

Чебан Олександр Іванович,

к.держ.упр., доц.,

доцент кафедри регіональної політики та публічного адміністрування,

ОРІДУ НАДУ, м. Одеса

ORCID 0000-0002-4087-0698

УДК 351.7

doi: 10.34213/db.21.01.13

ДЕТЕРМІНАЦІЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВОГО РІВНЯ

Феномен корупції у діяльності органів публічного управління розглянуто за допомогою детермінації як методологічного підходу дослідження цього складного явища. Даний підхід дозволив виділити суб'єктивні та об'єктивні фактори корупції. Ці фактори розглядаються у тісному взаємозв'язку обумовленості та причинності. Корупція в діяльності органів публічної влади на місцевому рівні розглядається як продовження корупції на вищому рівні та політичної корупції. Також корупція на місцевому рівні визначається як сукупність факторів особистої поведінки людини та зовнішнього впливу – “захоплення влади” місцевими групами інтересів тощо.

Ключові слова: корупція; детермінація; органи публічної влади.

Постановка проблеми. Розглядаючи проблему корупції необхідно зазначити, що сьогодні ефективне подолання корупційних проявів є найважливішим завданням на порядку денному в Україні. Успіх реформування всіх сфер суспільного життя має відповідну кореляцію з тим, як влада та активна частина українського суспільства будуть послідовно запроваджувати політику й конкретні заходи з протидії корупції. Часто корупцію в Україні пов'язують з її інституційним характером, тобто сама система неформальних контактів перетворилася на сталу традицію використання корупції у соціальних відносинах.

З іншого боку, корупція має прояви у відносинах держава – суспільство і виникає у діяльності публічних органів влади. В суспільному та науковому дискурсі щодо проявів корупції в рамках діяльності органів публічної влади

корупцію визначають як адміністративну. Наприклад, Світовий банк розглядає адміністративну (бюрократичну) корупцію як клановий або “кумівський капіталізм” і визначає це явище як “захоплення держави”. Адміністративна корупція передбачає використання хабарництва та фаворитизму для забезпечення певних економічних привілеїв та т.п. Також “захоплення держави” означає, що державу можна охарактеризувати як таку, що служить інтересам вузької групи бізнесменів та політиків, іноді пов’язаних із злочинними елементами. Навіть якщо ця група змінюється зі зміною влади, то більшість громадян все одно залишаються осторонь [6].

У дослідженнях корупції Світовий банк показує, що хоча адміністративна корупція є проблемою у всіх колишніх комуністичних державах, “захоплення держави” є особливо серйозною проблемою в країнах колишнього Радянського Союзу. У такій ситуації наближені фірми успішно працюють, мають високі темпи зростання основного капіталу, доходу і продуктивності праці, але при цьому загальне економічне зростання страждає.

Особливого значення набуває проблема корупції у діяльності органів місцевого самоврядування, адже вони забезпечують життєдіяльність громад та громадян на певній території. У наслідок реформи децентралізації органи місцевого самоврядування мають відповідні повноваження, які забезпеченні збільшеними ресурсами. Тому проблематика різноманітних проявів корупції на місцевому рівні набуває актуального значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розгляд корупції та явищ, пов’язаних з нею, створив широкий дискурс у суспільстві та наукових колах. Останнім часом даному питанню присвячено багато наукових публікацій в електронних засобах інформації на теренах Інтернету. Феномену корупції та пов’язаним з нею явищам присвятили свої праці багато дослідників у різних сферах наукового пізнання. Також треба взяти до уваги, що корупція більшою мірою має прояв у діяльності публічних органів влади та розглядається як злочин, що викликало багато досліджень у сфері права. Ми виділяємо праці наступних дослідників, які пов’язали свої дослідження з проблематикою

корупції у діяльності органів публічної влади: В. Авер'янов, В. Бакуменко, С. Дубенко, М. Мельник, В. Мартиненко, Т. Мотренко, Н. Нижник, В. Олуйко, О. Прохоренко та багато ін. Визначенню явища корупції та її протидії присвятили свої праці Є. Беген, Л. Білинська, О. Бусол, М. Мельник, С. Серьогін, М. Флейчук та ін. Серед зарубіжних вчених відомі праці А. Елліотта, Дж. Ламбсдорфа, Карла Фрідріха, М. Джонстона. Основною характерною особливістю зазначених публікацій є те, що вони намагалися надати певну характеристику явищам пов'язаним з корупцією та її наслідкам, визначалися причини виникнення корупції у діяльності органів публічної влади та надавалися визначення корупції як явища.

