

DOI 10.34132/pard2025.28.15

Отримано: 14 жовтня 2024

Змінено: 12 лютого 2025

Прийнято: 4 березня 2025

Опубліковано:

30 червня 2025

Received: 14 October 2024

Revised: 12 February 2025

Accepted: 4 March 2025

Published:

30 June 2025

Yurii Verlanov

Oleksandr Verlanov

LOCAL ELITES AND DEVELOPMENT UNDER THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

The decentralization reform in Ukraine is expected to give a significant boost to the socio-economic development of small administrative jurisdictions. There are some positive developments across the country. However, several factors are slowing down the achievement of a tangible effect. They are related to the significantly uneven socio-economic potential, limited financial capabilities, a weak institutional environment, the lack of proper communication between the authorities and citizens, and insufficiently effective control. What is considered the main advantage of decentralization, namely close social ties in the community and better knowledge of local conditions, may turn into an intensification of the corruption factor due to the capture of power by the local elite, which creates significant obstacles to development. The article attempts to determine how likely it is that corruption barriers will form to ensure local socio-economic development through decentralization of power in Ukraine. The emphasis is on the phenomenon of “elite capture” of local jurisdictions at the level of rural territorial communities (RTCs). Modern scientific research mostly attributes corruption to serious problems that affect countries all over the world, including corruption in small, fragmented jurisdictions. Unfortunately, the lack of periodic and systematic information, for the preparation for which state statistics

were not sufficiently prepared, does not allow assessing the experience gained by RTCs. Empirical analysis of community budgets confirms the extremely unequal conditions of their functioning, as well as efforts to improve the well-being of residents, although the state is taking steps to level the situation. Decentralization, despite its positive impact on development, creates prerequisites for the spread of local corruption in the form of elite capture, i.e., dominant groups of the population. The course of the capture process is diverse: from purposeful actions, when outsiders interfere in elections and manipulate their results, trying to promote “their” candidate, to gradual capture, when individuals involved in the management of community resources are gradually drawn into the circle of corrupt actions. The realization of the positive effects of decentralization can be ensured to the extent to which development is carried out based on community participation. The main advantage of such an approach is the possibility of better considering the knowledge of residents of local conditions and limitations in the use of resources owned by communities, as well as in the dense network of continuous interpersonal interactions that constitute community life.

Keywords: decentralization, local development, corruption, elite capture, community participation policy.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Ще з 10 років тому в Україні спостерігалися негативні тенденції у сфері місцевого соціально-економічного розвитку. Істотна залежність територій від центру та відсутність достатніх власних ресурсів призводили до деградації сільської місцевості, формування складної демографічної ситуації, низької якості публічних послуг та зменшення довіри до влади. Внаслідок утворилися локальні території з нерозвиненою інфраструктурою, обмеженими фінансовими ресурсами, недостатньою кваліфікацією кадрів та з високим рівнем корупції і неефективними управлінськими рішеннями.

Для подолання подібних тенденцій Верховною Радою ще у 1997 р. було ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування [26]. Фактично, активний процес децентралізації розпочато з 2014

р. після прийняття Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, а також законів України «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації [34]. Отже, реформа децентралізації спрямовувалася на забезпечення умов для створення ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Її основні напрямки включають:

- адміністративно-територіальну реформу: формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ), які наділяються більшими повноваженнями і ресурсами для управління своїми територіями;
- фінансову децентралізацію: передачу фінансових ресурсів на місцевий рівень, що дозволяє громадам самостійно розпоряджатися бюджетами;

- розширення повноважень місцевої влади: отримання ними більших прав у сфері управління земельними ресурсами, надання адміністративних послуг та розвитку інфраструктури.

З іншого боку, децентралізація передбачає і посилення відповідальності місцевої влади перед громадянами за ефективність своєї роботи та перед державою за законність своїх дій [34].

Реформа децентралізації була якщо не своєчасною, то вкрай актуальною.

Децентралізація влади в Україні покликана значно впливати на соціально-економічний розвиток територій, але водночас стикається з низкою бар'єрів. Серед ключових називаються:

1. Не однакові визначально можливості розвитку регіонів – деякі територіальні громади розвиваються швидше, тоді як інші стикаються з труднощами через географічні, економічні або соціальні фактори.

2. Нерівномірний розподіл ресурсів – громади можуть не мати достатніх фінансових можливостей для ефективного самоврядування та розвитку [30].

3. Обмежений доступ до інвестицій – фінансова децентралізація не завжди сприяє залученню нових інвесторів, що може гальмувати економічний розвиток [28].

4. Слабка інституційна спроможність – не всі територіальні громади готові до самостійного управління через нестачу досвіду та кваліфікованих кадрів [32].

5. Недостатньо ефективні комунікація між владою та громадянами – слабка взаємодія між місцевими адміністраціями та населенням може призводити до недовіри та пасивності громадян [27].

6. Корупція та формування патронажних мереж – місцеві еліти можуть використовувати децентралізацію для власної вигоди, а не для розвитку громад [33].

7. Відсутність ефективного контролю – недостатня взаємодія між центральною владою та місцевими органами може призводити до зловживань [33].

Вказані у переліку бар'єри розташовано у випадковому порядку, що важко піддається контекстній логіці. Наприклад, неоднакові темпи розвитку територій обумовлені об'єктивними факторами: природними, економічними або соціальними, на виправлення чого децентралізацію власне і спрямовано. До того ж можна додати відсутність достатніх фінансових ресурсів для самоврядування та розвитку, включаючи й розвиток через залучення інвестицій. Така нерівномірність може виправлятися через підтримку держави.

Між тим, більш комплексним виглядає негативний фактор впливу на розвиток – поширення корупції та утворення корупційних мереж. Решта наведених у переліку позицій, що стосуються неефективних комунікацій між владою та громадою, а також малоефективний контроль, виглядають як інструменти антикорупційної політики.

