



SIGMA

Підтримка вдосконалення у врядуванні та управлінні

Спільна ініціатива ОЕСР та Європейського Союзу, фінансована, головним чином, ЄС

ОЦІНКА СИСТЕМИ ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

(Доповнення – лютий 2007 р.)

Історія питання

На прохання українського уряду, за фінансової підтримки Міністерства міжнародного розвитку Великої Британії (DFID) та Шведського агентства міжнародного розвитку (SIDA), на підставі угоди з Європейською Комісією експерти програми СІГМА на початку 2006 році провели оцінку системи врядування в Україні. Оцінка була розроблена у тих самих рамках, за тією самою методологією та базовими показниками, які зазвичай використовуються для оцінювання державного управління у країнах-кандидатах на вступ до ЄС. Підсумковий звіт був поданий у березні 2006 року, а його головні висновки представлені на семінарі у Києві у липні 2006 року.

Для впровадження рекомендацій програми СІГМА Головне управління державної служби України (ГУДС) утворило три робочі групи з підгрупами. На даний час жодних свідочств будь-яких практичних результатів діяльності цих робочих груп немає. Проте, вони все ж проаналізували рекомендації СІГМА та виробили певні оперативні пропозиції у різних сферах, які наразі конкретизовані відповідними секторами уряду. Наприклад, у тому, що стосується систем управління державними видатками, державного внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту проекти рекомендацій, згідно з дорученням Міністра Кабінету Міністрів України № 56656/30/1-05 від 9.12.2006 р., будуть враховані у роботі у відповідних сферах відповідальності Міністерством економіки, Міністерством фінансів, ГоловКРУ та Міністерством закордонних справ. Стосовно рекомендацій щодо державних закупівель робоча група підготувала записку про політику в цій сфері та календарний план її втілення. У сфері реформи державної служби рекомендації програми СІГМА планується включити у нову редакцію Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки, яка має бути подана до Кабінету Міністрів України у першому півріччі 2007 року.

Мета цього документу – розглянути й підсумувати найбільш значущі зміни, що відбулися після випуску звіту з оцінки. Варто зазначити, що період, який ми беремо до уваги, надто короткий для того, щоб здійснити будь-які значні зміни, і цей документ майже в усіх сферах було підготовлено без додаткових відряджень на місця. Крім того, політична ситуація та серйозні труднощі, пов'язані зі зміною урядів, не сприяли створенню бажаного імпульсу та досягненню соціально-політичного консенсусу для реформ.

1. Головні події

а. Система формування політики

26 березня 2006 року Україна проголосувала за новий Парламент, а пізніше – за новий Уряд, який став до виконання своїх обов'язків лише після тривалого, важкого переговорного процесу. Ці вибори стали першою важливою перевіркою поправок, внесених до Конституції Законом № 2222-IV, який шляхом зміни ролей головних політичних інститутів – Президента, Верховної Ради та Уряду – істотно змінив характер режиму. Згідно з цими поправками – конституційність яких все ще дискутується на політичній та судовій арені – політична система в Україні перетворилася з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську.

Навіть при тому, що вибори були проведені без серйозних проблеми і загалом були розцінені як демократичні та справедливі, труднощі з досягненням згоди щодо політичної більшості у Парламенті, здатної підтримати новий уряд, на практиці продемонстрували ті недоліки, на яких наголошувалося при обговоренні конституційної реформи. Проблеми фактично загострюються, як можна побачити з останніх подій навколо прийняття Закону «Про Кабінет Міністрів України». Серед усього іншого, цей закон скоротить владу президента, і знов-таки, пріоритетними на політичному порядку денному є дебати щодо його відповідності Конституції.

По суті справи, Закон «Про Кабінет Міністрів України» перетворив Україну на парламентську республіку, змінюючи конституційний характер режиму, який стане чисто парламентським, якщо, звичайно, цей закон набере чинності. Такий крок був розцінений як неконституційний, тому президент був зобов'язаний відмовитися підписати цей закон і оспорити його чинність у Конституційному Суді.

