

РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СЛУЖБОВИХ ОСІБ У РАДЯНСЬКІЙ УКРАЇНІ

Андрієшин В. В.

У статті з метою встановлення особливостей регулювання кримінальної відповідальності за злочини, які вчинялись службовими особами, проведено аналіз кримінального законодавства, яке діяло на території України з моменту становлення радянської системи права до отримання Україною незалежності. Актуалізовано питання застосування історико-правового методу в контексті дослідження інституту кримінальної відповідальності у сфері службової діяльності. Визначено деякі переваги та недоліки процесу регулювання цього питання в радянській Україні.

Ключові слова: кримінальна відповідальність, Кримінальний кодекс, службова (посадова) особа, сфера службової діяльності, покарання, радянський період, історія кримінального законодавства.

В статье с целью установления особенностей регулирования уголовной ответственности за преступления, которые совершались должностными лицами, проведен анализ уголовного законодательства, действовавшего на территории Украины с момента становления советской системы права до получения Украиной независимости. Актуализирован вопрос применения историко-правового метода в контексте исследования института уголовной ответственности в сфере служебной деятельности. Определены некоторые преимущества и недостатки процесса регулирования данного вопроса в советской Украине.

Ключевые слова: уголовная ответственность, Уголовный кодекс, служебное (должностное) лицо, сфера служебной деятельности, наказание, советский период, история уголовного законодательства.

This article deals with the analysis of criminal legislation, which operated on the territory of Ukraine since time of the formation of the Soviet legal system until Ukraine gained independence, in order to establish the specifics of regulating of criminal responsibility for crimes committed by officials. The question of the application of the historical-legal method is actualized in the context of the research of the institute of criminal responsibility in the sphere of service activity. Using of the historical-legal method allows to understand the essence of the legal institute and can help to develop substantiated theoretical proposals for the improvement of this institute and its application in practice.

The author reviewed the legal acts of the period of decrees, acts of the General part of the criminal law and the criminal codes of Soviet Ukraine, which were similar to the codes of other republics of the USSR. The types of service crimes and punishments that were assigned to them were highlighted. The crime of service in the general sense was defined as violation of official duties which caused significant damage to the public interests or rights and interests of the individual citizen.

The advantage of criminal law regulation in Soviet Ukraine was adoption of the single codified act which contained a separate section directed to criminal-law protection of the sphere of service activity, instead of separate legislative acts. Providing a single general definition of the official person was also expedient for practice. The decision to limit signs of an official by organizational, administrative and economic functions was rather weighed and remains to this day. Some others advantages and

disadvantages of the process of regulating this issue in Soviet Ukraine are also identified in this article.

Key words: criminal liability, Criminal Code, official person, sphere of service activity, punishment, soviet period, history of criminal law.

Постановка проблеми та її актуальність. Актуальним для кримінального права натеper є застосування історико-правового методу, який є важливим інструментарієм для з'ясування сутності правових явищ і закономірностей їх видозмін на окремих етапах їх існування.

Кримінально-правові норми, які становлять систему інституту кримінальної відповідальності службових осіб сьогодні, є результатом багатовікових законодавчих і наукових розробок, які зумовлені станом суспільних відносин у різні етапи історичного розвитку на території України. Аналіз процесу кримінально-правової протидії злочинним проявам службових осіб в історичній ретроспективі дає можливість урахувати недоліки такої протидії та переосмислити її вдалий досвід для подальшого його інтегрування в законодавчий процес і правозастосовну практику.

