

УДК 343.2
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).441](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).441)

Л. В. Дундич
orcid.org/0000-0001-6397-6869
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри професійних та спеціальних дисциплін
Херсонського факультету
Одеського державного університету внутрішніх справ

ГЕНЕЗИС КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА СЛУЖБОВУ НЕДБАЛІСТЬ

Постановка проблеми. Проведений нами аналіз кримінальної ситуації в країні показує, що останніми роками недбале ставлення службових осіб до своїх обов'язків стало особливо поширеним явищем, яке спричинило масові порушення в роботі підприємств та організацій, заподіяння великої шкоди державі, тяжкої шкоди здоров'ю й загибель громадян.

Службова недбалість – це діяння, яке є невід'ємною ланкою в єдиному ланцюгу службових злочинів, протидія яким загалом забезпечує внутрішній суверенітет публічної влади, захист людини та інших цінностей від недобросовісної діяльності її представників.

Водночас службова недбалість, як вважає вітчизняний дослідник В.Ф. Ступа, – це не типовий злочин серед кримінальних правопорушень у сфері службової діяльності. Невиконання або неналежне виконання цими особами своїх обов'язків здебільшого є причиною економічних, політичних і соціальних проблем, може призвести до порушення прав і свобод людини та громадянина, а також негативно впливає на зниження внутрішнього авторитету органів державної влади.

Це діяння, на думку дослідника, є також невід'ємною ланкою в єдиному ланцюгу службових злочинів, протидія яким загалом забезпечує внутрішній суверенітет публічної влади, захист людини й інших цінностей від недобросовісної діяльності її представників [1, с. 189]. Отже, недбале ставлення службових осіб до виконання своїх обов'язків призвело до небажання громадян звертатися з різних питань до органів державної влади через наявну тяганину й бюрократизм, недотримання термінів розгляду звернень документів, що зі свого боку негативно позначилося на їхньому авторитеті.

Метою статті є дослідження генези кримінальної відповідальності за службову недбалість у різних історичних періодах становлення та розвитку української державності.

Джерельна база дослідження кримінальної відповідальності за службову недбалість традиційно перебуває в центрі уваги вітчизняних і зарубіжних авторів. Серед їхніх праць варто виокремити роботи таких учених, як

П.П. Андрушко, В.В. Антипов, М.І. Бажанов, О.М. Бандурка, О.Ф. Бантишев, Д. Бараненко, І.Г. Богатирьов, Л.П. Брич, Р.В. Вереша, В.А. Владимиров, В.Д. Вознюк, В.В. Голіна, О. Грудзур, Н.О. Гуторова, П.С. Дагель, О.М. Джужа, О.О. Дудоров, А.А. Жижиленко, А.П. Закалюк, В.А. Клименко, О.М. Костенко, Р.Л. Максимович, Д.Г. Михайленко, Є.І. Моршнев, В.О. Навроцький, М.І. Мельник, В.А. Мисливий, В.І. Осадчий, А.В. Савченко, Т.І. Слущька, В.В. Сташис, Є.Л. Стрельцов, А.Ю. Строган, В.Я. Тацій, А.Н. Трайнін, В.І. Тютюгін, Б.С. Утевський, М.І. Хавронюк, В.І. Шакун, Ф.В. Шиманський й ін.

Основний зміст статті. Досліджуючи генезис кримінальної відповідальності за службову недбалість, варто зазначити, що вона нерозривно пов'язана з процесом становлення інституту кримінальної відповідальності службових осіб у різні історичні періоди становлення й розвитку української державності. Отже, історичними передумовами кримінальної відповідальності за службову недбалість були геополітичні процеси на території сучасної Української держави, формування її територіальної цілісності, діяльності інститутів публічної влади.

До речі, вивчаючи генезис кримінальної відповідальності за службову недбалість, ми встановили, що ще з часів об'єднання Київської Русі князівська влада прагнула встановити принципи діяльності своїх представників на основі єдності закону й легітимності прийнятих рішень. Саме із цієї причини насамперед у Руській Правді встановлювалася відповідальність за умисні діяння представників влади. Зокрема, закріплювалася відповідальність для вірників (ст. 42), мечників, емців (ст. 41), містників (ст. ст. 43, 97) [2, с. 48].

Водночас установлено пряму заборону наміснику на прийняття ним «таємних обіцянок» і насильницьке вилучення чужого майна. Однак щодо категорії «образ», то раннє давньоруське кримінальне право ставить акцент на майновому відшкодуванні заподіяної шкоди, закріплювало досить специфічне покарання за вказані діяння. Так, ст. ст. 4 і 47 Псковської судової грамоти вказували на таке: «... Бог буди им судиа на втором пришествии Христове» [3, с. 36–37].

