

Олег Новіков
аспірант НАДУ при Президентіві України

РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті проведено аналіз сучасного стану управлінських можливостей органів місцевого самоврядування, правового підґрунтя та позитивного досвіду протидії корупції на місцевому та регіональному рівнях державного управління. Визначено можливі напрямки реформування нормативного забезпечення протидії та запобігання корупції у сфері державного управління на регіональному та місцевому рівнях.

Ключові слова: місцеве самоврядування, регіональний розвиток, державне управління, протидія корупції.

Oleg Novikov

LOCAL GOVERNMENTS REFORM AND COUNTERACTION TO CORRUPTION IN UKRAINE

The article contains analysis of current situation of governing opportunities of local governments, as well as legal basis and positive experience of counteraction to corruption on local and regional levels of public administration. Possible ways for reform of legislative providing of counteraction and preventing corruption in the sphere of public administration on regional and local levels are defined.

Keywords: local governing, regional development public administration, counteraction to corruption.

Олег Новиков

РЕФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В УКРАИНЕ

В статье проведен анализ современного состояния управленческих возможностей органов местного самоуправления, правового основания и положительного опыта противодействия коррупции на местном и региональном уровнях государственного управления. Определены возможные направления реформирования нормативного обеспечения противодействия, а также предотвращения коррупции в сфере государственного управления на региональном и местном уровнях.

Ключевые слова: местное самоуправление, региональное развитие, государственное управление, противодействие коррупции.

У сучасних умовах розвитку державного управління в Україні, напевне, ні в кого не викликає сумнівів чи заперечень теза про необхідність суттєвих реформ системи державного управління та місцевого самоврядування, однією з найбільших вад якої в Україні є високий рівень поширення та сприйняття корупції. Одним із напрямків ефективного впливу на поточний стан протидії корупції у державному управлінні є проведення системних реформ державного управління регіональним розвитком та безпосередньо системи відносин центр – регіон. Очевидно, що активна фаза цього процесу вже розпочалася і перші позитивні кроки вже зроблено. Разом з тим, про конкретні успіхи у протидії корупції в Україні говорити поки що занадто рано, адже основна частина завдання ще попереду.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій показує, що основні теоретичні проблеми та ґрунтовний аналіз проблем державного управління регіональним розвитком висвітлили у своїх працях такі українські вчені, як В. Б. Авер'янов, В. Д. Бакуменко, О. Банчук, В. Д. Дюжев, С. О. Кравченко, А. Ткачук, В. Шарий, В. Шевчук та інші науковці. Основні проблемні питання державного управління регіональним розвитком України досить детально та ґрунтовно викладені в колективній монографії «Державне управління регіональним розвитком України» за загальною редакцією В. Є. Воротіна та Я. А. Жаліла (2010 р.). Автори зазначеної праці, зокрема, аналізують та порівнюють з українським європейський досвід управління регіональ-

ним розвитком. Разом з тим, питання протидії корупції в системі місцевого самоврядування ґрунтовно не розглядаються.

Основи системного аналізу й методологічні підходи до вивчення корупції в Україні та світі можна віднайти в авторів колективної монографії «Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження» (керівник авторського колективу доцент І. О. Ревак, 2011 р.).

Проблема боротьби з корупцією в державному управлінні регіональним розвитком недостатньо розроблена, а також відсутній системний аналіз пропонуваніх підходів до реформування державного управління регіональним розвитком, обґрунтування побудови ефективної системи відносин регіональних органів влади з центральним з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу та рекомендацій міжнародних інституцій.

Метою статті є аналіз сучасного стану реформування державного управління регіональним розвитком в частині протидії корупції, визначення основних напрямків та тенденцій реформування антикорупційного законодавства, а також оцінка та пропозиції щодо вдосконалення системи протидії корупції в державному управлінні, що розкривають окремі аспекти основних принципів протидії корупції на місцевому та регіональному рівнях, спираючись на досвід країн ЄС.

↗ Сучасний етап розвитку державного управління регіональним розвитком України позначається нагальною потребою ефективних реформ у цій сфері. Одним із найбільш каталізаторів соціального невдоволення державною політикою є високий ступінь корупції на регіональному та місцевому рівні, що має певні причини та негативні наслідки. Одним із напрямків зменшення корумпованості у державному управлінні є реформування правового забезпечення державного управління регіональним розвитком взагалі та нормативного забезпечення протидії корупції у цій сфері зокрема. Актуальність таких реформ підтверджується вимогами Європейського Союзу щодо приведення Україною національного законодавства до законодавства Європейського Союзу з підписанням Угоди про асоціацію. З огляду на зазначене, пропонуємо розглянути практичні та теоретичні аспекти реформування державного управління регіональним розвитком, зокрема в частині мінімізації корупції в органах місцевого самоврядування, що є важливою частиною антикорупційної реформи в Україні.

