



Запровадження європейських стандартів демократичного врядування – єдиний шлях до “десоветизації” державного управління в Україні

Віра Нанівська, Голова правління Інституту міста (Львів)

Вважається, що політична криза в Україні – це єдина перешкода на шляху до європейської інтеграції країни. Зазвичай називають лише дві основні причини кризи: українську ментальність і погану політичну еліту. Натомість причини неспроможності української влади, визначені в цьому дослідженні, демонструють, що європейській інтеграції України не перешкоджають ані ментальність, ані культурна та політична історія, ані погана еліта, ані конфлікт між заходом і сходом країни. Причина – у незавершеній, фрагментарній “десоветизації”, не підкріпленій впровадженням європейських стандартів урядування, що втягла нашу країну в хаос і відчай. Україна зробила один величезний крок до політичної та економічної лібералізації, тимчасом як друга її нога застрягла в 70-х роках, у радянських неререформованих урядових установах.

“Советизація” України

1991 року в Україні відбулася докорінна зміна політичного режиму, протилежна тій, що сталася 1917 та 1939 року. 1939 року Павло Судоплатов (горезвісний керівник КДБ, засновник першого радянського терористичного відділу, який особисто вбив Євгена Коновальця, особисто керував убивствами Троцького та Степана Бандери і відповідав за анексію країн Балтії, Білорусі та Західної України) у своїх спогадах дав визначення “со-

ветизації”. “У Львові, який 1939 року був буржуазним містом, ми були змушені здійснити тотальну «советизацію». Це означало повну ліквідацію приватної власності та незалежної політичної діяльності. «Советизація» мала підтримуватися ідеологічними та організаційними інструментами”¹: “промиванням мізків” кожній людині від народження завдяки вихованню та системі освіти, яка вчила людину жити в комуністичній системі, а також відповідним законодавством, державними інституціями та відповідним чином організованим державним фінансуванням.

Заборона приватної власності та обмеження політичної свободи, репресивний контроль з боку державних органів та ідеологічна підтримка змінили переконання та навколишній світ для сотень мільйонів людей. “Гомо советікус” залишається ментальним, культурним і антропологічним феноменом ХХ століття, який живе і досі, у ХХІ столітті.

¹ Спогади П. Судоплатова “Разведка и Кремль. Записки нежелательного свидетеля”, “Спецоперации. Лубянка и Кремль. 1930 – 1950 годы”. Павло Судоплатов (1907 – 1996) відомий як “головний диверсант і терорист Радянського Союзу”. Упродовж Другої світової війни він очолював 4-е управління НКВС, причетне до диверсійної діяльності та ліквідації ворогів сталінського режиму. За особистим наказом Сталіна 1938 року Судоплатов здійснив замах на Євгена Коновальця, лідера українських націоналістів, а 1940 року організував убивство Льва Троцького.

"Советизація" означала страх, який був основою, цементом і мотивацією в процесі "советизації". Страх призводив до беззаперечної підтримки політичної системи, беззастережного виконання наказів, навичок виживання поряд із всюдисущими "сексотами". Страх був основою "радянських цінностей" класової нетерпимості, недовіри до всякого несанкціонованого спілкування.

Тоталітарне радянське державне управління було створене для служіння одній партії, одному правителю. Розподіл влади на законодавчу, виконавчу та судову був немислимий, адже це паралізувало б тоталітарну систему. Будь-яку найменшу дрібницю в житті визначала Комуністична партія. Власність, життя людей — все належало одному керівникові. Комуністична планова економіка означала, що велетенський Держплан розраховував, які товари мала виробляти кожна маленька фабрика. Як наслідок, у Радянському Союзі все стало дефіцитом: хутрянні шапки можна було купити лише на півдні, купальники — лише на півночі, книжки російських поетів — тільки у магазині в гірському селі Киргизії. Вказівки в системі командного управління поширювалися вертикально згори донизу: від міністерств до обласних, районних, міських, сільських партійних комітетів. Тих, хто наслідював думати про ціну такої політики, аналізувати її наслідки, думав про інтереси зацікавлених сторін, розстрілювали або відправляли в концтабори. Їх виключали з комуністичної партії, а це означало виключення з життя.

Колапс і хаос

Після того, як Україна здобула незалежність 1991 року, "десоветизація" принесла радикальні зміни: було відновлено право приватної власності, від однопартійної політичної системи перейшли до багатопартійної, владу було поділено на законодавчу, виконавчу та судову гілки, сформувалися нові суспільні класи: політичні партії, що змагалися між собою, конкурентні приватні підприємства, самоврядні спільноти, групи громадянського суспільства.

