

Historical sources of crime concerning professional activities related to the delivery of public services

Історичні витоки вчинення злочинів у сфері професійної діяльності, пов'язаної із наданням публічних послуг

Alexander Harlov

Key words:

crime, professional activity, public services, public office offences, official misconduct.

Ключові слова:

злочин, професійна діяльність, публічні послуги, службові злочини, посадові злочини.

Постановка проблеми. Сьогодні у сфері як публічної державної влади, так і всього спектра державницького адміністрування, на жаль, нерідко виникають випадки порушення законів і підзаконних актів України державними службовцями, що вкрай негативно відбивається як на іміджі України у світовому співтоваристві, так і на якості життя простих українців. Водночас в їхніх діях наявна негативна юридична відповідальність, яка залежно від тяжкості протиправних дій, що скоєні державними службовцями, може мати ознаки складу злочинів, передбачених р. XII Кримінального кодексу України, а саме: злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг.

З урахуванням наведеного, особливої уваги набувають питання відповідальності за вчинення злочинів у сфері професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг. На законодавчому рівні відповідальність за скоєння даних злочинів як окремих складів злочину передбачена після ухвалення змін до Кримінального кодексу України. У процесі аналізу відповідальності за вчинення службових злочинів можна стверджувати, що ще до ухвалення цих змін службовців, які сьогодні віднесені до категорії осіб, професійна діяльність яких пов'язана з наданням публічних послуг, відповідали за вчинення службових (посадових) злочинів.

Стан наукових досліджень. Процесуалісти та криміналісти, як-от: Ю.П. Аленін, А.Б. Балонь, В.К. Весельський, Г.П. Власова, В.І. Галаган, Є.Д. Лук'янчиков, М.А. Погорецький, О.Ю. Татаров, В.В. Тіщенко, Л.Д. Удалов, П.В. Цимбал, С.С. Чернявський, О.Г. Яновська тощо, здебільшого досліджували окремі питання історичних передумов службових, посадових злочинів. Враховуючи зміни до закону про кримінальну відповідальність щодо відповідальності за злочини у сфері професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, згадана проблема не досліджувалася.

Мета статті. Дослідити історичні витоки вчинення злочинів у сфері професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг.

Основний зміст. З огляду на те, що злочини, які вчиняються у сфері професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, та у сфері службової діяльності, мають тісний зв'язок, вважаємо за необхідне дослідити становлення відповідальності за вчинення досліджуваного виду злочинів у контексті службових злочинів. Тому що закони про кримінальну відповідальність, які діяли на території України, передбачали відповідальність без відокремлення осіб (злочинів), що вчиняють злочини, пов'язані з наданням публічних послуг.

Про зловживання службовців згадується ще в пам'ятці римського права, зокрема, у Законах дванадцяти таблиць говориться: «Таблиця IX. 3. Авл. Геллій, Аттичні ночі, XX. 17: Невже ти вважатимеш суворою ухвалу закону, що карає стратою того суддю або посередника, які були визначені під час судообговорення [для розгляду справи] і були викриті в тому, що прийняли грошову винагороду в справі?»¹. Зазначене підтверджує особливу відповідальність осіб за вчинення службового злочину (за даних обставин – судді), також можна простежити, що рівні санкції застосовувалися як до службовця, який безпосередньо вчиняє злочин, так і до посередника злочину.

¹ Кожевина Е.В. Римское частное право: учебн. пособ.] М.: Проспект, 2014. С. 93.

Якщо ж звернутися до Київської Русі, то офіційні прояви службової злочинності на території сучасної України зафіксовані в XI – XII ст., де дружинники, які виконували також функцію бюрократії, зловживали своїми обов'язками. Зокрема, під час об'їзду князем і дружиною підвладних земель із метою збору данини і вчинення правосуддя («полюддя») і відбувалися події, що започаткували службові злочини в нашій країні. Йдеться про сумнозвісний збір данини із древлян князем Ігорем взимку 945 р., де показано, як київський князь відверто зловживав своєю верховною владою для збирання зі своїх підданих матеріальних благ для себе і дружинників². Також згадка про «посулля» як незаконну винагороду за здійснення офіційних владних повноважень у законодавстві Русі є у Двінській статутній грамоті 1397–1398 рр. (Статутна грамота Василя I, видана боярам двінським, сотському і всім чорним людям Двінської землі), у ст. 6 якої говорилося: «А самосуду чотири рублі; а самосуд то: хто, зловив злодія на гарячому, так відпустить, а собі обіцянку візьме, а намісники довідались по заповіді, чи то самосуд; а так того самосуду немає»³. Звернемо увагу на те, що в даному контексті не зазначалося, хто саме має право «зловити» злодія під час вчинення злочину на гарячому.

