрольных на подконтрольные территории.

С точки зрения стабильности электро и газоснабжения, ситуация в Авдеевке отличается от других городов на линии соприкосновения. Еще в 2017 году из Очеретино, Ясиноватский район, расположенного на подконтрольной территории, протянули новую линию электропередач, от которой электроэнергия поступает в саму Авдеевку, на АКХЗ и на Донецкую фильтровальную станцию. Перебои с газоснабжением были разрешены после запуска в эксплуатацию во второй половине 2018 года газопровода из того же Очеретино. Реализацию данного проекта частично финансировал Авдеевский коксохимический завод. ТЭЦ, принадлежащая АКХЗ и расположенная на его территории, обеспечивает отоплением большую часть многоэтажной Авдеевки; в частном секторе дома отапливаются в основном углем.

Водоснабжение остается для Авдеевки главной проблемой, так как город получает воду с Донецкой фильтровальной станции, расположенной в серой зоне и регулярно оказывающейся под обстрелами. По словам замглавы Авдеевской ВГА Романа Шахова, разработан проект строительства водопровода от Карловской фильтровальной станции, на подконтрольной территории, а также насосной станции первого подъема, однако на их строительство на данный момент нет средств³⁵. В случае сбоев в работе Донецкой фильтровальной станции, ВГА, а также международные гуманитарные фонды организуют подвоз в город как питьевой так и технической воды.

Ощутимые проблемы водоснабжения испытывают и жители прифронтовых Марьинки и Красногоровки. В обоих городах подается лишь низкокачественная техническая, нефильтрованная вода и международные гуманитарные фонды как, например, ADRA в Красногоровке, привозят питьевую воду в школы, детские сады, больницы, а также дома культуры где местные жители могут ее набирать. Для обеспечения данных городов качественной питьевой водой, по одному из разработанных проектов (ориентировочная стоимость - 122 млн. грн³⁶) нужно проложить к ним 19 км водопровода от Покровской фильтровальной станции, расположенной в Карловке, на что также нет средств. Проблему с коммунальными услугами в Марьинке и Красногоровке еще усугубляет отсутствие газа с лета 2014 года. Несмотря на то, что газопровод высокого давления был с того момента восстановлен, из-за постоянных обстрелов его никак не могут подключить к Красногоровской газораспределительной станции, расположенной в серой зоне между населенными пунктами Марьинка и Александровка. Жильцам частного сектора и многоэтажных домах приходится отапливаться либо электроприборами, либо же печами буржуйками. Так в Красногоровке, в микрорайоне Солнечный, из окон жилых домов закрытых фанерой зачастую видны вмонтированные трубы дымоотвода. По словам



Красногоровка, общение с местными жителями

представителей ВГА Марьинки и Красногоровки, Александра Тесли и Юрия Малащенко, без гарантии физической безопасности рабочих (что фактически означает долгосрочное соблюдение режима прекращения огня) восстановительные работы, средства на которые были выделены, не могут быть проведены³⁷.

Главной проблемой Торецка, имеющего достаточно регулярное электро и газоснабжением остается, как и в Авдеевке, водоснабжение. Вода поступает в Торецк от Горловской фильтровальной станции по 900 мм трубопроводу Горловка-Торецк, проходящему с неподконтрольной территории по серой зоне. В следствия повреждения трубопровода город в последние годы неоднократно лишался воды на период от 2 недель до 1,5 месяцев. По утверждению Юрия Евсикова, заместителя главы Торецкого ВГА, администрация ожидает выделение средств на разработку проектной документации альтернативных способов водоснабжения в обход Горловки: строительство собственной фильтровальной станции на неподконтрольной территории, очистка шахтных вод³⁸. А пока же, при возобновлении обстрелов в серой зоне жители города в любой момент могут снова остаться без воды.