Між іншим, стверджуючи, що Парламент змінив закон, на який було накладено вето, у спосіб, що не враховує пропозиції Президента, Президент скористався правом вето стосовно й нового закону. Підсилюючи плутанину й конституційну кризу, Голова Парламенту, не виконавши рішення суду, дав наказ про офіційне оприлюднення надзвичайно спірного Закону «Про Кабінет Міністрів України» у «Голосі України», офіційному органі Парламенту. Закон був фактично опублікований та набрав чинності 2 лютого. Проте, Уряд і Парламент усвідомлюють, що прийнятий закон містить деякі протиправні моменти, і, як було заявлено, вони незабаром обговорять ряд поправок до нього.

У результаті, за відсутності чіткої та широко підтримуваної Конституції система врядування слабшає, і можливості відвертого інституціонального співробітництва та процесу формування комплексної політики є доволі незначними. Навіть ураховуючи те, що проблеми такого плану є спільними для перехідних етапів у багатьох країнах, сильна політична воля у всьому спектрі є зараз необхідною більш, ніж будь-коли, для створення базових умов, які дозволять політичній владі поставити проблеми розвитку в центр політичних дій.

Через безперервну конфронтацію та відсутність прозорості довіра між основними політичними інститутами та дійовими особами зруйнована, як порушена й довіра між політиками та громадянами. За таких умов і враховуючи, що конституційні конфлікти перетворюються на політично-правовий лабіринт – де Конституція стає полем бою, а не ґрунтом із надійними орієнтирами для політичних інститутів і громадян – висновок полягає в тому, що зміцнити верховенство права в Україні буде дуже важко. Як заявила Парламентська Асамблея Ради Європи, *«очевидно, що Україна не зможе рухатися вперед у будь-якому серйозному реформаторському проекті, поки не розв'яже свою конституційну кризу»*.

На даний момент можна зробити висновок про те, що система формування політики за час після оцінки 2006 року не покращилася і що ті теоретичні труднощі, які прогнозувалися у цій сфері, перетворилися на реальну проблему. Наразі нові кола процесу прийняття рішень, що з'являються в Україні, є неясними, й незрозуміло, хто має приймати те чи інше рішення або навіть як і чому. Конфлікти компетенції з кожним днем посилюються, підриваючи державну владу й верховенство права, тоді як система формування політики значною мірою заблокована.

b. Адміністративно-правова основа

Конституційні та політичні складнощі серйозно впливають на спроможність давати бажані результати у розвитку адміністративно-правової системи. Більше того, виникає велика занепокоєність щодо верховенства права в Україні. По суті, відсутність чіткої Конституції та стабільної правової бази для роботи легітимних інституцій, рівно як і неузгодженість у визначенні компетенції, погіршують конституційне, правове та політичне керування і легко можуть підірвати довіру громадян до всієї політико-правової системи та їхню повагу до верховенства права.

Тим не менш, можна згадати деякі позитивні події, що відбулися за цей період у сфері загальної адміністративно-правової основи. По-перше, повністю функціонує Конституційний суд (навіть при тому, що його повноваження щодо оцінювання змін до Конституції скорочені у такий спосіб, що різні аналітики вважають це неконституційним). По-друге, міністр юстиції виявив інтерес до прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, і робоча група зараз готує нову редакцію його проекту. Очевидно, він буде прийнятий до кінця 2007 року. По-третє, розвивається, хоча й повільно, система адміністративного правосуддя: кількість суддів Вишого адміністративного суду збільшилася з 39 до 51 (з 65 передбачених), і 33 судді були призначені до апеляційних судів (із 66 передбачених). До місцевих судів було призначено лише 11 з 215 суддів. Зрештою, згідно з *«Висновком щодо проекту Закону України про внесення змін до положень Конституції щодо прокуратури»*, ухваленим Венеціанською комісією на 68 пленарному засіданні (13-14 жовтня 2006 року), новий законопроект є бажаним і вважається «важливим кроком у правильному напрямку», навіть при тому, що рекомендовані певні покращення, зокрема у майбутньому законі, що регламентуватиме діяльність Генеральної прокуратури.