Поразки Австро-Угорської та Російської імперій після Першої світової війни та невдалі державотворчі процеси, що відбулися в період національно-демократичної революції в 1917-1921 роках, призвели до остаточно утвердження радянської влади на території України й початку важливого періоду розвитку української правової системи та системи права (1918-1991 роки), коли формально існувала автономна Українська республіка, яка хоча й мала власне національне законодавство, але воно було майже ідентичним із законодавством інших союзних республік. І, як правильно зазначає П.Л. Фріс, у ті часи кримінально-правова політика України визначалась із Москви, зокрема, через прийняття загальносоюзних нормативних актів, обов'язкових для республік СРСР [1, с. 332].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання історичного розвитку кримінальної відповідальності службових осіб у науці висвітлені в працях таких учених, як О.М. Джужа, Д.Г. Долгих, Е.М. Кісілюк, М.Д. Лисов, Р.Л. Максимович, О.С. Новаков, Г.В. Перепелиця, О.Я. Светлов, Т.І. Слуцька, Б.С. Утевський, В.Я. Цитряк та інші. Проте, враховуючи важливість радянського періоду у становленні інституту кримінальної відповідальності службових осіб у чинному кримінальному законодавстві, вважаємо за необхідне зупинитись на аналізі цього етапу більш детально.

Метою статті є висвітлення особливостей кримінальної відповідальності службових осіб, відповідно до кримінального законодавства, яке діяло на території України в радянський період.

Виклад основного матеріалу. На етапі зародження радянської системи права, в тому числі й української, яка була частиною цілого, у сфері кримінального законодавства не існувало єдиного уніфікованого, а тим паче кодифікованого нормативно-правового акта, а були лише декрети, постанови та інші підзаконні акти, які мали на меті оперативне врегулювання процесу протидії контрреволюційним чинникам і становлення радянської державності, однією із загроз для якої була злочинність службових осіб, котрі мали будувати цю державність.

Прототипи майбутніх норм щодо службових злочинів, як стверджує Б.С. Утевський, містилися в декреті Ради Народних Комісарів СРСР від 14 листопада 1917 року про робітничий контроль, де вперше з'являється поняття «зловживання», яке в майбутньому розвинуто до розуміння зловживання владою [2, с. 257]. В інструкції НКЮ «Про революційний трибунал, його склад, справи, що належать його веденню, притягнення до кримінальної відповідальності і про порядок ведення його засідань» від 19 грудня 1917 року містилося перше радянське законодавче посилання на поняття «зловживання владою» [3, с. 9], яке пов'язане з незаконним використанням владних повноважень і за вчинення якого було передбачено альтернативні покарання: позбавлення волі, видалення за межі республіки, оголошення ворогом народу, позбавлення політичних прав, конфіскація майна тощо.

У подальшому поняття «посадові злочини» закріплено в ухвалі касаційного відділу ВЦВК «Про підсудність революційних трибуналів» від 6 жовтня 1918 року. Декілька спеціальних форм службових зловживань, пов'язаних зі спекуляцією, криміналізовано в декреті РНК від 22 червня 1918 року й декреті РНК від 21 жовтня 1919 року з підсудністю Революційному трибуналу при Всеукраїнській надзвичайній комісії. Важливим для пояснення сутності поняття «посадовий злочин» у кримінальному праві того часу став декрет РНК «Про хабарництво» від 8 травня 1918 року, який визначив суб'єкта цього злочину та передбачив основні ознаки його складу, а також його кваліфікуючі ознаки. Декрет установив відмінність між посадовими особами й іншими службовцями, що зберегло своє принципове значення й сьогодні. За вказаним нормативно-правовим актом замах на здобуття або дачу хабара прирівнювався до закінченого злочину [4, с. 20], тобто вже тоді цей склад злочину можна було охарактеризувати як усичений. У липні 1921 року РНК України за підписом голови Раднаркому Х.Г. Раковського видає постанову «Про заходи боротьби з посадовими злочинами», у якій пропонується застосувати за хабарництво та службові зловживання покарання аж до найвищої міри [5, с. 192], тобто до смертної кари. У декреті РНК «Про боротьбу з хабарництвом» від 16 серпня 1921 року набуває правового значення посередництво в хабарництві.

