

Новіков О. В.

аспірант Національної академії державного

управління при Президентові України,

старший викладач кафедри господарсько-правових дисциплін

юридичного факультету

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ БАГАТОРІВНЕВОГО ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

У статті проведено аналіз теоретико-методологічних засад протидії корупції в управлінні регіональним розвитком в умовах формування багаторівневого територіального управління в Україні. Використовуючи загальнонаукові та галузеві методи дослідження, автор досліджує теоретичні основи взаємодії та залежність рівня корупції та рівня державного управління. На підставі проведеного аналізу та вивчення зарубіжного досвіду зроблено висновки та авторські пропозиції.

Ключові слова: багаторівневе територіальне управління, децентралізація, регіональний розвиток, державне управління, протидія корупції.

Новиков О. В. Противодействие коррупции в условиях формирования многоуровневого территориального управления в Украине: теоретико-методологический аспект.

В статье проведен анализ теоретико-методологических основ противодействия коррупции в управлении региональным развитием в условиях формирования многоуровневого территориального управления в Украине. Используя общенаучные и отраслевые методы исследования, автор исследует

теоретические основы взаимодействия и зависимости уровня коррупции и уровня государственного управления. На основании проведенного анализа и изучения зарубежного опыта сделаны выводы и авторские предложения.

Ключевые слова: многоуровневое территориальное управление, децентрализация, региональное развитие, государственное управление, противодействие коррупции.

Novikov O. V. Counteraction to Corruption in Conditions of Multilevel Territorial Administration Developing in Ukraine: Theoretic and Methodological Aspect.

The article contains analysis of theoretic and methodological grounds for counteraction to corruption in regional development administration at the conditions of multilevel territorial administration developing in Ukraine. Using general scientific as well as specialized branch scientific methods of research, the author studies theoretical grounds of interaction and interdependence of corruption level and level of public administration. The conclusions and author's proposals have been done on the basis of accomplished analysis and foreign experience study.

Key words: multilevel territorial administration, decentralization, regional development, public administration, counteraction to corruption.

Постановка проблеми. Сучасний стан розвитку державного управління в Україні відзначається необхідністю суттєвих реформ системи державного управління, зокрема на регіональному рівні, 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, хоча й з величезним суспільним напруженням. Разом з тим, про конкретні успіхи у протидії корупції в Україні говорити поки що занадто рано, адже основна частина завдання ще попереду. У цьому відношенні важливо визначити, як співвідносяться рівень корупції в державі та ступінь децентралізації публічної влади.

Фактично, управлінська криза, з якою зіткнулася Україна, великою мірою зумовлена складністю трансформаційних процесів від радянської системи управління до сучасних європейських моделей державного управління. Особливо гостро дана проблема постала з ратифікацією Угоди про асоціацію України з ЄС, яка передбачає конкретні зобов'язання нашої держави щодо адаптації державного управління до європейських стандартів. Однак апогеєм кризових проявів у системі державного управління в Україні стали внутрішні процеси, зумовлені об'єктивними недоліками системи державного управління регіональним розвитком, що стало каталізатором адміністративних реформ, запровадження децентралізації державного управління. Найтяжчою вадою в системі державного управління в Україні була і досі залишається корупція. Тому ефективна протидія корупції в системі державного управління регіональним розвитком залишається першочерговим завданням. А відтак формування моделі багаторівневого територіального управління в Україні, яка застосовується в Європейському Союзі, має відбуватися з урахуванням антикорупційних механізмів державного управління регіональним розвитком в Україні.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій показує, що основні теоретичні проблеми та ґрунтовний аналіз проблем багаторівневого управління у своїх працях досліджували такі вчені, як О. Ю. Бобровська, О. Л. Валецький, М. С. Капінос, О. С. Киричук, Ю. Г. Королюк, О. Я. Красівський, П. В. Когут, О. Г. Кучабський, О. М. Макаренко, В. В. Мамонова, О. В. Молодцов, О. Ю. Мороз, В. В. Решота, Б. М. Шевчук, В. І. Ярошук та інші науковці. Проблему корупції в державному управлінні досліджували С. М. Алфьоров,

Г. М. Буряк, А. В. Волошина, В. Д. Гвоздецький, Г. М. С. В. Дрьомов, Ю. Г. Кальниш, М. І. Мельник, Є. В. Невмержицький, О. Я. Прохоренко, І. О. Ревак, С. М. Серьогін, Р. М. Турчак, Г. О. Усатий, М. І. Флейчук та інші вчені. Так, теоретико-методологічні засади територіального управління досліджуються на високому науковому рівні доктором наук з державного управління В. В. Мамоновою та доктором наук з державного управління О. В. Молодцовим, однак питання протидії корупції та формування багаторівневого територіального розвитку розглядаються лише дотично, а тому зазначена тема статті є актуальною і недостатньо розробленою в науці державного управління.

