

Де в Україні демократія має майбутнє?

Два інтерв'ю на центральні теми української зовнішньої та внутрішньої політики

”

Децентралізація — це стратегічна реформа, яка зміцнює зв'язок громадян із державою



Георг МІЛЬБРАДТ



Міхаель ГАЛЕР

Скасування безвізу я би не підтримав

”

ДЕ В УКРАЇНІ ДЕМОКРАТІЯ МАЄ МАЙБУТНЄ?

*Два інтерв'ю на центральні теми української зовнішньої та внутрішньої політики
Ірина Солоненко*

16-та річна конференція Київського діалогу присвячена двом центральним темам, що визначають український порядок денний від часів Майдану: євроінтеграції та процесам реформ в Україні. 25 жовтня в Україні пройшли місцеві вибори, які відбулися під знаком суттєвих нововведень у виборче законодавство та реформи децентралізації, що перебуває на завершальній стадії. Чи отримали місцеві політики та діячі громадянського суспільства більше шансів на владу, як сподівалося?

Допоки багато запитань залишаються відкритими, ясно одне: Місцеві вибори продемонстрували, що зоряна година Володимира Зеленського і його партії «Слуга народу» закінчилася. Крім того, два дні після виборів Конституційний Суд України визнав неконституційними низку антикорупційних законів. В якому стані знаходяться після виборів демократичні прагнення України?

Як Німеччина, яка у липні цього року очолила Раду ЄС, так і Євросоюз опинилися перед новими викликами у країнах Східного Партнерства (СП). У контексті криз і конфліктів та з огляду на останні події в Білорусі Євросоюз і Німеччина змушені шукати креативних рішень.

На ці теми членкиня правління Київського діалогу Ірина Солоненко поговорила з Георгом Мільбрадтом (Georg Milbradt, ХДС), спеціальним посланником уряду Федеративної Республіки Німеччина з питань реформ у галузях урядування та децентралізації в Україні, а також із депутатом Європарламенту Міхаелем Ґалером (Michael Gahler, ХДС), координатором фракції Європейської Народної партії (ЄНП) у комітеті закордонних справ Європейського парламенту.

ЧАСТИНА 1.

«СКАСУВАННЯ БЕЗВІЗУ Я БИ НЕ ПІДТРИМАВ»

ІНТЕРВ'Ю З МІХАЕЛЕМ ҐАЛЕРОМ

Київський Діалог (КД): Недостатньо розвинута правова держава, хронічна корупція та погане урядування — це проблеми, з якими доводиться мати справу у багатьох країнах Східного партнерства. В Україні ми саме зараз бачимо, як ставиться під сумнів незалежність антикорупційних органів. Які інструменти має у такій ситуації у своєму арсеналі ЄС? Чи можна собі уявити, що Євросоюз вдасться до таких методів тиску, як відмова у черговому кредиті на 1,2 мільярда євро чи скасування безвізового режиму?

Міхаель Галер: Тиснути можна тільки дуже обережно, адже атмосфера тиску зіпсує умови для конструктивної співпраці. Уже були прецеденти, коли ЄС не виплачував кредитні транші для України через невиконання усіх відповідних передумов. Таке може статися знову. Євросоюзу такі ситуації не до вподоби, але якщо це необхідно, він може бути непохитним. Україна отримала від ЄС багато грошей і підтримки, тому ми мусимо і далі докладати зусиль до її розвитку. Раз у раз виникають дискусії про скасування безвізу як засіб тиску. Проте я не підтримую такого підходу, оскільки з цього досягнення користають переважно громадяни і громадянки. Карати весь народ у такий спосіб я вважаю неправильним. Втім, потрібно у будь-якому разі розглянути можливість накладити санкції на певних олігархів чи інших осіб у державному апараті та за його межами, які насправді намагаються зірвати реформи чи навіть діють за російським сценарієм.

Але насамперед ми в ЄС повинні послідовно і повсюдно реалізовувати наші власні директиви щодо попередження відмивання грошей: Кіпр — ось тільки один приклад. Нам треба сильніше використовувати такі прицільні інструменти, звертаючи увагу на те, звідки беруться гроші — наприклад, на дорогу нерухомість на Заході.

Тут треба сказати, що вплив ЄС на Україну та інші країни Східного партнерства, звісно, слабший, ніж свого часу був на країни Центрально-Східної Європи, оскільки країнам Східного партнерства ми не дали обіцянки на вступ до ЄС. Перспектива стати колись членом Євросоюзу була у центральноєвропейських країнах-кандидатках значним поштовхом для побудови правової держави.