Першою загальнодержавною спробою узагальнити положення Загальної частини кримінального права декретного періоду стали прийняті в Росії в грудні 1919 року Керівні начала з кримінального права РСФРР, які офіційно введені в дію на території України 4 серпня 1920 року. Щодо спеціальних видів покарань для службових осіб, то Керівні начала передбачали «отрешение от должности» та «воспреещение занимать ту или другую должность, или исполнять ту или другую работу» [6].

Російські Керівні начала 1919 року, а також створені урядом УСРР у 1921 році нормативні акти, що спрямовані в тому числі на протидію посадовим злочинам (постанова «Про заходи боротьби з посадовими злочинами») та хабарництву (постанова «Про боротьбу з хабарництвом») стали основою для створення Кримінального кодексу (далі – КК) УСРР у 1922 році – уніфікованого нормативно-правового акта, який системно врегулював питання злочинності й караності суспільно небезпечних діянь.

КК, який затверджений Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом 23 серпня 1922 року й уведений у дію з 15 вересня 1922 року, став копією КК РСФРР 1922 року, структурований на Загальну (за основу взяті російські Керівні засади 1919 року) й Особливу частини. Зокрема, під злочиним у ст. 6 визначено будь-яку суспільно небезпечну дію або бездіяльність, що загрожує основам радянського ладу і правопорядку, встановленого робітничо-селянською владою на перехідний до комуністичного період.

КК УСРР 1922 року став першим нормативно-правовим актом, який у примітці до ст. 105 закріпив загальну дефініцію посадових осіб як «осіб, які займають постійні або тимчасові посади в певній державній (радянській) установі або підприємстві, а також в організації або об'єднанні, що мають за законом певні права, обов'язки та повноваження щодо розв'язання господарських, адміністративних, просвітницьких або інших загальнодержавних завдань» [7]. Отже, законодавець змінив дореволюційну концепцію казуїстичного визначення ознак окремих злочинів у службовій сфері для окремих суб'єктів до визначення загальних ознак суб'єкта із закріпленням загальних диспозицій норм статей Особливої частини кодексу.

Особлива частина КК УСРР 1922 року в главі II передбачала кримінальну відповідальність за такі загальні форми суспільно небезпечних діянь, які могли вчиняти посадові особи різних галузей: зловживання владою (ст. 105); перевищення владних повноважень (ст. 106); бездіяльність влади (ст. 107); халатне ставлення до служби (ст. 108); дискредитування влади (ст. 109); зловживання владою, перевищення та бездіяльність влади, халатне ставлення до служби, що призвело до розладу центральних або місцевих господарських апаратів виробництва, розподілу або постачання або розладу транспорту, явно невідповідних для держави договорів або угод, або будь-який інший підрив і марнування національної спадщини на шкоду інтересам трудящих (ст. 110); ухвалення суддями з корисливих чи інших особистих видів неправосудного вироку (ст. 111); незаконне затримання, незаконний привід, а також примушування до давання показань (ст. 112); присвоєння посадовою особою грошей чи інших цінностей, що знаходяться в його веденні в силу його службового становища (ст. 113); отримання хабара (ст. 114); провокація хабара (ст. 115); службове підроблення (ст. 116); розголошення посадовими особами таких, що не підлягають розголошенню, відомостей (ст. 117); неподання посадовими особами в термін на вимогу центральних або місцевих властей необхідних відомостей, довідок, звітів тощо, подання яких для них обов'язково за законом (ст. 118).

З покарань за зазначені злочини передбачено відсторонення від посади, звільнення з посади, примусові роботи, конфіскація майна, позбавлення волі на певних строк, а за кваліфіковані склади злочинів (ч. 2 ст. 106,

ст. 110, ст. 111, ч. 3 ст. 114, ст. 115) – найвища міра покарання.

Після утворення СРСР у грудні 1922 року і прийняття першої загальносоюзної Конституції основним джерелом загальної частини кримінального права стали Основні засади кримінального законодавства Союзу РСР і союзних республік [8, с. 4-9] від 31 жовтня 1924 року, які містили обов'язкові для республік положення щодо дії кримінального законодавства, категорій злочинів, заходів соціального захисту (судово-виправного, медичного та медико-педагогічного характеру). Зокрема, цей законодавчий акт передбачав й аналогію в кримінальному праві.