Виділення невіршених раніше проблем. Віддаючи належне дослідженням і працям вчених, ми пропонуємо певний методологічний підхід, за допомогою якого можна визначати корупцію у діяльності органів місцевого самоврядування. Детермінізм, як частина філософського вчення, певний принцип пізнання дійсності дозволяє розглянути феномен корупції у взаємозв'язку об'єктивних причино-наслідкових зав'язків (закономірностей) та умов її виникнення (певної суб'єктивності). Детермінація як методологічний підхід дозволяє визначати місце явища у загальній картині світу використовуючи певні параметри, індивідуальну характеристику, що дозволяє створити відповідну класифікацію та визначити місце за допомогою співставлення з іншими аналогічними одиницями.

Мета статті – розглянути феномен корупції та пов'язані з ним явища у діяльності органів публічного управління на місцевому рівні на сучасному етапі розвитку України; за допомогою детермінації, як методологічного підходу, – визначити фактори та процеси об'єктивної реальності, які впливають на корупцію і корупційні прояви у діяльності органів публічної влади на місцевому рівні.

Виклад основного матеріалу. Розгляд феномену корупції повинен включати й центральний рівень державного апарату й органи публічної влади на місцевому рівні. На наш погляд, виокремлення тільки вищого або

локального рівня при дослідженні цього явища є не коректним. Тому починаючи з вищого рівня зазначимо, що корупція на цьому рівні стосується поведінки високопосадовців та поведінки з боку провідних політиків. Оскільки ці люди, як правило, заможні й мають багато привілеїв, пов'язаних з високою посадою, їх корупційна поведінка не пояснюється низькою оплатою праці та необхідністю покриття витрат на підтримку своїх сімей. Натомість жадібність, бажання збагачення за рахунок суспільних ресурсів вважається головним мотивуючим фактором корупції. Разом з тим залишатися на посаді є також великою мотиваційною силою. Коли виборчі кампанії дорожчать, корупція пов'язана з фінансуванням виборчих кампаній є великою політичною проблемою в деяких країнах.

Необхідність розподіляти привілеї серед політичних союзників, колег та підлеглих, щоб вони були сприятливими, кооперативними та відданими – це ще один фактор. Більше того, в деяких спільнотах існують традиції та звичаї, згідно з якими майбутні політики повинні забезпечити істотний внесок у добробут людей у виборчих округах. Мова йде про те, що існують економічні, політичні, соціальні та культурні імперативи, які мотивують політиків і чиновників вищого рівня до пошуку та забезпеченні ренти за допомогою місцевих еліт.

Разом з тим треба розрізняти та розмежовувати добре організовану й хаотичну корупцію. В умовах добре організованої системи корупції представники бізнесу та груп інтересів мають добре уявлення, кого вони мають підкупити і скільки їм пропонувати, також вони відчують впевненість у отриманні переваги, за яку здійснюється виплата [13].

У добре організованій системі отримувачі хабарів добре розуміють ситуацію та передбачають вигоди, які вони можуть отримати від вигідних “угод” та постійного потоку доходу, що може бути встановлені коли підприємці та бізнес-фірми стануть процвітаючими з плином часу. Якщо є чітке розмежування повноважень, не має визначеності щодо результату підкупу. Більше того, між численними хабарниками щодо координації хабарів існує

недостатня координація, і один корупціонер не має поняття, за що інший корупціонер стягує хабарі. Отже створюються умови сплати за “послуги”, які бізнесмени можуть вважати надмірними та необґрунтованими.

На противагу цьому хаотична корупція спричиняє багато клопоту та невпевненості у здійсненні корупції, що є великим плюсом. В умовах хаотичної корупції багато конфліктів та існує невпевненість кому і скільки потрібно сплачувати. У такому заплутаному стані справ бізнесмени платять хабарі багатьом чиновникам без впевненості, що з них у майбутньому не будуть вимагати хабарі інші чиновники.

Хаотичну та добре організовану корупцію ми пов'язуємо з способом існування людей, а саме антагоністичними просоціальним та проіндивідуальним способом існування. Тобто корупція обумовлюється симбіозом природного та соціального життя, цей феномен за своєю сутністю є, з одного боку, соціально обумовленим, а, з іншого – обумовленим природою людини. Людина визначаючи пріоритетні моделі існування, діє в рамках “первинного (некритичного) контексту” поведінки, який визначає придатність того чи іншого способу існування. В рамках “вторинного (критичного) контексту” поведінки людської істоти, придатність існування людини піддається критиці індивіда. Первинний контекст є домінуючим, де людина поводить так, як продиктовано зовнішнім впливом, але його часто буває недостатньо (людина може відхиляти цей вплив на поведінку). Водночас вторинний контекст часто коригується “третинним контекстом” або ситуаційним контекстом [3].

