

**Боднар Василь Євгенович** –  
здобувач наукової лабораторії  
з проблем досудового розслідування  
Національної академії внутрішніх  
справ

## ПРОТИДІЯ ЗЛОЧИНАМ У СФЕРІ СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ: ІСТОРИЧНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

*Розглянуто особливості протидії злочинам у сфері службової діяльності, учиненим працівниками органів внутрішніх справ в різні історичні періоди.*

**Ключові слова:** правоохоронні органи; міліція; злочини у сфері службової діяльності; корупція; хабарництво.

*Рассмотрены особенности противодействия в разные исторические периоды преступлениям в сфере служебной деятельности, совершенным работниками органов внутренних дел.*

**Ключевые слова:** правоохранительные органы; милиция; преступления в сфере служебной деятельности; корупция; взяточничество.

*This article discusses the rule of law and statute in society, the timely prevention of crime, protection of rights and freedoms is one of the main internal functions of Ukrainian state. The Constitution of Ukraine proclaims the duty of all officers to act only on the basis and within the limits and in the manner envisaged by the Constitution and laws of Ukraine.*

*Problem strict enforcement of laws by police officers in the performance of their duties now becomes of great importance. Fraternal Order of police officers not only cause negative publicity, but also undermines the principles of the rule of law,*

*prevents the building of civil society, of the principle of equality before the law, the interest of the public in maintaining law and order, respect for the law of motivation. Offences affecting police interests of many citizens, because they encourage moral deformities that have a significant criminogenic potential.*

*Official crime occurs with the appearance of the state. It was then beginning to emerge of the bodies created category of persons authorized to act on behalf and on behalf of the rulers of states. Over time, under the influence of the contradictions inherent in the system of police-bureaucratic management is transforming power in oppressive tyranny of bureaucracy and, in particular, the commission official crimes by those who have the functions of law enforcement. After the establishment of Soviet power against the background of total poverty and militarization of the proletarian militia was a significant increase in official crime among its employees, which only managed to tame the late 20-ies of XX century.*

*So today the official crime police officers are the focus of politicians and the public as a destabilizing factor that negatively affects the country as a whole. Of particular concern is the fact of abuse, abuse of power or authority, negligence, corruption, crimes that in performance, the level of which in recent years reduced very slowly.*

**Keywords:** police; police; crime in performance; corruption; bribery.

**З**абезпечення верховенства права та закону в суспільстві, своєчасне запобігання злочинам, захист прав і свобод громадян є однією з головних внутрішніх функцій української держави. Відповідно до ст. 3 Конституції України, людина, її життя, здоров'я, честь, гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1]. Права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а їх утвердження й

забезпечення є її головним обов'язком. Наведена конституційна норма є визначальною для характеристики функціонування будь-яких державних органів і особливо – правоохоронних, у тому числі міліції.

Конституція України проголошує обов'язок усіх посадових осіб «діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [1, ст. 19]. Варто зауважити, що саме «проголошує», оскільки реально становище в суспільстві та державі ще не відповідає цій вимозі. З огляду на це, у літературі зазначено, що службова злочинність є однією з гострих проблем функціонування української держави й розвитку громадянського суспільства. Службові злочини часто збігаються за ознаками з корупційними й у сучасних умовах перетворюються на чинник, що реально загрожує національній безпеці України. Явище службової злочинності негативно впливає на різні сторони суспільного життя (економіку, політику, управління, соціальну й правову сфери, громадську свідомість), створює сприятливі умови для розвитку організованої злочинності. Протиправні відносини в службовій сфері дедалі інтенсивніше витісняють правові, етичні стосунки між людьми, з аномалії поступово перетворюються на норму поведінки [2, с. 7].

Проблема неухильного виконання законів працівниками міліції під час виконання своїх службових обов'язків набуває нині важливого значення. Неправомірна поведінка працівників міліції не тільки викликає негативний суспільний резонанс, а й підриває засади правової держави, перешкоджає побудові громадянського суспільства, реалізації принципу рівності всіх перед законом, зацікавленості населення в підтриманні правопорядку, мотивації поваги до закону. Правопорушення міліціонерів зачіпають інтереси багатьох громадян, оскільки призводять до формування моральних деформацій, що мають істотний криміногенний потенціал.

На жаль, рівень злочинності серед працівників міліції залишається досить високим, а ситуація, що останніми роками спостерігається в державі, не сприяє його стабілізації. Факти зловживань, перевищення влади або посадових повноважень, недбалості, хабарництва, тобто злочинів у сфері службової діяльності співробітників міліції, пеують імідж усієї системи МВС України, сприяють зростанню недовіри громадян щодо здатності органів міліції забезпечити належний правопорядок у країні.