Ефективної реалізації нових можливостей, що за рахунок більшої автономії місцевих громад створюються децентралізацією, може бути не досягнуто через ймовірність посилення корупції навіть за умови підтримки сільських територіальних громад (СТГ) з боку держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З початку 90-х років минулого століття феномен корупції як фактор, що ставить під загрозу перешкоджає соціально-економічний розвиток країн,

привертає особливу увагу дослідників. Це стосується багатьох аспектів його існування: від уточнення дефініції, форм корупції та масштабів корупційної діяльності до механізмів її розширення та впливу на суспільство та методів антикорупційної боротьби [31].

Корупція є серйозною проблемою, яка вражає країни у всьому світі, незалежно від рівня їхнього розвитку. Однією з найбільш руйнівних форм корупції є велика корупція, або так звана «висока» корупція [6]. Вона має місце на найвищих рівнях влади і включає великі суми грошей та до неї втягуються впливові посадові особи. Велика корупція має значний негативний вплив на розвиток країн, підриваючи демократію, економічну стабільність та довіру до уряду.

В дослідженнях, крім великої корупції часто згадується й дрібна [12]. У той час як велика корупція має місце на найвищих рівнях державних установ та приватних корпорацій, дрібна корупція зазвичай стосується посадовців нижчих рівнів державних адміністрацій та їхніх клієнтів [21]. У великій корупції потужні економічні чи політичні суб'єкти, такі як політичні партії, фірми, міжнародні агентства та національні уряди, здатні впливати на політику та нормативні акти, щоб витягувати величезні суми державних коштів для власної вигоди [10]. На противагу цьому, дрібна корупція передбачає відносно невеликі суми грошей або часто обмін послугами між учасниками корупційних дій. На перший погляд здається, що дрібна корупція не повинна мати істотного впливу на соціально-економічний розвиток, однак за рахунок мультиплікаційного ефекту вона перетворюється на таку ж руйнівну, як і велика корупція [14].

Корупцію вимірюють різними способами, включаючи корупцію, яку сприймають громадяни, і корупцію, з якою стикаються керівники невеликих підприємств. Під час аналізу процесів децентралізації використовується термін «фрагментація», що визначається як середній «розмір» місцевої адміністративної одиниці, альтернативно виміряний географічною територією чи населенням, яке нею обслуговується [16]. Це охоплює адміністративні одиниці «нижнього рівня», наприклад, СТГ. Взагалі, по різних країнах вони мають не однакові назви, наприклад, парафії, комуни,

кантони, гміни. Їхнє значення як компонента структури місцевого самоврядування також суттєво відрізняється від однієї країни до іншої. Дослідження [16] застерігають, що слід бути певною мірою обережними, перш ніж приймати більш фрагментовані структури місцевих адміністрацій як стратегію сприяння доброму врядуванню.

Оцінки результатів децентралізації з точки зору поширення корупції є неоднозначними. Значний обсяг наукової літератури на сьогоднішній день зосереджено на перевагах фіскальної децентралізації як одному з шляхів скорочення корупції. Вважається, що більш фіскально децентралізовані структури є менш корумпованими [16]. Отже деякі дослідники дотримуються думки, що менші місцеві юрисдикції можна вважати фактором стримування корупції. Вважається, що значно фрагментована структура місцевого самоврядування змушує ці юрисдикції працювати в більш конкурентному середовищі, а це сприятиме кращим результатам управління, оскільки більш децентралізовані адміністративні структури стримують поведінку бюрократів у пошуках ренти [4]. Подібні погляди, наприклад, поширилися на формальну модель корумпованої бюрократичної поведінки в рамках якої місцеві уряди максимізують зважену суму корупційних доходів і користі громадян [2]. Зі збільшенням кількості місцевих юрисдикцій конкуренція за фінансові ресурси зростає, а це знижує оптимальну суму корупційних платежів, яку чиновники можуть отримати в рамках свого уявлення, що суспільні та приватні блага є взаємодоповнюючими.

Протилежна точка зору полягає у тому, що менші місцеві юрисдикції, навпаки, сприяють корупції. Незважаючи на інтуїтивну привабливість наведених вище аргументів щодо позитивної ролі децентралізації, існують також переконливі аргументи, які приводять до протилежного висновку. У той час як менші за розміром місцеві юрисдикції можуть створити більш конкурентний «ринок» послуг, що надаються місцевими органами влади, він водночас має потенціал для створення більшої кількості регуляторних «інструментів», з якими громадяни та компанії повинні стикатися, коли вони ведуть бізнес у кількох юрисдикціях.

На підтримку децентралізації часто висувається аргумент, що місцеві посадовці є більш підзвітними громадянам, оскільки «відстань» між чиновником і громадянином зменшується. Однак, ця зменшена дистанція може насправді сприяти корупції [13]. Тісніші особисті стосунки між посадовцями та громадянами здатні сприяти формуванню особливої довіри між двома сторонами, що є ключовим компонентом для досягнення згоди щодо корупційних дій.

Крім того, як дослідники, так і засоби масової інформації, як правило, зосереджують свої наглядові зусилля на більших юрисдикціях і особливо резонансних справах про корупцію. Дрібна ж корупція в невеликих громадах може не привертати уваги ЗМІ, і це знижує ймовірність викриття корумпованих осіб, що тим самим заохочує корупційну поведінку. Нарешті, стверджується, що альтернативна вартість участі посадовців у прихованій корупційній діяльності та загроза бути впійманим, ймовірно, нижча в менших юрисдикціях, оскільки вони, як правило, отримують меншу зарплату порівняно зі своїми колегами у великих юрисдикціях [23]. Це також може сприяти нечесній поведінці в менших юрисдикціях.