Повертаючись до публічного управління зазначимо, що в цілому управлінські моделі в публічному управлінні у більшості країн засновані на раціонально-бюрократичній моделі, що поширенні в європейських країнах. Різноманітність цих моделей та бюрократичного укладу є відображенням відповідного суспільства. Це є також відображенням того, як змінилися поняття раціонально-правових принципів. Контроль над публічними органами влади, встановлений сьогодні, був би неможливим без розвитку в кінці XIX ст.

державної відповідальності перед широкими представницькими законодавчими органами [1].

Разом з тим Хантінгтон зазначає, що корупція не є характеристикою слаборозвинених суспільств, а є наслідком їх швидкої модернізації, яка вносить нормативну плутанину в той час, коли нові економічні еліти шукають впливу в політичній сфері. Поступово корупція, розтрата та хабарництво входять у систему та підточують встановлені бюрократичні порядки та норми. Отже, залучення до уряду країни професіоналів через децентралізацію може пом'якшити ці проблеми. Оскільки в децентралізованих системах багато зацікавлених сторін бажають знати “як йдуть справи”, стає значно складніше проводити корупційні угоди. Також соціальний тиск створює умови, коли місцеві чиновники будуть менш схильні до зловживань та обману людей, що мешкають поруч [11].

Дослідники стверджують, що федеральна державна структура сприяє більш чесному та ефективному уряду, забезпечуючи конкуренцію між рішеннями суб'єктів федерації. Конкуренція між рівнями влади призведе до меншої корупції, пов'язаної з наданням державних послуг, за які чиновники можуть вимагати відповідного хабара [18].

Також існує думка, що децентралізовані політичні системи є більш корумпованими, оскільки потенційний корупціонер повинен впливати лише на частину уряду тому, що в роздробленій системі є менше централізованих сил і відомств для забезпечення законності. Так, Дж. Манор зазначає, що децентралізація сприяє збільшенні кількості осіб, причетних до корупційних дій, хоча це не означає, що загальна кількість коштів, що вилучаються корупційними діями, збільшується. Наприклад, фіскальні адміністрації багатьох місцевих органів влади є дуже корумпованими, частково через надмірний ступінь дискреційних фіскальних повноважень місцевих чиновників та слабкий моніторинг зверху або його відсутності [14].

Д. Трейсман зауважує, що федеральні держави є більш корумпованими, ніж унітарні. Він пов'язує це із проблемою колективних дій напівавтономних

чиновників центральних органів влади та чиновників субнаціонального рівня, які вирішують який потрібно отримати хабар з підприємців, якщо обидва рівні мають право регуляції. Ймовірний результат – встановлення вимог до хабарів, які в кінцевому підсумку вимушують багатьох приватних акторів піти з ринку. Іншими словами, конкуренція між автономними рівнями влади за отримання хабарів призводить до “зависання” громад. На противагу цьому, в унітарних державах в умовах більш ефективної ієрархії контролю дозволяє центральним органам влади обмежувати поведінку чиновників на місцевому рівні. Робиться висновок, що слід проявити обережність при децентралізації політичної влади у бідних країнах, схильних до корупції [16].

Разом з тим А. Шлейфер та Р. Вісний припускають, що держави з дуже централізованою інституційною структурою можуть менше постраждати від згубних наслідків корупції, ніж децентралізовані країни з посереднім рівнем інституціональної централізації [15].

Звертаючись до світового досвіду, зазначимо, що в останні десятиліття реформи децентралізації стали ключовим напрямом політики, що стосуються змін у більшості управлінських та інституційних рамках, які пропонуються Європейським Союзом та Світовим банком. Прихильники такого підходу стверджують, що децентралізація допомагає покращити рівень управління, роблячи владу більш відкритою та відповідальною. Крім того, останні дослідження вказують на позитивні наслідки конкуренції між децентралізованими органами місцевого самоврядування, які конкурують один з одним за залучення приватних інвестицій, на відміну від очікування на державні трансферти від центрального уряду [19].

Фактично, децентралізація означала не стільки реалізацію влади, а те, щоб адміністративні функції були зміщені до нижчих рівнів, а місцеві органи управління або адміністративні підрозділи були посилені на основі того, що вони найкраще знають, як адмініструвати та керувати місцевими справами. Як результат, органи місцевого самоврядування відіграють важливу роль в економічному та соціальному розвитку та несуть відповідальність за надання

державних послуг, збір податків тощо. Однак, з іншого боку, існує ризик, що розширені повноваження може призвести до марного розподілу ресурсів та державного захоплення, особливо якщо інституційна спроможність є слабкою.

