

of the fact that such a review in accordance with the CPC is not probative, nevertheless an investigator, an expert must take into account a review of the expert's conclusion as indicative of the authenticity of the expert methods used.

Keywords: expert methodology, methodology, expert's conclusion, reliability, evaluation, review, criminal proceedings.

УДК 343.1

В. Н. КУБАЛЬСЬКИЙ
О. О. БОЙКО

КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Досліджено проблему протидії корупції в системі органів місцевого самоврядування. Визначено сутність корупції як терміну, а також особливості корупції в Україні. Проаналізовано статистичні дані, причини корупції, а також можливі шляхи їх вирішення в контексті розгляду проблеми в реаліях системи органів місцевого самоуправління в Україні. Викладено наукові позиції деяких українських учених щодо поняття «корупція».

Ключові слова: корупція; корупція в органах місцевого самоврядування; протидія корупції.

Кубальський В. Н., Бойко А. О. Уголовно-правовые проблемы противодействия коррупции в системе органов местного самоуправления

Исследовано проблему противодействия коррупции в органах местного самоуправления. Определена суть коррупции как термина, а также особенности коррупции в Украине. Проанализированы статистические данные, причины коррупции, а также возможные пути их решения в контексте рассмотрения проблемы в реальных условиях системы органов местного самоуправления Украины. Изложены научные позиции некоторых украинских ученых касательно понятия «коррупция».

© КУБАЛЬСЬКИЙ Владислав Нарцизович – кандидат юридичних наук, доцент

© БОЙКО Олексій Олегович – студент 3-го курсу Навчально-науково-го юридичного інституту Національного авіаційного університету

Ключевые слова: корупція; корупція в органах місцевого самоуправління; протиподвійство корупції.

Kubalskiy Vladyslav, Boiyko Oleksiy. Criminal issues of opposition to corruption in the system of bodies of the local government

The article investigates issues of opposition to corruption in the system of bodies of the local government. Definition of the substance of corruption as a notion, as well as features of corruption in Ukraine. To this end, the statistical information, the causes of corruption and possible ways to address this issue were analyzed to address the issue of corruption in the system of bodies of the local government. Position on the «corruption» formulated by Ukrainian academic persons.

Keywords: corruption, corruption in local government, combating corruption.

Корупція, на сьогоднішній день, є актуальною соціально-правовою проблемою сучасності України. Прояви корупції являють собою загрозливий та небезпечний механізм, який підпорядковує собі всі сфери життя суспільства. Боротьба з цим явищем вже вийшла за формальні межі й стала предметом пильної уваги інститутів держави, громадських організацій, засобів масової інформації і, на жаль, пересічних громадян. Демократизація, відкритість влади, прозорість і зрозумілість для населення державних рішень, діяльності управлінського апарату, розвиток громадянського суспільства – найважливіші важелі подолання корупції¹.

Дослідженню проблем протидії корупції в органах місцевого самоврядування присвятили свої праці такі вчені, як: Д. Михайленко, О. Захарчук, Т. Кравченко, М. Мельник та ін.

Щоб розглянути цю проблему, треба зрозуміти сутність корупції. Корупційна злочинність, за дослідженнями вчених², є складовою ширшого суспільного явища – корупції. Отже, розгляд цього виду злочинності доцільно розпочати зі з'ясування сутності корупції. Існує багато різних підходів до визначення поняття «корупція», яку можна розглядати в декількох аспектах – соціальному, кримінологічному, правовому тощо. При цьому неможливо дати загальне визначення протидії корупції для усіх галузей науки, тому що у термін «протидія корупції» вчені вкладають різний зміст. Різноманітність підходів учених до визначення поняття «протидія корупції» є однією

з проблем, пов'язаних із дослідженням явища³. Найчастіше термін «корупція», як зазначають дослідники, вживається відносно бюрократичного апарату і політичної еліти. С. І. Ожегов у словнику тлумачить поняття «корупція» як підкуп через хабарі, продажність посадових осіб, політичних діячів⁴. Інші енциклопедичні видання теж дають визначення корупції як процесу, пов'язаного з безпосереднім використанням посадовою особою своїх повноважень з метою особистого збагачення, включаючи підкуп чиновників і громадсько-політичних діячів, дачу хабарів тощо. Термін «корупція» походить від сполучення латинських слів *соггеі* (кілька учасників, що вступають у відносини з приводу одного предмета) і *гупрег* (ламати, пошкоджувати, порушувати, скасовувати). У результаті утворився самостійний термін *соггупреге*, який передбачає участь у діяльності кількох осіб, метою яких є «гальмування» нормального ходу судового процесу або процесу управління справами суспільства. Таким чином, корупція розглядається ще й як елемент (ознака) організованої злочинності.