У червні 1927 року КК УСРР 1922 року зазнав суттєвих змін у зв'язку з прийняттям кількох кримінально-правових актів загальносоюзного значення (Положення про злочини державні, Положення про військові злочини, постанова ЦВК СРСР «Про зміни основних засад кримінального законодавства СРСР і союзних республік»), які змінили репресивний вектор кримінально-правової системи.

Глава III КК в редакції 1927 року містила статті щодо відповідальності за посадові (службові) злочини. Криміналізаційний процес і формулювання диспозицій статей не зазнали значних змін, порівняно з главою II Кодексу в редакції 1922 року. Проте нова редакція зазнала змін щодо депеналізації цих діянь. Зокрема, повністю виключено найвищу міру покарання із санкцій статей, які передбачали кримінальну відповідальність службових осіб.

Сутність дефініції «службова особа» в КК УСРР у редакції 1922 та 1927 років будувалася на зарахуванні її до виконання загальнодержавних завдань під час перебування на посаді в юридичних осіб публічного права. Перелік юридичних осіб, що наділялися такими завданнями, був досить об'ємний у зв'язку з тогочасною політикою та процесом націоналізації економіки, тому це давало змогу зараховувати до категорії службових осіб широке коло громадян, якими б незначними були їхні функціональні обов'язки.

Так, примітка до ст. 97 КК УСРР у редакції 1927 року закріпила визначення «посадових осіб», під якими розумілись «особи, що обіймають постійні чи тимчасові посади або виконують постійно чи тимчасово ті чи інші обов'язки в будь-якій державній установі, державному підприємстві або товаристві з виключною або переважною участю державного капіталу, в кооперативній організації, у господарській організації громадського характеру, а також в організації чи об'єднанні, що за законом має певні права, обов'язки чи повноваження для здійснення господарських, адміністративних, судових (щодо суду, слідства, догляду, оборони тощо) освітніх та інших завдань публічно-правного характеру, а також поодинокі члени таких організацій, якщо їм надано права, обов'язки чи повноваження для здійснення зазначених завдань публічно-правного характеру» [9, с. 40].

Коментуючи поняття посадової особи А.А. Жижиленко зазначив, що «всякий служащий, занимающий определенное место, выполняет задачи общегосударственного характера ... всякий служащий является в то же время должностным лицом, как бы ни была незначительна его функция ...» [10, с. 5]. Отже, законодавець розширив дефініцію «посадова особа», чим передбачив перспективу притягнення до кримінальної відповідаль-

ності за службові злочини будь-якого працівника юридичної особи публічного права.

Зміни до звуження кола осіб, яких можна було зарахувати до службових, пов'язані з виробленням нового функціонального критерію, що став важливим досягненням практики й використовується до сьогодні. Так, уперше роз'ясненням Пленуму Верховного Суду СРСР року «Про судову репресію щодо посадових осіб на селі» від 27 березня 1935 введено ознаки виконання адміністративно-господарських чи оперативно-розпорядчих функцій службовими особами, що значно обмежувало можливість розширювального тлумачення поняття «посадова особа» й унеможливило притягнення до відповідальності за службові зловживання простих робітників і колгоспників. Ці положення також відображено в подальших наказах НКЮ СРСР. І, як зазначила Н.С. Лейкіна, у рішенні Судової колегії у кримінальних справах Верховного Суду СРСР від 28 грудня 1946 року справедливо зазначено, що рядовий колгоспник не є спеціальним суб'єктом злочину [11, с. 97]. Однак водночас виникла проблема неоднозначності тлумачення цих функцій, які згодом сприйняті в КК УРСР 1960 року.