Проте, у тому, що стосується системи добросовісності, то ситуація не покращилася й зараз далеко від спокійної. Згідно з нещодавнім Моніторинговим звітом АКН (Антикорупційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії) про моніторинг національних дій з реалізації рекомендацій, ухвалених під час аналізу правової та інституціональної бази для боротьби проти корупції, з 24 рекомендацій 12 були розцінені як «невиконані», 9 як «виконані частково», а 3 – як «виконані значною мірою». Жодна рекомендація не була розцінена як повністю виконана.

У будь-якому разі, варто зазначити, що ГУДС розробляє цікаву програму навчання з боротьби проти корупції та з етики для державних службовців, зокрема для тих, хто працює у сферах, де існує ризик корупції. Крім того, розроблено проект Кодексу добросовісної практики, прийняття котрого очікується у 2007 році.

У розвитку цієї сфери є деякі суперечливі сигнали. З одного боку, політичний диспут щодо конституційної системи ослаблює політичні інститути, систему врядування та верховенство права; з іншого боку, відбуваються деякі позитивні події у певних конкретних питаннях, які треба підтвердити, тому що деякі з них пов'язані з законопроектами, зміст, прийняття та реалізація котрих вимагають подальшого аналізу.

c. Державна служба

У цій сфері не помічено жодних істотних подій, зокрема щодо прийняття нового Закону «Про державну службу» та у реформуванні системи посадових окладів.

Дивлячись на рекомендації оцінки, варто згадати лише один захід, а саме той, що стосується інституціональної підзвітності Головного управління державної служби (ГУДС). Перевизначення ліній підзвітності ГУДС – маючи на увазі, що ГУДС повинна бути підпорядкована суб'єкту, який несе загальну відповідальність за державне управління та державну службу – було запропоновано у звіті про оцінку серед інших заходів, спрямованих на посилення його ведучої ролі та дієвості у адміністративній реформі. Зараз, після рішення Кабінету Міністрів, ГУДС підпорядковане Міністру Кабінету Міністрів, і цей крок можна вважати позитивним. Проте, залишається чинним попередній указ Президента, яким ГУДС підпорядкована Президентові. Необхідні подальші дії для уточнення цього моменту та перегляду ролі ГУДС.

Причиною для занепокоєння є ризик збільшення політизації у державному управлінні України. За парламентською угодою, що призвела до прийняття Закону «Про Кабінет Міністрів України», передбачається, що уряд і опозиція спільно здійснюють право призначення на деякі посади у ряді установ на політичній основі. Це стосується, приміром, Рахункової палати. Це – крок у невірному напрямку, який впливатиме на довіру до цих установ і до відповідних функцій, які вони мають виконувати на користь громадян.

Головні недоліки, пов'язані з системою державної служби, не вирішені, і новий уряд повинен включити це питання до своїх головних пріоритетів. Без сучасної та дієвої системи державної служби уряд не зможе ефективно планувати й розробляти державну політику та контролювати її реалізацію.

d. Державний внутрішній фінансовий контроль і зовнішній аудит

Державний внутрішній фінансовий контроль (ДВФК) надалі розвивався відповідно до плану заходів від листопада 2005 року з реалізацією документа «Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю» (травень 2005 року). Рекомендація програми СІГМА щодо перегляду концепції та плану заходів жодних кроків не спричинила. Однією з цілей Постанови № 1673 від 29 листопада 2006 року «Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів» є розробка плану заходів з реформування ДВФК згідно з міжнародними стандартами. Після цієї постанови перегляд вищезгаданих концепції та плану заходів здається потрібним. Проте, ще немає спільного розуміння щодо рішень, які треба прийняти для виконання умов, що поставлені у європейських стандартах. Ролі Міністерства фінансів і Головного контрольно-ревізійного управління (ГоловКРУ) у розробленні та запровадженні узгодженої та ефективної системи внутрішнього контролю розпливчаті. У

будь-якому разі, якщо ви концентруєте і функцію контролю й аудиту, і функцію інспектування у Голові КРУ, це може призвести до руйнування обох функцій та знищення загальної спроможності систем контролю.

Крім того, стійкі та дедалі більші сумніви щодо чинного законодавства про державні закупівлі та відповідних інституціональних механізмів, разом із вадами системи ДФВК, виправдовують критику щодо майбутньої здатності контролювати витрати у проектах, фінансованих ЄС.

