

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ЯК ШЛЯХ ДО ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ:
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ****DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE AS WAYS TO OVERCOME CORRUPTION:
ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS**

**Ільченко О.В., к.ю.н. доцент,
доцент кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства
Сумський державний університет**

Статтю присвячено дослідженню реформування національного законодавства у сфері децентралізації органів державної влади в Україні. Децентралізація розглядається як один із дієвих засобів боротьби з корупцією в органах державної влади та місцевого самоврядування. Визначені можливі ризики впровадження децентралізації.

Згідно з міжнародними рейтингами в більшості економічно розвинених країн корупція має значно нижчий рівень, ніж у країнах з менш розвинутою економікою. Як зазначають міжнародні партнери, це досягається не тільки завдяки імперативним нормам та каральному апарату, а також завдяки застосуванню превентивних засобів у боротьбі з корупцією, а саме створенням умов, що унеможливають розвиток корупційних схем в органах державної влади та місцевого самоврядування. Україна стоїть на шляху реформ, направлених насамперед на боротьбу з корупцією, яка вже стала системним явищем у державі. За час існування незалежної України корупція набула безпрецедентних масштабів. І це попри те, що прийнято велику кількість антикорупційних нормативно-правових актів, створено спеціальні потужні правоохоронні та судові органи, такі як НАБУ, САП, антикорупційний суд, основним завданням яких є боротьба з корупцією.

Відсутність політичної волі в осіб, що займають особливо відповідальне становище в державі, прагнення до незаконного збагачення представників усіх гілок влади зводять нанівець боротьбу з корупцією та негативно впливає на зовнішньополітичний імідж України та її інвестиційний рейтинг.

Децентралізація органів влади в Україні є одним із дієвих засобів боротьби з корупцією та визнана міжнародними партнерами України однією з найпопулярніших та успішніших реформ в Україні. Децентралізація дає змогу громадськості здійснювати більш дієвий контроль над використанням фінансів на місцях та впливати на прийняття рішень, що значно ускладнює створення та функціонування корупційних схем. Органи місцевого самоврядування отримали повноваження, які раніше належали центральним органам влади, та мають можливість розвивати свої регіони самостійно.

Ключові слова: децентралізація, влада, органи місцевого самоврядування, об'єднані територіальні громади, корупція, реформа, громадянське суспільство.

The article deals with the study of reforming national legislation in the field of decentralization of public authorities in Ukraine. Decentralization is viewed as one of the effective means of combating corruption in public authorities and local self-government. Possible risks of decentralization implementation have been identified.

According to international rankings, most economically developed countries have significantly lower levels of corruption than countries with less developed economies. As noted by international partners, this is achieved not only due to imperative norms and the punitive apparatus but also due to the use of preventive measures in the fight against corruption, namely, the creation of conditions that exclude the development of corruption schemes in public authorities and local self-government. Ukraine is on the path of reforms aimed primarily at combating corruption, which has already become a systemic phenomenon in the state. During the existence of Ukraine as an independent state, corruption has acquired an unprecedented scale. This occurs despite the fact that a large number of anti-corruption regulatory legal acts have been adopted, special powerful law enforcement and judicial agencies have been created such as National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, anti-corruption court, the main task of which is to fight corruption.

The lack of political will among persons holding a particularly responsible position in the state, the desire for illegal enrichment of representatives of all branches of government negates the fight against corruption, and negatively affects the foreign policy image of Ukraine and its investment rating.

Decentralization of government in Ukraine is one of the effective means of combating corruption and is recognized by Ukraine's international partners as one of the most popular and successful reforms in Ukraine. Decentralization allows the public to exercise more effective control over the use of finances at the local level and to influence decision-making, which greatly complicates the establishment and operation of corruption schemes. Local governments have been given powers that previously belonged to the central government and have the opportunity to develop their regions independently.

Key words: decentralization, local governments, united territorial communities, corruption, reform, civil society.

Впродовж довгого часу корупція залишається однією з найбільших проблем України та є темою для постійних дебатів як для української, так і для міжнародної спільноти. В Індексі сприйняття корупції (ІСК), що укладається глобальною антикорупційною організацією Transparency International і базується на оцінках підприємств та аналітиків, за підсумками 2019 року наша країна посіла 126-ту сходинку в переліку зі 180 країн світу. Уперше з 2014 року Україна погіршила свої показники у світовому «Індексі сприйняття корупції» [1].

