

Social and Economical Grounds of Counteraction to Corruption in Public Administration of Regional Development of EU.

Високий рівень корупції в Україні є однією з найскладніших проблем на шляху підвищення рівня життя населення, залучення інвестицій в національну економіку та її зростання, а також зміцнення позицій нашої держави на міжнародному рівні відносин. Безвідносно до того, коли Україна одержить змогу стати членом Європейського Союзу, чи буде взагалі потреба активної участі у світових інтеграційних процесах, однозначно можна стверджувати, що подолання корупції потрібно перш за все самій Україні. Тим не менше, європейські стандарти життя, що забезпечуються в тому числі ефективною діяльністю публічної влади у сфері управління регіональним розвитком, стали б бажаним результатом української державної політики у цій сфері.

Особливо актуальними, на нашу думку, є проблеми ефективності регіональної політики України на тих її територіях, що межують з кордоном ЄС. Адже територіальна наближеність та частіші контакти місцевого населення такого регіону з сусідніми державами-членами ЄС дуже яскраво демонструють різницю у сфері державного управління регіональним розвитком. Говорячи про управління регіональним розвитком ЄС, потрібно відмітити, що ми маємо на увазі саме управління на рівні регіону як частини території в межах ЄС. Разом з тим, регіональна політика ЄС тлумачиться і в широкому розумінні регіону, який охоплює значно території поза кордонами ЄС, що не входить до предмету цієї статті.

Теоретичні та методологічні засади протидії корупції визначено у колективній монографії «Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження» (2011 р.), де автори, зокрема, визначають механізм протидії корупції, вказуючи на застосування адміністративного та економічного методів боротьби з корупцією [1, с. 157-160]. Основою економічного методу є проведення ефективних економічних та соціальних реформ, тобто

створення умов, за яких корупція буде економічно не вигідною для потенційного корупціонера.

Однією із складових удосконалення системи управління ЄС є залучення населення окремих територій, регіонів до процесу вироблення того чи іншого управлінського рішення. З цією метою на засіданні Європейської Комісії Європарламенту у лютому 2000 року утвердження нових форм управління було проголошено однією із чотирьох стратегічних цілей Європейської Комісії на строк її повноважень. Згодом, було видано Білу книгу з європейського управління [2].

Новим викликом системи публічного адміністрування в ЄС стало явище нерівномірного розвитку окремих країн в межах ЄС, зокрема це зумовлено таким об'єктивним чинником, як розширення. Як зазначається у одній із публікацій Європейської Комісії, Головного управління регіональної політики, до 2004 року у найбіднішому регіоні ЄС середній показник ВВП на душу населення складав 67% від середнього показника ВВП на душу населення ЄС. Зі вступом десяти нових країн-учасниць ЄС, тобто з 1.05.2004, розрив значно збільшився і тепер становив відповідно 28% [3, с. 4]. Крім того, основними промисловими лідерами, а відтак і донорами ЄС, залишалися Німеччина, Франція, Англія та Італія. Отже, як бачимо ЄС постав перед проблемою подолання розриву у розвитку окремих регіонів.

Подібна ситуація і в регіональному розвитку України, адже згідно з аналітичними даними, наведеними Мінекономрозвитку України, за I квартал 2013 року диспропорція у соціально-економічному розвитку окремих регіонів України просто вражає, при цьому спостерігається тенденція збільшення розриву. Так, наприклад, розмір прямих іноземних інвестицій на одну особу в м. Києві станом на 1.04.2012 був 153 рази більшим, ніж у Тернопільській області, а станом на 01.04.2013 розрив збільшився до 165. На другому місці за обсягом інвестицій знаходилась Дніпропетровська область з вчетверо меншим рівнем залучення інвестицій відносно м. Києва [4, с. 14]. Тому в цьому відношенні досвід ЄС щодо подолання такого розриву як

економічного підґрунтя для корупції в державному управлінні регіональним розвитком буде дуже корисним.

Для досягнення поставленої мети Біла книга з європейського управління передбачає, що ЄС буде менше використовувати вертикальний підхід до вирішення проблем, а натомість буде намагатися покращити залучення громадськості та більше відкритості. Задля цього Європейська Комісія подаватиме своєчасну інформацію про підготовку будь-якої політики на будь-якій стадії в режимі реального часу. Крім того, програмними діями Комісії, згідно з положеннями Білої книги європейського управління, буде встановлення більш систематичного діалогу з представниками регіональних та місцевих урядів через національні та європейські об'єднання на перших стадіях формування політики; покращить можливість впровадження законодавства Співтовариства з врахуванням регіональних та місцевих особливостей; встановить та опублікує мінімальні стандарти по обговоренню європейської політики; укладе партнерські угоди з відповідними репрезентативними організаціями з вимогою їхньої відкритості для проведення консультацій.