Децентралізація також є важливою складовою процесу інтеграції в ЄС. Європейська Комісія є рішучим прихильником розширених повноважень місцевих органів влади і закликає до поступового розширення повноважень та зробити їх більш відповідальними [9].

Багаторівневе врядування в ЄС робить корупцію на місцевих рівнях часто більш помітною й все більш поширеною через безпосередню взаємодію громадян та державних службовців. Але існує думка, що “близькість місцевих органів влади може спонукати громадян брати участь у громадському житті та здійснювати більший вплив на місцевих чиновників – що може допомогти зменшити корупцію та покращити відповідальність”. Підзвітність, отримана завдяки такій тіснішій співпраці, може підвищити легітимність органів місцевого самоврядування.

З децентралізацією влади якість місцевого управління стало вирішальним, включаючи його етичний вимір. Тому, окрім введення кримінально-правових положень проти корупції, на європейському рівні просуваються етичні стандарти, що є загальними для всіх місцевих і регіональних виборних представників. Це питання стосується як зниження ризику корупції, так і підвищення довіри громадськості до місцевих і регіональних політиків.

Європейський кодекс поведінки, який стосується всіх посадових осіб місцевого і регіонального рівня управління, приймає до уваги нові проблеми, що стоять перед місцевою владою і ґрунтується на трьох спостереженнях: необхідність розширити сферу його застосування всіх осіб, які беруть участь у наданні державних послуг; використання можливостей, що набуваються з цифровізацією державних послуг, для більшої прозорості при повазі приватних даних; і необхідність де-факто захисту інформаторів від корупції [4].

Децентралізація розглядається як певна політика щодо зменшення

корупції, але велика кількість корупційних проявів відбувається саме на місцевому рівні. Отже під питанням залишається невизначеність того, що локалізовані форми правління будуть менш корумпованими. Дослідники часто припускають, що більша децентралізація та передача повноважень органам місцевого самоврядування призведе до зниження рівня корупції на місцевому рівні оскільки, у міру збільшення прозорості розподілу ресурсів різноманітні можливості для реалізації корупційної практики поступово зменшуються [7].

Дійсно, існує дуже багато причин вважати, що успішний процес децентралізації призведе до більш прозорого та відповідального прийняття політичних рішень і, зрештою, до менш корумпованого суспільства. В контексті України цей оптимістичний погляд є відносно слушним, враховуючи те, що згідно соціологічних опитувань останніми роками українці послідовно прагнуть довіряти своїм місцевим установам та владі набагато більше, ніж своїм національним інститутам, таким як парламент. Так, в опитуванні, проведеному у 2018 р., 62,1 % респондентів заявляли, що “взагалі не мають довіри” до Верховної Ради, а 57,8 % – не мають довіри до Президента або його адміністрації. З іншого боку, показник для обласної влади становив 39,7 %, а для місцевих органів влади – 34,4 % (нижче обласного рівня). З цього погляду передача відповідальності та фінансових ресурсів органам місцевого самоврядування потягне за собою доручення цих ресурсів відповідним посадовим особам, яким відносно найбільше довіряє українська громадськість, тобто децентралізація теоретично повинна бути перспективою для зменшення корупції на місцевому рівні в Україні [12].

Органи місцевого самоврядування особливо вразливі щодо захоплення групами, які використовують неформальні або патріомональні відносини для впливу на осіб, що приймають рішення та зменшувати відповідальність. Крім того, владні взаємовідносини, що склалися на національному рівні можуть бути спроектовані на місцевий рівень. У такому разі місцеві чиновники не схильні вважати себе відповідальними перед місцевими громадами, натомість більше переймаються тим як їх оцінюють лідери національного рівня. “Захоплення”

ресурсів може призвести до дискримінації щодо конкретних громад населених пунктів та регіонів в цілому лідери яких не є “підконтрольними”.

Особливе місце у поширенні корупції займає захоплення публічної політики спеціальними інтересами еліт, що призводить до розширення нерівності. Політики (депутати місцевих рад) які “захоплені” групами інтересів або місцевою елітою приносять користь виключно вузькому колу осіб за рахунок суспільних інтересів. Отже, одним із напрямків попередження корупції є політика та практика щодо забезпечення незалежності депутатів місцевих рад.

