

Zakon Ukrainy Pro zapobihannya koruptsii №1700-VII [Law of Ukraine on Prevention of Corruption №1700-VII], 2014. *Vidomosti Verkhovnoi Rady*, 49, St. 2056. (in Ukrainian).

Zarosylo, V.O. and Hladkyi, V.V., 2018. Khabarnytstvo yak bazysna forma proiavu koruptsii [Bribery as a basic form of corruption]. *Journal of the South Regional Center of National Academy of Legal Sciences of Ukraine*, 16, pp.123-139. (in Ukrainian).

**I. Kharaberiush**

**L. Samoilo**

### **THE ROLE OF THE INSTITUTE OF DETECTORS IN THE MECHANISM OF ANTI-CORRUPTION IN UKRAINE**

*The article is devoted to the special significance of the institution of whistleblowers, which is able to influence the detection of corruption violations and identify corruption risks, as well as promotes the implementation of specially authorized bodies to combat corruption. In particular, it is substantiated that the existence of the institution of whistleblowers helps to reduce corruption in real social relations, because one of the elements of the mechanism of effective fight against corruption is a sharp public attitude to such a negative phenomenon that will distort all spheres of public life. Thus, the provision of information to anti-corruption bodies about the manifestation of corruption by both government officials and individuals and / or legal entities, who are the first to commit illegal acts / omissions, will be one of the privileges of the state in this area. It is determined that it is necessary to take into account the positive experience of foreign countries on the legal regulation of the institution of whistleblowers.*

*Therefore, in order to effectively fight corruption, the issue of guaranteeing Ukraine proper protection of life and health of the whistleblower and / or his relatives becomes relevant, which led to recommendations for such activities.*

*In particular, the state should help to eliminate insecurity and fear of being convicted, because society's attitude to whistleblowers is more negative, and such an institution of exposure is young and nascent. It should be understood that the whistleblower is not a snitch, but an informant about the facts of corruption offenses known to him and provides such information to anti-corruption authorities. It is important to publicly inform the public about corruption violations and relevant violators, and a set of such measures should be aimed at different segments of society. In turn, a conscious society with an intolerance of corruption will help to overcome this negative phenomenon and minimize its manifestations.*

**Key words:** *institute of whistleblowers, whistleblower, publicity, corruption, anti-corruption mechanism, anti-corruption legislation.*

Стаття надійшла до редакції 02.10.2020 р.

УДК 342.5(477)

**В. І. Топузов**

### **ПРОБЛЕМИ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

*Статтю присвячено децентралізації влади в Україні, об'єднанню*

*територіальних громад, зростанню власних фінансових можливостей у результаті децентралізації. Аналіз реформування місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднання територіальних громад.*

*У статті досліджено теоретичні положення щодо процесів децентралізації, систематизовано їх форми та інструменти, узагальнено висновки провідних науковців у цій сфері. Визначено основні переваги та недоліки децентралізації, загрози її проведення в Україні. Надано рекомендації щодо забезпечення ефективної децентралізації на даному етапі реформування країни*

*Проаналізовано сучасні дослідження у сфері реформування органів державної влади та місцевого самоврядування. Розглянуто історичний аспект, який створив необхідність проведення переформування місцевого самоврядування. Представлено досвід реформи влади у інших країнах та його вплив на Україну. На основі проведеного аналізу визначено поняття децентралізація влади, запропоновано провести перелік дій для належного функціонування влади на місцях.*

*Розглянуто нормативно-правову базу, розроблену в рамках реформування. Зроблено висновок, що процес децентралізації потребує комплексної роботи компетентних осіб та усвідомлення територіальними громадами своїх можливостей на місцях.*

*Доводиться важливість запровадження реформи з децентралізації влади на шляху розвитку України як демократичної правової держави. Аналізується законодавча база для проведення реформи з децентралізації влади.*

*Обґрунтована необхідність проведення конструктивних змін у функціонуванні місцевої влади.*

*Запропонований підхід до наукового аналізу спроможності новоутворених територіальних громад може бути використаний для розроблення системного механізму забезпечення формування спроможних територіальних громад та їх подальшого розвитку, удосконалення напрямів реалізації реформи з децентралізації в Україні.*

