

науково-практична конференція за міжнародною участю "Публічне управління: шляхи розвитку"(НАДУ 26.11. 2014)

О. В. Новіков

аспірант кафедри регіонального управління,

місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

тел.: 050 8444467

e-mail: rendalf@bigmir.net

**ВПЛИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ
УКРАЇНИ НА КОРУПЦІЮ**

Актуальність наукових досліджень децентралізації державного управління 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 децентралізації державного управління регіональним розвитком, зокрема її впливу на корупцію в органах регіонального управління, що є важливою частиною реформи антикорупційної політики України.

Цілком очевидно, що час для реальних прогресивних реформ у системі управління окремими регіонами та громадами настав. Ефективні реформи органів місцевої та регіональної влади – це одночасно і серйозний виклик, і важливий шанс, змарнувати який ми не маємо ні можливості, ні права. Звісно, жорстка централізація влади та тотальна корумпованість державного сектору суспільства поступово тягнула Україну в прірву тоталітаризму та олігархічно-кримінальної диктатури. А тому, 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 загальнодержавному, так і на регіональному та місцевому рівнях, гальмуючи будь-які реформи, спрямовані на зміни в системі державного управління, які мінімізують корупційну складову пострадянської управлінської системи перехідного періоду.

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. [1, с. 7]

В історії державного управління України децентралізація була офіційно закріплена як принцип управління ще у Конституції УНР від 29 квітня 1918 року, де зазначено, що «УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, дотримуючись принципу децентралізації». [2] Конституція України у статті 132 також містить положення, за яким «територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку...». [3] Однак на практиці таке поєднання виявилось доволі хитким і розбалансованим, а останнім часом принцип децентралізації державної влади набуває особливої актуальності.

У наукових дослідженнях децентралізації влади виділяють наступні її позитивні ефекти: зміцнення демократичних процедур, захист прав людини і громадянина, підвищення ефективності органів місцевої влади завдяки передачі повноважень на місця, удосконалення соціально-економічного розвитку. [4]

Певна 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 вища. І навпаки, практика показує, що бідні держави тяжіють до вищої централізації управління, що зумовлено 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. Так, на незначному впливі децентралізації влади на рівень корупції в управлінні на регіональному та місцевому рівнях наголошує Е. Сечкінер, яка на прикладі Туреччини стверджує, що у країнах, що розвиваються, спостерігається незначне зростання корупції за десятирічний період децентралізації. [5]

Водночас, аналіз європейського досвіду децентралізації 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». [6, 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. [7, с. 14]

Попри зазначені вище переваги децентралізація державного 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; монополізації регіонального управління місцевою фінансово-олігархічною елітою через створення та стабілізацію корупційних зв'язків з представниками управління територіальними громадами в межах регіону, 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. [8, с. 20-21].

Зазначимо, що Верховна Рада України ратифікувала Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування, вчинений 16 листопада 2009 року у м. Утрехті, [9] який істотно розширює права громадян, містить застереження проти корупції – хабарництва чи використання силових або примусових форм участі особи в суспільному житті місцевих громад, тобто зобов'язує сторону (країну-підписанта) запровадити відповідні умови та обмеження, які гарантуватимуть, що реалізація права участі громадянина не загрожує етичній доброчинності та прозорості здійснення функцій та повноважень місцевих влад.

Урядом України була розроблена та затверджена відповідним розпорядженням Кабінету Міністрів України «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» на засадах децентралізації. [10] 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.

З огляду на вище зазначене, можна зробити висновок, що сучасний стан державного управління регіональним розвитком характеризується нагальною потребою адекватної децентралізації та дерегуляції розвитку регіонів з урахуванням загальнодержавних інтересів та особливих потреб окремих територій України. 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. Незважаючи на контрарверсійні оцінки наслідків децентралізації публічної влади у перехідних країнах, вважаємо, що виважена політика та врахування негативного досвіду децентралізації в інших державах, матимуть позитивний вплив на мінімізацію корупції в управлінні регіональним розвитком України.

Список використаних джерел:

1. 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.
2. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) від 29.04.1918 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>
3. 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
4. Цурканова І. О. Сутність та особливості централізації та децентралізації органів влади в Україні / І. О. Цурканова // Наукові праці [Чорноморського

- державного університету імені Петра Могили]. Сер. : Політологія . — 2012. — Т. 197, Вип. 185. — С. 67-70. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Npchdupol_2012_197_185_15.pdf
5. 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
 6. 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
 7. 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.
 8. 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.
 9. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування : Закон України від 02.09.2014 // Голос України від 24.09.2014, № 182
 10. 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>