Напевно, ні в кого не викликати заперечення теза про те, що час для реальних прогресивних реформ у системі управління окремими регіонами та громадами настав. Ефективні реформи органів місцевої влади – це одночасно і серйозний виклик, і важливий шанс, змарнувати який ми не маємо ні можливості, ні права, адже від цього залежить майбутнє нашої Держави в її непорушних кордонах. Як відомо, окремі акції протесту, що згодом набрали національних масштабів, були спричинені зупиненням процесу підписання Угоди про асоціацію України з ЄС, однак підґрунтям всенародного невдоволення була саме неефективна державна влада, корумповані правоохоронні органи, органи місцевого самоврядування. Розуміючи загальне невдоволення системою влади, окремі політичні сили скористалися невдоволеними настроями окремих регіонів країни, просуваючи ідею сепаратизму як альтернативу існуючій системі державної влади та державного устрою. Звісно, жорстка централізація влади та тотальна корумпованість державного сектору суспільства поступово тягнула Україну в прірву тоталітаризму та олігархічно-кримінальної диктатури. Виходом із ситуації, що склалася, може стати реальна децентралізація соціально-економічного сектору та оптимізація загальнодержавних функцій щодо забезпечення та захисту державного суверенітету та національної безпеки. Однак, проблема мінімізації корупції однаково гостро стоїть як на національному, так і місцевому рівнях.

У науково-практичному напрямку вдосконалення системи управління регіональним розвитком виділяють конкретні практичні рекомендації подолання корупції в органах місцевого самоврядування. Так, наприклад, О. Банчук у практичному посібнику «Запобігання і протидія корупції в органах місцевого самоврядування» [1, с. 45–66] зазначає, що запобігти вчиненню корупційного правопорушення в органах публічної влади можливо, по-перше, забезпеченням високого рівня поінформованості приватних осіб щодо діяльності органу влади; по-друге, створення умов повноцінного доступу до органу місцевого самоврядування, в тому числі і до послуг, які надає орган місцевого самоврядування; по-третє, встановлення обґрунтованих та розумних термінів обслуговування приватних осіб, тобто надання відповідей на звернення та виконання інших завдань; по-четверте, забезпечення належного внутрішнього контролю та ефективності службових розслідувань, адже контрольно-ревізійні підрозділи органів влади повністю залежать від керівника органу; по-п'яте, спрощення процедури надання адміністративних послуг,

надання яких почасти ускладнюється суперечливістю правового регулювання; по-шосте, прозорість надання адміністративних послуг; по-сьоме, встановлення та дотримання правил поведінки з приватними особами, виходячи з принципів поваги до особи, рівності, професійного підходу до вирішення проблеми, з якою звернулася приватна особа. Принагідно слід зазначити, що основні правила етичної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій в органах місцевого самоврядування, закріплені у ст.ст. 5–17 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Підписання Угоди про асоціацію з ЄС ставить перед Україною вимоги системних змін у державному управлінні, запровадження яких відбувається із застосування системних методів державного управління. [2, с. 40–48] Одночасно потрібно реформувати державне управління регіональним розвитком України, надавши більше повноважень місцевим громадам, які в свою чергу мають сформувати відповідальну і ефективну місцеву владу. Однак нерівномірність регіонального розвитку України криє в собі низку небезпек, адже дефіцитний місцевий бюджет, позбавлений дотацій з Державного бюджету України дасть місцевій громаді не стільки можливості, скільки виклики, а тому потрібно до процесів децентралізації підходити виважено та поступово, адже запровадження децентралізації у державному управлінні повинно супроводжуватися вирішенням найгостріших проблем наповнення місцевих бюджетів. Зокрема, існує проблема із крупними платниками податків, які зареєстровані, скажімо, в Києві, а виробничі потужності розташовані в одному з райцентрів Київської області. Таким чином, податки сплачуються за місцем реєстрації, але інфраструктура використовується за місцем знаходження. Доцільно також вивчити та врахувати європейський досвід, на що звертають свою увагу вітчизняні науковці. [3, с. 84–89].