За часів Польщі ці зловживання мали «середньоевропейський» характер, і прояви їх були незначними. Тоді від «справедливого» королівського суду (який завжди ставав на бік багатшої сторони) постраждав сам Б. Хмельницький. Після його перемоги над Річчю Посполитою в Гетьманській державі поширилося хабарництво (за кримінальним законодавством України, «неправомірна вигода»). Однак воно було значно меншим, аніж в Російській імперії, де панували бояри, а згодом узаконеним хабарництвом став «інститут годівлі», тобто спосіб утримання «державницьких осіб» коштом населення країни. Із XIV ст. застосовується поняття «лихварство» – від слова «лихва», що означає надлишок⁴.

На наш погляд, саме за часів збору данини й простежується вчинення злочинів у сфері професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, зокрема, збір «данини» здійснювався особами, які виконували певні послуги щодо збору.

Потрібно зазначити особливу відповідальність за службові злочини. Так, першим законодавчо обмежив поширення службової злочинності Іван III, а смертну кару за прояви корупції ввів Іван IV (Грозний). За царювання Петра I почалася справжня боротьба зі службовою злочинністю. Він створив контролюючі органи, завдяки яким за часів його царювання відбулося кілька корупційних скандалів⁵.

На законодавчому рівні перші згадки закріплення відповідальності за вчинення службових злочинів передбачено в ст. 368 Уложення про покарання кримінальних та виправних 1845 р., яка визначала бездіяльність влади як «<...> невживання чиновником у належний час всіх зазначених або дозволених законами засобів, якими він мав можливість зупинити будь-яке зловживання або безлад, і через те оберігти державу, суспільство або ввірену йому частину від збитків або шкоди». У ст. 459 Уложення передбачалася відповідальність для чиновника, «<...> який не почне слідства у кримінальній справі, маючи достатній законний привід до початку оного <...>». Примітними також є третє відділення «Про слабкий за підлеглими нагляд» гл. 9 «Про злочини і проступки в зносінах між начальниками і підлеглими» і третє відділення «Про злочини і проступки чиновників поліції» гл. 11, де в низці норм містилися заборони недбалства чиновників поліції, що виражалося в потуранні злочинам і невиконанні судових рішень⁶.

Ухвала про покарання кримінальних та виправних 1885 р. не містила норм про зловживання владою. У р. 5 «Про злочини і проступки по службі державної або громадської» гл. 2 «Про перевищення влади та протизаконній бездіяльності» починалася ст. 338. У статті передбачалася відповідальність за такі види перевищення влади: «1) посадова особа вийшла за межі і коло дій, що передбачені їй за званням, посадою, місцем або особливим дорученням; 2) присвоїла собі право, яке їй не належить, самовільно вирішувати

² Повесть временных лет. Подгот. текста, пер. и коммент. О.В. Творогова. Библиотека литературы Древней Руси / под ред. Д.С. Лихачева, Л.А. Дмитриева, А.А. Алексеева, Н.В. Понырко; РАН; ИРЛИ. СПб., 1997. Т. 1: XI – начало XII в. С. 316–327.

³ Двинская уставная грамота 1397–1398 гг. Российское законодательство X – XX вв. М., 1985. Т. 2. С. 180–206; Алексеев Ю.Г. Белозерская уставная грамота 1488 г. и вопросы наместничьего суда. ВИД. Т. 23. Л., 1991. С. 208–222; Белозерская Уставная грамота и некоторые вопросы социальной политики Ивана III. Проблемы социально-экономической истории России: к 100-летию со дня рождения Бориса Александровича Романова. СПб., 1991. С. 88–97.