Європейська Комісія визначила, що ефективне управління можливе на принципах відкритості в роботі інституцій, участі широкого кола осіб і організацій, підзвітності та відповідальності, ефективності та своєчасності політики. В галузі регіонального розвитку Європейська Комісія з 2002 року започаткувала системний діалог з національними асоціаціями регіональних та місцевих урядів ЄС на початковій стадії формування політики. Слід також відмітити, що зазначені вище заходи супроводжуються спрощенням законодавства та запровадження ефективного контролю, в тому числі створення автономних контролюючих органів ЄС, що допоможе покращити застосування та виконання норм права.

Сучасна регіональна політика ЄС розвивається у трьох основних напрямках: сприяння економічному наближенню регіонів; покращення регіонально ї конкурентоспроможності та зайнятості; сприяння економічній

співпраці між регіонами. Прагматична політика ЄС у сфері регіонального розвитку передбачає наявність відповідних спеціалізованих фінансових інститутів, що забезпечують виконання поставлених завдань. Так, Фонд Європейського регіонального розвитку (ERDF) спеціалізується на ініціативах, що стосуються питань економічного розвитку, зайнятості, конкурентоспроможності, інвестицій у інфраструктуру. Фонд наближення (Cohesion Fund – CF) фінансує транспортні інфраструктурні проекти з урахуванням захисту навколишнього середовища. У свою чергу, Фонд соціального розвитку інвестує у людський капітал у сфері освіти, професійної підготовки, а також зайнятості.

Сучасна регіональна політика, а відтак й управлінські заходи, спрямована, перш за все, на формування конкурентних переваг по відношенню до інших країн світу. Європейська Комісія підтримала політику економічного зростання та створення нових робочих місць, переносючи акценти з дотацій відсталих регіонів ЄС на розвиток і мобілізацію невикористаного потенціалу окремих регіонів з метою підвищення їхньої конкурентоспроможності. Водночас процес розробки та реалізації стратегій регіонального розвитку регулярно переглядається та корегується відповідно до реалій мінливого сучасного світу. Регіональні програми в ЄС спрямовані також на захист природних ресурсів через впровадження поновлювальних та альтернативних джерел енергії.

Ще однією характерною ознакою державного управління регіональним розвитком в ЄС є використання регіональних ресурсів і вмінь, що реалізується через інвестиції у місцеві навіть невеличкі компанії, що дуже знають ситуацію у своєму регіоні, мають певний практичний досвід і відповідну репутацію, а також вплив на соціально-економічний рівень життя в цьому регіоні. З цією метою 2006 року була започаткована ініціатива «Регіони за економічні зміни» (The Regions for Economic Change initiative, RfEC).

Як відомо, сутністю членства в ЄС є політичне та економічне наближення країн, а тому зважаючи на об'єктивну різноманітність окремих територій, регіональна політика будується з урахуванням такої різноманітності як конкурентної переваги, що робить ЄС ще сильнішим. Тому регіони наближуються через транспортні зв'язки, збалансування розвитку міст і сільських територій, солідарність у ліквідації наслідків природних лих (з цією метою у 2002 році було створено Фонд солідарності ЄС – European Union Solidarity Fund).

Система державного регулювання територіального розвитку в країнах ЄС побудована на принципі врахування соціально-економічних інтересів різних суб'єктів з узгодженням державних і регіональних пріоритетів. У зв'язку з цим, застосовуються різні форми і методи стимулювання регіонального розвитку. [5, с. 254]

Як свідчить практика, однією з найбільш привабливих в корупційному відношенні сфер є державні закупівлі. Аналіз системи державних закупівель ЄС, в тому числі і на регіональному рівні, дає можливість визначити конкретні заходи з мінімізації корупції, шахрайства та розтрата державних коштів. Так, Спеціальний комітет з питань організованої злочинності, корупції та відмивання грошей (Special Committee on Organised Crime and Money Laundering - CRIM) надав наступні пропозиції по вдосконаленню протидії корупції: збільшення прозорості в державних закупівлях; зміцнення законодавчої бази; посилення наглядових органів; відкрите проведення тендерних закупівель [6, с. 7-8].

Одним із дієвих інструментів впровадження кращого європейського досвіду протидії корупції в державному управлінні регіональним розвитком міг би стати процес асоціації з ЄС. Так, проектом Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом передбачено поступовий перехід до європейської практики державних закупівель, зокрема закупівлі, дорожчі за 0,13 млн. євро для товарів та послуг, а також 5 млн. євро для робіт проходитимуть за європейськими процедурами на тендерній основі. Угодою

передбачається можливість участі українських компаній у європейських тендерах, а європейських, відповідно, в українських (ст. 154 Угоди) [7]. На тендерній основі мають проводитись не лише державні закупівлі, а й закупівлі в приватних компаніях, які є природними монополістами і надають комунальні послуги. Виконання Україною своїх антикорупційних зобов'язань в рамках Ради Європи дасть можливість отримувати фінансову допомогу від ЄС. Адже в Угоді неодноразово наголошується на ефективній боротьбі з шахрайством, корупцією та іншою незаконною діяльністю (зокрема ст.ст. 3, 22, 347, 459 Угоди).