Нещодавній звіт ПРООН, який вивчав цілісність та всеосяжність демократичного процесу в Україні, дійшов висновку, що політичні рішення на місцевому рівні в Україні дуже часто визначаються за закритими дверима та в інтересах місцевих меценатів, які виступають владними посередниками, підтримуючи політичні кампанії своїх призначенців в обмін на вигідні урядові договори та сприятливе ставлення з боку місцевих органів влади. У доповіді йдеться: “Депутатам/кам місцевих рад досі дуже важко протистояти корупційним діям або рішенням, що пропонуються покровителями політичних партій, до яких вони належать. Місцеві депутат/ки, які намагаються зробити це, стикаються з ризиком бути виключеними з процесів прийняття рішень, відстороненими від ресурсів або виключеними з партій” [5].

Особливе місце займає контроль за фінансами. Передача фінансів з гори на місця через відповідні адміністративні рівні, як й розпорощення повноважень, збільшує кількість суб’єктів, що контролюють публічні фінанси. Зрозуміло, що таке становище збільшує потенціал для шахрайства з бюджетом через розтрату або махінації.

Наступним корупційним ризиком може бути відносини між місцевими чиновниками та підрядниками. Відносна близькість до зацікавлених сторін дозволяє посилити взаємодію та діалог між місцевими чиновниками та бізнесом, але це також може перешкодити справедливим процедурам закупівель. На місцевому ринку послуг, зазвичай, присутня менша кількість дрібних підприємств при укладанні угод з якими може виникнути суттєвий

конфлікт інтересів. Часто перевага може надаватися прихильникам політичних кандидатів.

Також дуже вразливим щодо корупції є управління земельними ресурсами. На місцевому рівні формується одна максимум дві групи, що володіють достатніми коштами для придбання “перспективних” земельних ділянок та об’єктів. Тут також треба згадати муніципальну власність та укладання договорів на будівництво.

Але треба зазначити, що органи місцевого самоврядування та громади в цілому конкурують за інвесторів, що сприяє відповідному ставленню до інвесторів та поширенню ухилення від податків та нехтуванням встановлених норм (екологія, будівництво тощо). Отже така “взаємодія” органів місцевого самоврядування та місцевого або регіонального бізнесу призводить до перекосів у розвитку громад та економіки держави в цілому.

Наступний фактор, що сприяє корупції на місцевому рівні, це те, що органи місцевого самоврядування обмежені в матеріальних та людських ресурсах, що перешкоджає ефективному саморегулюванню. На відміну від центральних або регіональних органів у органів місцевого самоврядування часто не вистачає організаційної спроможності, а персонал отримує низьку заробітну платню. Такий стан речей може стимулювати дрібну корупцію як спосіб для поповнення власних доходів чиновників.

Розмах корупції на місцевому рівні може бути посилений відносною відсутністю ефективних стримувань і противаг, оскільки діяльність місцевих органів влади зазвичай піддається меншому моніторингу з боку аудиторських органів та засобів масової інформації.

Дослідники політики та корупції усвідомлюють необхідність деталізувати ознаки корупції оскільки корупція має безліч різних форм, має багато різних причин і наслідків тому й стратегії боротьби з корупцією також мають варіюватися залежно від цих параметрів. Вважається, що завдяки наближенню влади до людей, децентралізація може зменшити бюрократизм та посилити конкуренцію, підвищити голос та участь громадян та посилити підзвітність, що

в свою чергу зменшує корупцію. Разом з тим підкреслюються зменшення або відсутність з боку центральної влади контролю за місцевими елітами, субнаціональними агентами тощо. В цьому аспекті важливе місце займає доступ до інформації. Якщо інформація є більш доступною, то можливості головних агентів зменшуються, а корупція – менш ймовірною [2].

Існування сильних засобів масової інформації, верховенства закону або участі громадян вважається позитивними засобами протидії корупції. Також децентралізація видатків та доходів, зменшення грантів центрального бюджету, забезпечення фінансової підзвітності створює умови для меншої корупції. Разом з тим треба враховувати те, що політична конкуренція на центральному та місцевому рівнях може породжувати власну корупційну індустрію та нівелювати різницю між політичною та дрібною корупцією [17].

Звертаючись до ролі ЗМІ зазначимо, що відповідальність за збір, аналіз, організацію, представлення та розповсюдження інформації вважається життєво важливою для створення більшої обізнаності громадськості та надання імпульсу для проведення реформ для подолання корупції. Секретність була ключовим фактором, який дозволив державним чиновникам та політикам займатися корупцією. Відповідальна та розслідувальна преса відіграла важливу роль у багатьох розвинених країнах як у викритті злочинів, так і в якості “сторожового собаки” для обмеження корупції та запобігання її виходу з-під контролю.

