

**М. В. Співак**доктор політичних наук,  
доцент кафедри адміністративного права і процесу  
Національної академії внутрішніх справ

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ЯК ЗАСІБ ПОСИЛЕННЯ ДЕМОКРАТІЇ ТА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

*Статтю присвячено аналізу проблеми децентралізації влади в Україні як засобу посилення демократії та запобігання корупції. Показана актуальність запобігання корупційним проявам в органах місцевого самоврядування на основі світових рейтингів і статистики притягнення до відповідальності посадовців органів місцевого самоврядування. Наведений перелік посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків в органах місцевого самоврядування. Визначені кваліфікаційні вимоги і критерії до кандидатів на посади в органи місцевого самоврядування. Висвітлюється позиція експертів щодо подолання причин виникнення корупційних ризиків у діяльності органів місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** держава, корупція, органи місцевого самоврядування, децентралізація, запобігання корупційним проявам.

**Постановка проблеми.** В Україні за умов поглиблення соціально-політичної та фінансово-економічної криз корупція стала істотно впливати на функціонування окремих органів публічної влади та на зниження ефективності системи публічного управління загалом. Реформування системи запобігання і протидії корупційним правопорушенням, які вчинені посадовими особами місцевого самоврядування, є головним аспектом сучасної державної правової політики в Україні у контексті проведення децентралізації і посилення демократії.

**Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій** показує, що основні теоретичні проблеми подолання корупції в органах місцевого самоврядування, а також напрями роботи органів місцевого самоврядування в протидії злочинності висвітлили у своїх працях такі українські вчені, як: В. Бурбика, М. Бондаренко-Цимерман, С. Бортник, А. Іванова, В. Курило, О. Новіков, О. Шеремет.

У дисертаціях сучасників, наприклад А. Білецького, досліджено участь громадськості у запобіганні корупційним злочинам в Україні [1]; С. Задорожним розкритий механізм запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади [2]; Ю. Лавренюком розглянуто становлення публічного управління у сфері запобігання корупції в Україні [3]; О. Мусієнко опрацьовані адміністративно-правові заходи запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні [4].

Серед монографічних досліджень слід відзначити праці І. Басанцова, О. Зубарева «Корупція в Україні: сучасні реалії та ефективні засоби протидії» [5], І. Кушнарьова «Політична корупція: порівняльно-політологічна концептуалізація» [6], О. Лозинського «Психологія політичної корупції» [7], Д. Машлякевича «Стратегії запобігання і протидії корупції в Україні» [8], В. Настюк, В. Белєвцевої, О. Клок «Адміністративно-правові проблеми протидії корупції в Україні» [9].

**Метою статті** є висвітлення проблем реалізації антикорупційної політики в Україні, зокрема в органах місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** Децентралізація – це одна з реформ, яка має яскраво виражений проєвропейський характер. В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері. При цьому вона передбачає реформу не окремого сектору, а цілої низки елементів державного організму, спрямована на посилення ефективності місцевого самоврядування та створення повноцінного громадянського суспільства. Децентралізація може стати потужним антикорупційним інструментом, оскільки збільшує можливість контролю за публічними ресурсами через те, що вона зближує владу і людей.

Водночас Україна – серед лідерів за рівнем корупції (2017-2018): перше місце за версією EY Fraud Surveys. Погіршення позицій у рейтин-

гу глобалізації пов'язано з політико-правовим середовищем та його низькою здатністю впливати на глобальні процеси у світі [10]. Україна здобула 30 балів зі 100 можливих у дослідженні Transparency International «Індекс сприйняття корупції» (CPI) за 2017 р. і посіла 130-е місце (зі 180 країн). Це на 1 бал більше та на 1 позицію вище, ніж у 2016 р. (29 балів, 131-е місце зі 176 країн). Але в динаміці результати минулого року нижчі (1 бал проти 2), ніж у 2016 р. [11].

На офіційному порталі Національного агентства з питань запобігання корупції у розділі «Перелік посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків» визначені і посади в органах місцевого самоврядування. До них відносять: перших заступників, заступників міських (міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим, районного значення) голів, заступників сільських, селищних голів; заступників голів районних, районних у містах рад; секретарів міських (міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим, районного значення), сільських, селищних рад; керуючих справами виконавчих комітетів міських (міст – обласних центрів та міста Сімферополя, міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад; голів постійних комісій з питань бюджету обласних, Київської та Севастопольської міських рад (у разі коли вони працюють у раді на постійній основі) [12].