Що стосується зовнішнього аудиту, за результатами оцінки СІГМА готується план заходів, а Рахункова палата бере участь у робочій групі, утвореній ГУДС для координації питань, пов'язаних із державними фінансами в цілому.

Існує також серйозне занепокоєння щодо незалежності Рахункової палати. Парламентська угода, як здається, фактично спрямована на розподіл державних посад між більшістю та опозицією, в тому числі й у Рахунковій палаті. Якщо це так, то велика кількість людей буде звільнена зі служби до закінчення терміну перебування на ній. Тоді негарантованість зайнятості та зростаюча політизація призначень матимуть негативний вплив на незалежність і спроможність Рахункової палати.

Усвідомлення проблем у цій сфері зросло, проте деякі непорозуміння стосовно кращих рішень, які треба прийняти для приведення українського законодавства й організації у відповідність до європейських стандартів, можуть перешкоджати руху в потрібному напрямку. Кроком назад буде й зростаюча політизація Рахункової палати.

е. Система державних закупівель

У своєму огляді системи державних закупівель за 2006 рік експерти СІГМА зробили висновок про те, що останні зміни викликають ряд серйозних побоювань. Найбільш важливі наслідки, які вони спрогнозували, полягали в тому, що існуюча система (i) не сприятиме дієвим, прозорим і економічно ефективним державним закупівлям; (ii) може створити ризик підірвання надійності та цілісності всієї системи державних закупівель; (iii) не може сприяти устремлінням України щодо тіснішої інтеграції до Європейського Союзу, майбутнього членства у СОТ і можливого підписання Угоди про державні закупівлі.

Дивлячись на основні події та висновки за період після випуску звіту СІГМА, слід зазначити, що 1 грудня 2006 року Парламент прийняв новий, змінений Закон «Про державні закупівлі» (ЗДЗ), але історія повторюється, тому що цей законопроект не став результатом подання урядового проекту, розробленого Міністерством економіки. Низка попередніх змін до ЗДЗ, якими у систему державних закупівель було запроваджено цілий ряд критичних особливостей, була прийнята Парламентом у суперечках як з урядом, так і з Президентом. У серпні 2006 року Міністерству економіки було доручено урядом підготувати новий ЗДЗ, який відповідав б європейським стандартам, і такий законопроект був поданий до Парламенту 5 жовтня 2006 року. Проте, з метою узагальнення усіх пропозицій народних депутатів на цю тему Парламент створив робочу групу, до складу якої входили особи, що підтримували існуючу ситуацію. Робоча група підготувала новий проект, який по суті суперечив урядовому проекту та який був прийнятий – без будь-яких публічних консультацій – переважною більшістю голосів 1 грудня 2006 року, а потім направлений Президенту для оприлюднення до 27 грудня 2006 року. На відміну від ситуації, що існувала на початку 2006 року, Президент не наклав вето на проект ЗДЗ, як він вчинив у січні 2006 року. Замість цього Президент 5 січня 2006 року оприлюднив ЗДЗ, що означає, що ця зміна набере чинності 12 березня 2007 року, за винятком певних положень, які наберуть чинності до 1 вересня 2007 року. Наскільки розуміють експерти СІГМА, у відповідь на різку критику на адресу нового ЗДЗ як ззовні (наприклад, з боку Світового банку), так і зсередини, з боку адміністрації та приватного сектора, Парламент і Уряд – незалежно один від одного – утворили дві робочі групи, яким була поставлена задача підготувати новий ЗДЗ. Ця задача була виконана менш ніж за два місяці після прийняття нового ЗДЗ, що, безумовно, відображує той безлад, в якому перебуває система державних закупівель, через що ситуація залишається хаотичною. До того ж, як повідомили експертам СІГМА, народний депутат і

голова робочої групи, призначений Парламентом, є одночасно головою Наглядової ради Тендерної палати.

Головними додатковими проблемами, виявленими у новому проекті ЗДЗ, є наступні: (i) збільшена складність через зниження порогів для застосування закону та використання спрощених процедур; (ii) статус і підзвітність Міжвідомчої комісії з державних закупівель (яка замінить Спеціальну контрольну комісію з державних закупівель при Рахунковій палаті) не ясні; (iii) розширення влади й функцій, наданих Тендерній палаті.