⁴ Балонь А.Б. Методика розслідування злочинів, вчинених із використанням службовою особою своїх повноважень: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2015. С. 21–22.

⁵ Балонь А.Б. Методика розслідування злочинів, вчинених із використанням службовою особою своїх повноважень: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2015. С. 22.

⁶ Уложення про покарання кримінальних та виправних 1845 р.; Российское законодательство X – XX вв.: в 9 т. М., 1998. Т. 6: Законодательство первой половины XIX в. С. 268.

будь-яку справу; 3) дозволила собі будь-яку дію чи розпорядження, на яке потрібен був дозвіл вищого начальства; 4) вчинила що-небудь у скасування або ж всупереч існуючим узаконенням, установам, статутам або даним їй повчанням»⁷.

У Кримінальному уложенні 1903 р. відповідальності за бездіяльність влади було присвячено кілька норм (ст. ст. 639–654). Заборонялося, наприклад, невжиття всупереч своему службовому обов'язку заходів щодо запобігання шкоди, «<...> загрозливого порядку управління або казенному, суспільному чи приватному інтересу <...>» (ст. 639). Покарання встановлювалося за невжиття заходів щодо попередження або припинення злочину (ст. 643), затримання особи, яка свідомо для чиновника підлягала затриманню (ст. 645). Низку норм присвячено бездіяльності посадових осіб в окремих сферах: забезпечення народного здоров'я (ст. 646), забезпечення обивателів продовольством (ст. 647), обороту секретних документів (ст. 654)⁸.

Отже, як бачимо, за часів Російської імперії на законодавчому рівні започатковувалася кримінальна відповідальність за вчинення злочинів у сфері професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, а саме: забезпечення народного здоров'я та обивателів продовольством. На нашу думку, ці норми є одними з перших, що закріплюють кримінальну відповідальність за досліджуваний вид злочинів.

Радянський період тісно пов'язаний з поширенням у службовій злочинності понять корупції, блату, дефіциту, заохоченням кумівства та становленням неформальної економіки, однак найбільш важливим був вплив ментального сприйняття корупції як необхідного поняття, що підлягає громадському осуду. Без сумніву, радянські реалії вплинули на подальше сприйняття службової злочинності в незалежній Україні, адже більшість ментальних характеристик була скопійована і перенесена в сучасні реалії з радянських часів. Серед сучасного чиновництва більшість – це вихідці з партійно-номенклатурної школи Союзу Радянських Соціалістичних Республік, що перенесли більшість усталених практик, пристосовавши їх до сучасних реалій⁹. На законодавчому рівні відповідальність за вчинення злочинів у сфері службової діяльності, зокрема й професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, мала лише поверхневий характер.

Надалі, після ухвалення низки нормативних актів (постанови «Про заходи боротьби з посадовими злочинами», Декрет «Про боротьбу з хабарництвом»), ухвалено Кримінальні кодекси Української Радянської Соціалістичної Республіки 1922 та 1927 рр., які фактично увібрали положення згаданих актів і містили розділ, присвячений урядовим (службовим) злочинам¹⁰.

Так, можна навести певне виправдання радянської влади щодо службових злочинів. Зокрема, у закритому листі Центрального комітету Комуністичної партії Радянського Союзу «Про посилення боротьби з хабарництвом і розкраданням народного добра» від 29 березня 1962 р. говорилося, що хабарництво – це соціальне явище, яке створене умовами експлуататорського суспільства. Жовтнева революція ліквідувала корінні причини хабарництва, а радянський адміністративно-управлінський апарат – це апарат нового типу. Як причини корупційних проявів перелічувалися недоліки в роботі партійних, профспілкових і державних органів, насамперед у галузі виховання трудящих¹¹.

З огляду на це можна констатувати, що партійні «можновладці» говоррили про відсутність злочинів в органах влади, якщо ж і були такі прояви, то причинами цього називали наслідки Російської імперії.