Корупція згадується ще в архівних документах Стародавнього Вавилону. У римському праві *соггупреге* трактувалося як «пошкоджувати, ламати, порушувати, фальсифікувати». З найдавніших часів корупція була об'єктом вивчення відомих учених: Аристотеля, М. Вебера, Г. Гегеля, Т. Гоббса, Р. Дарендорфа, Дж. Локка, Н. Макіавеллі, Ш. Монтеск'є, Платона, Ж.-Ж. Руссо, Цицерона та ін.⁵ Томас Гоббс, англійський філософ XVII ст., зазначав у своїх творах, що «корупція є корінь, з якого витікає в усі часи і при всяких спокусах презирство до всіх законів». Слід вказати, що на той час корупція розглядалася більше як етична проблема. Зокрема, у книзі «Корупція. Етика і влада у Флоренції в 1600-1770 рр.» Ж.-К. Ваке писав, що в цей період дискурс про корупцію був дискурсом не про державу, а про людську природу⁶, що також розвиває у своїх працях відомий кримінолог О. М. Костенко, а саме: натуралістичний світогляд, відповідно до якого «усе суще – це прояв сутності, яка називається Природою». Саме тому боротьба з корупцією є боротьбою з природою людини.

Згідно ст. 19 Конституції України, органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України. Зазначене стосується всіх без винятку службових осіб, незалежно від їхнього службового становища (звання, рангу, чину, кваліфікаційного класу), відомчої приналежності органу, характеру та сфери його діяльності, обсягу повноважень або форми власності, на підставі якої створені та функціонують підприємства, установи й організації. Так, наприклад, відповідно до даних НАБУ станом на 30.06.2018 року було розпочато 683 провадження у справах про корупційні злочини, з них 143 скеровано до суду. Підозру повідомили 163 особам, 227 обвинувачених, 19 осіб, стосовно яких набув законної сили обвинувальний вирок. 196,6 млрд грн збитків, з яких відшкодовано тільки 360,3 млн грн. Це тільки те, що стало відомо НАБУ.

Аналізуючи звіт роботи НАБУ за перше півріччя 2018 року, стає зрозуміло, що скарги на діяльність органів місцевого самоврядування займають одні із перших позицій. Так, до Львівського територіального управління надійшла 101 скарга на дії органів місцевого самоврядування, до Одеського територіального управління надійшло 65 скарг, а на дії Харківського територіального управління 130 скарг. Станом на 30.06.2018 року кількість осіб, уповноважених на виконання функцій місцевого самоврядування, яким повідомлено про підозру становить 16 осіб, а також 1 особа, стосовно якої складено обвинувальний акт⁷.

Існує ряд притаманних органам місцевого самоврядування причин виникнення корупції: 1) політичні. Вони перш за все пов'язані з владними повноваженнями посадових осіб органів місцевого самоврядування, замкнутістю системи управління, недосконалістю антикорупційної політики, безініціативністю та малоефективністю громадських формувань; 2) економічні. Перш за все проявляються в неправомірному використанні державних ресурсів в особистих інтересах та у відсутності прозорості багатьох економічних процесів. Вони зумовлені невідповідністю заробітної плати життєвим потребам, коли посадові особи

органів місцевого самоврядування намагаються поповнити свої статки з інших джерел; 3) соціально-психологічні. Полягають у невисокій активності громадськості, корисливості державних службовців, професійній та моральній деформації поведінки частини керівників, що виявляється у поблажливому ставленні до фактів корупції; 4) правові. В основі даних причин недосконалість антикорупційного законодавства та наявність законодавчих прогалин, у зв'язку з чим у посадових осіб органів місцевого самоврядування є можливість «оминути» закон; 5) організаційно-управлінські, які проявляються у неналежній регламентації діяльності посадових осіб, так зване «кумівство», та відсутність механізмів запобігання проникненню в органи влади лідерів і членів злочинних угруповань⁸.