*Запропоновано складові впровадження децентралізації влади, а саме напрацювання політичної, правової, організаційної та економічної складових.*

**Ключові слова:** *децентралізація влади, місцеве самоврядування, територіальні громади, держава.*

DOI 10.34079/2226-3047-2020-11-20-74-80

Постановка проблеми. В сучасних умовах наша держава не може забезпечити належне функціонування складної, багатофункціональної системи державного управління у тому виді як вона існувала навіть 10 років тому. Зараз масив нормативно-правових актів, історія функціонування державних органів влади, органів місцевого самоврядування – усе говорить про те, що настав час глобальних змін і чим швидше це буде зроблено, тим менш болісно це відіб'ється на майбутньому.

В 2014 р. державний апарат звернув увагу на, напевно, найбільш не регульовано частину влади – місцеве самоврядування. Почали з'являтися ідеї трансформації усієї системи влади на місцях. Але зробити реформу потрібно було так, щоб по-перше від цього був ефект як в політичному так в економічному просторі.

Після цього авжеж, науковий світ почав більше детально звертати увагу та вивчати як наявні проблеми, так і проблеми що можуть виникнути на багатоетапному та складному шляху створення нового механізму державного регулювання у тому числі місцевої влади. На теперішній час існує багато наукових робіт які трактують реформу

децентралізації як позитивний аспект, але у той же час існує багато критиків, які говорять про те, що це завуальований переділ влади для того, щоб центральна влада мала змогу ефективніше впливати на справи місцевих політичних діячів.

Тому, забезпечення наукових підходів при формуванні та реалізації децентралізації влади вимагає чіткого обґрунтування її теоретичних, методологічних і методичних основ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемі децентралізації державної влади й органів місцевого самоврядування в Україні приділяли увагу наступні відомі вчені – М. Баймуратов, Л. Белей, К. Линьов, А. Ткачук, В. Ковальова та ін.

Викладення основного матеріалу. Як зазначається у найбільшому джерелі інформації у мережі інтернет «Вікіпедії» - «Децентралізація – процес перерозподілу або диспергування функцій, повноважень, людей або речей від центрального управління». (Децентралізація, 2020)

Для організації публічної влади і функціонування управління на всіх рівнях велике значення має розуміння і обґрунтоване застосування двох базових принципів - централізації і децентралізації. У них чітко сфокусовані багато проблем державного і соціально-економічного розвитку і відповідно правового забезпечення.

Для характеристики процесів державного будівництва в сучасній Україні пропонуємо вивчати децентралізацію влади трьох аспектах:

- широкому,
- вузькому,
- спеціальному значеннях.

Першим охоплюються всі, без винятку, конституційні форми функціонування державної влади. Ця наукова думка констатує децентралізацію як систему поділу влади в частині прояви їх і по «горизонталі», і по «вертикалі». При цьому децентралізація відноситься до будь-якої публічної влади, а поділ влади – виключно до державної. Децентралізація може мати у своєму складі конституційну, законодавчу і договірну правову природу, а поділ влади – тільки конституційну та законодавчу. Тому є підстави стверджувати, що децентралізація - явище більш загальне, ніж поділ влади.

У другому розумінні децентралізація державної влади також представляє конституційний спосіб її розосередження, який проявляється в переміщенні повноважень між органами, що представляють виконавчу гілку державної влади, і в здійсненні контролю в межах переданих повноважень. Для кожного із запропонованих підходів до розуміння децентралізації державної влади і реалізації її механізму потрібна опора на систему конституційно-правових норм, яка робить цей процес задоцільним, легітимним і ефективним. Системне подолання деструктивних явищ, що супроводжували державне будівництво в пострадянській Україні і змінили сприйняття багатьох закономірних процесів становлення суверенної державності, ґрунтувалося переважно на застосуванні доцентрових механізмів консолідації державної влади всіх конституційних гілок і рівнів.

Професор Н. Нижник розглядає, що «поняття децентралізації як характерне для сфери державного управління явище, зумовлене об'єктивними та суб'єктивними факторами, певний протилежний бік централізації, своєрідний засіб відображення централізації». (Колишко, 2003).