З ухваленням Кримінального кодексу (далі – КК) 1960 р. вводилася відповідальність за злочини проти державної і колективної власності (гл. II), господарські злочини (гл. VI), посадові злочини (гл. VII)¹². Даний Кодекс не виокремлював відповідальність осіб за вчинення злочинів у сфері службової та професійної

⁷ Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1885 г. Изд. Н.С. Таганцевым. С.-Петербург, 1901. С. 322.

⁸ Новое Уголовное уложение. СПб., 1903. С. 186–194.

⁹ Балонь А.Б. Методика розслідування злочинів, вчинених із використанням службовою особою своїх повноважень: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2015. С. 22–23.

¹⁰ Павленко С.О. Основні етапи боротьби з хабарництвом: історичний аспект. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2013. № 2. С. 379; Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії): монографія. К.: Юрид. думка, 2004. С. 196.

¹¹ Об усилении борьбы со взяточничеством и разворовыванием народного добра: закрытое письмо ЦК КПСС от 29 марта 1962 г. Бюллетень рассекреченных документов федеральных государственных архивов. М., 2008. Вып. 9. URL: <http://www.rusarchives.ru/secret/bul9/rgani1.shtml>.

¹² Кримінальний кодекс України від 28 грудня 1960 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1961. № 2. Ст. 14.

діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, зокрема, ст. 164 було закріплено термін «посадова особа», тобто особа, яка постійно чи тимчасово здійснює функції представника влади, а також обіймає постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності посаду, пов'язану з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків, або виконує такі обов'язки за спеціальним повноваженням¹³.

Отже, КК 1960 р. закріплював відповідальність осіб, діяльність яких пов'язана з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків, тобто наданням публічних послуг.

За часів незалежності України Кримінальний кодекс України в початковій редакції передбачав відповідальність за вчинення злочинів у сфері службової діяльності (р. XVII)¹⁴, зокрема, службовими визначено особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням (прим. 1 ст. 364)¹⁵.

Отже, фактично дані положення дублювали положення КК 1960 р., окрім того, що в КК 1960 р. вживався термін «посадова особа», а в КК України 2001 р. введено такий термін, як «службова особа». Після чергових змін, внесених до законодавства в частині відповідальності за корупційні злочини, у КК України було змінено назву р. XVII «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг»¹⁶ та доповнено окремими статтями, які передбачають відповідальність за вчинення злочинів у сфері професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, а саме: зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 365–2), підкуп особи, яка надає публічні послуги (ст. 368–4). Окремо можна окреслити статті, за якими особи можуть бути також притягнуті до відповідальності за вчинення злочинів у сфері професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг: привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191), нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів із бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням (ст. 210), самоправство (ст. 356), зловживання владою або службовим становищем (ст. 364), зловживання службовою особою повноваженнями юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 364–1), службове підроблення (ст. 366), декларування недостовірної інформації (ст. 366–1), службова недбалість (ст. 367).

Анотація

У статті з'ясовано, що сьогодні у сфері як публічної державної влади, так і всього спектра державницького адміністрування, на жаль, нерідко виникають випадки порушення законів і підзаконних актів України державними службовцями, що вкрай негативно відбивається як на іміджі України у світовому співтоваристві, так і на якості життя простих українців. Зазначено, що злочини, які вчиняються у сфері професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, та у сфері службової діяльності, мають тісний зв'язок. З урахуванням цього досліджено становлення відповідальності за вчинення досліджуваного виду злочинів у контексті службових злочинів, оскільки закони про кримінальну відповідальність, які діяли на території України, передбачали відповідальність без відокремлення осіб (злочинів), що вчиняють злочини, пов'язані з наданням публічних послуг. Встановлено, що в XIV ст. на території Російської імперії за часів збору данини простежується вчинення злочинів у сфері професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, зокрема, збір «данини» здійснювався особами, які виконували певні послуги (податок) щодо збору. Зроблено висновок, що першочергова редакція чинного Кримінального кодексу України не містила відповідальності за злочини у сфері професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, але після чергових змін до законодавства в частині відповідальності за корупційні злочини в Кримінальному кодексі України змінено назву р. XVII «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» та доповнено окремими статтями, які передбачають відповідаль-

¹³ Кримінальний кодекс України від 28 грудня 1960 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1961. № 2. Ст. 14.