Что касается дорожной инфраструктуры, находящейся в плачевном состоянии в городах на линии соприкосновения и осложняющей перевозки товаров и людей, то представители четырех ВГА ссылаются на отсутствие собственных средств, а также средств у местных отделений Укравтодора. К тому же, по словам Юрия Евсикова, на правительственном уровне так и нет четкого ответа на вопрос о целесообразности капитального

ремонта дорог в зоне военного конфликта: так в 2016 году сэкономленные 3 млрд гривен от невыплаченных субвенций на дороги местного значения неподконтрольным территориям было перенаправлено только лишь городам Донецкой области, расположенным далеко от зоны боевых действий³⁹.

В результате, временный ремонт дорожного покрытия проводится лишь там, где на это находят собственные средства. Так по словам Романа Шахова, Авдеевская ВГА приобрела дорожный каток и своими средствами ремонтирует отдельные участки дороги. Авдеевский коксохимический завод также помогает ей в этом деле, подсыпая дороги в городе закупленным доменным шлаком. В других городах даже на такие временные решения денег нет.

Что касается транспортного сообщения, то проблемы перевозок касаются в основном кварталов или населенных пунктов, расположенных в красной зоне, на линии огня, куда по соображениям безопасности водители отказываются ездить. Так в Торецке, микроавтобусы не доходят до поселка Южное и местным жителям приходится добираться либо пешком, а иногда и под обстрелами, до города Железное и его транспортной инфраструктуры, либо перемещаться на собственном автотранспорте. Такая же ситуация наблюдается и в красной зоне Марьинки и Красногоровки.

г) Авторитарные тенденции глав ВГА и

«сложности» диалога с гражданским обществом и населением

Сотрудничество между представителями ВГА и активистами гражданского общества, пытающимися осуществлять контроль за работой администраций в прифронтовых городах, представляется достаточно сложным. И именно в контактах с активистами, а также с гражданским населением, и проявляются авторитарные тенденции глав ВГА. Если их профессиональная социализация, а также их социальный профиль военных или же сотрудников правоохранительных органов, может predispose данных руководителей к подобного рода властным практикам, то неограниченность их полномочия на вверенной им территории может их еще больше усиливать.

Так в Авдеевке, конфликт между главой ВГА Павлом Малахиным и антикоррупционным активистом Владимиром Дергилевым, главой «Гражданской платформы по защите Конституции Украины и прав граждан», дошел до применения силы в отношении последнего. В рамках платформы, Дергилев пытается вести системную работу по мониторингу тендерных закупок, проводимых ВГА. По его словам, администрация зачастую обходит тендерные процедуры, хотя законодательство обязывает ее представителей осуществлять закупки на суммы свыше 50 тысяч гривен только лишь посредством тендера, а значит и через систему ProZorro⁴⁰. Дергилев также обвиняет городскую ВГА в непрозрачности проведения тендеров: допуск к конкурсу только лишь частных фирм «фаворитов», непосредственно связанных с представителями ВГА, подготовка условий тендера под данные фирмы, отсутствие какой-либо аргументации при дисквалификации других участников конкурса, и т. д. Однако все обращения Дергилева и его коллег, сигнализирующие нарушения, в полицию, прокуратуру или же СБУ оставались безрезультатными.

Антикоррупционная деятельность активиста и его неудобные вопросы к главе ВГА также привели к открытому конфликту. Так в июле 2018-го года, когда Дергилев пришел в ВГА с вопросами о закупках, проведенных по одной из городских школ, Павел Малахин начал, по словам активиста, оскорблять его и даже ударил в лицо, сломав ему нос, что было зафиксировано вызванными на место полицией и медиками. В конце того же месяца, когда активист снова попытался зайти в кабинет главы ВГА с очередным вопросом, в кабинет ворвались люди в масках — бойцы ДУК ПС, по предположению Дергилева — силой вытащили его из кабинета главы ВГА и вывезли за город, в промышленную зону, в место интенсивных обстрелов, где угрожали расправой после чего бросили его там.