Серед ґрунтовних аналітичних досліджень, що спирається на великий міжнародний набір даних із понад 70 розвинутих країн і країн, що розвиваються, і кілька показників оцінювання корупції можна звернутися до [16]. Автор обґрунтував декілька важливих висновків щодо зв'язку між розміром місцевого самоврядування та корупцією:

- існує чимало доказів того, що більш фрагментована структура муніципальних органів влади пов'язана з більшою корумпованою поведінкою державних службовців;

- є певні докази можливого зв'язку між розміром малих одиниць місцевого самоврядування на «нижньому рівні» та корупцією (реальною чи уявною), але ці докази є менш переконливими, принаймні коли вони оцінювалися за загальноприйнятими стандартами статистичної значущості;

- докази того, що менша фрагментація місцевої влади стримує корупцію, є найвагомішою для країн з високим рівнем доходу. Не викликає сумнівів, що фрагментація місцевої влади є важливим аспектом, який впливає на управління та рівень корупції в державі.

Дослідження показують, що більш фрагментовані структури місцевого самоврядування, де існує більша кількість менших юрисдикцій, мають потенціал значного впливу на ефективність управління та ступінь поширення корумпованості.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті полягає у спробі відповісти на питання, наскільки ймовірним є формування корупційних бар'єрів забезпечення місцевого соціально-економічного розвитку через децентралізацію влади в Україні? Особлива увага приділятиметься феномену «захоплення елітою» локальних юрисдикцій на рівні сільських територіальних громад.

Виклад основного матеріалу дослідження. До 2020 р. на території України було створено 1470 сільських територіальних громад [25] Лише у Миколаївській області їх нараховується 17.

Ключові принципи, на основі яких формувалися сільські територіальні громади, охоплюють добровільність об'єднання, географічну цілісність, наявність економічного потенціалу, збалансованість демографічних характеристик тощо. Вони представляються достатньо обґрунтованими з тим, щоб створити основу для розвитку. Втім, оцінити отриманий СТГ досвід складно через відсутність періодичної й системної інформації, до підготовки якої державна статистика не була достатньою мірою готова. Виключенням є хіба-що бюджетна статистика [25].

Для формування уявлення про деякі аспекти політики та стан СТГ, ми провели аналіз, у першу чергу, доходів загального фонду їх бюджетів, спираючись на дані 17 сільських громад Миколаївської області, які не знаходяться у зоні бойових дій. Хоча обмежена вибірка не є статистично значимою, результати дають можливість зробити деякі узагальнені висновки. Показник доходів загального фонду обрано тому, що він, по-суті, і формує основу забезпечення фінансової спроможності СТГ до розвитку та демонструє рівень економічної та соціальної активності громад.

Так порівняння чисельності населення та доходів загального фонду бюджету СТГ показало, що в цілому чим більше наявного населення, тим більше й обсяг доходів (рис.1) [25].

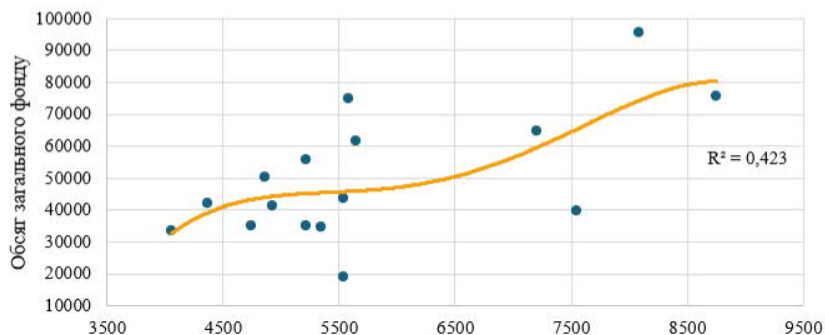


Рис. 1. Обсяг загального фонду (тис. грн) від чисельності населення (осіб).

Джерело: сформовано авторами на основі [25]

Натомість, обсяг загального фонду бюджету на мешканця в цілому обернено пропорційний до показника щільності населення (2024 р.), хоча і тут розкид значень доволі значний, не зважаючи на те, що тенденцію побачити все-таки можна (рис. 2) [25].

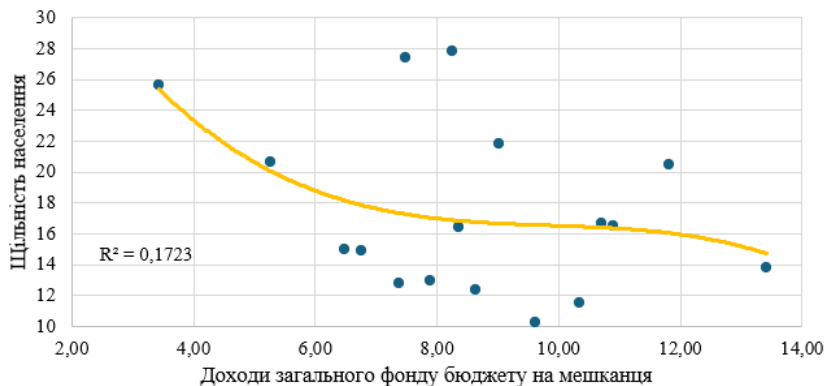


Рис. 2. Обсяг загального фонду бюджету на мешканця (тис. грн) залежно від щільності населення, осіб на км. кв.

Джерело: сформовано авторами на основі [25]

Політика фінансового вирівнювання СТГ здійснюється в рамках зрозумілої логіки (рис. 3): чим менше доходи загального фонду, тим вище рівень дотаційності місцевого бюджету [25].