¹⁴ Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. Відомості Верховної Ради України. 2001. № № 25–26. Ст. 131.

¹⁵ Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. Відомості Верховної Ради України. 2001. № № 25–26. Ст. 131.

¹⁶ Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. Відомості Верховної Ради України. 2001. № № 25–26. Ст. 131.

ність за скоєння злочинів у сфері професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, а саме: зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 365–2), підкуп особи, яка надає публічні послуги (ст. 368–4).

Summary

This article stipulates that today in the sphere of both public state power and the whole spectrum of state administration, unfortunately, the cases of violations of laws and by-laws of Ukraine by civil servants often occur, which is extremely negative in the image of Ukraine in the world community, so and on the quality of life of ordinary Ukrainians. It is envisioned that crimes concerning professional activities related to the delivery of public services and in the sphere of official activity are closely linked. In view of this, the establishment of liability for the commission of the investigated type of crimes in the context of official crimes is investigated, because the laws about the criminal liability, which acted on the territory of Ukraine, provided for liability without separation of persons (crimes) committing crimes related to delivery of public services. It was established that in the XIV century on the territory of the Russian Empire, during the collection of the tribute, and committed a crime concerning professional activities related to the delivery of public services, in particular, the collection of "tribute" was carried out by persons who performed certain services (tax) on collection. It was concluded that the primary version of the current Criminal Code of Ukraine did not contain any liability for crimes concerning professional activities related to the delivery of public services, after the regular amendments to the legislation on liability for corruption crimes, the Criminal Code of Ukraine changed the title of Section XVII "Offenses concerning professional activities related to the delivery of public services" and supplemented by separate articles, which provide for liability for committing crimes concerning professional activities related to the delivery of public services, namely the abuse of power by persons who delivery of public services (art. 365–2), bribery of a person delivery of public services (art. 368–4).

Використана література:

1. Кожевина Е.В. Римское частное право: учеб. пособ. М.: Проспект, 2014. 215 с.
2. Повесть временных лет. Подгот. текста, пер. и коммент. О.В. Творогова. Библиотека литературы Древней Руси / под ред. Д.С. Лихачева, Л.А. Дмитриева, А.А. Алексеева, Н.В. Поньрко; РАН; ИРЛИ. СПб., 1997. Т. 1: XI-XII вв. С. 316-327.
3. Двинская уставная грамота 1397–1398 гг. Российское законодательство X–XX веков. М., 1985. Т. 2. С. 180–206.
4. Алексеев Ю.Г. Белозерская уставная грамота 1488 г. и вопросы наместничьего суда. ВИД. Т. 23. Л., 1991. С. 208–222.
5. Белозерская уставная грамота и некоторые вопросы социальной политики Ивана III. Проблемы социально-экономической истории России: к 100-летию со дня рождения Бориса Александровича Романова. СПб., 1991. С. 88–97.
6. Балонь А.Б. Методика розслідування злочинів, вчинених із використанням службовою особою своїх повноважень: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2015. 238 с.
7. Уложения про покарання кримінальних та виправних 1845 р.
8. Российское законодательство X – XX вв.: в 9 т. М., 1998. Т. 6: Законодательство первой половины XIX в. С. 268.
9. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1885 г. Изд. Н.С. Таганцевым. СПб., 1901. С. 322.
10. Новое Уголовное уложение. СПб., 1903. С. 186–194.
11. Павленко С.О. Основні етапи боротьби з хабарництвом: історичний аспект. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2013. № 2. С. 373–382.
12. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії): монографія. К.: Юрид. думка, 2004. 400 с.
13. Об усилении борьбы со взяточничеством и разворовыванием народного добра: закрытое письмо ЦК КПСС от 29 марта 1962 г. Бюллетень рассекреченных документов федеральных государственных архивов. М., 2008. Вып. 9. URL: <http://www.rusarchives.ru/secret/bul9/rgani1.shtml>.
14. Кримінальний кодекс України від 28 грудня 1960 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1961. № 2. Ст. 14.
15. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25–26. Ст. 131.

Alexander Harlov,
Post-graduate Student of the Department of Criminal Law,
Process and Criminology
of the Higher Educational Institution "European University"