Владимир Дергилев и его коллега Александр

Мелешко, глава благотворительного фонда «Надежда», также отмечают отсутствие в городе гражданского контроля за деятельностью ВГА и его главы. Так Общественный совет, созданный еще про городском совете, и занявшая критическую позицию относительно деятельности новой администрации, больше не созывается. А некоторые его члены, продолжающие заниматься гражданской деятельностью, испытывают давление со стороны городской ВГА. Стоит напомнить, что закон о военно-гражданских администрациях не предусматривает создание общественных советов при данных структурах, а значит и форм гражданского контроля за их деятельностью.

Активисты Торецка высказывают аналогичную критику в адрес работы своей городской ВГА. Так Евгений Федоричев, юрист-волонтер Торецкого отделения Украинского Хельсинского союза по правам человека и общественной организации «Твой новый город», отмечая плюсы в работе городской администрации, в частности, наличие необходимой информации в открытом доступе на сайте ВГА, что расширяет возможности для антикоррупционного контроля, критикует нежелание администрации отвечать на неудобные для нее вопросы⁴¹. Активист приводит пример недавно проведенной тендерной закупке нового автомобиля для ВГА, стоимость которого превышает, на его взгляд, финансовые возможности администрации. Евгений Федоричев также критикует отсутствие всяких противовесов главе ВГА Ярославу Руденко: подобрав лояльную и исполнительную команду из старых кадров городских органов самоуправления, он единолично контролирует все процессы в городе.

Ольга Руденко, глава общественной организации «Экология и социальная защита» также отмечает тенденцию ВГА работать только лишь с лояльными, «карманными» по ее словам, гражданскими активистами, тогда как организации, поднимающие неудобные вопросы, — в ее случае насилия против женщин во время военного конфликта — не приглашаются к обсуждению и принятию решений⁴². Замглавы ВГА Торецка Юрий Евсиков заявил представителям мониторинговой миссии об открытости городской администрации и ее готовности к сотрудничеству со всеми «адекватными» гражданскими инициативами, выступающими с конструктивной критикой⁴³. Как в Торецке, так и в других посещенных городах на линии соприкосновения, критерий «адекватности», а значит и сотрудничества ВГА с представителями третьего сектора остался непонятен представителям миссии.

Активисты Авдеевки, Торецка и Марьнки, с которыми мониторинговая миссия смогла пообщаться, сходятся во мнении о необходимости проведения выборов в местные советы в городах на линии соприкосновения и отмены института ВГА. По их мнению, данные администрации бесспорно сыграли свою роль в момент интенсивных боевых действий,

однако подмена принципов самоуправления и коллегиальности принятия решений практикой единовластия сегодня, по их мнению, является неприемлемой. Александр Тесля, глава ВГА Марьинки, отстаивает противоположное мнение, настаивая на ценности единоличного принятия решений в условиях военного конфликта, но и не только. Принцип единовластия должен, по его мнению, быть воспроизведен в Украине на всех уровнях власти⁴⁴.

Авторитарные стиль управления также проявляются, в частности в Марьинке и Красногоровке, в работе глав ВГА с гражданским населением. Так в обоих населенных пунктах администрации применяют воспитательно-принудительные меры к местным жителям, такие как обусловленность распределения гуманитарной помощи, которую сами ВГА получают безвозмездно, выполнением работ общественного характера. И если данные меры оправдываются необходимостью борьбы с зависимостью населения от гуманитарной помощи, ВГА не являются ни гуманитарными, ни воспитательными организациями и не имеют право устанавливать такого рода ограничения.

Мониторинговая миссия также отметила недостаток коммуникации ВГА с жителями населенных пунктов, в частности, в красной зоне. Контакты администрации с местным населением ограничиваются в основном приемными часами, а глава Марьинской ВГА до сих пор рассматривает доску объявлений как главное средство коммуникации с местным населением, тогда как закон о военно-гражданских администрациях наделяет их широкими полномочиями в сфере коммуникации и донесения информации населению. В разговоре с участниками мониторинговой миссии Александр Тесля также неоднократно подчеркивал полноту собственной власти и нежелание обсуждать с местными жителями свои решения; не единожды высказывал достаточно высокомерные замечания в адрес жителей Марьинки и говорил о своей готовности силой склонять их к принятию его позиции.