Прикро визнавати, але серед осіб, що обіймають посади в органах місцевого самоврядування, за даними МВС за перше півріччя 2018 р., найбільше корупційних порушень. Кількість осіб, стосовно яких кримінальні провадження закрито, – 23; з них: кримінальні провадження, досудове розслідування у яких здійснювалось слідчими органів прокуратури, – 11, МВС – 12; за відсутністю події, складу кримінального правопорушення чи недоведеністю обвинувачення – 1, у зв'язку з дійовим каяттям – 1, у зв'язку зі зміною обстановки – 3, у зв'язку з амністією – 4, із закінченням строків давності – 12, у зв'язку зі смертю – 1 [13].

У 2017 р. стосовно 332 осіб, що обіймають посади в органах місцевого самоврядування, співробітниками МВС було складено протоколи за порушення антикорупційного законодавства [14].

Сучасний стан реформування національного антикорупційного законодавства, прийняття антикорупційних програм і стратегій, створення Національного агентства з питань запобігання корупції 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.

Демократизації державного управління і боротьби з корупцією сприятиме децентралізація функцій і повноважень органів влади, посилення контролю зверху (по вертикалі) та знизу (від суспільства) за їх належною реалізацією. Для цього доцільно чітко визначити кваліфікаційні вимоги і критерії до кандидатів на посади у виконавчій гілці влади, здійснювати довгострокову кадрову політику та формувати кадровий резерв, запроваджувати введення конкурсних засад у порядок заміщення державних посад, встановлювати граничні терміни перебування на одній державній посаді і впорядкувати динаміку кар'єри, організувати постійну, відкритую й об'єктивну атестацію всіх управлінських кадрів та декларування доходів, створювати механізми підзвітності і підконтрольності діяльності посадових осіб будь-якого рангу, належно стимулювати результативне виконання посадових обов'язків, забезпечувати захист добросовісних державних службовців, які сумлінно виконують свої службові обов'язки і ведуть боротьбу з бюрократизмом та корупцією у виконавчих органах державної влади, рішуче очищувати держапарат від осіб, які запламували себе корупційними зв'язками.

Важливим аспектом у забезпеченні посилення демократії та запобіганні корупції є встановлення відповідальності органів місцевого самоврядування. Науковці стверджують, що відповідальність органів місцевого самоврядування має багатоаспектний характер. По-перше, відповідальність виступає як атрибут, властивість, ознака учасника управлінських відносин та проявляється у його здатності, можливості та обов'язку «відповідати», звітувати про свої діяння (дії чи бездіяльність) як вчинені (негативний аспект), так і ймовірні (позитивний аспект). По-друге, відповідальність відображає складний комплекс взаємозв'язків та відносин, що виникають у системі управління між її елемен-

тами та спрямовані на запобігання порушенням, їх усунення, врегулювання та відновлення належного функціонування системи. По-третє, відповідальність розглядається як процес, сукупність послідовних дій стосовно того елемента системи управління, внаслідок неефективної діяльності якого невиконання чи неналежного виконання ним своїх обов'язків, невідповідності його діянь встановленим нормам порушилося належне (нормальне) функціонування всієї системи або окремих її компонентів [15, с. 262].

Для подолання причин виникнення корупційних ризиків у діяльності органів місцевого самоврядування швейцарські й українські фахівці пропонують низку рішень, виконання яких дасть можливість значно зменшити корупційні прояви. Передусім це забезпечення доступності інформації про відповідний орган місцевого самоврядування (його функції, повноваження, правовий статус кожної посадової особи, а також уся інша важлива інформація); встановлення розумних термінів з надання відповідних послуг, опрацювання звернень громадян, а також виконання інших завдань [16, с. 47–51]; посилення функції внутрішнього контролю в органах місцевого самоврядування; збільшення прозорості процедур у процесі надання адміністративних послуг; інформування громадян; дотримання загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [16, с. 52–59]; мінімізація особистого спілкування під час отримання послуг (запровадження системи технічного спілкування через мережу Інтернет) [16, с. 62].

С. Гриневецький стверджує, що на тлі поглиблення економічної кризи та політичної нестабільності, зростання безробіття деякі чинники, що спричиняють корупцію, тільки посилюються. Серед них основними є: бідність основної маси населення, надмірне розшарування суспільства; неоднозначне ставлення суспільства до такого явища, як корупція; низька якість законодавства, яка створює правові колізії і дозволяє неоднозначні трактовки, регулювання значного кола питань підзаконними нормативно-правовими актами; часта зміна чиновницького апарату за політичними причинами, «квотний принцип» у зайнятті посад, політична корупція і як результат корупція звичайна; надмірна зарегульованість підприємницької діяльності, недосконала податкова система, можливість отримання прибутку переважно шляхом наближення до влади; неефективна правоохоронна та судова

системи; невідповідність рівня оплати праці осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, обсягу їх повноважень [17].