До невирішеної раніше частини поставленої загальної проблеми боротьби з корупцією в державному управлінні регіональним розвитком в умовах формування багаторівневого територіального управління є недостатнє теоретико-методологічне розроблення, а також відсутність системного аналізу можливих взаємовпливів та залежностей процесів децентралізації в управлінні регіональним розвитком та подоланням і запобіганням корупції на регіональному рівні державного управління.

Метою статті є проаналізувати сучасний стан реформування державного управління регіональним розвитком в умовах формування багаторівневого територіального управління; визначити основні теоретико-методологічні засади протидії корупції в системі багаторівневого територіального управління.

Виклад основного матеріалу. Сучасний етап розвитку державного управління регіональним розвитком України позначається нагальною потребою ефективних реформ у цій сфері. Одним із найболючіших каталізаторів соціального невдоволення державною політикою є високий ступінь корупції на регіональному та місцевому рівні, що має певні причини та негативні наслідки. В Україні назріла необхідність формування багаторівневого територіального управління, що має супроводжуватися глибоким науковим аналізом на засадах

методологічного та теоретичного обґрунтування з урахуванням європейського досвіду, антикорупційної політики та відповідних механізмів протидії корупції в державному управлінні регіональним розвитком.

Конституція України визначає основи територіального устрою держави. Так, стаття 132 Основного Закону гласить, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [1]. Систему адміністративно-територіального устрою складають Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села (ст. 133 Конституції). Міста Київ і Севастополь мають спеціальний статус, визначений законами України. Відтак, система державного управління будувалася виходячи з системи адміністративно-територіального устрою держави. Запровадження децентралізації передбачає системні зміни у державні управлінні, що супроводжується процесами укрупнення територіальних громад, зміну функцій в управлінні на рівні району та області, зокрема запроваджується новий підхід до територіального поділу, зокрема виділяється мікрорегіон, регіон та макрорегіон в системі державного управління регіональним розвитком в Україні. Так, згідно з положеннями чинного законодавства макрорегіон – частина території України у складі декількох регіонів чи їх частин, об'єднаних за спільними ознаками, яким притаманні спільні проблеми розвитку, в межах якої реалізуються спеціальні для цієї території програми регіонального розвитку; регіон – територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя; мікрорегіон – частина території регіону, що характеризується територіальною цілісністю та особливостями розвитку, в межах якої реалізуються спеціальні для цієї території проекти регіонального розвитку [2].

Теоретичними засадами регіонального управління є «загальнонаукові та специфічні методи і форми наукового пізнання у галузі державного управління, що дозволяють обґрунтувати сучасні технології регіонального управління» [3, с. 369]. Об'єктом регіонального управління є територіальна соціально-економічна система, її функціонування та розвиток. Суб'єктами, що здійснюють управлінський вплив на об'єкти регіонального управління, виступають, відповідно, органи державного управління – місцеві державні адміністрації, а також територіальні органи центральних органів виконавчої влади. Однак елементи керівної підсистеми можуть бути і елементами керованої (об'єктом управління), що призводить до парадоксальної ситуації. Крім того, сучасна система державного управління регіональним розвитком характеризується ще й тим, що один об'єкт управляється одночасно декількома суб'єктами різних підвідомчості та рівня. Система державного управління регіональним розвитком є ієрархізованою багаторівневою системою з горизонтальними (суб'єкт-суб'єктними, об'єкт-об'єктними) та вертикальними (суб'єкт-об'єктними) зв'язками.