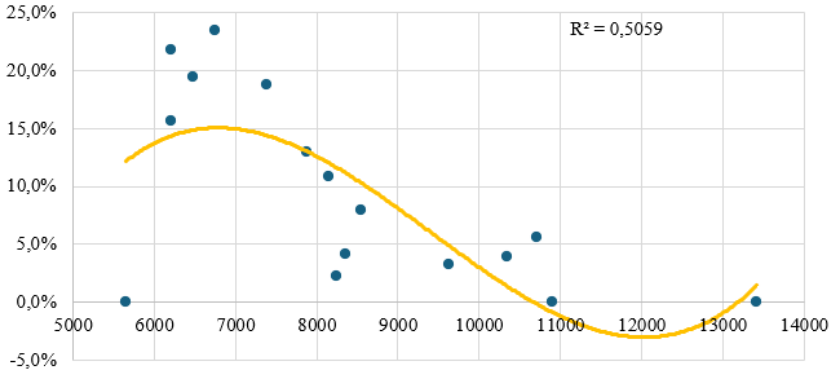


Рис. 3. Доходи загального фонду бюджету СТГ на мешканця, (грн) та рівень дотаційності бюджетів, %.

Джерело: сформовано авторами на основі [25]

Окремий аспект забезпечення розвитку пов'язаний з видатками бюджету, що спрямовуються на капітальні вкладення, культуру і освіту, тим самим створюючи умови для покращення життя мешканців. Особливості функціонування сільських громад відбиваються на нерівномірному розподілі коштів по напрямках. Якщо варіація доходів становить у середньому 25,1% (табл. 1), то різниця в обсягах фінансування видатків на культуру, фізкультуру і спорт та капітальних видатків складає по СТГ відповідно 70,0% та 92,1%. Звертає на себе увагу, що фінансування апарату управління громадою схоже більше пов'язане з рівнем доходів загального фонду.

Таким чином, сільські територіальні громади в Україні відрізняються одна від одної і такі відмінності доволі значні. Вони обумовлюються чисельними факторами, котрі хоча і є визначальними, залишаються прихованими у рамках загального аналізу показників їх бюджетів. Важливими серед них є: площа

території, географічне розташування, чисельність та структура населення, галузева орієнтація економіки, культурно-історичні традиції, соціальна активність населення тощо. Це ускладнює оцінку успішності СТГ, а разом і вектору просування реформи децентралізації. До кола таких факторів слід додати і роль місцевої еліти.

Таблиця 1.

Доходи загального фонду СТГ та видатки місцевого бюджету сільських громад на мешканця у 2024 р., грн.

Показники	Доходи загального фонду бюджетів громад	Видатки бюджету		
		культура, фізкультура і спорт	капітальні вкладення	утримання апарату управління
Макс	10900,7	1338,8	6640,8	3460,4
Середнє	8430,3	513,8	1941,9	2522,9
Мін	150,1	181,6	111,5	1654,4
Стандартне відхилення	2112,7	359,7	1787,9	636,8
Варіація	25,1%	70,0%	92,1%	25,2%

Джерело: сформовано авторами

Термін «місцева еліта» охоплює групу найбільш впливових, найбагатших, освічених або авторитетних осіб у певній місцевості чи громаді. Еліти часто мають значну соціальну, економічну чи політичну владу і можуть впливати на місцеві рішення та політику. До них відносяться бізнес-лідери, землевласники, керівники підприємств та організацій, політики чи інші видатні особи, які мають значний вплив на громаду [22].

Вплив місцевої еліти на соціально-економічний розвиток громад має неоднозначне спрямування. На сьогодні в теорії сформувалися

дві концепції ролі місцевої еліти у досягненні цілей децентралізації: кооптованої еліти та контр-еліти. З одного боку, вважається, що еліти, використовуючи власні ресурси, зв'язки, накопичений досвід та знання, можуть ефективно сприяти розвитку (кооптована еліта).

З іншого, і це підтверджується чисельними дослідження країн, місцеві еліти можуть виступати як перешкода розвитку громад [20]. Останнє часто описується терміном «захоплення місцевою елітою» (local elite capture), що відноситься до концепції «контр-еліти», яка виступає за те, щоб кинути елітам виклик, повністю виключаючи їх з інституційного дизайну. Концепція передбачає, що всі еліти є деструктивними за своєю природою. Підвищуючи обізнаність громадськості про нерівність влади та розбудовуючи місцевий потенціал, цей підхід припускає, що розширення прав і можливостей громади та політичне громадянство будуть ефективними у протистоянні домінуванню еліти [11; 15].

Концепція «захоплення еліти» виникла під час аналізу ситуації в країнах, що розвиваються, щоб описати спосіб, у який соціально забезпечені люди прагнуть отримати контроль над фінансовими вигодами, призначеними для інших. Втім, вона також застосовується і в більш загальному плані для опису того, як політичні проекти можуть бути викривлені тими, хто має кращі соціальні позиції та ресурси. Захоплення елітою допомагає пояснити, як суспільні ресурси, такі як знання та цінності, спотворюються та розподіляються владними структурами [17]. «Захоплення елітою» означає форму корупції, коли ресурси спрямовуються на користь невеликої групи домінуючих осіб з вищим соціальним статусом, часто за рахунок більшої частини населення.

Поширенню корупції серед місцевих еліт сприяють декілька взаємопов'язаних механізмів:

1. Формування патронажних мереж, коли місцеві еліти створюють широкі мережі, де вони розподіляють ресурси та послуги лояльним прихильникам в обмін на політичну та соціальну підтримку. Це створює систему, де лояльність винагороджується понад заслуги, увічнюючи корупцію [1].

2. Послаблення інституційного контролю, коли органи міс-

цевого самоврядування не мають надійних механізмів нагляду, що полегшує елітам участь у корупційних діях, не переймаючись можливими наслідками. Це включає слабкі системи аудиту, обмежену прозорість і недостатню систему стримування і протидії.

3. Відсутність достатнього контролю над ресурсами: в цій ситуації місцеві еліти часто можуть мати значний контроль над місцевими ресурсами, такими як земля, державні кошти та проекти розвитку. Це дозволяє їм відволікати ресурси на особисту вигоду або зміцнювати свої мережі патронажу [8].

4. Нестійкі культурні та соціальні норми. Ситуація, коли корупція є нормою і навіть очікується як частина ведення бізнесу чи управління, може увічнити корупцію серед місцевих еліт.