Доволі сильно ускладнює функціонування чинного механізму кримінально-правового регулювання високий рівень латентності корупційних злочинів. Зокрема, питома вага врахованої корупції в системі реальної корупційної злочинності коливається в межах 1-5 %⁹. За оцінками інших досліджень, корупційні злочини виявляються в межах 0,1-2 %, отже реальна кількість цих злочинів вища за зареєстровану у 50-1000 разів¹⁰. Українськими дослідниками встановлено, що ступінь латентності корупційних злочинів становить від 90 % до 99 %¹¹.

Різні вчені розглядають різні підходи протидії корупційним злочинам. Зокрема, В. Борков пропонує модель ешелонування кримінально-правової протидії корупції. Зазначається, що Кримінальний закон повинен ураховувати наслідки корупційної діяльності. Окрема криміналізація незаконного збагачення сприяла б формуванню трьох етапів кримінально-правової протидії корупції, тобто її ешелонуванню. Перша лінія протидії передбачає недопущення виникнення корупційних відносин. Вона може бути виражена в кримінальній забороні шляхом окремої криміналізації корупційної змови чиновника з іншою особою. У необхідних випадках законодавець формує усічені склади злочинів, визначаючи закінченим злочином посягання на об'єкт кримінально-правової охорони. Другу лінію протидії корупції утворюють норми про корупційні зло-

чини. Третю – забезпечує встановлення кримінальної відповідальності за незаконне (корупційне) збагачення, тобто перевищення службовою особою своїх активів, а так само активів близьких родичів над законними доходами в значному розмірі. Подібну норму необхідно розглядати як вимушену реакцію держави на підвищену латентність і небезпеку корупційних службових злочинів¹².

Корупційні відносини не можна нейтралізувати тільки державними або тільки ринковими методами, а ефективний контроль над корупцією не можна забезпечити лише за рахунок удосконалення законодавчої бази. У зв'язку з цим доцільно розвивати й удосконалювати кадрово-організаційні, техніко-аналітичні (застосування новітніх технологій під час запобігання корупційним виявам, моніторингу та виявлення корупційних виявів, а також організації бар'єрів для реалізації корупційних об'єктів) й адміністративно-економічні (відстеження фінансових ресурсів, що знаходяться в тіньовому обороті, посилення регламентації процедури відкриття рахунків суб'єктів господарювання в банках, скорочення кількості позапланових перевірок суб'єктів господарювання з боку контролюючих органів, запровадження адміністративних штрафів за недотримання антикорупційних законів) механізми протидії корупції. Отже, звертається увага, що концентруватися лише на кримінальному законі в антикорупційній діяльності не варто¹³.

Хоча деякі вчені високо оцінюють антикорупційний потенціал саме правових засобів у загальнотеоретичній юриспруденції. Так, за висновком О. М. Литвинова, подолання чи суттєве обмеження корупції має свідчити про перевагу раціонального й гуманістичного, тобто культурного, людяного над ірраціональним та антигуманним, тобто суто біологічним, тваринним. І право, завдяки своїй культурно-раціональній основі й можливості легітимного примусу, має відіграти в цьому процесі вирішальну роль¹⁴. Із наведеного вбачається, що автор у сучасні антикорупційній діяльності вирішальну роль надає саме легітимному примусу, що в цьому випадку значною частиною знаходиться на полі дії кримінального права.

Право є лише одним із елементів антикорупційного механізму країни. Такий елемент (право) має свої складники, які досить чітко можна вивести зі структури Конвенції ООН проти корупції. Так, складовими елементами всеосяжної й полідисциплінарної стратегії протидії корупції є чотири стовпи зазначеної Конвенції: 1) запобігання, 2) криміналізація і правоохоронна діяльність, 3) міжнародне співробітництво, 4) повернення активів¹⁵. На підставі вказаного можна дійти висновку, що кримінальне право – це лише один із як мінімум чотирьох складників такого елемента антикорупційного механізму країни, як право. У зв'язку із цим варто адекватно оцінювати здатність кримінально-правових механізмів у довготривалій перспективі успішно протидіяти корупційним злочинам, які не можуть показати значних результатів у цьому напрямі без відповідних реформ в інших сферах.