Не змінилися з радянських часів лише "державне управління" та "державна служба" — навіть назви залишилися ті самі. Тоталітарний політичний контроль за державним урядуванням було знищено, але що таке демократична система контролю, українські державні органи досі не знають. Ця прогалина призвела до небезпечної відсутності контролю та безкарності влади, яка має ключі до всіх національних багатств: бюджету, природних ресурсів, підприємницького середовища. Лобіювання рішень уряду політиками та бізнесменами без жодних правил і обмежень, тоталітарних чи демократичних, стало бездонним джерелом корупції.

Коротко кажучи, ми в Україні зробили щось цілком немислиме: необмежену, неконтрольовану лібералізацію державного управління. Радянський комуністичний кадебістський контроль зник, але натомість нічого не було створено. В Україні досі існує необмежена, неконтрольована лібералізація державного управління.

Європейське демократичне врядування розподіляє виконавчі функції в державних установах. Попри різні назви та кількість цих установ в різних європейських країнах, всі вони мають відокремлені захищені органи для контролю за державними послугами та для фінансового контролю державних коштів. Кожну контрольну чи наглядову функцію здійснює окремий державний орган, незалежний і захищений від тих, кого він контролює. Ситуація в Україні прямо протилежна: кожен державний орган виконує і керує, і наглядову функції, водночас керує, приймає на роботу, виробляє політику, оцінює, інспектує та інструктує.

Неправильні реформи

Хоча Україна досягла неабиякого поступу на шляху до розділення гілок влади, що стало основою її політичної демократії, цей процес не супроводжувався ефективним реформуванням державного управління, яке із самого початку пішло в неправильному напрямі. Воно було зорієнтоване на хибні цілі "посилення спроможності

державної служби" та "моральне вдосконалення" людей на держслужбі замість запровадження європейських стандартів, що змінили б систему так само радикально, як змінилися політична та економічна сфери. Не дивно, що плоди такого реформування стали радше перешкодою, аніж допомогою. Неправильно сплановані реформи призвели до посилення адміністративної радянської системи, несумісної з демократією, замість того, щоб радикально трансформувати радянське "державне управління" в демократичне державне врядування на рівні його принципів і цінностей.

У сфері регіонального розвитку, територіально-адміністративної структури та місцевого самоуправління відбувається масштабна робота з реформування законодавства². Та вона безуспішна. Численні концепції реформування наголошують на посиленні децентралізації та самоврядних місцевих громадах, проте не приділяють уваги головній перешкоді на цьому шляху. А саме – незмінній з радянських часів діяльності державного управління та введенню префектів, які б представляли національні інтереси нової демократичної держави на територіальному рівні. Частковість реформи призводить до пожеж на всіх рівнях. Будь-яка спроба регіонального розвитку в Україні паралізується через конфлікт між новою демократичною природою регіонального самоврядування та неререформованими з радянських часів центральними органами влади. Територіальні адміністрації повинні виконувати ту саму роботу, що й нові самоврядні місцеві громади: соціальний та економічний розвиток певної території, – тобто те саме, чим вони займалися за радянських часів як регіональні комітети компартії. Перешкоди на шляху децентралізації очевидні в щоденній роботі органів державного управління, поведінці чиновників, наповненні

² Концепція державної регіональної політики від 29.08.2008, Концепція реформування місцевого самоуправління, Проект реформи адміністративно-територіального устрою України від 11.12.2008, законопроект "Про засади державної регіональної політики" (зі змінами від 08.10.08). [Електронний ресурс] / Міністерство регіонального розвитку та будівництва України // <http://www.minregionbud.gov.ua>.

та якості послуг, радянська сутність яких не змінилася на краще, а навіть погіршилася через відсутність контролю.

Через свою хибну орієнтацію реформування антикорупційного законодавства в Україні, започатковане 1995 року, не дало жодних результатів. Відтоді зміни до базового антикорупційного Закону "Про боротьбу з корупцією" вносили одинадцять разів. Для боротьби з корупцією було видано понад 75 законодавчих актів, зокрема 12 законів і 12 постанов Кабінету Міністрів України. Однак через неправильний напрям реформ, обраний на самому початку, не відбулося жодного реального прогресу.

Законом України "Про боротьбу з корупцією", ухваленим 1995 року, корупцію було прирівняно до адміністративного порушення. Орієнтація законодавства на боротьбу з корупційними діями, а не на запобігання та усунення причин та умов, які призвели до корупційного правопорушення, унеможливила суттєве зниження корупції в нашій країні. Встановлені цим законом спеціальні обмеження, спрямовані на запобігання корупції, не виконують запобіжної функції, оскільки не підтримуються іншими постановами, що визначають правила поведінки державних службовців. Національна антикорупційна програма, прийнята 1997 року, відома під назвою "Чисті руки", теж виявилася неефективною.