На думку А. Умланд, «Перший геополітичний аспект: децентралізація робить Україну як державу й націю більш ефективною в тому розумінні, що вона зменшує, пригнічує або принаймні обмежує різні пострадянські патології її державного управління та місцевого розвитку». (Умланд, 2019).

В результаті реформи територіального устрою в Україні повинні бути сформовані три рівня місцевого самоврядування: область (або регіон), район і громада, що складається з декількох об'єднаних населених пунктів. На рівень громади повинні бути передані повноваження згідно її компетенції відповідно до принципу субсидіарності.

Процес проведення регіональної політики, а саме децентралізації, досить складне поняття, яке можна розкривати через його вплив на адміністративно-територіальний устрій держави. Децентралізація задекларована в статті 132 Конституції України як одна з основ, на яких ґрунтується територіальний устрій держави.

Виходячи з принципу поділу влади, для кожної демократичної держави необхідно розмежування компетенції органів публічної адміністрації. Децентралізація означає такий спосіб визначення і розмежування завдань і функцій. Зрозуміло, що мова йде як про вищу (загальнодержавному) рівні організації влади, так і про регіональний і, безумовно, місцевому рівні.

Реформа децентралізації - реформа, у якій є план, стратегування, чітка концепція. Особливістю реформи є проведення в контексті децентралізації одночасно декількох реформ.

Вищевказаним вона не схожа на подібні реформи, які вже завершені в інших європейських країнах.

Поступово трансформуються відносини центру і об'єднаних громад від підпорядкування до партнерству.

Отже, за думкою Цурканової І.О. «на відміну від європейської юридичної доктрини міжвоєнного періоду, в даний час не є виправданим ототожнення місцевого самоврядування з децентралізацією в широкому сенсі, адже на сьогодні це поняття зазнало значного розвитку» (Цурканова, 2012).

Так, «виходячи з викладеного, в будь-якому випадку, децентралізація влади на користь органів місцевого самоврядування та інших уповноважених суб'єктів не може мати абсолютний характер, все залежить від державного устрою, державної політики, а також певних критеріїв ефективності діяльності публічної адміністрації». (Бориславська, Заверуха, Школик та ін., 2012).

На підставі викладеного можна виділити наступні мінуси і ризики децентралізації, а саме:

Розрив між громадами: у процесі імплементації реформи виникає ризик соціально-економічної диференціації між багатими і біднішими громадами. особливо ці ризики зростають з припливом ресурсів в вже об'єднані громади, що залишає ще далі позаду ті громади, які затримуються з об'єднанням. Отже, ті, хто спізнюється з об'єднанням, отримуватимуть меншу кількість підтримки.

Кваліфікація: для переходу на нові способи управління і розподілу ресурсів необхідні нові знання та навички. Різні соціально-економічні проблеми в ході реалізації реформи на місцях можуть призвести до ризиком дискредитації реформи як такої на рівні окремих об'єднаних громад.

Корупція в місцевих органах влади: цей ризик актуалізується в контексті незавершеною земельної реформи, а також можливості переміщення закупівель на рівень місцевої влади. Водночас ці ризики знижуються створенням більш прозорих механізмів в земельній сфері і електронної системи закупівель, розвитком системи безконтактних адміністративних послуг, а також розвитком центрів надання адміністративних послуг в громадах.

Нечітко визначений коло повноважень: в залежності від політичної ситуації також є ризик прийняття місцевими органами влади рішень, які не входять до об'єму

повноважень. Відсутність належного контролю з боку центральних органів влади і правоохоронних структур.

Постійні зміни законодавства: постійно змінюються правила в процесі здійснення реформи підсилюють відсутність того, що після реформи дійсно усе буде краще ніж до цієї реформи.

Етнізація децентралізації: використання етнонаціонального фактору для мобілізації виборців, що має на увазі спекуляції на об'єднанні громад в такому форматі. Цікавий досвід об'єднання багатонаціональних громад і узгодження інтересів.