Як зазначалося вище, у науці державного управління використовуються як загальнонаукові та і галузеві (специфічні) методи наукового дослідження. У свою чергу, під поняттям методу наукового дослідження розуміють сукупність пізнавальних правил та прийомів, що реалізуються у вигляді взаємопов'язаних операцій, призначених для одержання нових наукових знань [4, с. 61]. Незважаючи на те, що методологія державного управління, яка «являє собою складну систему категорій, принципів, норм, цінностей, парадигм, теорій і самих методів» [5, с. 30], перебуває у стадії формування, дослідниками розроблено низку методів, які можна застосувати до формування багаторівневого територіального управління в Україні як наукової проблеми. Звичайно, обов'язковим є попередній аналіз з використанням методів класифікації, декомпозиції, встановлення прямих та зворотних зв'язків, індукції, дедукції тощо, з наступним синтезом, що полягає в узагальненні,

формулюванні відповідних висновків щодо протидії корупції в умовах формування багаторівневого територіального управління.

Важливо також наголосити, що формування багаторівневого територіального управління в Україні передбачає розв'язання низки проблем методологічного характеру як на макрорегіональному, так і на мікрорегіональному рівнях, зокрема: запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади як діяльності щодо забезпечення прав і свобод громадян, надання державних послуг; розбудова раціонального адміністративного устрою; децентралізація влади; організація на нових засадах державної служби; формування несприйняття та нетерпимості до корупції на усіх рівнях її прояву тощо.

Незаперечним є також той факт, що реформування системи державного управління має сприяти формуванню та утвердженню в Україні громадянського суспільства. Тому багаторівневе територіальне управління має бути сформоване на засадах прозорості, верховенства права, неухильного дотримання прав і свобод людини, громадського контролю за діяльністю влади в особі її представників. Водночас громадянське суспільство також має бути відповідальним, а тому необхідно сприяти формуванню свідомої, критичної суспільної позиції як в межах територіальної громади, так і на рівні об'єднань громад чи навіть регіонів.

Механізми адміністративної реформи в Україні, що забезпечують її реалізацію, полягають у: створенні відповідної правової бази, яка регламентує діяльність з державного управління регіональним розвитком в Україні; формуванні відповідних інститутів, структур та інструментів державного управління; кадровому забезпеченні реформованої системи; формуванні відповідних фінансово-економічних підстав для впровадження реформи; науковому забезпеченні системи державного управління із застосуванням відповідних механізмів моніторингу управління.

Протидія корупції – це діяльність у сфері державного управління з метою зменшення можливостей для корумпованості суспільних відносин. Оскільки протидія корупції в державному управлінні є виразом антикорупційної політики держави, то ефективність протидії корупції визначається багатьма факторами об'єктивного та суб'єктивного характеру, зокрема: наявність політичної волі держави щодо протидії корупції; вибір напрямів протидії корупції; стан антикорупційного законодавства; наявність сильної незалежної судової влади та компетентних правоохоронних органів; стан економіки; ступінь корумпованості; наявність науково обґрунтованих програм протидії найбільш небезпечним та найбільш поширеним корупційним проявам; рівень розвитку демократичних інститутів суспільства тощо.

У науковій літературі протидію корупції розуміють у вузькому та широкому значенні [6, с. 17; 7, с. 38]. Так, А. Яфонкін зазначає, що у вузькому розумінні протидія корупції – це система заходів політичного, ідеологічного, правового, організаційно-управлінського, соціально-психологічного та іншого характеру, що спрямовані на зменшення обсягів корупції, зміну характеру корупційних проявів, обмеження взаємовпливу корупції та інших соціальних явищ і процесів, збільшення ризику для осіб, які вчиняють корупційні правопорушення, нейтралізацію дії та усунення факторів корупції, виявлення, припинення та розслідування проявів корупції, притягнення винних у скоєнні корупційних правопорушень осіб до юридичної відповідальності, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь. Для досягнення цієї мети необхідно, як вважає автор, створити умови соціальної престижності та вигідності правомірної поведінки державних службовці, з одного боку, а з іншого – можливості для зловживання владою або службовим становищем потрібно звести до мінімуму. А. Яфонкін також наголошує на невідворотності відповідальності винних осіб за вчинення корупційних діянь та настання для них таких негативних наслідків, як неврахування строку державної служби при нарахуванні пенсійного

забезпечення, відсутність кар'єрного зростання, відсутність права користування різними соціальними фондами, позбавлення можливості в майбутньому обіймати посаду державного службовця тощо. У широкому розумінні протидія корупції – це будь-яка правомірна діяльність, яка сприяє зменшенню можливостей для таких дій, зокрема шляхом забезпечення верховенства права, реалізації інших принципів права, розвитку демократичного суспільства та утвердження правової держави [7, с. 39].