Згідно з даними офіційної статистики, протягом 2013 р. судами винесено вироки стосовно 366 (2012 р. – 498) колишніх міліціонерів, з яких 214 осіб (58,5 %) засуджено за вчинення злочинів у сфері службової діяльності, зокрема за зловживання владою або службовим становищем (друга за динамікою реєстрації категорія проваджень). Службовий статус працівників полегшує (уможливлює) вчинення ними інших злочинів проти життя та здоров'я, волі, честі та гідності особи, власності, правосуддя, у сфері обігу наркотичних засобів, використання комп'ютерних мереж, безпеки руху тощо [4].

Крім того, службова злочинність у силових структурах через її гостроту й політичну спрямованість часто стає предметом різних спекуляцій, у тому числі із залученням засобів масової інформації. Тому вивчення злочинів, що вчиняють працівники міліції у сфері службової діяльності, покликано дати інформацію, яка формувала б об'єктивну картину про їх поширеність і форми прояву, а отже, сприяла підвищенню та зміцненню авторитету міліції серед громадськості.

Проблему злочинності у сфері службової діяльності працівників міліції раніше спеціально не досліджували. Аналіз наукових праць М. І. Ануфрієва, О. М. Бандурки, Б. В. Волженкіна, І. А. Гельфанда, А. А. Герцензона, О. Ф. Гіди, І. П. Голосніченка, Е. О. Дідоренка, О. М. Джужі, Є. В. Додіна, Б. В. Здравомислова, А. Ф. Зелінського, В. Ф. Кириченка, Я. Ю. Кондратьєва, М. І. Мельника, П. П. Михайленка, Г. О. Омельченка,

О. Я. Светлова, М. І. Хавронюка та інших свідчить про те, що вивчалися лише окремі аспекти правопорушень в органах внутрішніх справ.

Здійснюючи історичний аналіз поняття службових злочинів, ми поділяємо думку А. Я. Светлова, що службовим злочином є порушення посадовою особою обов'язків, зумовлених його службовим становищем, що спричинило суттєву шкоду державним і суспільним інтересам або правам та інтересам окремих громадян [3, с. 13].

Посадова злочинність виникає разом із появою держави. Саме тоді починають формуватися її органи, утворюватися категорія осіб, уповноважених виступати від імені й за дорученням правителів держав. Як зазначає Д. М. Петрушевський, щодо «адміністрації в мирні часи в гомерівському суспільстві й мови бути не може. У ній просто немає потреби, якщо суспільство живе цілком самостійними дрібними групами; немає потреби, отже, у цілій низці установ та в їх численному службовому персоналі; немає потреби, словом, у тому складному урядовому механізмі, який вимагає такої маси коштів для свого утримання й реалізації безмежних функцій, що власне є матеріальним виразом надто розвинутої державності» [5, с. 47]. Тобто посадова злочинність з'являється, коли управлінський апарат відчужується від держави.

Історичні документи однієї з найбільш могутніх держав середньовічної Європи – Київської Русі – свідчать про безмежну владу князя над населенням тієї місцевості, у якій він мав «княжий стіл». Повстання древлян проти князя Ігоря було, очевидно, одним із перших, засвідчених у літописі, заворушень народу проти перевищення влади. Як пише М. М. Карамзін, князь відправився на землю древлян і, забувши, що помірність є однією з чеснот влади, обклав їх важкою даниною. Зібравши дань, він знову повернувся і став вимагати ще. Тоді доведені до відчаю древляни зрозуміли, що потрібно «умертвити хижого вовка, інакше все стадо стане його жертвою». Вони вбили князя разом із його дружиною [6, с. 84–85].

У часи, коли помста була абсолютним моральним обов'язком, княгиня Ольга жорстоко помстилася древлянам за чоловіка, але водночас змінила безладний спосіб збирання данини. Вона запровадила перші в Київській Русі «реформи», чітко встановлюючи землі, з яких через певний проміжок часу мала збиратися означена кількість данини [7, с. 40]. Цей офіційно визнаний «порядок» встановлював міру оптимальної взаємодії двох сторін управлінських відносин – князівської влади й народу, фіксуючи межу можливого впливу влади на підлегле населення. Останнє своїм опором стримувало безмежну жорстокість владних сил, примушувало їх самообмежуватися.