5. Суттєвий політичний вплив: місцеві еліти можуть використовувати свій політичний вплив для захисту своїх інтересів і уникнення відповідальності через маніпулювання місцевими виборами, використання зв'язків з правоохоронними органами та із вищими рівнями влади.

6. Присутність економічних стимулів як потенціалу для отримання значної фінансової вигоди може спонукати місцеву еліту до корупції. Це особливо відчувається в районах з цінними природними ресурсами або значними коштами, що виділяються на підтримку розвитку.

Руйнування подібних механізмів потребує комплексних дій, у тому числі посилення інституційного нагляду, сприяння прозорості та виховання культури підзвітності.

Корупція є найбільш помітним наслідком захоплення еліти. До цього часу увага в науковій літературі зосереджувалася в основному на транзакційній корупції, яка виникає в процесі взаємодії між двома сторонами (учасниками), де одна сторона пропонує неправомірну вигоду, а інша її приймає в обмін на певні дії або рішення. За останнє десятиліття через сприяння демократичній децентралізації та реалізації підходів до розвитку на основі участі громадян правила корупції поступово змінюються. З одного боку, наслідком децентралізації є те, що обсяг коштів, які передано громадам, значно зріс. З іншого, – домінантні групи змушені тісніше взаємодіяти

з громадою, що призводить до високого рівня її залежності від своїх еліт. Така взаємозалежність несе певний набір витрат для забезпечення соціально-економічного розвитку [20].

Ключову роль у процесах захоплення відіграє голова територіальної громади. Попри механізми стримування і протидії, якщо є представником місцевої еліти та підтримується нею, з високою ймовірністю може бути здатним організувати діяльність органів управління громадою у такий спосіб, коли ресурси спрямовуються не на користь мешканців.

Сценарії захоплення елітою є доволі різноманітними: від цілеспрямованої атаки, коли зовнішні впливові особи втручаються у вибори та маніпулюють їх результатами, намагаючись просунути «свого» кандидата, до повзучого захоплення, яке вимагає більшого часу, коли особи, причетні до розпорядження ресурсами громади, поступово втягуються до кола корупційних дій. Одного разу відчувши особисті переваги корупції, вони, швидше за все, зроблять це знову, таким чином тиражуючи корупційний вчинок. Корупція починається з невеликих вигод і поступово шукає нові можливості, таким чином примножуючи масштаби поганої вигоди [14].

На керівника СТГ покладається зобов'язання забезпечити розробку та виконання програм розвитку, наприклад, через створення умов для інвестицій, підтримку малого бізнесу та зайнятості населення. Захоплення елітою буде означати деструктивне використання ресурсів і, так чи інакше, відіб'ється на особистих доходах керівника.

В рамках порівняння результатів діяльності голів громад та отримуваних ними винагород у формі особистих доходів можна припустити, що останні мають корелювати з оцінкою успішності діяльності, такою, наприклад, як обсяг фіскальної віддачі від території, як відношення надходжень загального фонду річного бюджету громади до площі її території чи, можливо, обсягу надходжень на мешканця громади. Подібну залежність, певною мірою, можна вважати стимулом, що має спрямовувати голів громад до підвищення ефективності діяльності (рис. 4) [25; 29].

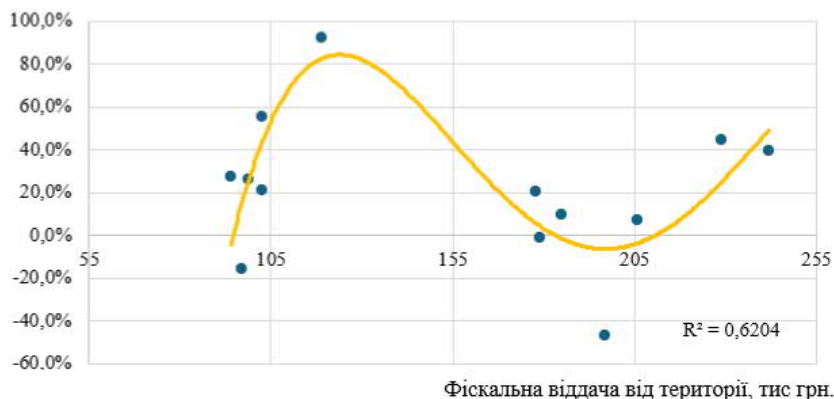


Рис. 4. Приріст особистих доходів голів територіальних громад (2023 до 2022, %) залежно від фіскальної віддачі від території, тис. грн.
Джерело: сформовано авторами на основі [25; 29]

Як видно, приріст особистих доходів голів сільських громад (оплата праці за основним місцем роботи плюс соціальні виплати та премії) слабо пов'язаний з результатами їх діяльності, якщо ці результати оцінювати у термінах фіскальної віддачі від території. На рис. 4 щонайменше 5 з 13 позицій демонструють завищений приріст доходів. Щоправда залишається невідомою ситуація всередині громад: подібний розрив зв'язку результат-винагорода може пояснюватися захопленням елітою та низькою соціальною активністю членів громади.

Соціальні норми і цінності, як свідчать результати аналізу досвіду інших країн, формують межі чутливості громадян до корупції [3]. У більшості країн, де існує принаймні певна корупція, населення в цілому індивідуально ставиться до «дрібної» корупції, за допомогою якої адміністратори нижчого рівня забезпечують собі додатковий дохід. У той же час, населення тих самих суспільств, дуже негативно реагує на масштабні корупційні скандали. Верхній поріг, за яким корупція стає неприйнятною, пов'язується з концепцією «справедливої заробітної плати», що відіграє важливу роль у

визначенні того, чи буде корупція прийнята населенням чи ні [5]. Якщо суспільство загалом вважає, що винагорода адміністраторам за їхню роботу є справедливою, додаткові корупційні доходи викликають неприйнятність корупції. У цьому контексті існують спроби довести, що призначення вищих зарплат, як правило, перешкоджає корупції [9]. Корумповані особи, як правило, балансують між додатковим доходом від корупції та покаранням у разі викриття. Ймовірність останнього значно зменшується у ситуації захоплення елітою. Втім, дохід від корупційних дій може очікуватися настільки високим, що заробітна плата не впливатиме на рівень корупції [24].