Ступінь захоплення органів місцевого самоврядування місцевими елітами залежить від таких факторів, як рівень соціальної та економічної нерівності в громадах, політична участь та обізнаність виборців, справедливість та регулярність виборів, прозорість у процесах прийняття рішень у місцевій владі та розрахунки місцевих органів влади, уваги ЗМІ цим процесам. Треба зазначити, що центральні органи влади також підлягають захопленню, а іноді навіть більшою мірою, ніж рівень місцевого самоврядування. Але на місцевому рівні корупційну змову може бути простіше організувати та застосувати в невеликих найближчих групах, в яких беруть участь посадові особи,

підрядники та групи інтересів. Крім того, ризик їх виявлення та оприлюднення простіше регулюється через різноманітні соціальні та економічні відносини між впливовими людьми [8].

Розглядаючи корупцію на місцевому, муніципальному рівні треба звернути увагу на голів громад. Дослідження корупції та перебування мерів міст на першому та другому строках дають розуміння щодо їх поведінки для створення або поширення корупції. В цілому мери першого строку та другого строку обрання є рівноцінно політично спроможними. Деякі мери другого строку мають проєкти щодо інших політичних або адміністративних посад і часто поводяться як ті що бажають переобрання [8].

Дослідники зазначають, що згідно моделі політичного агента, мери в яких є стимули до переобрання є значно менш корумпованими, ніж мери без цих стимулів. У муніципалітетах, де мери перебувають на другому терміні, частка незаконно присвоєних ресурсів у середньому на 57 % більша, ніж у муніципалітетах, у яких є мери, що перебувають на першому терміні. Також стимули перевиборів значно різняться залежно від відмінностей у місцевих інституційних умовах, які впливають на надання інформації, або на витрати щодо корупцію [8].

Можливість переобрання викликає два ефекти. Можливість переобрання спонукає посадових осіб діяти менш корумповано (ефект дисципліни) і дозволяє виборцям переобирати політиків, які є менш корумпованими (ефект відбору). В цілому дослідники зазначають, що ефект стимулів до переобрання домінує перед ефектом відбору [10].

Отже, коли потенціал для захоплення місцевих органів влади є значним, реформи децентралізації повинні приділяти велику увагу посиленню механізмів місцевої відповідальності. Ключове питання є – які необхідні умови для зменшення або мінімізації захоплення місцевої влади місцевими елітами? Релевантним фактором може бути рівень політичної свідомості громадян (організації громадянського суспільства, регулярні вибори в місцеві органи, інститут громадських слухань з різноманітних питань тощо).

Висновки. Ми розуміємо, що застосування детермінації як методологічного підходу до розгляду корупції як явища потребує більш широкого дослідження. Разом з тим на основі наведеного матеріалу можна зробити певні висновки. Корупція багатогранне та комплексне явище в рамках якого ми виділяємо: бізнес організації (які переслідують економічні вигоди), групи інтересів (захоплення влади, захоплення ресурсів), особистість (просоціальна та проіндивідуальна поведінка, на які впливають контекстуальні фактори). З іншого боку ми розглядаємо вищий рівень та місцевий рівень влади, які тісно пов'язанні між собою в контексті розгляду корупції. На вищому рівні розглядається поведінка високопосадовців та політиків, що мають мотивацію залишитися на посаді, до збагачення, фінансування виборчої кампанії. Це призводить до діяльності щодо створення прихильності місцевих еліт (через розподіл привілеїв, фінансів тощо).

На місцевому рівні розглядається процеси пов'язані з децентралізацією, які можуть впливати на ступінь корупції органах публічної влади на цьому рівні. Виділяються наступні детермінанти, які можуть позитивно та негативно впливати на ступінь корупції на місцевому рівні.

Так серед позитивних чинників які можуть сприяти корупції ми виділяємо:

- збільшення корумпованості через зменшення контролю з боку центральної влади;
- до забезпечення корупції можуть залучатися місцеві органи контролю (фіскальні служби);
- автономність чиновників субнаціонального рівня, що зменшує їх відповідальність;
- при інституційній слабкості є ризик “захоплення влади”;
- ризики “захоплення” влади і ресурсів групами інтересів (депутати і чиновники діють в інтересах груп, а не в інтересах громад);

Чинники які можуть впливати на попередження корупції на місцевому рівні є:

- багато зацікавлених (контроль і конкуренція);
- місцеві чиновники мешкають серед громадян (що створює моральні мотиви для чиновників не сприймати корупцію);
- децентралізація створює умови для більшої відкритості, прозорості і відповідальності;
- забезпечення підзвітності громаді (активність громадян);
- децентралізація створює умови для конкуренції між громадами за інвестиції;
- в рамках діяльності у місцевих співтовариствах корупція становиться більш помітною;
- підвищується довіра населення до органів місцевої влади.