КД: Три асоційовані країни Східного партнерства (Грузія, Молдова та Україна) страждають від російської агресії, порушення їхнього суверенітету і територіальної цілісності. Про це свідчать заморожені й активні конфлікти, яким не дає згаснути Росія. Чи можете ви собі уявити, щоб Євросоюз почав відігравати тут більшу роль, ніж просто актор у сфері політики безпеки? Чи має ЄС взагалі прагнути цього?

Міхаель Галер: Ситуація у Нагорному Карабаху показала, що заморожені конфлікти рано чи пізно знову перетворюються на гарячі. Потрібно активно братися до таких невирішених конфліктних ситуацій, не чекаючи, поки вони раптом знову стануть «гарячими». У Грузії Євросоюз має місію спостерігачів. Ми хотіли, щоб ця місія могла потрапити до Абхазії та Південної Осетії і з російської сторони, але Росія цього не допускає. Однак уже сама наша присутність має той ефект, що нічого не відбувається непомітно й у режимі реального часу надходить інформація про повзучу делімітацію кордонів Росією (*англ.: borderization*), причому про це повідомляє не лише грузинська сторона, але й наші спостерігачі.

Щодо Придністров'я, то тут Україна і Молдова мали б тісніше співпрацювати, щоб обмежити контрабанду і брудні оборудки. Євросоюз повинен був би діяти превентивно, виносячи ці пункти на порядок денний. Що стосується Донбасу,

то я би виступав за посилену і зміцнену (тобто озброєну — прим. КД) поліцейську місію ОБСЄ. Вона мала б мати сильне представництво в усьому окупованому регіоні і контролювати російсько-український кордон. У такій місії повинні брати участь представники країн-членів ЄС і Росії, спільно спостерігаючи за пересуванням військових частин тощо. Усе інше не доцільно. Актуальної місії недостатньо, позаяк вона не в стані в повному обсязі контролювати дотримання узгоджених у рамках Мінської угоди положень. Треба напряду запропонувати таку місію ОБСЄ Росії. Якщо Росія відмовиться від участі, тоді можна буде сказати, що Росія просто хоче, щоб Україна була «зайнятою»: наразі Україні доводиться видавати щонайменше 5 відсотків свого ВВП на оборону. За інших, мирних обставин цей видаток становив би лише 3,5 відсотка. Те, що Росія веде війну, потрібно постійно політично оскаржувати, щоб цей факт постійно перебував на порядку денному.

КД: Які рішення Євросоюз може запропонувати для патової ситуації, що виникла у Білорусі?

Міхаель Галер: Це — питання політичного тиску. Спочатку робляться спроби перемовин, щоб сприяти діалогу між громадянами і режимом, але оскільки Лукашенко не погоджується на діалог зі своїми громадянами, Євросоюзом чи його окремими країнами-членами, то дотепер нічого з цього не вийшло. Лукашенко ж з тріском програв на виборах, що доволі очевидно. Ми, в сенсі Євросоюз, повинні розширити санкції. Ці 40 осіб, які наразі перебувають у санкційних списках, це смішно. Лукашенко має очолити цей список як основний відповідальний і той, хто відмовляється від діалогу. Естонія, Латвія і Литва включили у свої списки понад 100 осіб. Треба уважно придивитися до них. Ми знаємо прізвища багатьох дійових осіб. Тепер нам треба спробувати створити щось на кшталт центральної системи обліку даних. Перед об'єднанням Німеччини у Зальцгіттері (Західна Німеччина) ми мали таку інституцію для злочинів, заподіяних Німецькою Демократичною Республікою — Центр доказів і документації міністерств юстиції федеральних земель (ZEST). Там проводили опитування з усіма політичними в'язнями, яких викупували у НДР, щодо осіб, причетних до злочинів: Хто брав участь? Як прізвище? Можливо, хто стріляв на кордоні? Усі ці випадки реєстрували, а після об'єднання Німеччини опрацювали. Цей засіб буде ефективним і діятиме превентивно. Якби у Вільнюсі було створено такий центр, де білоруські адвокати і правозахисники, які живуть там в еміграції, зібрали б усі такі дані, то це мало б превентивну дію; система почала б менше вдаватися до насилля.