Захоплення елітою та поширення корупції на локальному рівні знаходять сприятливий ґрунт через специфічні особливості, які відрізняються від корупції у великих містах чи на національному рівні. Ключовими аспектами є:

- сталі соціальні зв'язки – в невеликих громадах чиновники, бізнесмени та громадяни часто знайомі особисто, що може сприяти неформальним домовленостям та корупційним схемам;
- обмежений контроль – відсутність незалежного нагляду та слабка система перевірок дозволяють корупційним практикам залишатися непоміченими;
- дискреційність повноважень та правові прогалини – місцеві посадовці можуть мати значний вплив на розподіл ресурсів, що створює ризики зловживання владою;
- місцеві особливості – корупція часто пов'язана з конкретними сферами, такими як земельні питання, комунальні послуги та інфраструктурні проєкти.

Для боротьби з корупцією в малих юрисдикціях важливо впроваджувати прозорість у прийнятті рішень, громадський контроль та незалежний аудит.

Доволі поширеною ідеєю формування політики СТГ для реалізації позитивних ефектів децентралізації є розвиток на основі громади (community based development). Її основна перевага полягає в можливості кращого врахування знання мешканцями місцевих умов і обмежень (екологічних, соціальних та економічних) у

використанні ресурсів, якими володіють громади, а також у щільній мережі безперервних міжіндивідуальних взаємодій, які становлять життя спільноти [18].

Найважливішою у розвитку на основі громади вважається інформаційна перевага, що виникає через близькість місцевих органів прийняття рішень до цільових груп населення. Разом з цим серйозна потенційна проблема полягає у вразливості таких програм розвитку до захоплення місцевими елітами.

З одного боку, виявляється, що інформаційні переваги участі громади не завжди такі вирішальні, як може здатися. З іншого боку, проблема захоплення елітою не є апіорі більш серйозною в децентралізованому підході, ніж у централізованому. Місцеві громади можуть бути більш вразливими до захоплення, а отже, менш підзвітні, ніж центральні органи влади (або зовнішні донори), і, якщо це так, децентралізація може стати предметом незаконного привласнення та невдач у розвитку.

Висновки. Як вважається, децентралізація є кращим і ефективнішим методом надання суспільних послуг, ніж централізована організація. Аргументами є те, що суспільні блага та послуги націлені на місцеве населення. Централізовані ж органи, що уповноважені розподіляти ці товари та послуги, на відміну від місцевих, не володіють достатньою інформацією для ефективного розподілу ресурсів. Крім того, централізовані системи схильні до корупції і, отже, неефективні в розподілі суспільних благ і послуг [7]19. Втім, за умов розширення повноважень, місцеві органи влади наражаються на ризик бути «захопленими місцевою елітою» або політикою груп інтересів [19].

Місцеві громади, у прагненні запобігти захопленню елітою мають спрямовувати свої зусилля у таких напрямках як:

- сприяння прозорості у діях місцевої влади та бізнесу через вимогу відкритого доступу до інформації про державні витрати, контракти та процеси прийняття рішень;
- посилення громадянської активності шляхом заохочення активної участі у місцевому врядуванні, чого можна досягти через збори громад, громадські форуми, участь у місцевих виборах: чим

більшою є заангажованість спільноти, тим важче елітам діяти безконтрольно;

- створення сильних інституцій через підтримку розвитку незалежних інституцій, які можуть притягнути еліти до відповідальності: громадянські контролюючі організації, незалежні засоби масової інформації тощо;

- навчання та підвищення обізнаності членів спільноти про ризики та ознаки захоплення еліти, організацію просвітницьких кампаній, що можуть допомогти розпізнати корупцію та протистояти їй;

- сприяння інклюзивній політиці, яка сприяє справедливому розподілу ресурсів та перешкоджає концентрації економічних вигод в руках небагатьох;

- використання інформаційних технологій для підвищення прозорості та підзвітності, наприклад, онлайн-платформи для повідомлення про корупцію, соціальні мережі для мобілізації дій громади та цифрові бази даних для відстеження державних витрат;

- створення коаліції з іншими громадами, неурядовими організаціями та міжнародними організаціями, що може надати додаткову підтримку та ресурси для боротьби з захопленням еліти;

- забезпечення сприятливого середовища для інформаторів, які викривають корупційні дії: захист і заохочення викривачів може бути потужним стримуючим фактором проти захоплення еліти.

Здійснюючи ці кроки, місцеві громади можуть створити більш прозоре, підзвітне та інклюзивне середовище, що протистоїть захопленню еліти та сприяє сталому економічному розвитку.

МІСЦЕВІ ЕЛІТИ І РОЗВИТОК В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Реформа децентралізації в Україні, як очікується має дати значний поштовх соціально-економічному розвитку малих адміністративних юрисдикцій. По країні в цілому спостерігаються певні позитивні зрушення. Втім, низка факторів уповільнює отримання відчутного ефекту. Вони пов'язані з визначальною неоднаковим соціально-економічним потенціалом, обмеженими