Виходячи з наведеного, протидія корупції в умовах формування багаторівневого територіального управління має забезпечуватися застосуванням методів: правового регулювання, кадрового забезпечення, функціонального обстеження, адміністративного впливу, децентралізації тощо.

Згідно із загальним визначенням, децентралізація – це процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів. Децентралізація – це специфічний метод управління, який є важливим для місцевої демократії та розвитку [8, с. 7]. Основною метою децентралізації у державному управлінні можна назвати підвищення ефективності управлінської діяльності центральних органів влади через розвантаження останніх завдяки передачі частини повноважень на регіональний та місцевий рівні управління, що дає можливості для більшої концентрації зусиль та ресурсів, відповідно, на завданнях загальнодержавного значення.

Виходячи з позицій науки державного управління, можна виділити кілька видів децентралізації державного управління. Зокрема, залежно від рівня управління, виділяють регіональну та муніципальну децентралізацію; за сферою управління виділяють фінансову (бюджетну, фіскальну) адміністративну, економічну децентралізацію. Науковці також виділяють

політичну, функціональну та предметну децентралізацію, яка може бути запровадженою як у вертикальному, так і горизонтальному векторах розмежування владних повноважень [9, с. 15].

Звичайно, зв'язок рівня демократизації суспільства та ступеня децентралізації управління очевидний, оскільки ефективне управління як на муніципальному, так і на регіональному рівнях можливе у політично зрілому, громадянському, побудованому на засадах демократії, суспільстві, яке в Україні, наприклад, саме зараз активно формується. В свою чергу, формування громадянського суспільства та стабільних демократичних процедур – це паралельні синергетичні процеси.

Цікава залежність прослідковується також у зв'язку ступеня децентралізації та рівня заможності як окремих регіонів, так і суспільства в цілому, а саме: чим багатше суспільство, тим децентралізація (читай – економічна, фінансова, політична свобода) вища, адже передача повноважень на регіональний чи муніципальний рівні управління супроводжується передачею необхідних та достатніх для ефективного управління регіоном ресурсів. І навпаки, практика показує, що бідні держави тяжіють до вищої централізації управління, що зумовлено здебільшого недостатністю розподілюваних ресурсів, особливо в умовах нерівномірності регіонального розвитку. Проте процес централізованого перерозподілу фінансових ресурсів згори, як правило, супроводжується зловживаннями корупційного характеру, що суттєво гальмує прогресивні реформи у державному управлінні.

Подібну позицію займає Я. Брюкнер, який вказує на те, що усі позитивні наслідки процесів децентралізації нівелюються такими характерними для країн, що перебувають на перехідному етапі становлення демократії та ринкової економіки, явищами як корупція та ухилення від податків [10]. Так само на незначному впливі децентралізації влади на корупцію в управлінні на регіональному та місцевому рівні наголошує Е. Сечкінер, яка стверджує, що у країнах, що розвиваються із децентралізацією корупція не зменшується, а на

прикладі Туреччини автор вказує на незначне зростання корупції за десятирічний період [11].

Водночас, аналіз європейського досвіду управління регіонами показує, що «регіони із значними повноваженнями розвиваються краще, ніж інші, а країни з високим ступенем децентралізації є економічно більш успішними ніж централізовані держави». [12, с. 154] Як справедливо зазначає А. С. Матвієнко, децентралізацію не слід розглядати як інструмент вирішення усіх проблем, але вона має суттєвий позитивний вплив на зміцнення територіальної цілісності країни, боротьбу із корупцією, економічний розвиток, ефективність діяльності органів державної влади та зниження рівня бідності. [13, с. 14]

Тим не менше, крім зазначених вище переваг, як показує досвід країн Європейського Союзу, децентралізація державного управління регіональним розвитком може також призвести до: підвищення ефективності державного управління на центральному рівні; поліпшення якості діяльності управлінців регіонального та муніципального рівня; підвищенню ефективності використання доступних ресурсів та їх примноження; зменшення загального рівня корупції, оскільки на центральному рівні буде менше можливостей та передумов для розкрадання бюджетних коштів, а на регіональному та муніципальному рівнях громадськість буде більш зацікавлена в ефективному контролі за використанням зароблених громадою коштів, адже саме від цього безпосередньо, а не від рішення чиновника на центральному рівні, залежатиме саме їхній добробут тощо.