На думку А. Редько, для подолання корумпованих схем, які використовуються в органах місцевого самоврядування, необхідно виявити чинники, що сприяють корупційним проявам і підготувати пропозиції щодо їх усунення, вдосконалити в національних законодавчих актах принципи запобігання і протидії корупції та порядок відшкодування завданої внаслідок вчинення корупційних правопорушень шкоди; поновити порушені права, свободи чи інтереси фізичних осіб, права чи інтереси юридичних осіб, інтереси держави, а також створити необхідні умови для встановленої відповідальності юридичних осіб за вчинення ними або їхніми уповноваженими особами корупційних правопорушень; розробляти дієві механізми порядку притягнення їх до відповідальності; законодавчо врегулювати процедуру оприлюднення в засобах масової інформації даних про факти притягнення до відповідальності, які визнані в судовому порядку винними у вчиненні корупційних правопорушень, з тим, щоб вони зазнавали громадського осуду за ці дії; забезпечити правові, інституційні, ідеологічні та інші необхідні умови для формування атмосфери професійної доброчесності; законодавчо слід закріпити більш високі вимоги до порядку добору кандидатів на посади державних службовців і власне до кандидатур [18, с. 47].

Із вказаного переліку випливає, що саме запобігання корупції через низку встановлених законодавством механізмів, зокрема в активній співпраці із громадськістю, є пріоритетним підходом у питанні подолання корупції.

М. Бондаренко-Цимерман рекомендує органам влади власні розроблені чіткі рекомендації щодо протидії корупції та здійснення антикорупційного контролю для керівників органів місцевого самоврядування: спостереження за поведінкою, службовими контактами державних службовців тощо; періодичне вивчення документів щодо діяльності державного службовця за певний період часу; визначення кола посадових осіб та громадян, з якими державний службовець з корисливих спонукань контактує в процесі роботи, встановлення осіб, з якими такі контакти здійснюються систематично; проведення співбесід з державним службовцем, його керівником, колегами з органу виконавчої влади

з певного кола питань; проведення планових перевірок діяльності державного службовця, оцінка законності та обґрунтованості його дій; аналіз даних оперативного, статистичного та інших видів обліку; моніторинг конкретних управлінських процедур, прийняття рішень, у зв'язку з якими найчастіше здійснюються корупційні правопорушення, поведінки посадових осіб, які відіграють певну роль у прийнятті таких рішень [19, с. 15].

**Висновки і пропозиції.** Під час дослідження визначено, що в Україні рівень корупції залишається незмінним, держава потрапляє у всі негативні світові рейтинги з її оцінки. Ситуацію розкривають і статистичні показники Міністерства внутрішніх справ. Незважаючи на досить значну кількість наукових доробок, перспективним напрямом подальшого наукового пошуку в цій сфері залишається проблема подолання причин виникнення корупційних ризиків у діяльності органів місцевого самоврядування.

Серед найбільших проблем у запобіганні та протидії корупції в органах місцевого самоврядування можна виділити такі: відсутність ефективних механізмів запобігання та протидії корупції; відсутність досліджень динаміки встановлення причин та умов, що сприяють вчиненню корупційних злочинів та правопорушень в органах місцевого самоврядування; недостатній рівень доброчесності посадовців; недосконалість адміністративних процедур; толерантність суспільства до проявів корупції, сприйняття корупції як засобу досягнення бажаного результату.

Нині відсутня стратегія посилення антикорупційного захисту новостворених громад, що включає в себе продовження комплексного впровадження антикорупційних інструментів, просвіту та активізацію членів громади та формування суспільної інфраструктури для забезпечення ефективного функціонування впроваджених інструментів, роботи з органами влади ОТГ для підвищення рівня доброчесності їх діяльності.