Отже, нині можемо констатувати, що попри всі зусилля ситуація насправді погіршилася.

Потрібна дорожня карта

Чому, незважаючи на всі зміни, українське антикорупційне законодавство залишається неефективним? Чим воно відрізняється від ефективного антикорупційного законодавства європейських країн?

Розмитість визначення корупційного діяння, відсутність зв'язку з чітко визначеним покаранням за нього, відсутність незалежного контролю в законодавстві східної групи країн, по суті, сти-

мулює корупцію, оскільки усуває будь-який ризик покарання для чиновника. Натомість західні законодавча та інституційна системи — чіткі та недвозначні, завдяки чому вони працюють як гільйотина для запобігання корупції.

Окрім того, існує ще одне джерело корупції серед інституційних чинників, які вже згадувались, а саме — тоталітарна вертикальна субординація контрольних функцій всередині виконавчої гілки влади.

На практиці це означає, що без зміни фундаментальних принципів українського законодавства нині не можна нічого вдіяти для боротьби чи запобігання корупції в Україні. Неможливо вдосконалити правову базу, оскільки вона хибна у своїй суті.

Яке законодавство було б ефективним? Чи потрібно нам винаходити колесо в Україні? Ні. SIGMA³ наводить критерії ефективної законодавчої бази: встановлення та покарання порушення, запобігання можливості чиновників діяти на власний розсуд, захист незалежності контролюючих органів від тих, кого вони контролюють, обов'язкові та постійні контроль і моніторинг організацій, процедур і стандартів, забезпечення постійного нагляду за ефективністю законодавчих норм і правил, зобов'язання масово використовувати "етичні правила" — усе це входить у кодекс поведінки державного службовця⁴.

Попри десятки урядових законопроектів і концептуальних записок про боротьбу з корупцією, попри сотні мільйонів доларів і євро, витрачених на роботу міжнародних експертів, корупція в Україні лише збільшується.

³ Україна. Оцінка системи врядування. Березень 2006 р. SIGMA Підтримка вдосконалення у врядуванні та управлінні. Спільна ініціатива ОЕСР та ЄС, фінансована переважно ЄС <http://www.sigmapweb.org/dataoecd/47/1/37127338.pdf>. Оцінка державного управління за базовими показниками SIGMA <http://www.center.gov.ua/storinki-sigma/osinka-derzhavnogo-upravlinnya-za-bazovimi-pokaznikami-sigma.html>.

⁴ Christian Vigoroux. *Déontologie des Fonctions Publiques*. — Paris : Édition Dalloz, 2006. — 458 p.

Уряд не виконав менше третини рекомендацій Групи країн проти корупції (GRECO)⁵, які містились в Оціночному звіті (11 – 15 травня 2009 р.) про заходи — це 25 пунктів рекомендацій, зазначених у Річному звіті про результати спільних 1-го та 2-го етапів оцінювання (19 – 23 березня 2007 р.). Також не було виконано рекомендацій, затверджених в рамках Стамбульського плану Антикорупційної мережі Організації економічного співробітництва та розвитку країн Центральної Європи та Центральної Азії.

За допомогою наступних двох цитат GRECO, присвячених рекомендаціям та оцінюванню, я сподіваюся продемонструвати, наскільки розмито та необов'язково вони звучать: "GRECO рекомендує створити орган..., якому **може бути надано** необхідний рівень незалежності для виконання функцій ефективного моніторингу". "Позитивні зміни в цій сфері **можуть ознаменувати** прорив у процесі створення повнофункціонального антикорупційного органу в Україні. Утім, **наразі невідомо, якою мірою метод запровадження** посади Головного представника з антикорупційної політики сприятиме створенню антикорупційного органу".

Рекомендація XIII: "GRECO рекомендує **визначити загальну стратегію реформ державного врядування в Україні для забезпечення взаємного розуміння необхідності змін та інформування широких кіл громадськості**". На жаль, ця рекомендація не пов'язана з плануванням міжнародної допомоги на реформу державного управління.

Загалом рекомендації не мають відчутного впливу, оскільки виконуються фрагментарно. Вони не мають ієрархії за важливістю, пріоритетністю, а надто — обов'язковістю та терміновістю. Внаслідок надмірної дипломатичної ввічливості поради українському уряду надано свободу виби-

⁵ Спільні Перший і Другий раунди оцінювання. Звіт про оцінку щодо України. Затверджено GRECO на 32-й пленарній зустрічі (Страсбург, 19 – 23 березня 2007 р.) // [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2\(2006\)2_Ukraine_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2006)2_Ukraine_EN.pdf).