В отчете предыдущей мониторинговой миссии «Каждый день в тени войны» (16-22 декабря 2018 года)⁴⁵ уже затрагивалась проблема авторитарных тенденций и коррупционных рисков, связанных с непрозрачностью процедуры назначения и отсутствием механизмов контроля за деятельностью ВГА. Так, в частности, там упоминался случай неправомерного давления на общественную организацию и протестантскую конфессию со стороны главы ВГА Золотого Константина Ильченко. Так же, как и Тесля, Ильченко постоянно подчеркивает неограниченность собственной власти, относится к большинству местных жителей высокомерно, а для создания видимости консультаций с общественностью приблизил к себе нескольких активистов.

Исследователи БФ «Восток-SOS», наблюдающие деятельность военно-гражданских администраций с момента их создания, пришли к выводу о том, что эффективность работы каждой отдельно взятой ВГА и, соответственно, гуманитарная ситуация на данной территории недопустимо сильно зависят от личностных и профессиональных качеств её руководителя. При этом сама процедура назначения глав ВГА остается крайне непрозрачной и не предусматривает механизмов общественного обсуждения кандидатур. В случаях же, когда эту должность занимают некомпетентные и не мотивированные люди, гуманитарная ситуация на данной территории, как правило, заметно ухудшается. В качестве примера можно привести ВГА сел Трехизбенка, Кряковка, Лобачево, Лопаскино и Орехово-Донецкое, где первые двое глав ВГА, работавшие в период 2015-2016 г.г. (Григорий Пригеба и Руслан Ткачук) фактически уклонялись от исполнения своих обязанностей, крайне редко появлялись на вверенной им территории и в итоге привели ситуацию в пяти прифронтовых поселках на грань гуманитарной катастрофы. Противоположный пример - глава ВГА прифронтового села Крымское Юрий Константинов. В такой же сложной ситуации, как и в Трехизбенке, имея такие же ограниченные финансовые и материальные ресурсы, ВГА Крымского тем не менее нашло возможности эффективно реагировать на вызовы, связанные с делящимися военными действиями - восстановить разрушенную инфраструктуру и жилье, обеспечить местное население продовольствием и предметами первой необходимости, привлечь внебюджетные средства на реализацию важных местных проектов.

Выводы

Материалы о работе военно-гражданских администраций Авдеевки, Красногоровки, Марьинки и Торца, собранные в рамках международной полевой правозащитной миссии DRA/Восток SOS (13-18 мая 2019), а также долгосрочные наблюдения за деятельностью ВГА в других населенных пунктах Донецкой и Луганской области, позволяют сформулировать следующие выводы:

ВГА, создававшиеся для обеспечения жизнедеятельности и эффективного управления территориями в зоне ведения боевых действий, в настоящее время уже не отвечают этим целям. Во время устойчивого перемирия ВГА по многим параметрам уступают местным органам самоуправления.

Во многих случаях, ВГА менее эффективны, чем местные советы и их исполнительные органы в освоении средств на жизнеобеспечение и развитие местной общины.

Неэффективность ВГА, в частности в вопросах восстановления разрушенного жилья и жизненно важной инфраструктуры, негативно влияет на гуманитарную ситуацию в прифронтовых районах Луганской и Донецкой областей.

Процедура создания ВГА и назначения её руководства сложна и закрыта. Общество не имеет возможности влиять на кадровые решения.

В руках главы ВГА сконцентрировано слишком много полномочий, что повышает риск авторитарного управления. При отсутствии ведомственного и общественного контроля это приводит к тому, что вопросы жизнеобеспечения местных общин недопустимо сильно зависят от личных качеств и профессиональных компетенций руководителя ВГА.