#### Список використаної літератури:

- Білецький А.В. Участь громадськості у запобіганні корупційним злочинам в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2018. 20 с.
- Задорожний С.А. Механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Івано-Франків. нац. техн. ун-т нафти і газу. Івано-Франківськ, 2017. 20 с.
- Лавренюк Ю.Ф. Становлення публічного управління у сфері запобігання корупції в Україні: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Львів. регіон. ін-т держ. упр. Львів, 2018. 20 с.
- Мусієнко О.П. Адміністративно-правові заходи запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Відкр. міжнар. ун-т розвитку людини «Україна». Київ, 2017. 22 с.
- Басанцов І.В. Корупція в Україні: сучасні реалії та ефективні засоби протидії: монографія / І.В. Басанцов, О.О. Зубарева. Суми: Сум. держ. ун-т, 2016. 179 с.
- Кушнар'єв І.В. Політична корупція: порівняльно-політологічна концептуалізація: монографія. Київ: б. в., 2018. 408 с.
- Лозинський О.М. Психологія політичної корупції: монографія. Нац. ун-т «Львів. політехніка». Вид. 2-ге, допов. Львів: Сполом, 2017. 368 с.
- Машлякевич Д.С. Стратегії запобігання і протидії корупції в Україні: монографія / Д.С. Машлякевич, О.М. Литвинов; Кримінол. асоц. України. Харків: 2016. с. 259.
- Настюк В.Я. Адміністративно-правові проблеми протидії корупції в Україні: монографія / В.Я. Настюк, В.В. Бєлєвцева, О.В. Клок; за заг. ред. проф. В.Я. Настюка. Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2017. 214 с.
- Україна у глобальних рейтингах 2017–2018 років. 06.03.2018. Незалежна асоціація банків України. URL: <https://nabu.ua/ua/ukrayina-u-globalnih-reytingah-2017-2018.html>
- Індекс корупції CPI-2017. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2017>
- Перелік посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/perelik-posad-z-vysokym-ta-pidvyshchenym-rivnem-kor>
- Звіт про стан протидії корупції у I півріччі 2018 року. Статистика. / Міністерство внутрішніх справ. URL: [http://mvs.gov.ua/ua/pages/274\\_Statistika.htm](http://mvs.gov.ua/ua/pages/274_Statistika.htm)
- Звіт про стан протидії корупції за 2017 рік. Статистика. / Міністерство внутрішніх справ. URL: [http://mvs.gov.ua/ua/pages/274\\_Statistika.htm](http://mvs.gov.ua/ua/pages/274_Statistika.htm)
- Боднарчук О.Г. Теоретичні основи та адміністративно-правові механізми протидії корупції в Державній кримінально-виконавчій службі України: монографія. Київ: «Центр учбової літератури», 2016. 462 с.
- Банчук О. Запобігання і протидія корупції в органах місцевого самоврядування: практичний посібник. Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ: ТОВ «Софія-А». 2012. 88 с.

17. Гриневецький С.Р. Реформування державної служби в контексті децентралізації: проблеми і перспективи. URL: <http://prichernomorie.com.ua/odessa/articles/kolonka-avtora/2015-07-20/105>
18. Редько А.О. Протидія корупції у системі органів місцевого самоврядування. Європейські перспективи. 2014. № 4. С. 45–48.
19. Бондаренко-Цимерман М.С. Шляхи подолання корупції в органах місцевого самоврядування. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Серія: Державне управління. 2015. Т. 254, Вип. 242. С. 11–16.
- 

**Спивак М. В. Децентрализиция власти в Украине как средство усиления демократии и предотвращения коррупции**

*Статья посвящена анализу проблемы децентрализации власти в Украине как средству усиления демократии и предотвращения коррупции. Показана актуальность предотвращения коррупционных проявлений в органах местного самоуправления на основе мировых рейтингов и статистики привлечения к ответственности должностных лиц органов местного самоуправления. Приведен перечень должностей с высоким и повышенным уровнем коррупционных рисков в органах местного самоуправления. Определены квалификационные требования и критерии к кандидатам на должности в органы местного самоуправления. Освещается позиция экспертов по преодолению причин возникновения коррупционных рисков в деятельности органов местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** государство, коррупция, органы местного самоуправления, децентрализация, предотвращение коррупционных проявлений.

**Spivak M. V. The decentralization of power in Ukraine as a means of strengthening democracy and preventing corruption**

*The article is devoted to the analysis of the problem of decentralization of power in Ukraine as a means of strengthening democracy and preventing corruption. The urgency of the prevention of corruption in the bodies of local self-government is shown on the basis of world rankings and statistics of bringing to responsibility of officials of local self-government bodies. The list of positions with high and increased level of corruption risks in local self-government bodies is given. The qualification requirements and criteria for candidates for positions in local self-government bodies are determined. The position of experts on overcoming the causes of corruption risks in the activities of local self-government bodies is highlighted.*

**Key words:** state, corruption, bodies of local self-government, decentralization, prevention of corrupt manifestations.