Саме корупція, за даними численних аналітичних звітів та опитувань, є найбільшою проблемою як для іноземного, так і для вітчизняного бізнесу. Очевидні проблеми, викликані високим рівнем хабарництва та зловживання, – руйнація системи цінностей суспільства, тотальна недовіра до органів державної влади, що врешті-решт призводить до негативних економічних наслідків, збільшуючи нерівність та уповільнюючи зростання доходів населення [2].

Відсутність політичної волі у політичних та бізнесових еліт держави, прагнення до незаконного збагачення представників середньої та нижчої ланки органів виконавчої влади зводять нанівець боротьбу з корупцією та негативно впливає на зовнішньополітичний імідж України та її інвестиційний рейтинг.

Метою статті є визначення децентралізації влади як дієвого способу боротьби з корупцією в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування України, а також визначення ймовірних ризиків її впровадження.

Питання, пов'язані з впровадженням антикорупційних заходів, були предметом наукових досліджень багатьох науковців, зокрема: С.О. Кравченка, С.С. Серьогіна, С.М. Альфорова, І.А. Артеменка, І.С. Бачинської, В.О. Беліка, В.Д. Гвоздецького, Н.В. Грицяк, Є.В. Невмержицького, М.І. Хавронюка та ін.

Однак, незважаючи на досить велику кількість наукових праць у сфері протидії корупції, прийняття вели-

кої кількості антикорупційних нормативно-правових актів, створення потужних спеціальних правоохоронних та судових органів, таких як НАБУ, САП, антикорупційний суд, питання корупції в Україні, на жаль, не стало менш актуальним.

Як зазначає А. Волошенко, системну корупцію неможливо знищити лише каральними засобами, не менш важливою є законодавчо-превентивна діяльність. На жаль, новостворені спеціалізовані антикорупційні органи не борються з першопричинами цього явища, а в кращому випадку протидіють наслідкам корупційного розгулу в країні. Тому органічне поєднання систем запобігання та ефективної протидії системній корупції на основі утвердження в країні антикорупційних регуляторів і технологій врешті-решт змусить діяти не за тінюваними схемами і корупційними пріоритетами, а насамперед і за законодавчо визначеними правилами [3].

Регуляторні антикорупційні імперативи ефективні лише тоді, коли вони враховують наявні об'єктивності, базуються на політичній волі глави держави та викликають довіру широкого загалу, тобто відображають базові державні й суспільні інтереси та пріоритети і, що найважливіше, спрацьовують на випередження. У цьому сенсі слід сприймати категорії «запобігання» і «протидія». Очевидно, що впродовж існування України як незалежної держави корупція набула безпрецедентних масштабів і натеper є системною. І це попри прийняття цілої низки різних нормативно-правових актів вищої юридичної сили (законів) антикорупційного напрямку, а також президентських антикорупційних указів та офіційних постанов виконавчої влади, які фактично не виконувалися [3].

На думку В. Дубровського та Джона Лаф, поки що успіху вдалося досягти радше в обмеженні можливостей для корупції, аніж у притягненні корумпованих посадовців до відповідальності. За фактом, на нинішньому етапі системного розвитку України набагато простішим та ефективнішим способом боротьби з корупцією є обмеження можливостей для втілення в життя шахрайських схем, аніж покарання корупціонерів.

Українські реформатори та міжнародні партнери повинні зосередитися радше на запобіганні корупції, аніж на покаранні корумпованих чиновників. Запобігання і покарання слід розглядати як засіб системних перетворень, що мають на меті зміну соціального порядку, причому, на нашу думку, покарання є важливим, однак другорядним елементом, спрямованим здебільшого на запобігання зловживанням у майбутньому [4].

Надзвичайно важливо, щоб громадянське суспільство та міжнародні партнери й надалі пильно стежили за звуженням кола можливостей для існування давніх корупційних схем, що впродовж двадцяти років підривали розвиток України.

Зниження рівня корупції навряд чи вдасться досягти за допомогою самих лише каральних заходів хоча б тому, що запровадження жорсткіших антикорупційних норм може бути зведене нанівець через їхню вибіркоче дотримання [4].