Так зловмисники знатимуть, що їм не вдасться уникнути покарання. Ми дискутуємо про це у комітеті закордонних справ Європейського Парламенту і запрошуємо фахівців, які могли б упорядкувати цю інформацію. Але наразі ця справа ще на етапі обговорення.

Країна вже зараз страждає від обвалу економіки, місцева валюта значно девальвована. 1,5 мільярда доларів із Росії зможуть компенсувати лише вже втрачені валютні резерви. Гадаю, що найпізніше за місяць гроші закінчатся. Коли

Лукашенко не зможе більше платити тим, хто здійснює насилля над людьми, лояльність їхня швидко похитнеться. Євросоюз мав би вже зараз розробити пакет, який показав би, що ми пропонуємо після демократичних виборів, аби новий, демократичний уряд знав: він не покинутий напризволяще і не приречений на залежність від Москви. Водночас важливо (і тут має подати сигналопозиція у Білорусі), щоб люди, які працювали у системі, але не скоїли злочинів, знали, що в них теж є майбутнє. Адже неможливо замінити всіх людей. Ті, хто були на керівних посадах і в чомусь винні, підуть під суд, але всі решта мусять бути впевненими, що їм не потрібно боятись втратити роботу.

Це інтерв'ю проведено 12.10.2020 р.

ЧАСТИНА 2.

«ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ — ЦЕ СТРАТЕГІЧНА РЕФОРМА, ЯКА ЗМІЦНЮЄ ЗВ'ЯЗОК ГРОМАДЯН ІЗ ДЕРЖАВОЮ»

ІНТЕРВ'Ю З ҐЕОРҐОМ МІЛЬБРАДТОМ (GEORG MILBRADT)

КД: Чи вважаєте ви успішною децентралізацію — реформу, мета якої полягала у тому, щоби передати більше повноважень і фінансових ресурсів на місцевий рівень?

Ґеорґ Мільбрадт: Децентралізація популярна серед населення й успішна, бо вона не тільки передає на місцеві рівні більше грошей, але й дозволяє міським та сільським головам і радам діяти і приймати рішення в інтересах громадян. Проїжджаючи селами, бачиш, що багато хто з сільських голів розвивають свої громади. Це особливо важливо для сільської місцевості, адже якщо там не пропонувати можливостей для розвитку, люди і далі втікатимуть у міста. Цей вид внутрішньої міграції спричиняє багато негараздів і потребує більшої уваги.

КД: Які ризики ви бачите для реформи децентралізації, що вже практично перебуває на стадії завершення?

Ґеорґ Мільбрадт: Реформа децентралізації ще не завершена, і ми спостерігаємо багато спроб «відкотити» досягнення назад. Уже була спроба скасувати положення, згідно з яким об'єднані громади і міста обласного значення отримують 60 відсотків податку з прибутку, чи зменшити цю частку. Крім того, є ще невирішені проблеми контролю на місцевому рівні: у рамках конституційної реформи генеральна прокуратура скасувала старий загальний прокурорський нагляд, не створивши альтернативи для місцевого рівня, бо подальша зміна конституції нашою хнула тоді на перешкоду через децентралізацію.

Порошенко мав ідею запровадити, як у Франції, інституцію префектів, але реалізувати її йому не вдалося. Втім, не представники президента, а незалежні органи на місцевому рівні мають бути наділені відповідними повноваженнями. Ще один елемент реформи — це скорочення кількості районів і громад (*Прим. КД: У червні Верховна Рада ухвалила створення 136 нових районів, які об'єднали також міста обласного значення, замість дотеперішніх 490 районів. Водночас число громад зменшилось із 11.794 до 1.469. Реалізація цього рішення має відбуватись після місцевих виборів.*) Тим самим було скасовано особливий статус міст обласного значення, так що, наприклад, таке місто, як Харків, яке раніше підпорядковувалось лише області, тепер інтегроване у великий район. Оптимізація територіальної структури — це правильно. Однак бракує дискусії про роль великих районів. Остаточне рішення може принести тільки ще одна зміна конституції.

Проте реформа децентралізації — це більше, аніж просто територіальна реорганізація. Останнє — це радше технічне питання і водночас передумова для ефективнішої роботи органів місцевого самоврядування, які потрібно ще змінювати.

КД: Чи через децентралізацію вдалось наблизити державні й муніципальні органи до громадян і громадянок?