У Московській державі, коли російський експансіонізм став головним чинником історії Східної Європи, і зокрема, України, надмірний розвиток урядових установ живив збільшення кількості зловживань посадових осіб. Так, у посланні відомого церковного діяча Кирила Білозерського князю Андрію від 1413 р. й у багатьох статтях Судебників 1497 і 1550 рр. міститься заборона брати хабарі. Для усунення цього лиха було утворено «губернські ізби», що здійснювали боротьбу з розбійниками, татями, розшукували утікачів, а також мали певні контролюючі функції стосовно губернських старост і «ціловальників», яких вони притягували до відповідальності за хабарництво та інші зловживання [8, с. 209]. Уперше встановлені в Судебнику 1550 р. кримінально-правові заборони щодо хабарництва й злочинів посадових осіб окреслили контури нового, який тільки починав формуватися, інституту розслідування службових злочинів.

Поліцейські функції в ту епоху виконували сотницькі, п'ятидесятницькі, десятиницькі, яких обирало сільське й посадське населення. Уведення «губських різьб» не означало ліквідацію цієї місцевої виборчої влади, обов'язком якої була допомога «губським» старостам і цілувальникам щодо розшуку та затримання злочинців [8, с. 181–191]. Водночас особливу увагу почали приділяти зловживанням саме цих посадових осіб.

Абсолютизація монархії в Російській імперії, під владою якої майже два століття перебувала Україна, вимагала від підданих абсолютної покори й вірності. «У жодній країні світу, – констатував О. Субтельний, – правителі не мали такої необмеженої влади, якою користувалися російські імператори. Ніде бюрократія не була такою деспотичною, поліція такою жорстокою, а народ таким безправним, як у Росії» [7, с. 184–185]. Надмірно централізована влада закономірно призвела до бюрократизації управлінського апарату й послаблення контролю над ним. Зростання кількості служивих людей, яке почалося із середини XVI ст., при Петрі I досягло високого рівня та при ньому ж, незважаючи на його віру у всемогутність закону й активну законотворчу діяльність, безкарність і свавілля чиновників розквітають. Нове чиновництво бажало й жити по-іншому – «на широку ногу», у той час, коли багато хто з них не мав інших законних прибутків, зокрема жалування, яке до того ще й нерідко затримувалося [9, с. 22–23].

У період реформаторської діяльності Катерини II також приділялася увага боротьбі з посадовою злочинністю. У ст. 229 Уставу благочиння від 8 квітня 1782 р. заборонялося «чинити карні злочини протиправосудця взагалі, як то ... злочини посадові, лихоїмство або хабарі». Крім того, у ст. 271 цього нормативного акта хоча й не розкривався зміст правопорушень за посадою, проте вже давався їх розподіл за видами на зловживання посадові, невиконання посади, упущення посади [10, с. 371, 383]. Проте в боротьбі з посадовими поборами не допомагали ані фіскалі, ані інститут прокуратури, яким доручалося стягувати всі «безгласні справи», у тому числі за хабарництво [11, с. 163].

Найвищим щаблем російського законодавства дорадянських часів, спрямованого проти посадових зловживань, можна вважати «Уложення про покарання карні та виправні» 1845 р. Велика попередня робота, яку провели розробники цього

законодавчого акта з дослідження закордонних кримінальних законів, узагальнення та систематизації раніше діючих норм вітчизняного карного права, судової й адміністративної практики, дали змогу вперше виділити в самостійну групу порушення за посадою в розділ «Про перевищення влади і протизаконної бездіяльності». У структурі особливої частини цього документа службові посягання містилися на четвертому місці після злочинів проти віри, державних злочинів і злочинів проти уряду.

Радикальні соціально-економічні та політичні зміни, які приніс революційний жовтень 1917 р., не оминули й царину права. Протягом перших років радянської влади процес становлення кримінально-правових заборон щодо негативних видів посадової поведінки був нерозривно пов'язаний із пануванням революційної правотворчості мас і доцільності. За цих умов особливого значення набула дефініція «зловживання». У п. 5 постанови Касаційного відділу ВЦВК від 6 жовтня 1918 р. «Про підсудність революційним трибуналам» зазначалося, що революційному трибуналу віддаються ті, хто використовує своє громадське або адміністративне становище, зловживає владою, наданою йому революційним народом» [12, с. 36]. Таким чином, співробітники міліції також були суб'єктом цих, як ми сьогодні назвали б, службових злочинів.