Одним із дієвих превентивних засобів боротьби з корупцією є децентралізація органів державної влади, яка значно звужує можливості розвитку та функціонування корупційних схем.

Протягом тривалого часу постає питання, як подолати корупцію – це важливо для європейських підприємств, які готові інвестувати в Україну. Децентралізація дає можливість контролювати і впливати на прийняття рішення. Важливо, що такі рішення приймаються на місцях. Органи місцевого самоврядування здобули можливість розвивати територію. Тому реформа децентралізації європейські партнери оцінюють як найуспішнішу в Україні [5].

Децентралізація – це процес передачі частини функцій та повноважень центральних органів влади органам

місцевого самоврядування, тобто процес розширення та зміцнення прав і повноважень територіальних громад з одночасним звуженням прав і повноважень відповідного центру. Децентралізація може розглядатись як цілеспрямований процес розширення повноважень органів місцевого самоврядування з метою:

- оптимізації і підвищення ефективності управління суспільно важливими справами;
- своєчасного та якісного надання всіх необхідних послуг громадянам у повному обсязі;
- найповнішої реалізації місцевих інтересів;
- створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, за якої питання місцевого значення вирішуються представниками не центрального уряду, а територіальної громади [6].

Якщо громадяни сплачують податки за надання місцевих послуг, то вони активніше наполягатимуть на їхній високій якості й вимагатимуть від чиновників регулярно звітувати про свої дії. Зі схожих позицій виступають прихильники неоліберальних економічних реформ, на думку яких децентралізація робить державне управління ефективнішим, мобілізує додаткові державні ресурси та покращує процес прийняття рішень у бюджетній сфері. Вона розглядається як важливий інструмент для ревізії старих стратегій розвитку, котрі призвели до низьких показників економічного зростання та високого рівня корупції у сфері надання державних послуг. Очевидно, що ефективна демократична держава конче потребує активної участі громадян у місцевому самоврядуванні. Якщо вони мають можливість такої участі, то змушують представників місцевої влади краще реагувати на їхні вимоги й ефективніше розв'язувати місцеві проблеми. Якщо останні не здатні впоратися з цими завданнями, то мешканці можуть висловити їм недовіру та домогтися відсторонення від ведення місцевих справ. Водночас такий вид участі є ефективною школою демократії, позаяк дає можливість здобувати навички ведення дискусій та дотримання правил, які сприяють розв'язанню конфліктів у демократичних системах.

Більше того, державні службовці змушені орієнтувати свою поведінку на надання якісних послуг, побоюючись громадського невдоволення та скарг від незадоволених «клієнтів». Корупція також є більш видимою на місцевому рівні, й, відповідно, її легше контролювати. У результаті фіскальної децентралізації зростає ефективність надання послуг, бо вони фінансуватимуться вже за рахунок місцевих податків і зборів. Отже, завдання поліпшення управління полягає в посиленні інститутів місцевого самоврядування, забезпеченні чиновників місцевих органів влади більшими можливостями для виконання нових обов'язків і розвитку механізмів підвищення ефективності їхньої діяльності, посилення підзвітності [6].

Мета реформи децентралізації – формування ефективного місцевого самоврядування і територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Реформа передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед виборцями – за ефективність своєї роботи, а перед державою – за її законність.

Тривала відсутність політичної волі для проведення повноцінної децентралізації в державному управлінні стала однією з причин посилення сепаратистських рухів на сході країни. Наслідками політики тотальної централізації влади в Україні стали:

- істотна залежність територій від центру;
- низький рівень інвестиційної привабливості територій;
- інфраструктурно, фінансово та кадрово слабкі громади;

- деградація сільської місцевості;
- складна демографічна ситуація;
- низька якість надання публічних послуг;
- низький рівень довіри до влади;
- високий рівень корупції;
- низька ефективність управлінських рішень [7].

Як зазначає Георг Мільбрадт – спеціальний посол Німеччини з питань децентралізації, досвід багатьох країн показує, що урядування стає кращим, коли в країні децентралізуються функції, з якими можна впоратися на місцевому рівні. На його думку, варто організувати на місцях систему охорони здоров'я, школи, зберігання відходів. Громадяни можуть на це впливати. Громади, які нині мають владу, які обрали нових мерів, працюють ефективніше, демократичніше, ніж стара система [8].