Указані тенденції кримінально-правової охорони службової сфери діяльності збереглися до прийняття КК 1960 року з незначними змінами у формуванні диспозицій статей глави III та криміналізацією нових видів діянь. Наприклад, у ст. 991 КК окремо встановлено кримінальну відповідальність «за бюрократизм, тобто формальне ставлення до своїх обов'язків ...», у ст. 1041 КК – «за привласнення або розтрату поштових надси-лань, які вчинила службова особа органів зв'язку», у ст. 1081 КК – «за підробку виборчих документів ...», у ст. 1081 КК – «сутяжництво ...» [12, с. 39-43].

Положення Основ кримінального законодавства СРСР і союзних республік, прийняті 1958 року, як здійснювали пряму нормативно-регулятивну функцію, так і мали фундаментальне значення для законодавчих органів союзних республік. До загальносоюзних законів, які визначали кримінальну відповідальність за окремі злочини, належали: 1) Закон про кримінальну відповідальність за державні злочини від 25 грудня 1958 року; 2) Закон про кримінальну відповідальність за військові злочини від 25 грудня 1958 року; 3) інші загальносоюзні закони, які визначали відповідальність за інші злочини, спрямовані проти інтересів СРСР. Останню групу становили переважно відповідні укази Президії Верховної Ради СРСР, наприклад, указ «Про посилення кримінальної відповідальності за хабарництво» від 20 лютого 1962 року.

Результатом реформ і кримінальної політики 1950-х років став прийнятий 28 грудня 1960 року КК УРСР, яким декриміналізовано більше ніж 70 діянь, які в КК в редакції 1927 року визначались злочинними.

У КК УРСР 1960 року в редакції 1961 року в главі VII «Посадові злочини» використовувалися терміни «посадовий злочин» і «посадова особа». Так, відповідно до ст. 164 КК УРСР 1960 року, посадовим злочином визнавалося порушення посадовою особою зумовлених її службовим станом обов'язків, що завдало істотної шкоди державним чи громадським інтересам або охоронюваним законом правам та інтересам окремих громадян.

Критеріями для виокремлення спеціального виду посадового злочину стали: а) особлива сфера службової

діяльності як об'єкт кримінального посягання; б) порушення службових обов'язків як суспільно небезпечне діяння; в) істотна шкода правам та інтересам юридичних і фізичних осіб як оцінна категорія суспільно небезпечних наслідків; г) посадова особа як спеціальний суб'єкт злочину.

Під посадовими особами в статтях глави VII розумілися особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також займають постійно чи тимчасово в державних або громадських установах, організаціях або на підприємствах посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки вказаних установах, організаціях і на підприємствах за спеціальним повноваженням [13]. Отже, законодавець закріпив загальну дефініцію посадової особи для різних сфер службової діяльності й пов'язав її з ознаками виконання посадовцями функцій публічної влади, організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків.

Склад посадових злочинів у КК УРСР 1960 року такий: зловживання владою та службовим становищем (ст. 165); перевищення влади та службових повноважень (ст. 166); недбалість (ст. 167); отримання хабара (ст. 168); посередництво в хабарництві (ст. 169); дача хабара (ст. 170); провокація хабара (ст. 171); службове підроблення (ст. 172). На відміну від КК 1922 року, законодавець у 1960 році виділив злочини проти правосуддя в окремий структурний елемент Особливої частини КК – главу VIII.

До прийняття чинного КК України 2001 року КК 1960 року зазнав суттєвих змін у сфері кримінально-правової охорони службової діяльності, серед яких, зокрема, введення таких кваліфікуючих ознак, як учинення злочину посадовими особами, які займають відповідальне становище та особливо відповідальне становище, істотна шкода, великий розмір хабара, тяжкі наслідки тощо. Змінилися формулювання деяких диспозицій і стали суворішими санкції статей глави XVII.

Висновки. Проаналізувавши процес розвитку інституту кримінальної відповідальності службових осіб у радянський період, вважаємо за необхідне ще раз наголосити на важливості цього періоду для формування зазначеного інституту.