Звісно, в Україні також розробляються та виконуються з більшою чи меншою успішністю стратегічні плани з боротьби з корупції. Адже як зазначалося вище, чітке й детальне планування на близьку та середню перспективу є однією з засад успішної антикорупційної політики ЄС, зокрема у державному управлінні регіональним розвитком. Так, наприклад, у Національній антикорупційній стратегії на 2011-2015 роки (яка розроблена з використанням світового досвіду та рекомендацій міжнародних організацій, про що зазначено в цьому програмному акті) зазначається, що в умовах соціально-економічних реформ пріоритетними напрямками антикорупційної політики мають стати виявлення та усунення умов, що сприяють або можуть сприяти виникненню корупції, а також запобігання спробам їх створити. Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки адресується як на діяльність уповноважених осіб державних органів, так і органів місцевого самоврядування [8]. Зокрема зазначається, що причинами виникнення і поширення корупції є недостатній рівень доброчесності окремих осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, наявність у них широкого кола дискреційних повноважень, невідповідність рівня оплати праці таких осіб обсягу їх повноважень тощо. Разом з тим, такі причини, як нерівномірність соціально-економічного розвитку окремих регіонів, відсутність ефективного системного громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого

самоврядування, непрозорість прийняття рішень уповноваженими органами та особами в документі не окреслені. Тому про врахування кращого світового досвіду, в тому числі європейського, при розробці Національної антикорупційної стратегії на 2011-2015 роки говорити передчасно.

Національна антикорупційна стратегія реалізовується шляхом ухвалення Кабінетом Міністрів України Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки, яка містить перелік заходів, обсягів і джерел фінансування, очікуваних результатів, строків відповідальних виконавців передбачених заходів [9], а також передбачає залучення представників громадськості до проведення аналізу змісту та моніторингу стану виконання регіональних програм. Так, розпорядженням голови Житомирської облдержадміністрації було схвалено Програму щодо запобігання і протидії корупції в області на 2013-2015 роки [10]. Зокрема, житомирською регіональною програмою передбачаються такі корисні, на наш погляд, положення, як забезпечення прозорості процедур та процесів закупівель за державні кошти, моніторинг ефективності використання коштів на регіональному рівні, залучення громадськості до здійснення контролю за використання державного майна, забезпечення прозорості процедури нормоутворення шляхом розміщення розпорядчих документів на власних офіційних веб-сайтах тощо. Водночас, зазначені акти суттєво не змінюють соціально-економічні передумови протидії виникнення корупції в державному управлінні регіональним розвитком, а спрямовані здебільшого на зменшення існуючого рівня корупції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження / керівник авт. кол. доц. І.О. Ревак. – Львів: ЛьвДУВС, 2011. – 220 с.
2. European Governance. A White Paper. 2001.
<http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/comm-initiatives/2001-european-governance-white-paper-com2001_0428_en.pdf>
3. Європейська регіональна політика: натхнення для країн, що не входять до ЄС? : Застосування принципів та обмін досвідом / Ред. Рафаель Гуле, Генеральний директорат Європейської комісії з питань регіональної політики. – Європейський Союз, Бельгія. – 2009. – 16 с.
4. Соціально-економічний розвиток регіонів України січень-квітень 2013 року. – Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. – 20 с.
[Електронний ресурс] Режим доступу:
<http://www.me.gov.ua/file/link/209992/file/sla.pdf>
5. Карпець С.Л. Світовий досвід управління регіональним розвитком // Вісник Житомирського державного технологічного університету, № 2 (44), 2008, С. 252-259
6. Gabriel, Mrs. Corruption crimes in relation to public procurement. Thematic Paper on Corruption. November 2012.
<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201212/20121204ATT57266/20121204ATT57266EN.pdf>>
7. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони. – 236 с.
[Електронний ресурс] Режим доступу:
<http://comeuroint.rada.gov.ua/komevoint/doccatalog/document?id=56219>
8. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки : Указ Президента України від 21.10.2011 № 1001/2011 // Офіційний вісник Президента України від 03.11.2011, №29, с.13, ст. 1139

9. Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2011. № 1240 // Урядовий кур'єр від 21.12.2011, № 238

10. Про схвалення Програми щодо запобігання і протидії корупції в області на 2013 - 2015 роки : Розпорядження голови Житомирської обласної державної адміністрації від 09.11.2012 № 393. – 20 с. [Електронний ресурс]
Режим доступу: <http://zhitomir-region.gov.ua/law/1916.doc>