Попри зазначені вище переваги децентралізація державного управління за умов формування багаторівневого територіального управління несе також низку ризиків. Зокрема, є загрози щодо: ускладнення координації та цілей та перспективи розвитку окремих регіонів на тлі національного розвитку; порушення монолітності політики держави через неузгодженість перспектив розвитку окремих регіонів; монополізація регіонального управління місцевою фінансово-олігархічною елітою через створення та стабілізацію корупційних

зв'язків з представниками управління територіальними громадами в межах регіону, оскільки вплив центральної влади за умов децентралізації буде обмеженим тощо. А тому, слід передбачити створення передумов, необхідних для ефективної децентралізації управління в Україні, зокрема: утвердження принципу верховенства права; визнання та гарантії місцевого самоврядування; рівний правовий захист усіх форм власності; демократичне та ефективне виборче законодавство; ефективне адміністративне судочинство та ін. [9, с. 20-21]; а також суттєве зниження рівня корупції в органах регіональної влади та місцевого самоврядування.

Формування багаторівневого територіального управління передбачає створення більш самодостатніх в управлінському та фінансово-економічному відношенні утворень різного рівня (регіон, макрорегіон та мікрорегіон), заснованих на ініціативному та активному впливі громади на процес управління. Функціональне зміщення держави у цьому процесі від власне управління до регулювання (створення умов та правил) багаторівневого управління створюватиме умови, за яких така ознака корупції в державному управлінні України як системність втратить сприятливе середовище для свого існування. На підтримку цієї тези зазначимо, що багаторівневе територіальне управління європейського зразка передбачає створення мережі акторів системи управління, поєднаних системними горизонтальними зв'язками, а корупційна діяльність в горизонтальних відносинах, побудованих на засадах конкуренції за інвестиційний ресурс (людський, фінансовий, економічний, політичний тощо), є вкрай небажаною для самої системи мережевого управління, а тому за підтримки загальнодержавної системи протидії корупції на високому рівні державного управління не буде передумов для розвитку наскрізних вертикальних корупційних ланцюгів. Водночас вкрай актуальним виглядає саме регуляторна діяльність держави, зокрема на регіональному рівні, в системі багаторівневого територіального управління. Наділення інституту державних представництв (префектів) функцією нагляду за діяльністю органів

територіального управління має включати, на нашу думку, також і антикорупційну складову. Префект як представник держави в межах певної території, який перебуває там постійно і відслідковує діяльність місцевих органів управління постійно, матиме водночас і достатньо можливостей для систематичного нагляду, і забагато корупційних ризиків, зумовлених потенційною можливістю налагодження корупційних зв'язків з місцевою управлінською елітою, що створить умови для формування замкнутого корупційного кола в межах відповідної території. З метою запобігання зазначеним ризикам, пропонуємо закріпити законодавчо систему постійної ротації осіб, що перебувають на посаді префектів (урядників, державних представників тощо). Водночас діяльність органів територіального управління зробити максимально публічною та підзвітною в першу чергу громаді. Усі закупівлі потрібно проводити на відкритих тендерах з негайним опублікуванням результатів, регулярними звітами про витрати, періодичними фінансовими та управлінськими аудитами. З одного боку, така система дасть багато інструментів для контролю і впливу громадськості на суб'єкт управління, а з іншого – буде можливим вести постійний аналіз та його фіксацію електронними засобами. Тож в умовах ротації префектів буде можливим доволі легко від слідкувати історію будь-якого управлінця відповідної території, тобто буде можливим постійний контролінг як з боку громадськості, так і з боку держави через префектів. Вважаємо, що роль префекта в цій системі має носити переважно технічний характер – нагляд та реакція на можливе перевищення повноважень органами територіального управління відповідного рівня. При чому реагування на зловживання владою суб'єктами територіального управління відповідного рівня має бути обов'язком, а не правом префекта. Представник держави на певній території – це державний службовець високого рівня, що передбачає відповідний контроль його доходів та витрат). За умови повноцінної діяльності Національного антикорупційного бюро України, належного кадрового відбору та

матеріального забезпечення, корупційні прояви в системі нагляду за управлінською діяльністю відповідних територіальних органів будуть мінімальними.