Большинство ВГА закрыты для контроля со стороны местных сообществ. Механизмы общественного контроля и участия представителей местных общин в принятии решений военно-гражданскими администрациями законодательно не предусмотрены.

Критерии оценки эффективности ВГА не определены. Фактически не работают механизмы дисциплинарной или политической ответственности для руководителей ВГА, не соответствующих занимаемой должности.

Непрозрачность процедур и закрытость ВГА для контроля со стороны местных общин порождают массу коррупционных рисков

Рекомендации

- На уровне практики украинским властям следует отказаться от попыток использовать институт ВГА для контроля над местным самоуправлением. Такие попытки на фоне достаточно спорной эффективности самих ВГА в вопросах обеспечения жизнедеятельности местных общин формируют негативное отношение населения региона к украинским властям в целом.
- Украинскому правительству стоит признать неэффективность военно-гражданских администраций в нынешних условиях и предпринять необходимые шаги для передачи управления от ВГА местным советам, а значит и для проведения выборов в органы местного самоуправления на подконтрольных территориях Донецкой и Луганской областей.
- При передаче управления от ВГА местным советам, украинскому правительству также следует предусмотреть механизм компенсации потерь собственных доходов местными бюджетами в результате освобождения хозяйствующих субъектов от уплаты налога на землю и налога на недвижимость, расположенную в населенных пунктах на линии соприкосновения. Компенсация недополученных местными бюджетами налоговых поступлений, которые до 2017 года составляли значимую часть собственных местных доходов, необходима для полноценного функционирования органов местного самоуправления.
- Институт ВГА необходим для управления территориями в ситуации активных боевых действий. В условиях устойчивого перемирия при сохранении угрозы активизации боевых действий ВГА следует трансформировать в сервисные механизмы военно-гражданского сотрудничества (civil-military cooperation) с возможностью быстрого развертывания их как органов управления в случаях военного обострения. Соответствующие процедуры необходимо предусмотреть в Законах Украины «О военно-гражданских администрациях» и «О местном самоуправлении».