Тут варто погодитися, що кримінальне право займає в системі права будь-якої країни завідомо підпорядковане становище; не тільки виконує конституційні директиви, а й забезпечує своїми примусовими можливостями так звані «створювальні» галузі права, є остаточним інструментом впливу в системі заходів державного контролю, а засоби кримінального права мають виступати виключно як *ultima ratio* в протидії лише найбільш суспільно небезпечним діянням, які спричиняють істотну шкоду охоронюваним законом суспільним відносинам.

Проте не варто недооцінювати засоби кримінального права, оскільки в разі їх неефективності будуть, зокрема, нівелюватися несприятливі наслідки вчинення корупційного діяння, що значно знижуватиме ризик значних особистих втрат за допущену не доброчесність. За таких умов не підкріплена каральною силою кримінального права антикорупційна трансформація інших сфер і регуляторів поведінки людини не буде показувати значних результатів в обмеженні корупційних практик¹⁶.

Отже, запобігання корупції в органах місцевого самоврядування – довготривала та копітка робота, яка потребує ініціативності з боку самих посадових осіб та, мабуть найголовніше, громадськості й потребує тривалих соціальних, економічних,

політичних і правових перетворень. Перші кроки на цьому шляху уже зроблені, зокрема прийнято нове законодавство, в основі якого превентивна функція. Зокрема, вважаємо за необхідне внести зміни до діючого Закону України «Про запобігання корупції», а саме доповнити його нормами, які б регулювали протидію корупції в органах місцевого самоврядування з урахуванням особливостей в нашій країні та вже існуючої практики в країнах Європи. Органи місцевого самоврядування з метою забезпечення умов для надання громадських послуг на належному рівні можуть продавати, купувати, резервувати земельні ділянки, здавати їх в оренду, використовувати як заставу, передавати їх як внески до статутних фондів (капіталів) акціонерних товариств, товариств з обмеженою відповідальністю, кооперативів, фінансово-кредитних установ та Інших підприємств і організацій. Саме тому необхідно доповнити Закон розділом «запобігання корупції в органах місцевого самоврядування», в якому містився би механізм запобігання і протидії корупції і передбачав комплекс правил, стандартів і процедур, який враховує зазначену особливість.

1. *Кравченко Т. А.* Особливості формування комплексного механізму протидії корупції в органах місцевого самоврядування в Україні // Держава та регіони. Сер. Держ. упр. 2012. № 2. С. 164-168. 2. *Іванов Ю. Ф., Джу́жа О. М.* Кримінологія. Київ: Паливода А. В., 2006. С. 264. 3. *Бусол О. Ю.* Поняття та категорії юридичної науки: матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. до 145-річчя академіка Всеукраїнської академії наук Миколи Івановича Палієнка (1869-1937) (м. Київ, 18 листопада 2014 р.). Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького НАН України, 2014. С. 181-185. 4. *Ожегов С.* Словарь русского языка / ред. Н. Ю. Шведова. Москва, 1990. С. 921. 5. *Пиголенко І. В.* Хабарництво як соціальний феномен сучасного суспільства. URL: http://nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/VKPI_soc/2009_4/ 6. *Андреанов В. Д.* Определение коррупции, формы и виды проявления коррупции. URL: <http://viperson.ru/wind.php?ID=631762>. 7. *Національне антикорупційне бюро.* URL: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/zvit_10.08.2018_sayt.pdf 8. *Захарчук О. З.* Запобігання корупції в органах місцевого самоврядування // Актуальні проблеми політики. 2015. № 55. С. 254. 9. *Лунеев В. В.* Настоящей борьбы с коррупцией в России нет // Уголовное право. 2007. № 5. С. 106. 10. *Гончарова М. В.* Преступность в России: аспекты латент-