Зазначені вище проблеми посилюються високим рівнем корупції, найвідчутніший вплив якої спостерігається саме на місцевому рівні, тобто там, де відбувається безпосередній контакт громадян місцевої громади зі службовими особами органів місцевого самоврядування, сфери освіти, медицини та обслуговування. На нашу думку, дуже багато у цьому відношенні залежить від самих органів місцевої влади, від їх персонального складу та колегіального нетерпимого ставлення до корупції. Розглянемо кілька напрямків діяльності органів місцевого самоврядування щодо подолання високого рівня корупції на місцевому та регіональному рівнях.

Необхідно створити систему публічної служби, яка б керувалась інтересом громади, регіону, а не власною вигодою. Для цього потрібно запровадити залучення до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування громадян на реальній (а не формальній!) конкурсній основі на засадах професіоналізму та високих моральних якостей. Підвищенню професійного рівня службовців публічного сектору сприятиме скорочення чисельності та суттєве підвищення заробітної плати. Служба в органах публічної влади повинна бути престижною, забезпеченою та водночас і продуктивною. З цієї метою слід налагодити ефективну систему виявлення та усунення конфлікту інтересів, запровадити відкритість та прозорість органів місцевої влади, зокрема обов'язково відкрити доступ до майнового стану в першу чергу посадових осіб, розробити місцеві антикорупційні програми та виконувати їх.

Як відомо, одним із факторів, що сприяють розвитку корупції в органах державної влади, є недоступність до інформації та необхідність звертатися до службовця за

відповідною послугою. Аби зменшити подібну залежність громадян від окремого державного службовця, потрібно максимально полегшити доступ до джерел інформації, в тому числі реєстрів, аби запитувана інформація була легкодоступною і не становила цінності, зумовленої насамперед труднощами у її здобутті. Дослідники нормативно-правового регулювання протидії та запобігання корупції наголошують на важливості виконання вимог законодавства щодо прозорості інформації [4, с. 49]. Крім того, варто запровадити продуктивну роботу офіційних сайтів державних органів, органів місцевого самоврядування, забезпечити його інформативність та наповнення актуальною інформацією. Електронне урядування значно зменшить можливості давати і приймати хабарі, а будь-які запити, звернення до органів влади зробить прозорими, неупередженими та легшими для опрацювання. В умовах побудови інформаційного суспільства цей вид адміністрування буде отримувати все більшу вагу. Дуже актуальним, на наш погляд, буде відкритий доступ до інформації про використання державних коштів, коштів місцевої громади, зокрема щодо державних закупівель та надходжень до місцевих бюджетів, а також доступу до соціальних послуг. Це значно полегшить громадський контроль за діями влади та надасть перевагу доброчесним та ефективним управлінцям зміцнити свій авторитет в громаді. Чинним законодавством визначено, що публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених Законом України «Про доступ до публічної інформації» [5].

Важливо також забезпечити прозорість тендерних державних закупівель, що мінімізує корупційні ризики, зменшить собівартість вартість послуги чи продукції та одночасно дозволить сформувати в бізнес-середовищі тверде переконання, що корупційна складова у тій чи іншій господарській угоді не є вирішальною, та спонукатиме бізнес до чесної конкуренції, від чого виграють усі. Крім того, варто забезпечити реальну участь представників громадськості у тендерних комітетах на умовах черговості та ротації, аби не виникало жодних передумов для зрощення громадських та олігархічних еліт через сублімацію. Все це відповідає визнанню на міжнародному рівні принципам належного урядування, закріпленим ООН, [6] а також дієвими в структурах ЄС, адже для держав-членів ЄС визначені єдині принципи державного управління, дотримання яких є обов'язковим для усіх країн ЄС, зокрема таких принципів як відкритість, прозорість, звітність, ефективність, результативність, передбачуваність [7, с. 14–25], що стало основою стандартів державного управління в ЄС [8, с. 25–26].

Ефективним стимулом для усунення корупційної складової із діалогу між бізнес-спільнотою та органами публічної влади стала б всіляка підтримка чесних стосунків із представниками бізнесу та нетерпимість як влади, так і бізнес-спільноти до тих суб'єктів господарювання, які запламували себе корупційними скандалами. Слід створити нормальні умови співпраці з чесним бізнесом і водночас максимально ускладнити доступ публічних ресурсів тих суб'єктів господарювання, які були причетні до корупційних правопорушень. Деретуляція економіки та зменшення кількості контролюючих органів, які мають право перешкоджати веденню бізнесу або взагалі його

закрити, буде також позитивним чинником у зменшенні рівні корупції на регіональному та місцевому рівнях. Сподіваємося, що поширення юридичної відповідальності за корупційні правопорушення у приватному секторі справить позитивний вплив на бізнес-спільноту в напрямку нетерпимості до корупції у приватному секторі економіки й управління. Слушною ідеєю вважаємо створення реєстру корупціонерів та доброчесних суб'єктів господарювання з публічним доступом до його відомостей.