Хоча в новому, зміненому проекті ЗДЗ є певні позитивні елементи, основне враження явно негативне; у проекті зміцнена роль і повноваження Тендерної палати та її ділових партнерів, не вдалося покращити інституціональну структуру чи усунути значні недоліки у процедурній основі. Крім того, додаткові повноваження, надані Тендерній палаті, утворюють середовище для створення надзвичайних умов і можливостей для зловживань і вимагацького тиску на підрядників і учасників тендерів, зокрема, на Міжвідомчу комісію з державних закупівель, тоді як механізмів державного контролю за діяльністю Тендерної палати не існує, як і раніше. Тендерна палата фактично має право починати судовий розгляд проти рішення Комісії чи Антимонопольного комітету. Міжвідомча комісія складається з представників Антимонопольного комітету, Міністерства економіки, Головки КРУ, Рахункової палати, Міністерства фінансів, двох представників Парламенту та трьох представників Тендерної палати. Участь Головки КРУ та Рахункової палати у Міжвідомчій комісії дуже спірна у світлі їхніх специфічних мандатів і обов'язків. Отже, їхня участь може бути проблемою, що виходить за межі питання конфлікту інтересів, призводячи до ситуації, де надійність цих двох установ потрапляє під загрозу. Виходячи з певних оцінок, зроблених Головки КРУ щодо вартості участі (публікація повідомлень, вартість типових документів і консультацій тощо) у тендерній процедурі, де додану вартість цілком можна піддати сумніву, система закупівель у цілому може потенційно створити додаткові річні витрати на суму 200 млн. євро, що є вартістю понад бюрократизацію цього процесу, особливо застосовну до державних підприємств.

2. Висновок

Один рік – короткий строк для досягнення фундаментальних змін у системі врядування, розвитку належної правової бази та запровадження відповідних інституціональних механізмів. Треба визнати, що покращення ситуації, описаної у звіті СІГМА за 2006 рік, потрібні час, наполеглива робота та належні політичні умови. Те, що за цей період Україна провела парламентські вибори та пройшла дуже складний процес формування нової більшості й нового уряду, лише підкреслює труднощі цього перехідного періоду. Отже, очікування глибоких змін за такий період великими не були.

Слід підкреслити, однак, що політичні зміни зазвичай генерують новий та сильний імпульс до проведення фундаментальних політичних, економічних і соціальних реформ. Очевидно, головним чином через відсутність ясності у Конституції та через постійні непорозуміння щодо політичних ролей Україна вкладає цей творчий імпульс здебільшого у внутрішні сутички за розподіл влади, замість того, щоб витратити його на рішучі реформи, спрямовані на розробку змістовної політики та покращення системи врядування. Хоча за період в політичній системі України відбулися фундаментальні зміни, вони не мають скільки-небудь видимого та позитивного впливу у сферах, що є об'єктом оцінки СІГМА. Навпаки, довіра до політичних інститутів та верховенства права падає.

Навіть ураховуючи початкові позитивні кроки у сферах, що оцінюються - за сталістю яких треба спостерігати далі – є загальне відчуття, що політична ситуація підриває спроможність вирішувати реальні проблеми громадян і підприємств та очолювати розвиток країни. Безперервні інституціональні суперечки можуть зменшити довіру до політичних інститутів і судових органів, що матиме негативний вплив на верховенство права. Держава слабшає, отже, буде важче мобілізувати людей та здобути суспільну підтримку, необхідну для істотних реформ.

Отже, без подолання існуючих політичних проблем – де дуже значущу роль відіграють конституційна реформа та політична культура – можливі лише деякі незначні покращення у сферах, охоплених минулорічною оцінкою СІГМА. Коли подивитись на те, що подається як

політична відданість справі досягнення так званих європейських цінностей, принципів і стандартів урядування, здається, що на даний момент недоліки важливіші, ніж покращення. Таким чином, головний висновок полягає в тому, що, незважаючи на певні початкові очікування щодо врахування рекомендацій минулорічної оцінки, система врядування в Україні зараз віддаляється від цих запланованих цінностей, принципів і стандартів.