Георг Мільбрادت: Тут ще є простір для розвитку. Зміцнювати позиції голів і ради — це правильно, але, з іншого боку, потрібно створювати і більше прозорості, щоб громадяни отримували більше інформації про рішення, що ухвалюються в громаді. Не можна тільки довіряти правовому контролю «зверху», через префектів. Саме громадяни, а не президент мають вирішувати, чи правильну політику провадять голова і депутати. Президент і уряд повинні лише дбати про те, щоб громади та їхні органи дотримувались чинного законодавства. Однак потрібні також кращі внутрішні процедури, щоб ефективно долати кумівство, корупцію і самозбагачення.

На місцевому рівні громадянам набагато легше чинити вплив, ніж на національному рівні. Там впливати можна, власне кажучи, тільки через вибори чи референдуми. На рівні громади можна набагато інтенсивніше практикувати здійснення демократії, а насамперед — вчитися тому, як працює демократія. Зміцнення місцевого рівня важливе для всього процесу реформ в Україні. Для мене децентралізація — це стратегічна реформа, яка зміцнює зв'язок громадян з державою. Крім того, ця реформа — антипод путінської Росії. Успіх децентралізації в Україні у довгостроковій перспективі здатен змінити і Росію.

Це інтерв'ю було проведено 16.10.2020 р.



МІХАЕЛЬ ҐАЛЕР від 1999 року обирається депутатом Європейського парламенту і координує фракцію Європейської народної партії (ЄНП) у комітеті міжнародних відносин. Він є членом підкомітету з безпеки та оборони і заступником члена комітету з транспорту і туризму. Крім того, Ґалер — заступник голови делегації у Паритетній парламентській асамблеї АКТ-ЄС (Країни Африки, Карибського басейну і Тихоокеанського регіону), член делегації, відповідальної за зв'язки з Південною Африкою, заступник члена делегації, відповідальної за зв'язки з Панафриканським парламентом (ПАП). Ґалер здобував юридичну освіту в Німеччині і частково у Франції. Після цього пройшов навчання на аташе у Дипломатичній школі при Міністерстві закордонних справ, протягом двох років працював у департаменті «Міжнародна політика у сфері екології» Міністерства закордонних справ Німеччини. У 1993–1995 рр. працював референтом в офісі закордонних справ ХДС, потім протягом п'яти років — референтом із питань балтійських держав та Ради країн Балтійського моря у Міністерстві закордонних справ.



ҐЕОРґ МІЛЬБРАДТ був прем'єр-міністром Вільної держави Саксонії (2002–2008), міністром фінансів (1990–2001) і депутатом Саксонського ландтагу (1994–2009). Професор економічних наук, зокрема фахівець із фінансової політики у Дрезденському технічному університеті. У своїй політичній кар'єрі серед іншого обирався членом міської ради Мюнстера та членом федерального комітету і президії ХДС. Є експертом у сфері фінансової політики. У Саксонії в рамках своєї політики реалізував інфраструктурні проекти, що здійснювались в основному за рахунок вільних від боргів бюджетів. Після відходу від регіональної політики виступає арбітром на тарифних переговорах у державних органах. 2017 року федеральний уряд призначив Мільбрадта «спеціальним посланником уряду Федеративної Республіки Німеччина з питань реформ у галузях урядування та децентралізації в Україні». У цій функції Георг Мільбрадт підтримує формування муніципального самоврядування в Україні за європейським зразком.



ІРИНА СОЛОНЕНКО — членкиня правління Київського Діалогу та дослідниця Центру Роберта Боша в питаннях країн Центральної та Східної Європи, Росії та Центральної Азії при Німецькій раді зовнішньої політики (DGAP). Сферою її наукових досліджень є європейська політика сусідства та Східне партнерство, перетворення пострадянських країн, зокрема зв'язок між політичною владою й олігархічним контролем, розвиток громадянського суспільства. Солоненко також досліджує взаємозв'язки держави й економіки у гібридних режимах, з особливим фокусом на політичній ролі українських олігархів у Європейському університеті Віадрина (Франкфурт-на-Одрі). Від 2000 до 2012 року вона очолювала Європейську програму Міжнародного Фонду «Відродження» — *OpenSocietyFoundations*, а також була менеджеркою проектів Інституту Схід-Захід у Києві. Солоненко вивчала міжнародні відносини, європейські студії, державне управління, історію у Бірмінгемському університеті, Центральноєвропейському університеті (Будапешт), Національній академії державного управління у Києві та Національному університеті «Києво-Могилянська Академія».