фінансовими можливостями, слабким інституційним середовищем, відсутністю належних комунікацій між владою та громадами а також недостатньо ефективним контролем. Те, що вважається основною перевагою децентралізації, а саме тісні соціальні зв'язки в громаді та краще знання місцевих умов, може обернутися активізацією фактора корупції через захоплення влади місцевою елітою, що створює значні перешкоди розвитку. У статті здійснюється спроба визначення наскільки ймовірним є формування корупційних бар'єрів забезпечення місцевого соціально-економічного розвитку через децентралізацію влади в Україні. Акцент зроблено на феномен «захоплення елітою» локальних юрисдикцій на рівні сільських територіальних громад (СТГ). Сучасні наукові дослідження здебільшого відносять корупцію до серйозних проблем, яка вражає країни у всьому світі, у тому числі це стосується й корупції в малих фрагментованих юрисдикціях. Нажаль, відсутність періодичної й системної інформації, до підготовки якої державна статистика не була достатньою мірою готова і це не дозволяє оцінити отриманий СТГ досвід. Емпіричний аналіз бюджетів громад підтверджує вкрай неоднакові умови їх функціонування, а також зусилля щодо покращення добробуту мешканців, хоча державою і здійснюються шляхи у напрямку вирівнювання ситуації. Децентралізація, попри позитивного впливу на розвиток, створює передумови поширення місцевої корупції у формі захоплення елітою, тобто домінантними групами населення. Перетік процесу захоплення є різноманітним: від цілеспрямованих дій, коли зовнішні особи втручаються у вибори та маніпулюють їх результатами, намагаючись просунути «свого» кандидата, до поступового захоплення коли особи, причетні до розпорядження ресурсами громади, поступово втягуються до кола корупційних дій. Реалізація позитивних ефектів децентралізації може бути забезпечена тим, наскільки розвиток здійснюється на основі участі громади. Головна перевага такого підходу полягає в можливості кращого врахування знання мешканцями місцевих умов і обмежень у використанні ресурсів, якими володіють громади, а також у цільній мережі безперервних міжіндивідуальних взаємодій, які становлять життя спільноти.

Ключові слова: децентралізація, локальний розвиток, корупція, захоплення елітою, політика участі громади.

Author Contributions: Conceptualization, B.W.A. and L.W.F.; Writing – original draft, B.W.A. and L.W.F.; Writing – review & editing, B.W.A. and L.M.F. Authors have read and agreed to the published version of the manuscript.

Funding: This research received no external funding.

Institutional Review Board Statement: Not applicable as study did not include human subjects.

Informed Consent Statement: Not applicable.

Data Availability Statement: Data is contained within the article.

Conflicts of Interest: The authors declare no conflict of interest.

References

1. Ali, M., Fjeldstad O., & Shifa, A. (2021). The Colonial Legacy of Corruption Among Local Elites in Africa. *www.aehnetwork.org*. Retrieved from: <https://www.aehnetwork.org/blog/the-colonial-legacy-of-corruption-among-local-elites-in-africa/> [in English].
2. Arikan, G.G. (2004). Fiscal decentralization: a remedy for corruption? *International Tax and Public Finance*, 11 (2), (pp. 175-195). Retrieved from : <https://doi.org/10.1023/B:ITAX.0000011399.00053.a1> [in English].
3. Arvind, H.J. Corruption. *Journal of economic surveys*, (Vol. 15), 1. Retrieved from: <https://doi.org/10.1111/1467-6419.00133> [in English].
4. Brennan, G., & Buchanan, J. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press [in English].
5. Chand, S.K., & Moene, K.O. (1997). Controlling Fiscal Corruption. *IMF Working Paper*, 97/100. Retrieved from: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=882619 [in English].
6. Duri J. (2020). Definitions of grand corruption. U4 Anti-Corruption Research Center. *www.u4.no*. Retrieved from: <https://www.u4.no/publications/definitions-of-grand-corruption.pdf> [in English].
7. Elite Capture and Corruption: Concepts and Definitions. Bibliography – with an overview of the suggested literature. Prepared By: Diya Dutta.

NBER. (2009). www.academia.edu. Retrieved from: <https://sal0.li/b1Dc209> [in English].

8. Fjeldstad, O. (2020). European colonization and the corruption of local elites: The case of chiefs in Africa. www.academia.edu. Retrieved from: <https://sal0.li/3412E86> [in English].

9. Goel, R.H., & Nelson, M.A. (1998). Corruption and government size: a disaggregated analysis. *Public Choice*, 97, (pp. 107-120) [in English].

10. Hellman, J., & Kaufmann, D. (2001). Confronting the Challenge of State Capture in Transition. *Economies. Finance & Development*, 38(3). Retrieved from: <https://doi.org/10.1007/s10611-013-9451-0> [in English].

11. Hickey, S., & Mohan, G. (2004). Participation from Tyranny to Transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development. www.academia.edu. Retrieved from: https://www.academia.edu/75140517/Participation_From_Tyranny_to_Transformation_Exploring_New_Approaches_to_Participation_in_Development [in English].

12. Jancsics, D. (2013). Petty corruption in Central and Eastern Europe: the client's perspective. *Crime Law Soc Change*, 60, (pp. 319-341). Retrieved from: <https://doi.org/10.1007/s10611-013-9451-0> [in English].

13. Lambsdorff, J.G., & Teksoz, S.U. (2004). Corrupt relational contracting. *The new institutional economics of corruption*, (pp. 138-151). New York: Rutledge. Retrieved from: <https://doi.org/10.4324/9780203413920> [in English].

14. Matorera D. *Corruption: Drivers, Modes and Consequences*. Retrieved from: <http://dx.doi.org/10.5772/intechopen.106826> [in English].

15. Mohan, G., & Stokke, K. (2000). Participatory Development and Empowerment. *Third World Quarterly*, 21 (2), (pp. 266-280). Retrieved from: <http://www.eci.ox.ac.uk/~dliverma/articles/Mohan.pdf> [in English].

16. Nelson, M.A. (2012). Corruption and the Size of Local Governments: Are They Related? *International Center for Public Policy Working Paper*, (pp. 12-20). Retrieved from: <http://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp1210.pdf> [in English].

17. Oluifémi, O.T. (2022). Elite Capture. How the Powerful Took Over Identity Politics (and Everything Else). archive.org. Retrieved from: <https://archive.org/details/olufemi-o.-taiwo-elite-capture-how-the-powerful-took-over-identity-politics> [in English].