Проте, як справедливо зауважує О. А. Мартиненко, «на етапі становлення нової влади сувора воєнізація міліції, відсутність правової регламентації головних видів діяльності на фоні повального зубожіння населення дали такий сплеск правопорушень серед міліціонерів, що на початку 20-х рр. у громадській свідомості слова «міліція» та «злочинність» були синонімами» [13, с. 103]. Про це свідчать сотні випадків мародерства, грабунків та навіть переходу міліціонерів на бік злочинців. У 1920 р., наприклад у Полтавській губернії, частка злочинів, які вчинили працівники міліції, становила 60 % від загальної злочинності. Серед них 35 % – перевищення влади,



18 % – хабарництво, 9 % – грабежі, 6 % – убивства, 4 % – вимагання й розтрата [14]. Непоодинокими були й випадки побиття громадян під час затримання та допитів [15, с. 351–352].

Характерним поясненням незаконних дій міліції в ті часи була революційна риторика, суть якої зводилася до того, що в органи міліції потрапляв «буржуазний елемент» – особи, що служили в поліції, жандармерії, гетьманській варті, воювали в складі білогвардійських військ, збройних формуваннях С. В. Петлюри, Н. І. Махна, а також особи, що заплямували себе ганебними вчинками, зв'язками з «непівщиною» тощо. Саме на них покладалася вина за хабарництво, грубість, насильство, пияцтво, моральне розбещення апарату міліції. Щоб не допустити «засмічення» своїх лав, керівництво робітничо-селянської міліції вдавалося до проведення періодичних «чисток», значна маса яких припала на 1920, 1923 і 1925 роки. До списку «вичищених» потрапляли також особи, які не служили в Червоній Армії, дезертири, політично неблагонадійні, аполітично налаштовані. Були й такі підстави для звільнення, як інтелігентність, спів на кліросі, відмова в участі в першотравневій демонстрації [16, с. 32–35].

Проте проведення «чисток» в умовах економічного розладу, злиднів, голоду не могло зупинити зростання службових злочинів. Тоді важливого значення набувала правотворча діяльність. Розроблення загальних основ кримінального законодавства про службові злочини відбувалася шляхом розвитку чинного законодавства. Зважаючи на суспільну небезпечність службових злочинів, про них ішлося в багатьох законодавчих актах, наприклад, постановах Совнаркому УРСР «Про заходи боротьби зі службовими злочинами», «Про боротьбу з хабарництвом». Судові й адміністративні органи республіки зобов'язувалися застосовувати посилені заходи покарання, у тому числі розстріл за всі службові злочини, які підривали авторитет влади й викликали невдоволення широких верств населення [17, с. 273].

В особливих частинах кримінальних кодексів Української РСР 1922 і 1927 років містилися самостійні глави «Посадові (службові) злочини», у яких у систематизованому вигляді було описано ознаки таких складів злочинів, як зловживання владою, перевищення влади, бездіяльність влади, халатне ставлення до служби, дискредитування влади, посадове привласнення або розтрата, одержання хабара, провокація хабара, службовий підлог, розголошення не підлягаючих оголошенню відомостей тощо.

Характерними ознаками того часу були спроби правової регламентації зловживань у службовій сфері низкою наказів і таємних інструкцій із питань боротьби з хабарництвом, у яких, зокрема, давався опис близько 11 типових способів хабарництва та прийомів, що застосовуються для підкупу працівників міліції. Крім того, зазначалось, що найбільша кількість службових злочинів працівниками міліції вчиняється в апаратах господарчого забезпечення, паспортних столах, службі дільничних інспекторів, працівників, які обслуговують ринки. Тому в той час здійснювалися періодичні кадрові чистки та заходи щодо підвищення професійного рівня співробітників [13, с. 104].

У Кримінальному кодексі (КК) України від 5 квітня 2001 р., що набрав чинності з 1 вересня 2001 р., було збережено головні підходи до кримінально-правової оцінки злочинів у сфері службової діяльності. Водночас внесено й певні зміни. Так, у КК України 2001 р. вживається термін «службова особа», що за своїм змістом є ідентичним поняттю «посадова особа». Проте назва розділу XVII Особливої частини КК України 2001 р. «Злочини у сфері службової діяльності» є більш вдалою, ніж назва глави VII «Посадові злочини» КК УРСР 1960 р., оскільки, по-перше, суб'єктами окремих злочинів, передбачених у цих розділах, можуть бути й не службові особи; по-друге, низка злочинів, що можуть бути вчинені лише службовими особами, міститься за межами розділу XVII КК України 2001 року [18, с. 908].

Зрозуміло, що кримінальне право не дає визначення поняття злочинів, які вчинюють співробітники міліції у сфері службової діяльності, позаяк у законі є загальні ознаки посадових злочинів. Крім того, тільки кримінально-правове поняття не може бути покладено в основу кримінологічної дефініції посадової злочинності працівників міліції. При кримінологічному підході злочинність має розглядатися в контексті зовнішнього середовища, з'ясування причин та умов злочину, соціальних наслідків злочинної поведінки як динамічний процес, що розгортається в часі й просторі [19].