Якщо здійснюється децентралізація використання грошей, також децентралізується можливість корупції. Набагато легше знайти корупцію на місцевому рівні, аніж на національному, де треба мати справу з «великими хлопцями». Децентралізація не повністю знищить корупцію, але так краще контролювати і боротися з нею.

Міжнародний досвід доводить, що децентралізовані країни мають менше корупції на місцевому рівні, ніж на національному.

В Україні є чудовий інструмент для боротьби з корупцією, який називається ProZorro, тому що ця система дуже прозора і дає можливість бачити, як витрачаються гроші [8].

М. Бризіцький вважає, що ризиком, який може бути пов'язаний з децентралізацією, є корупція. Наближеність представників влади до локальних груп інтересів, неформальність відносин, залежність службовців від політиків, велика дискреція у прийнятті рішень, відсутність або

слабкість місцевих засобів масової інформації можуть бути чинниками, що сприяють поширенню корупції на субнаціональному рівні. Хоча емпіричні дослідження стверджують про негативний зв'язок між децентралізацією та корупцією: зіставивши відповідні індекси 59 країн, дослідники встановили, що чим більша частка місцевих видатків у сукупному бюджеті, тим нижчим є рівень корупції. Для України такі висновки дуже обнадійливі.

Децентралізація влади та відповідна реформа не є панацеєю від усіх хвороб, а за найгіршого сценарію може бути навіть шкідливою для економічного розвитку, соціальної справедливості, макроекономічної стабільності чи боротьби з корупцією. Однак усвідомлення властивих їй ризиків, створення запобіжників і належний контроль дозволять не тільки скористатися всіма перевагами нової організації публічної влади в державі, а й створити необхідний фундамент для реформ в інших сферах [9].

Отже, незважаючи на існуючі ризики, варто визнати, що децентралізація органів виконавчої влади в Україні є одним із дієвих та успішних засобів боротьби з корупцією. Посилення інститутів місцевого самоврядування надасть чиновникам місцевих органів влади більше можливостей для здійснення контролю за використанням коштів на місцях, посприє посиленню підзвітності, що позитивно вплине на запобігання корупції, адже на місцевому рівні вона є більш видимою, і тому її легше контролювати. Надзвичайно важливим у боротьбі з корупцією є здійснення контролю громадянського суспільства за діяльністю органів місцевого самоврядування, адже це зменшить коло можливостей для реалізації корупційних схем, що впродовж усього існування нашої держави підтримували її розвиток.

ЛІТЕРАТУРА

1. Transparency International. Індекс сприйняття корупції. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2019/> (дата звернення: 15.07.2020).
2. Урядовий портал. Реформа децентралізації. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/verhovenstvo-prava-ta-borotba-z-koruptsiyeu/borotba-z-koruptsiyeu> (дата звернення: 15.07.2020).
3. Волошенко А., Ковальчук Т. Системна корупція: основні різновиди та державні імперативи запобігання і протидії. *Банківська справа*. 2018. № 3. С. 49–59.
4. Дубровський В., Джон Лаф. Реанімаційний пакет реформ. Україна має зосередитися на запобіганні корупції, а не покаранні – Великий антикорупційний аналіз. URL: <https://rpr.org.ua/news/ukrajina-maje-zoseredytysya-na-zapobihanni-koruptsiji-a-ne-pokaranni-velykij-antikoruptsijnij-analiz/> (дата звернення: 15.07.2020).
5. Децентралізація дає можливості. Подолання корупції, розподіл повноважень, приєднання до міст і майбутнє районів. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9062?page=4> (дата звернення: 15.07.2020).
6. Кресіна І. Вплив децентралізації на ефективність публічної влади. *Віче*. 2015. № 12. С. 11–13
7. Урядовий портал. Реформа децентралізації. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi> (дата звернення: 15.07.2020).
8. Hromadske. Децентралізовані країни мають менше корупції на місцях – спецпосланець Меркель з реформ в Україні. URL: <https://hromadske.ua/posts/decentralizovani-krajini-mayut-menshe-korupcii-na-miscyah-sпецposlannik-merkel-z-reform-v-ukrajini> (дата звернення: 15.07.2020).
9. Бризіцький Максим. Децентралізація дає можливості. Ризики децентралізації. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/columns/11589> (дата звернення: 15.07.2020).