рати: виконувати ці рекомендації чи ні. Ця "дипломатичність" у здійсненні реформ, особливо які стосуються корупції, радше шкідливі, аніж корисні.

11 червня 2009 року Верховна Рада ухвалила пакет антикорупційних законів, які набрали чинності 1 січня 2010 року.

Нові антикорупційні закони звучать загрозливо, адже з'явився термін "заборонено"! Наведено довгий перелік порушень, що теж є революційним кроком. Проте відповідальності за нехтування інформацією, отриманою в результаті антикорупційної експертизи, досі не визначено. Результати перевірки можна безкарно проігнорувати. Органом, відповідальним за здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства, є Кабінет Міністрів, тобто ніхто, тобто — Головний Підозрюваний.

Українські партнери в міжнародних проектах боротьби з корупцією — це державні службовці (головні підозрювані) замість парламенту, децентралізованих спільнот, підприємств і громадянського суспільства (головних жертв).

Запровадження європейських стандартів в українському державному врядуванні означає:

- Змінити засадничі принципи правової бази, виключивши можливість чиновника діяти на власний розсуд, чітко визначивши норми та процедури процесу прийняття рішень, прив'язавши порушення норм до неминучого покарання.
- Запровадити обов'язковий принцип інституційного відокремлення функцій, які зосереджені в одних руках і неминуче призводять до корупції: нагляду, прийняття рішень, фінансового аудиту та контролю, адміністративного аудиту та контролю, незалежного розгляду скарг, приймання на роботу, незалежного оцінювання під час приймання на роботу та підвищення по службі, статистики та соціології.
- Запровадити нову функцію "префектів" на місцевому рівні, які захищали б національні інтереси, замість радянської системи командного управління. Посилити нові демократичні самоврядні місцеві громади, надавши їм можливість самоврядування.
- Запровадити європейські демократичні стандарти роботи для політиків, громадян і підприємств. Для громадян: надати вичерпний перелік необхідної інформації про послуги, які надає кожен державний службовець, і перелік дій, які має вжити громадянин для того, щоб скористатися цими послугами. Така інформація ліквідує потребу в хабарах.
- Включити до переліку нових послуг для політиків аналіз наслідків, ціну бездіяльності, консультації з групами інтересів, аналіз позицій зацікавлених сторін, комунікаційну стратегію та політичне, економічне, фінансове та соціальне прогнозування.
- Зрозуміти, що для подолання та запобігання корупції в Україні наявну систему українського антикорупційного законодавства неможливо вдосконалити, тому що вона за своєю суттю є протилежністю демократичної правової системи для запобігання корупції. Те саме стосується територіального управління. Нескінченні зусилля, спрямовані на поліпшення, сходять нанівець через суперечність між новою демократичною природою самоврядних спільнот і тоталітарною природою центральних органів влади.
- Нарешті, зосередити всі сили та ресурси для запровадження європейських стандартів в антикорупційній законодавчій системі, які унеможливають дії чиновника на власний розсуд і чітко визначають акт порушення правил, що неминуче прив'язаний до покарання.

Через брак європейських демократичних стандартів у знаннях і навичках українського уряду під час роботи в умовах багатопартійної політичної конкуренції та вимушеної відкритості будь-які проекти реформ зазнають невдачі.

Україна може втратити свою недавно здобуту політичну свободу через неререформованість дер-

жавних органів, мета яких не полягає у створенні нового демократичного порядку. Коли свободу прирівнюють до хаосу, корупції та злочинності, вибір роблять на користь "порядку без свободи". Неминуча умова успіху України полягає в усвідомленні несумісності між тоталітарними рудиментарними рештками та європейською демократичною системою врядування.

Віра Нанівська — Почесний голова Наглядової Ради Міжнародного центру перспективних досліджень, Голова правління Інституту міста у Львові. Має заслужений авторитет завдяки сприянню демократизації України, а саме процесам вироблення якісної державної політики, реформування системи державного управління, а також здійснення економічних і політичних досліджень. Віра Нанівська — Президент Національної академії державного управління при Президентові України у 2006–2009 роках, директор МЦПД у 1997–2006 роках.

"Європейські акценти" — щомісячне видання МЦПД, яке запроваджує дискусію з важливих питань європейської інтеграції України та політики ЄС стосовно України. Публікацію видано за підтримки Фонду аналітичних центрів Інституту відкритого суспільства (OSI).