Посилення політичних монополій: посилення політичних монополій, контролюючих ресурси в громадах, що особливо актуально на тлі заморожування земельної реформи. Цей ризик супроводжується небезпекою криміналізації процесу виборів. Вибори в грудні 2016 року виявили використання в деяких громадах адміністративного ресурсу, підкупу виборців, криміналізації процесу виборів.

Виходячи з вищевикладеного, на основі проведеного аналізу можна дати визначення децентралізації, а саме, децентралізація влади - це ряд дій, спрямованих на передачу місцевим органам самоврядування ряду функцій, повноважень і контролю в області фінансової діяльності (русі фінансових потоків), впорядкування територіального устрою, вирішенні екологічних проблем, соціально-культурній сфері.

Висновки. В Україні реформа по децентралізації вже почалася і просувається повільними темпами. Вона спрямована та досягається завдяки раціональній організації територіального господарства. була запропонована ефективна модель децентралізації влади, де органи місцевого самоврядування, а також центральні органи виконавчої влади повинні проводити контроль та фінансову діяльність регіону.

Реформа децентралізації передбачає конкретні кроки щодо поліпшення якості життя в громадах, у неї є чіткі рамки і концептуальне наповнення.

Процес децентралізації може розглядатися не тільки як інструмент економічної і соціальної ефективності і поліпшення життя в громадах, а й як частина політики соціокультурного розвитку України, включення проектів кооперації в рамках регіонального співпраці в загальну соціокультурну політику держави, формування національного єдності на принципах плюралізму, демократії, повного дотримання прав громадян.

Було розглянуто покрокове впровадження реформи місцевого самоврядування в Україні в умовах сталого розвитку і на основі проведеного аналізу реалізації розпочатої реформи місцевого самоврядування в Україні можна запропонувати такі рекомендації:

1. Необхідно створити ефективну і збалансовану системи органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, які мають необхідні більш широке коло повноважень, достатній об'єм ресурсів і які будуть відповідальними перед усіма громадянами нашої держави;

3. Забезпечити прозоре і прогнозоване фінансування регіонального розвитку, а також створити умови для участі в стратегічному плануванні всіх суб'єктів регіонального розвитку;

4. Забезпечити створення єдиного, ефективного, функціонального простору в межах всій території держави.

Отже можна також зробити висновок, що наразі процес централізації влади в Україні банально замінюється поняттям децентралізації. Ліквідація селищних та сільських рад не створює нові Ради об'єднаних територіальних громад. Центральна селищна рада (центр так званої ОТГ) просто поглинає усі інші ради і все. Тобто немає жодної гарантії, що після того як влади буде концентруватися у центрі маленькі селища будуть отримувати хоча б таке фінансування, яке було до цієї глобальної реформи.

Тобто реформу також можна розглядати як реформу заради реформи, а ще таку яка дозволяє центральним органами влади взяти під глобальний контроль місцеві ради. Менше місцевих рад, менше голів, менше людей треба визивати «на поклін» до «губернаторів» - легше керування державою. Тобто ця реформа більше допоможе власним чинам, аніж простим українцям.

### Бібліографічний список

- Бориславська, О.М., Заверуха, І.Б., Школик, А.М, Курінний, О., Школик, А. та Топпервін, Н., 2012. *Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України*. Київ: ТОВ «Софія».
- Децентралізація, 2020. *Вікіпедія. Вільна енциклопедія*. [онлайн] Доступно: <<https://uk.wikipedia.org/wiki/Децентралізація>> (дата звернення 8 грудня 2020).
- Колишко, Р.А., 2003. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка: Міжнародні відносини*, 27, 198-204.
- Умланд, А., 2019. Чотири геополітичні виміри децентралізації України. *Дзеркало тижня*, [онлайн] 12 січня - 18 січня. Доступно: <[https://dt.ua/internal/chotiri-geopolitichni-vimiri-decentralizaciyi-ukrayini-299352\\_.html](https://dt.ua/internal/chotiri-geopolitichni-vimiri-decentralizaciyi-ukrayini-299352_.html)> (дата звернення 8 грудня 2020).
- Цурканова, І.О., 2012. Сутність та особливості централізації та децентралізації органів влади в Україні. *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили]. Сер. : Політологія.*, 197(185), 67-70.