Дослідники багаторівневого територіального управління виправдано апелюють до європейського досвіду врядування. Так, О. Киричук зазначає, що в Україні багаторівневе управління можливе на наднаціональному, національному та регіональному та місцевому рівнях [14]. Автор також вважає, що результатом багаторівневого управління має стати збільшення кількості суб'єктів управління відповідно до розширення сфер державної політики за рахунок урядових та неурядових учасників. Однак, на наше переконання, багаторівневе територіальне управління не повинне збільшувати кількість суб'єктів управління, а навпаки – через дерегуляцію, децентралізацію та функціональну оптимізацію органів управління потрібно спрощувати систему управління, робити процес територіального управління прозорим і таким, який легко піддається контролю громадянського суспільства. Лише за таких умов рівень корупції можна мінімізувати.

У західній науковій думці мережеве багаторівневе урядування розуміється як перехід від концепції надання управлінських послуг державою до держави як регулятора задля сталого розвитку та соціальної справедливості [15]. Яскравим прикладом успішного багаторівневого урядування є Швейцарія – країна з багаторівневим державним, демократичним, управлінським і культурним устроєм та низьким рівнем корупції. Багаторівневе управління в Швейцарії будується на принципах ефективності і продуктивності, відповідальності, прозорості, участі громадськості у прийнятті рішень, рівності [9, с. 207].

Традиційно близьким для України вважають досвід Польщі щодо розвитку держави та євроінтеграції. Зокрема, О. Савка, вивчаючи польський досвід проведення адміністративної реформи, виділяє три елементи реформування публічного управління в Польщі [16, с. 397], зокрема: 1) зміна

територіального поділу, який спрямовувався на організацію держави та територіальну адаптацію до виконуваних функцій, а також створення умов як для відновлення місцевих зв'язків, так і регіонального розвитку та територіальної реінтеграції держави; 2) реформа структури та принципів управління в адміністраціях, що означало відхід від централізованої системи управління на користь децентралізації та політичної підзвітності органів місцевого самоврядування, обраного місцевою громадою. В результаті отримали більшу прозорість системи цивільного управління і контролю за державними витратами, організованої на злитті організаційних і адміністративних органів, зміцненні позицій загальної відповідальності; 3) передача влади на місця (децентралізація), яка дозволила перенести відповідальність за управління державними справами, передавши основні питання в руки місцевих органів влади. Завершенням реструктуризації в політичному та адміністративному житті держави стало зосередження державної підтримки тільки на стратегічних питаннях. Як наслідок, адміністративна реформа в Польщі не тільки змінила адміністративний поділ країни, а й призвела до перебудови адміністративного апарату та більш ефективного поділу компетенції та відповідальності. Зрештою, було створено умови для конкурентного розвитку регіонів. Наразі, Польща входить до числа держав-членів ЄС з найнижчим рівнем корупції.

Урядом України була розроблена та затверджена відповідним розпорядженням Кабінету Міністрів України «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» на засадах децентралізації [17]. На думку авторів зазначеної Концепції, децентралізація організації влади має запобігти корпоратизації органів місцевого самоврядування, закритості і непрозорості їх діяльності, а також сприяти зменшенню рівня корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги. Загалом, Концепція спрямована на оптимізацію

системи адміністративно-територіального устрою України, фактично реорганізацію інституту державних адміністрацій у державні представництва з контрольно-наглядовими та координаційними, а не виконавчими функціями. Тож державні представництва здійснюватимуть нагляд за законністю в діяльності органів місцевого самоврядування, в тому числі і щодо проявів корупції. Передбачається, що такий нагляд буде здійснюватися через звернення до суду, а тому задля запобігання корупції потрібно забезпечити реалізацію принципу верховенства права, викоринити корупції у судовій системі, тобто забезпечити умови для дотримання законності.