Важливою умовою ефективної боротьби з корупцією в органах місцевого самоврядування є правильна оцінка реального стану корупції на тому чи іншому етапі. Це дозволить провести необхідний аналіз та розробити адекватні заходи для боротьби з таким негативним явищем, як корупція. Для цього необхідно здійснювати регулярно та із залученням громадськості дослідження сприйняття корупції, довіри населення до органів влади, готовності населення брати участь у запобіганні корупції з використанням науково розробленої методики оцінки рівня корупції. Варто також поширювати позитивний досвід співпраці влади і громадськості, зміцнювати партнерські відносини та проводити постійний і продуктивний діалог. Ми поділяємо тезу про те, що залучення громадян до активної участі в обговоренні та прийнятті управлінських рішень є засобом формування освіченого та зацікавленого громадянина, а також має низку переваг, зокрема щодо отримання органами влади необхідної інформації від громадян, підвищення легітимності прийнятих рішень, створення позитивного іміджу влади, визначення цінностей, які розділяють члени громади. [9] Інформаційні кампанії, спрямовані на зменшення толерантного ставлення до корупції різними соціальними верствами, також сприятимуть зменшенню рівня корупції в державному управлінні регіональним розвитком України.

Із підписанням Угоди про асоціацію з ЄС Україна бере на себе конкретні зобов'язання щодо приведення національного антикорупційного законодавства у відповідність до законодавства ЄС. Сторони цієї Угоди зобов'язуються співпрацювати боротьбі зі злочинністю, зокрема таке співробітництво буде спрямоване на подолання корупції як у приватному, так і в державному секторі. У цьому відношенні не менш важливим для України є досвід країн Європи у реформуванні системи відносин центральної та регіональної ланки державного управління, побудови ефективної системи місцевого самоврядування, на що неодноразово зверталася увага дослідниками проблем державного управління регіональним розвитком України. Так, В. Шарий у своїй праці зазначає, що важливим складником раціоналізації управління регіональним розвитком має стати аналіз європейського досвіду формування ефективних механізмів регіональної політики, аналіз самостійної діяльності регіонів на зовнішніх ринках, що дало б можливість дослідити суперечності та проблеми, що виникають у процесі формування та реалізації регіональної політики вже в контексті розвитку самоврядних структур [10, с. 289].

✎ З огляду на вищезазначене, можна зробити висновок, що сучасний стан реформування національного антикорупційного законодавства як основи антикорупційної політики держави, зокрема протидії корупції у державному управлінні регіональним розвитком, відзначається нагальною потребою адекватної децентралізації та дерегуляції розвитку регіонів з урахуванням загальнодержавних інтересів та особливих потреб окремих територій України. Підписання Угоди про асоціацію з ЄС відкриває для України великі можливості для потужного розвитку через проведення ефективних реформ, однією

із цілей яких є запобігання та протидія корупції в державному управлінні регіональним розвитком України.

Література.

1. Банчук О. Запобігання і протидія корупції в органах місцевого самоврядування. Практичний посібник / [Банчук Олександр]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 88 с.
2. Бакуменко В. Д., Кравченко С. О. Методологія системних досліджень в державному управлінні: Навчальний посібник / В. Д. Бакуменко, С. О. Кравченко. – К. : ВПЦ АМУ, 2011. – 116 с.
3. Ткачук А. Децентралізація, що зміцнює державу: особливості місцевого самоврядування у Французькій Республіці / А. Ткачук // Місцеве самоврядування. – 1997. – 1–2. – с. 84–89.
4. Дюжев В. Д. Нормативно-правове регулювання запобігання та протидії корупції в Україні : навчальний посібник / Д. В. Дюжев; Донецька обласна державна адміністрація, Донецький обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. – Донецьк: [Донецький обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій], 2012. – 82 с.
5. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI// Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – Ст. 446, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
6. Governance for sustainable human development [Electronic resource] : UNDP policy document / United Nations Development Programme. – 1997. – January. – Access mode : <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>.
7. Європейські принципи державного управління. – К. : УАДУ, 2000. – С. 14–25.
8. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юстініан, 2007. – С. 25–26.
9. Шевчук Б. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні / Б. Шевчук // Демократичне врядування. Науковий вісник. – 2012. – Вип. 9.
10. Шарий В. Європейський досвід реалізації державної політики органами місцевого самоврядування / В. Шарий // Державне управління та місцеве самоврядування, 2012, Вип. 4 (15), – С. 282–291.