Отже, загальним висновком цієї статті є те, що детермінація корупції в органах публічної влади місцевого рівня розкриває певну систему залежностей цього явища від певних факторів об'єктивного та суб'єктивного порядку. Ці фактори обумовлюють, обмежують і слугують основою даного явища або його спричиняють.

Список використаних джерел

1. Батрименко О. В. Бюрократія в державах розвинутої демократії. *Політологічний вісник*. 2013. Вип. 71. С. 417–426.
2. Вівчар О. Й., Курило О. Б., Синютка Н. Г. Децентралізація в Україні: стан та перспективи провадження реформи. *Економічний форум*. 2018. № 1. С. 55–62.
3. Гладкий В. В. Сутність та значення феномену корупції. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2019. № 18. С. 124–132.
4. Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування. URL: <https://rm.coe.int/168071b2e5>
5. ПРООН. Добросесність та інклюзивність демократичних процесів в Україні: аналіз проміжних результатів дослідження в областях України. URL: https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/democratic_governance/integrity-and-inclusiveness-of-the-democratic-process-in-Ukraine.html (дата звернення: 01.02.2021).
6. Світовий банк. URL: <https://www.worldbank.org/uk/country/ukraine/overview> (дата звернення: 01.02.2021).

7. Andreas Umland. The International Effects of Decentralization. *Vox Ukraine*. 30.01.2019. URL: <https://voxukraine.org/en/international-implications-of-ukraine-s-decentralization/> (дата звернення: 01.02.2021).
8. Bardhan, P. (2006). The economist's approach to the problem of corruption. *World Development*. 34 (2): 341–348. URL: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.03.011> (дата звернення: 01.02.2021).
9. Commission regulation (EU) No 280/2013. URL: <https://www.legislation.gov.uk/eur/2013/280/2014-12-31> (дата звернення: 01.02.2021).
10. Ferraz, Claudio, Finan, Frederico. Electoral accountability and corruption in local governments: evidence from audit reports. *IZA Discussion Papers*, No. 2843. URL: <http://hdl.handle.net/10419/34616> (дата звернення: 01.02.2021).
11. Huntington, S. P. (1968). Modernization and corruption in Political order in Changing Societies. *New Haven*. Connecticut: Yale University Press. P. 59–71. (Republished in Political Corruption. A Handbook. Heidenheimer et al., New Brunswick, 1989, Transaction Publishers. Chapter 23.
12. Ilko, Kucheriv. Democratic Initiatives Foundation and Razumkov Centre, *The Fight Against Corruption in Ukraine: Public Opinion*. May 2018. URL: <https://dif.org.ua/en/article/the-fight-against-corruption-in-ukraine-public-opinion> (дата звернення: 01.02.2021).
13. Mauro, Paolo. (1998). Corruption: causes, consequences and agenda for further research. IMF/World Bank, Finance and Development, 35(1): 13.
14. Manor, James. (1999). The Political Economy of Democratic Decentralization. Washington D.C. : World Bank.
15. Shleifer, Andrei og Robert W. Vishny. (1993). Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, 108 (August). P. 599–617.
16. Treisman, Daniel. (2000). The causes of corruption: a cross national study. *Journal of Public Economics*. Vol. 76. P. 399–457.
17. Wardle, P. (2016). Cost of politics. Synthesis Report. London UK: Westminster Foundation for Democracy. URL: <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2017/08/Research-WFD-Cost-of-Politics-Synthesis-Report.pdf> (дата звернення: 01.02.2021).
18. Weingast, B.R. (1995). The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. *Journal of Law, Economics and Organization*. Vol. 11. No. 1. P. 1–31.
19. World Bank. (2000). Helping countries combat corruption. Progress at the World Bank since 1997. Operational Core Services & Poverty Reduction and Economic Management Network. Washington DC.