ности // Российский следователь. 2005. С. 35. **11. Шевченко О. В.** Кримінологічна характеристика та запобігання корупційній злочинності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / МВС України, Нац. Акад. внутр. Справ. Київ, 2012. С. 9. **12. Борков В. Н.** Предпосылки формирования трех рубежей уголовно-правового предупреждения коррупции // Научный вестник Омской академии МВД России. 2009. С. 18-19. **13. Доценко И. А.** Возможности применения в России зарубежных международных антикоррупционных механизмов: автореф. дисс. ... канд. экон. наук: 08.00.14. Москва, 2011. С. 11, 16, 19-20. **14. Невмережицький Є. В.** Корупція як соціально-політичний феномен: автореф. дис. ... докт. політ. наук: 23.00.02 / НАН України. Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І. Ф. Кураса. Київ, 2009. С. 34. **15. Техническое** руководство по осуществлению Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции. Нью-Йорк: ООН, 2010. С. 18. **16. Тацій В.** Проблеми стабільності й динамізму кримінального законодавства України на сучасному етапі // Вісник Національної академії правових наук України. 2015. С. 56.

Kubalskiy Vladyslav, Boiyko Oleksiy. Criminal issues of opposition to corruption in the system of bodies of the local government

Today corruption is topical social and legal issue in Ukraine. Manifestations of corruption is pernicious system which subordinates all areas of society. The struggle with this phenomenon has already gone beyond the formal boundaries and has become the subject of close attention of state institutions, public organizations, the media and ordinary citizens.

Corruption is mentioned in archival documents of Ancient Babylon. In Roman law, «corrumpere» was interpreted as «damaging, breaking, falsifying.» Since ancient times, corruption has been the subject of study by renowned scholars: Aristotle, M. Weber, G. Hegel, T. Hobbes, R. Darendorf, J. Locke, N. Machiavelli, S. Montesquieu, Plato, J.-J . Russo, Cicero and others. Thomas Hobbes, English philosopher of the XVII century. (1588-1679 biennium), noted in his writings that «corruption is the root from which the contempt for all laws flows at all times and with all sorts of temptations.»

Analyzing the NABU report for the first half of 2018, it becomes clear that complaints about the activities of local government bodies are among the first positions.

There are a number of peculiarities as bodies of local self-government: 1) political. 2) economic. 3) socio-psychological. 4) legal. 5) organizational and managerial.

The high level of latency of corruption crimes is quite complicated by the functioning of the current mechanism of criminal law regulation. Ukrainian researchers found that the degree of latency of corruption crimes ranged from 90 % to 99 %.

Various scientists are considering different approaches to counteracting corruption. In particular, V. Borkov offers a model for the separation of criminal-legal counteraction to corruption. It is noted that the Criminal Law should take into account the consequences of corruption. Separate criminalization of illegal enrichment would contribute to the formation of three phases of the criminal legal response to corruption. The first line of counteraction involves preventing the emergence of corruption relations. It can be expressed in a criminal prohibition by means of a separate criminalization of a corruption conspiracy of an official with another person. In necessary cases, the legislator forms truncated crimes, defining an end to the crime of encroachment on the object of criminal law protection. The second line of combating corruption forms the norms of corruption crimes. The third one – ensures the establishment of criminal liability for illegal (corrupt) enrichment, that is, the excess of an official by his assets, as well as the assets of close relatives over legitimate income to a significant extent. A similar norm should be considered as the forced response of the state to increased latency and the danger of corrupt official crimes.

Therefore, the prevention of corruption in local government bodies is a long-term and hard work that requires initiative from the officials and, perhaps most importantly, the public and requires lengthy social, economic, political and legal reforms. The first steps on this path have already been made, in particular, new legislation was adopted, based on a preventive function. In particular, we consider it necessary to amend the current Law of Ukraine «On Prevention of Corruption», namely, to complete its norms, which would regulate the opposition against corruption in local government bodies taking into account the peculiarities in our country and the existing practice in European countries. Further actions should be directed towards the formation of an active public position on the prevention of corruption; enhancement of the legal culture of citizens and the formation of moral intolerance against them in any corruption manifestations; increase of wages for officials of local government bodies in the context of the state reform; ensuring the openness and transparency of the activities of local government bodies; development of anti-corruption programs at the local level.

Keywords: corruption, corruption in local government, combating corruption.