По-перше, перевагою для кримінально-правового регулювання було впровадження єдиного кодифікованого акта, який містив окремий розділ, спрямований на кримінально-правову охорону сфери службової діяльності, замість окремих законодавчих актів. По-друге, практично доцільним було закріплення єдиної загальної дефініції службової (посадової) особи, замість казуїстичного врегулювання цього питання щодо окремих суб'єктів. По-третє, виваженням було й залишається сьогодні рішення щодо обмеження функціонального складника діяльності службових осіб організаційно-розпорядчими та адміністративно-господарськими функціями. По-четверте, необхідним для теперішнього динамічного нормотворчого процесу є врахування історичного досвіду радянського законодавця, в тому числі під час конструювання базових загальних складів службових злочинів, з метою дотримання принципів і підстав криміналізації. По-п'яте, варто також зауважи-

ти, що кримінальне законодавство радянської України не містило статей щодо порушень у сфері службової діяльності приватних недержавних суб'єктів, що є закономірним наслідком політики влади, яка забороняла діяльність у сфері приватного господарювання, а тому кримінально-правовий статус службових осіб у радянській державі засновано на принципі загального одержавлення.

Отже, використання саме історико-правового методу дає змогу врахувати недоліки й переваги кримінально-правової охорони сфери службової діяльності в ретроспективі, на цій підставі сприятиме розробленню обґрунтованих теоретичних пропозицій для вдосконалення цього інституту та його застосування на практиці.

Література

1. Фріс П.Л. Кримінально-правова політика української держави: теоретичні, історичні та правові проблеми. Київ: Атіка, 2005.
2. Утевський Б.С. Учение о должностных преступлениях. Москва: Юрид. изд-во Министерства юстиции СССР.
3. Слущька Т.І. Кримінальна відповідальність за злочини, вчинені у сфері службової діяльності: навч. посіб. Київ: КНТ, 2007.
4. Протидія хабарництву у бюджетній сфері підрозділами Державної служби з економічною злочинністю: наук.-практ. посіб. / В.В. Коряк, В.І. Василенчук, В.Р. Сливенко, Г.В. Сальков; заг. ред. О.М. Джужі. Київ, 2011.
5. Цитряк В.Я. Хабарництво: історико-правові аспекти соціального явища та протидії йому в Україні. Актуальні проблеми держави і права. 2009. Вип. 48.
6. Руководящие начала по уголовному праву РСФСР: Постановление наркомюста РСФСР от 12.12.1919. URL: <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sss7311.htm>.
7. Собрание узаконений и постановлений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. 15 сентября 1922.
8. Уголовное законодательство СССР и союзных республик: сборник основных законодательных актов / под ред. проф. Д.С. Карева. Москва: Госюриздат, 1957.
9. Кримінальний кодекс УСРР в редакції 1927 року. 2-ге офіційне видання. Харків: Юридичне видавництво Наркомюсту УСРР, Харків-друк, 1927.
10. Жижиленко А.А. Должностные (служебные) преступления. Москва: Право и жизнь, 1924.
11. Лейкина Н.С. Субъект должностных преступлений в практике Верховного Суда СССР. Ученые записки Ленинградского гос. ун-та им. Жданова. Серия «Вопросы уголовного права и процесса». Ленинград: Изд-во Ленингр. гос. ун-та, 1956. № 202. Вып. 8.
12. Кримінальний кодекс Української РСР. Офіційний текст із змінами на 1 вересня 1958 р. та з додатками постатейно-систематизованих матеріалів. Київ: Держполітвидав. УСРР, 1958.
13. Уголовный кодекс Украинской ССР: Закон Украинской ССР от 28 декабря 1960 г. Ведомости Верховного Совета УССР. 1961. № 2. Ст. 14.

Андрієшин В. В.,

аспірант кафедри кримінального права та кримінології
Одеського державного університету внутрішніх справ