Endnotes

- 1 <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/141-19>
- 2 <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/123/2015>
- 3 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19>
- 4 Преамбула закона «О военно-гражданских администрациях» действительно определяет введение ВГА как «временно вынужденную меру с элементами военной организации управления для обеспечения безопасности и нормализации жизнедеятельности населения в районе отпора вооруженной агрессии Российской Федерации, в частности в районе проведения анти-террористической операции, которая не имеет целью изменить или упразднить конституционно закрепленное право территориальных общин на местное самоуправление».
- 5 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/237/2015#n9>
- 6 <https://www.pravda.com.ua/articles/2018/01/24/7169369/>
- 7 <https://www.pravda.com.ua/articles/2016/08/31/7119119/>
- 8 https://ru.espresso.tv/article/2018/03/02/yspoved_beglogo_mera
- 9 <https://hromadske.ua/posts/interv-yu-z-merom-torecka-yakii-vidmovivsia-vid-obminu>
- 10 <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2015/01/27/7056526/>
- 11 <https://glavcom.ua/interviews/331803-gorodskoj-golova-avdeevki-jurij-cherkasov-ukraintsy-govorjat-cto-ja-%E2%80%93separatjuga.-a-s-toj-storony-obzyvajut-banderovtsem.html>
- 12 <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/123/2015>
- 13 <http://novosti.dn.ua/news/261417-v-avdeevke-mehr-y-sekretar-gorsoveta-slozhlyi-svoy-polnomochyia>
- 14 https://www.bbc.com/ukrainian/ukraine_in_russian/2014/05/140503_ru_s_mariinka_report
- 15 <https://www.svoboda.org/a/26568106.html>
- 16 <https://life.pravda.com.ua/society/2017/03/27/223366/>
- 17 <https://life.pravda.com.ua/society/2018/08/24/232841/>
- 18 <https://www.radiosvoboda.org/a/donbass-realii/29097080.html>
- 19 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/237/2015#n9>
- 20 <http://avdvca.gov.ua/adm/struktura/24-administratsiia/kerivnytstvo/12-malykhin-pavlo-volodymyrovych.html>
- 21 <https://zaholovok.com.ua/pokinutii-donbas-yak-zhive-%C2%ABsira%C2%BB-zona>
- 22 <https://tyzhden.ua/Society/198484>
- 23 <http://avdvca.gov.ua/adm/struktura/24-administratsiia/kerivnytstvo/15-shakhov-roman-leonidovych.html>
- 24 http://kumar.dn.ua/news/komu_prinadlezhit_vlast_v_prifrontovoj_krasnogorovke/2018-03-15-6134
- 25 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1669-18>
- 26 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1797-19>
- 27 <http://avdeevka.city/news/view/na-podderzhku-avdeevki-metinvest-napravit-bolee-18-mln-grn>
- 28 10 июля 2019 года, Кабинет Министров Украины наконец таки принял постановление о денежной компенсации (максимум 300 000 гривен) за разрушенное частное жилье, однако процедурные механизмы выплаты данной компенсации остаются непрописанными. Смотреть : <https://mtot.gov.ua/ua/urjad-vstanoviv-mehanizm>
- 29 Интервью, 16 мая 2019 года
- 30 Интервью, 14 мая 2019 года.
- 31 Интервью, 14 мая 2019 года.
- 32 Интервью, 15 мая 2019 года.
- 33 Интервью, 15 мая 2019 года.
- 34 Интервью, 15 мая 2019 года.
- 35 Интервью, 14 мая 2019 года.
- 36 <https://www.ostro.org/donetsk/society/news/529752/>
- 37 Интервью, 15 мая 2019 года.
- 38 Интервью, 16 мая 2019 года.
- 39 Интервью, 16 мая 2019 года.
- 40 Интервью, 13 мая 2019 года.
- 41 Интервью, 16 мая 2019 года
- 42 Интервью, 16 мая 2019 года.
- 43 Интервью, 16 мая 2019 года.
- 44 Интервью, 15 мая 2019 года.
- 45 <https://www.civicmonitoring.org/wp-content/uploads/2019/04/RU-DRA-report-shadows-of-war-23.04.pdf>

Константин Реуцкий, Юлия Шукан

Соблазн авторитарного управления: военно – гражданские администрации в зоне военного конфликта на подконтрольных территориях на Востоке Украины

Отчет международной мониторинговой правозащитной
миссии DRA/Восток SOS

Вооруженный конфликт на востоке Украины, начавшийся весной 2014 года, со всей ясностью показал неспособность органов местного самоуправления и гражданских государственных администраций эффективно работать в ситуации интенсивных боевых действий. Местное самоуправление не возобновилось и после взятия большей части данных территорий летом 2014 года под контроль сил Антитеррористической операции (АТО). Для решения этой проблемы был принят Законом Украины «О военно-гражданских администрациях» и созданы указом президента Украины первые 14 военно-гражданских администраций в Луганской и Донецкой областях. Если изначально введение института ВГА рассматривалось как «временно вынужденная мера», то в последующие годы количество данных администраций увеличилось. Насколько успешным является этот опыт замены коллегиальных органов местного самоуправления на военно-гражданское управление, помог ли институт ВГА справиться с вызовами военного периода, насколько эффективна деятельность данных администраций в условиях устойчивого перемирия — ответы на эти вопросы мы попытались дать в данном отчете, подготовленном по результатам полевой мониторинговой миссии, реализованной в рамках совместного проекта немецкой общественной организации DRA и украинского благотворительного фонда Восток-SOS, прошедшей в период с 13 по 18 мая 2019 года.

Ситуация на неподконтрольных правительству территориях не входит в предмет исследования данного отчета, с ней можно ознакомиться в новостной рассылке civicmonitoring.org и vostok-sos.org