Завершуючи висвітлення генезису поняття службової злочинності міліціонерів, можна зробити певні висновки. Службові злочини з'являються разом із виникненням державного апарату та категорії осіб, уповноважених виступати від імені та за дорученням державної влади. З часом під впливом суперечностей, властивих системі поліцейсько-бюрократичного управління, відбувається трансформування владних повноважень на деспотичне свавілля чиновництва і, зокрема, учинення службових злочинів тими, хто наділений функціями охорони правопорядку. Після встановлення радянської влади на фоні тотального зубожіння населення та воєнізації пролетарської міліції відбулося значне зростання службових злочинів серед її працівників, приборкати яке вдалося лише наприкінці 20-х рр. XX ст. Головними заходами щодо вирішення цього питання були цілеспрямована нормотворча діяльність, чітка правова регламентація діяльності державних органів влади, проведення масових «чисток», спрямованих на покращання апарату міліції, запровадження міцної службової дисципліни. Не останню роль відіграло підвищення загального матеріального добробуту особового складу міліції.

Сьогодні службові злочини працівників ОВС перебувають у центрі уваги політиків і широкого загалу громадськості, оскільки є дестабілізуючим фактором, який вкрай негативно

впливає на державу загалом. Особливу стурбованість викликають факти зловживання, перевищення влади або службових повноважень, недбалості, хабарництва, тобто злочинів у сфері службової діяльності, рівень яких протягом останніх років зменшується дуже повільно.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 3.
2. Джига М. В. Розслідування посадових злочинів і вимагательства / Джига М. В., Подшибякін О. С., Ухаль А. М. – К. : МВС України ; Ужгород. держ. ін-т інформатики, економіки і права, 1998. – 112 с.
3. Светлов А. Я. Ответственность за должностные преступления / А. Я. Светлов. – К. : Наук. думка, 1978. – 303 с.
4. Аналіз стану дотримання дисципліни та законності Генеральної прокуратури України за 2012–2013 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua/>.
5. Петрушевский Д. М. Общество и государство у Гомера (Опыт исторической характеристики) / Д. М. Петрушевский. – М. : Задруга, 1913. – 112 с.
6. Карамзин Н. М. Предание веков / Н. М. Карамзин. – М. : Правда, 1988. – 768 с.
7. Субтельний О. Україна: історія / О. Субтельний. – К. : Либідь, 1992. – 512 с.
8. Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. – Т. 1 : Законодательство Древней Руси. – М. : Юрид. лит., 1984. – 432 с.
9. Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. – Т. 4. : Законодательство периода становления абсолютизма. – М. : Юрид. лит., 1986. – 512 с.

10. Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. – Т. 5 : Законодательство периода расцвета абсолютизма. – М. : Юрид. лит., 1987. – 528 с.

11. Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. – Т. 6 : Законодательство первой половины XIX века. – М. : Юрид. лит., 1988. – 519 с.

12. Сборник документов по истории уголовного законодательства СССР и РСФСР. 1917–1952. – М. : Госюриздат, 1953. – 464 с.

13. Мартиненко О. А. Корупція в органах внутрішніх справ: кримінологічний аналіз явища / О. А. Мартиненко // Проблеми боротьби з корупцією, організованою злочинністю та контрабандою. – К. : НДУ «Проблеми людини», 1999. – Т. 18. – С. 101–108.

14. Відомості про порушення службових обов'язків працівниками міліції ЦСРР (1920). – ЦДАВОВ України. – Ф. 6, оп. 43, спр. № 220.

15. Михайленко П. П. Історія міліції України у документах і матеріалах : у 3 т. / П. П. Михайленко, Я. Ю. Кондратьєв. – Т. 1 : 1917–1925. – К. : Генеза, 1997. – 504 с.

16. История донецкой милиции / Малышев В. С., Бесчастный В. Н., Кириченко Л. Д. и др. – Донецк : Юрпресс, 2000. – 472 с.

17. История государства и права УССР (1917–1973) / отв. ред. Б. М. Бабий. – К. : Наук. думка, 1976. – 759 с.

18. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України від 5 квіт. 2001 р. / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. – К. : Каннон, 2001. – 1104 с.

19. Механизм преступного поведения / Ю. М. Антонян, П. С. Дагель, О. Л. Дубовик и др. ; отв. ред. В. Н. Кудрявцев. – М. : Наука, 1981. – 248 с.