18. Platteau, J.-P. (2003). Community-Based Development in the Context of Within Group Heterogeneity. *documents1.worldbank.org*. Retrieved from: <https://sal0.li/39b6C70> [in English].

19. Platteau, J.-P., & Abraham, A. (2002). Participatory Development in

the Process of Endogenous Community Imperfections. *Journal of Development Studies*, 39 (2), (pp. 104-136). Retrieved from: <https://ideas.repec.org/e/ppl37.html> [in English].

20. Powis, B. (2007). Systems of Capture: Reassessing the Threat of Local Elites. *Social Development Papers. South Asia Series*, 109. documents.vsemirnyjbank.org. Retrieved from: <https://salo.li/d614f4b> [in English].

21. Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. Cambridge: Cambridge University Press [in English].

22. Slootjes, D. (2011). Local Elites and Power in the Roman World: Modern Theories and Models. *The Journal of Interdisciplinary History*, 42 (2), (pp. 235-249). Retrieved from: https://doi.org/10.1162/JINH_a_00213 [in English].

23. Tanzi, V. (1996). Fiscal federalism and decentralization. documents.worldbank.org. Retrieved from: <https://salo.li/a427C9f> [in English].

24. Rijckeghem, V. (1997). Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption? *IMF Working Paper*, 97, 73. Retrieved from: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9773.pdf> [in English].

25. Biudzhety terytorialnykh hromad Ukrainy [Budgets of territorial communities of Ukraine]. (n.d.). *decentralization.ua*. Retrieved from: <https://decentralization.ua/finance/dashboard> [in Ukrainian].

26. Verkhovna Rada Ukrainy [Verkhovna Rada of Ukraine]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text [in Ukrainian].

27. Vzaïmodiia orhaniv derzhavnoi vlady ta mistsevoho samovriaduvannia u mezhakh novoi systemy terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini [The interaction of state government organizations and local self-government within the new system of territorial government organization in Ukraine]. (n.d.). Kyiv [in Ukrainian].

28. Storonianskoi, I.Z. (2018). *Detsentralizatsiia v Ukraini ta yii vplyv na sotsialno-ekonomichni rozvytok terytorii: metodychni pidkhody ta rezultaty otsiniuvannia* [Decentralization in Ukraine and its impact on the socio-economic development of territories: methodological approaches and evaluation results]. Lviv: IRD NANU [in Ukrainian].

29. Edynyi derzhavnyi reiestr deklaratsii [Unified State Register of Declarations]. (n.d.). public.nazk.gov.ua. Retrieved from: <https://public.nazk.gov.ua/documents/> [in Ukrainian].

30. Zhyliaieva, N. (2016). Perevahy ta ryzyky detsentralizatsii vlady v Ukraini [Benefits and risks of decentralization of power in Ukraine]. *Zbirnyk*

naukovykh prats ChDTU. Serii: Ekonomichni nauky – Collection of scientific works of ChDTU. Series: Economic sciences, 40, (pp. 47-52) [in Ukrainian].

31. Lukashuk, O.M. (2025). Otsinka naukovoï dyskusii pro koruptsiu ta antykoruptsiinu polityku: bibliometrychnyi pidkhid [Assessment of the scientific discussion on corruption and anti-corruption policy: a bibliometric approach.]. *Derzhavnyi universytet «Zhytomyrska politekhnika». Ekonomika, upravlinnia ta administruvannia – State University «Zhytomyr Polytechnic». Economics, Management and Administration*, 1 (111), (pp. 146-155). Retrieved from: [https://doi.org/10.26642/jen-2025-1\(111\)-146-155](https://doi.org/10.26642/jen-2025-1(111)-146-155) [in Ukrainian].

32. Maïerson, R., & Mylovanov, T. (2014). Perevahy i nedoliky poliarnykh variantiv reformy detsentralizatsii v Ukraini [Advantages and disadvantages of polar options for decentralization reform in Ukraine]. *zn.ua*. Retrieved from: <https://zn.ua/ukr/internal/perevagi-i-nedoliki-polyarnih-variantiv-reformi-decentralizatsiyi-v-ukrayini-.html> [in Ukrainian].

33. Movchan, U. (2021). Detsentralizatsiia v ukrainskii neopatrimonialnii demokracji: perevahy, nedoliky ta shliakh do potentsiinoho myru [Decentralization in Ukrainian neopatrimonial democracy: advantages, disadvantages and the path to potential peace]. *Naukovyi zhurnal «POLITYKUS» – Scientific journal «POLITIKUS»*, 6, (pp. 44-48) [in Ukrainian].

34. Reforma detsentralizatsii [Decentralization reform]. (n.d.). *www.kmu.gov.ua*. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizatsiyi> [in Ukrainian].

35. Terytorialni hromady [Territorial communities]. (n.d.). *decentralization.gov.ua*. Retrieved from: <https://decentralization.gov.ua/newgromada> [in Ukrainian].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Юрій Верланов, к. е. н., професор Чорноморського національного університету імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна. E-mail: yverlanov@gmail.com, orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3447-5341>.

Yuriy Verlanov, Candidate of Economic Sciences, Professor of the Black Sea National University named after Peter Mohyla, Mykolaiv, Ukraine. E-mail: yverlanov@gmail.com, orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3447-5341>.

Олександр Верланов, к. е. н., доцент Міжнародного класичного університету імені Пилипа Орлика, м. Миколаїв, Україна. E-mail: alverlanov@gmail.com, orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4756-0860>.

Oleksandr Verlanov, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Pylyp Orlyk International Classical University, Mykolaiv, Ukraine. E-mail: alverlanov@gmail.com, orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4756-0860>.

Verlanov, Y., & Verlanov, O. (2025). Local elites and development under the conditions of decentralization. *Public Administration and Regional Development*, 28, 628-651. <https://doi.org/10.34132/pard2025.28.15>