References

1. Batrimenko, O.V. (2013). Byurokratiya v derzhavah rozvinitoї demokratiї. *Politologichnij visnik, issue 71, 417–426* [in Ukrainian].
2. Vivchar, O.J., Kurilo, O.B., Sinyutka, N.G. (2018). Decentralizaciya v Ukraїni: stan ta perspektivi provadzhennya reformi. *Ekonomichnij forum, 1, 55–62* [in Ukrainian].
3. Gladkij, V.V. (2019). Sutnist ta znachennya fenomenu korupcii. *Visnik Pivdenного regionalnogo centru Nacionalnoї akademii pravovih nauk Ukraїni, 18, 124–132* [in Ukrainian].
4. Yevropejskij kodeks povedinki dlya vsih osib, yaki zalucheni do misceвого ta regionalnogo vryaduvannya. URL: <https://rm.coe.int/168071b2e5> [in Ukrainian].
5. PROON. Dobrochesnist ta inklyuzivnist demokratichnih procesiv v Ukraїni: analiz promizhnih rezultativ doslidzhennya v oblastiakh Ukraїni. URL: https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/democratic_governance/integrity-and-inclusiveness-of-the-democratic-process-in-Ukraine.html [in Ukrainian].
6. Svitovij bank. URL: <https://www.worldbank.org/uk/country/ukraine/overview> [in Ukrainian].
7. Andreas, Umland. (2019). The International Effects of Decentralization. *Vox Ukraine, 30.01.2019*. URL: <https://voxukraine.org/en/international-implications-of-ukraine-s-decentralization>.
8. Bardhan, P. (2006). The economist's approach to the problem of corruption. *World Development, 34 (2), 341–348*. URL: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.03.011>.
9. Commission regulation (EU) No 280/2013. URL: <https://www.legislation.gov.uk/eur/2013/280/2014-12-31>.
10. Ferraz, Claudio, Finan, Frederico. Electoral accountability and corruption in local governments: evidence from audit reports. *IZA Discussion Papers, No. 2843*. URL: <http://hdl.handle.net/10419/34616>.
11. Huntington, S. P. (1968). Modernization and corruption in Political order in Changing Societies. *New Haven, Connecticut: Yale University Press*. P. 59–71. (Republished in *Political Corruption. A Handbook*. Heidenheimer et al., New Brunswick, 1989, Transaction Publishers. Chapter 23.
12. Ilko, Kucheriv. (2018). Democratic Initiatives Foundation and Razumkov Centre. *The Fight Against Corruption in Ukraine: Public Opinion*. May. URL: <https://dif.org.ua/en/article/the-fight-against-corruption-in-ukraine-pub-lic-opinion>.
13. Mauro, Paolo. (1998). Corruption: causes, consequences and agenda for further research. *IMF/World Bank, Finance and Development, 35(1): 13*.
14. Manor, James. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington D.C. : World Bank.
15. Shleifer, Andrei og Robert W. Vishny. (1993). Corruption. *The Quarterly Journal of Economics, 108 (August), 599–617*.

16. Treisman, Daniel. (2000). The causes of corruption: a cross national study. *Journal of Public Economics*, vol. 76, 399–457.
17. Wardle, P. (2016). Cost of politics. Synthesis Report. London UK: Westminster Foundation for Democracy. URL: <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2017/08/Research-WFD-Cost-of-Politics-Synthesis-Report.pdf>.
18. Weingast, B.R. (1995). The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 11, 1. P. 1–31.
19. World Bank. (2000). Helping countries combat corruption. Progress at the World Bank since 1997. Operational Core Services & Poverty Reduction and Economic Management Network. Washington DC.

Cheban O. I.,

*PhD in Public Administration, Associate Professor of Department
of Regional Policy and Public Administration,*

ORINAPA, Odessa

ORCID 0000-0002-4087-0698

Determination of corruption in public administration at the local level

Consideration of the phenomenon of corruption in the activities of public administration was carried out using determination as a methodological approach to the study of this complex phenomenon. This approach allowed us to consider and highlight the subjective and objective factors of corruption. These factors are considered in a close relationship between conditionality and causality. Corruption in the activities of public administration at the local level is seen as a continuation of high-level corruption and political corruption. Corruption at the local level is also defined as a combination of factors of a person's personal behavior and external influence – for example, “seizure of power” by local interest groups and the like.

We understand that the application of determination as a methodological approach to considering corruption as a phenomenon requires a broader study. At the same time, certain conclusions can be drawn on the basis of the material presented. Corruption is a multifaceted and complex phenomenon within which we distinguish: business organizations (which pursue economic benefits), interest groups (seizure of power, seizure of resources), personality (pro-social and pro-individual behavior, which are influenced by contextual factors). On the other hand, we consider the high level and the local level of government, closely related to each other in the context of considering corruption.

At the highest level, the behavior of officials and politicians who are motivated to remain in office, to enrich themselves, to finance the election campaign, etc. are examined. This leads to activities to build the commitment of local elites (through the distribution of privileges, finances, etc.).

At the local level, the processes related to decentralization are considered, which can influence the degree of corruption in public administration at this level. Determinants are highlighted that can positively and negatively influence the degree of corruption at the local level.

So, the general conclusion of this article is that the determination of corruption in public administration at the local level reveals a certain system of dependences of this phenomenon on a number of factors of an objective and subjective order. These factors condition, limit and serve as the basis for this phenomenon or cause it.

Keywords: corruption; determination; public administration.

Надійшла до редколегії 31.05.2021 р.