Початком реалізації адміністративної реформи в Україні можна вважати створення нормативно-правової бази, яка слугувала би підґрунтям та правилами подальших кроків у втіленні реформ. Нещодавно проголосовані і попередньо схвалені Верховною Радою України зміни до Конституції України щодо децентралізації влади [18] передбачають створення відповідних конституційних засад для формування багаторівневого територіального управління в Україні. Разом з тим, про реальну якість такої реформи ми зможемо судити лише після прийняття відповідних законів України, якими власне і буде визначатися обсяг повноважень новостворених інституцій управління територіальним розвитком України, зокрема інституту державних представництв.

Висновки. З огляду на вище зазначене, можна зробити висновок, що сучасний стан формування багаторівневого територіального управління характеризується нагальною потребою адекватної децентралізації та дерегуляції розвитку регіонів з урахуванням загальнодержавних інтересів та особливих потреб окремих територій України. Важливе місце у цьому процесі відіграє протидія корупції як фактору, здатному нівелювати позитивні здобутки адміністративної реформи. Ратифікація 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. Децентралізація та протидія корупції в державному управлінні регіональним розвитком процеси пов'язані, однак їхні взаємні впливи вивчені недостатньо.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996, № 254к/96-ВР // Офіційний Вісник України від 01.10.2010, № 72/1 (Спеціальний випуск), стор. 15, стаття 2598
2. Про засади регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 13. – Ст.90
3. Енциклопедія державного управління : довідк. вид. У 8 т. Т. 5. Територіальне управління. - Харків, 2011. - 408 с.
4. Методологія державного управління [Текст] : словник-довідник / уклад. В. Д. Бакуменко [та ін.] ; ред. В. І. Луговий [та ін.] ; Національна академія держ. управління при Президентіві України, Інститут проблем держ. управління та місцевого самоврядування. – К. : Видавництво НАДУ, 2004. – 195 с.
5. Методологія державного управління як галузі науки [Текст] : наук. розробка / [Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. О. Краснейчук] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Упр. орг. фундам. та приклад. дослідж., Ін-т пробл. держ. упр. та місц. самоврядування. - К. : [НАДУ], 2010. – 31 с.
6. Мельник М. І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції [Текст] : автореф. дис. ... д. юрид. наук : 12.00.08 / Микола Іванович Мельник ; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2002. – 31 с.
7. Яфонкін А. В. Протидія корупції: поняття, зміст та напрями / А. В. Яфонкін // Фінансове право : щокв. наук.-юрид. журн. – Ірпінь, 2009. – 3. – С. 38–42.

8. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. Київ: ПРООН/МПВСР. — 2007. — 269 с.
9. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. — К., Москаленко О. М., 2012. — 212 с.
10. Brueckner, Jan K.. Fiscal Decentralization in Developing Countries: The Effect of Local Corruption and Tax Evasion / Jan K. Brueckner // *Annals of Economics, and Finance*. — 2000. — № 1. — P. 1–18.
11. Seçkiner, Ezgi. An examination of the relationship between decentralization and Corruption. — Electronic Resource. Access mode : https://www.academia.edu/1761100/an_examination_of_the_relationship_between_decentralization_and_corruption
12. Іжа М. М. Показник децентралізаційних процесів у країнах Європи / М. М. Іжа // *Вісник СевНТУ: зб. наук. пр. Вип. 112/2010. Серія: Політологія*. — Севастополь, 2010. — С. 152-155
13. Матвієнко А. С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / А.С. Матвієнко ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 2010. — 20 с.
14. Киричук О. Багаторівневе («мережеве») управління в Європейському Союзі: нові виклики для України / О. Киричук // *Демократичне врядування : Наук. вісник*. — 2009. Вип. 3 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.lvivacademy.com/visnik3/fail/+Kuruchuk.pdf
15. Rhodes R. A. W. Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability [Text] / R. A. W. Rhodes. — Buckingham and Philadelphia : Open University Press, 1997. — 235 p.

16. Савка О. В. Адміністративно–територіальна реформа Польщі: революція регіонального управління) / О. В. Савка // Гілея: науковий вісник. – 2014. – Вип. 87. – С. 394–98
17. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження КМУ від 01.04.2014 № 333-р // Законодавство України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
18. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), № 2217а від 01.07.2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55812&pf35401=351848>