### References

- Boryslavska, O.M., Zaverukha, I.B., Shkolyk, A.M, Kurinnyi, O., Shkolyk, A. ta Toppervin, N., 2012. *Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid yevropeiskykh krain ta perspektyvy Ukrainy [Decentralization of public power: the experience of European countries and prospects of Ukraine]*. Kyiv: Sofia LLC. (in Ukrainian).
- Detsentralizatsiia [Decentralization], 2020. *Wikipedia. The Free encyclopedia*. [online] Available at: <<https://uk.wikipedia.org/wiki/Децентралізація>> (Accessed 8 December 2020). (in Ukrainian).
- Kolyshko, R.A., 2003. Detsentralizatsiia publichnoi vlady: istoriia ta suchasni tendentsii rozvytku [Decentralization of public power: history and current trends]. *Journal of International Relations of KNU*, 27, 198-204. (in Ukrainian).
- Tsurkanova, I.O., 2012. Sutnist ta osoblyvosti tsentralizatsii ta detsentralizatsii orhaniv vlady v Ukraini [The essence and features of centralization and decentralization of government in Ukraine]. *Scientific works [Of the Petro Mohyla Black Sea State University of the Kyiv-Mohyla Academy complex]*. 197(185), 67-70. (in Ukrainian).
- Umland, A., 2019. Chotyry heopolitychni vymiry detsentralizatsii Ukrainy. [Four geopolitical dimensions of decentralization of Ukraine]. *Dzerkalo tyzhnia*, [online] January 12 - January 18. Available at: <[https://dt.ua/internal/chotiri-geopolitichni-vimiri-decentralizaciyi-ukrayini-299352\\_.html](https://dt.ua/internal/chotiri-geopolitichni-vimiri-decentralizaciyi-ukrayini-299352_.html)> (Accessed 8 December 2020). (in Ukrainian).

**V. Topuzov**

### **PROBLEMS OF REFORM OF GOVERNMENTAL DECENTRALIZATION IN UKRAINE**

*The article deals with the governmental decentralization in Ukraine; it studies association of territorial communities and increasing their own financial capabilities, as a result of decentralization. An analysis of the reform of local self-government at the basic level – the association of territorial communities is conducted.*

*The article studies the theoretical principles of decentralization, systematizes its forms and tools, summarizing the conclusions of the leading scientists in this field. The author identifies the key advantages and disadvantages of decentralization in Ukraine along with revealing related threats. Based on the analysis, the concept of decentralization of power is defined, and it is proposed to conduct a list of actions for the proper functioning of local authorities.*

*Modern research in the field of reforming public authorities and local self-government is analyzed. The historical aspect, which created the need for reform of local self-government, is considered. The experience of governmental reform in other countries and its impact on Ukraine is presented. Based on the analysis, the concept of decentralization of power is defined, it is proposed to conduct a list of actions for the proper functioning of local government.*

*Considered acts adopted under the reform. As a result, the process of decentralization needs a careful complex approach by qualified persons and understanding of capabilities by the local communities.*

*Importance of implementation of the reform of decentralization of power for development of Ukraine as democratic constitutional state is proved. The legislative framework for implementation of the reform of decentralization of power is analyzed.*

*The necessity of carrying out constructive changes in the functioning of local government is substantiated.*

*An approach to scientific capability analysis is proposed newly formed territorial communities can be used to develop systemic mechanism to ensure the formation of capable territorial communities and their further development, improving the implementation of reforms with decentralization in Ukraine.*

*The components of the implementation of decentralization of power are given, namely, the development of political, legal, organizational and economic components.*

**Key words:** decentralization of power, local government, territorial communities, state.

Стаття надійшла до редакції 05.10.2020 р.

УДК 347.919.3:341.62

**К. С. Токарєва**

### **ПРОБЛЕМА ЗАКОНОДАВЧОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ПРИНЦИПУ КОНФІДЕНЦІЙНОСТІ В МЕДІАЦІЇ**

*Статтю присвячено аналізу проблеми нормативної регламентації принципу конфіденційності медіації в Україні. Для успішної процедури посередництва важливим*