Отже, указане свідчить про прагнення влади ще в ті часи підкреслити своє божественне походження й безумовну велич. Княжа влада позиціонувала себе як дана ніким іншим як Богом. А тому за неналежне поведіння намісників князівської влади має піддаватися не земній, а небесній карі. Разом із тим протягом становлення державної влади Російської імперії на території сучасної України змінювалося ставлення й до державної служби, і до караності злочинних посягань з боку представників влади.

За дослідженням зарубіжного вченого В.А. Коцери, криміналізація службової недбалості здійснена лише в середині XVI століття внаслідок особливостей становлення державної служби [4, с. 18]. Відповідно, у зазначений період відбувається становлення станово-представницької монархії, що свідчить про завершення процесу централізації державної влади. Це вимагало більш чіткої регламентації правового становища її представників – службових осіб, зокрема, і за допомогою встановлення низки кримінально-правових заборон, які раніше не відображалися у вітчизняному законодавстві.

Уже в Судебниках 1497 та 1550 рр. були кримінально-правові норми, у яких ставилися вимоги просправедливого суду. Так, уст. 2 Судебника 1550 р. криміналізовано винесення неправильного рішення суддями за умови його «безхитрисного характеру», тобто внаслідок добросовісної помилки, упущення або недосвідченості судді: «А которой боярин, или дворецкой, или казначей, или дяк просудится, а обвинит кого не по суду бесхитростно, или список подпишет и правую грамоту даст, а обшцется то в правду, и боярину, и дворецкому, и околничему, и казначею, и диаку в том пени нет; а истцом суд з головы, а взятое отдати» [5, с. 512].

Наведена норма свідчить про те, що в розглянутий період уперше в законодавстві Російської імперії з'являється прообраз установлення відповідальності за необережний злочин, учинений представником влади, хоча з погляду сучасного закону це положення ближче до невинної заподіяння шкоди, адже уособлює перший досвід установлення кримінальної відповідальності за неналежне виконання своїх професійних обов'язків.

У статті 3 того ж Судебника криміналізовано винесення неправильного рішення в результаті отримання хабара. У цьому випадку судді зобов'язуються відшкодувати позивачеві суму позову й усі судові мита в триразовому розмірі: «А которой боярин, или дворецкой, или казначей, или дяк в суде посул возмет и обвинит не по суду, а обшцется то в правду, и на том боярине, или на дворецком, или на казначеи, или на дяке взяты исцов иск, а пошлины царя и великого князя, и езд, и правда, и пересуд, и хоженое, и правои десьток, и пожелезное взяти втрое, а в пене что государь укажет» [6, с. 30].

Кримінальне покарання щодо вищих службових осіб у розглянутий період станово-представницької монархії визначав Государ. Для більш низьких чинів судового апарату кримінальна відповідальність установлювалася законом. Так, згідно зі ст. 4, кримінальному переслідуванню підлягав дяк, який за хабар склав підроблений протокол судового засідання або неправильно записав показання сторін або свідків.

Отже, покарання, як зазначає вітчизняний учений Р.Л. Максимович, виступало у вигляді стягнення з нього половини суми позову. Іншу половину відшкодував боярин, який, будучи вищим за службою особою, повинен був стежити за своїм підлеглим. Дяк, крім того, підлягав тюремному ув'язненню [7, с. 166]. Отже, цілком очевидним видається те, що неправильні записи свідчень, виконані дяком, мають віддалені риси службової недбалості.

Протягом довгого періоду Соборне уложення 1649 р. залишалось основним законом про кримінальну відповідальність Російської імперії. Навіть попри зміни й доповнення в XVII і XVIII ст., основа залишалася незмінною. Водночас уважаємо за необхідне зосередитися й на інших нормативно-правових актів минулого, які також відіграли значну роль у формуванні нинішньої норми, що передбачає кримінальну відповідальність за службову недбалість.

Отже, детальна регламентація цієї сфери правовідносин здійснена в законодавстві Петра I. Так, в Указі «О воспреещении взяток и посулов и о наказании за оное» від 24 грудня 1714 р. подано широкий перелік осіб, включених до кола представників влади: «... всем чинам, которые у дел приставлены великих и малых, духовных, военных, гражданских, политических, купецких, художественных и прочих ... требовать никаких посулов, казенных и с народа собираемых денег брать» [8, с. 354].

Своє логічне продовження регламентація кримінальної відповідальності службових осіб (державних чинів) у 1845 р. отримала в нормах Уложення про покарання кримінальні та виправні. У ньому виділено розділ V (ст. ст. 358–539), який іменувався «О преступлениях и проступках по службе государственной и общественной». Цьому розділу, як і Уложенню загалом, властиві громіздкість і казуїстичність. Його структура включала 11 глав, які об'єднували 9 розділів і 175 статей.

За твердженням зарубіжного вченого Н.С. Таганцева, Уложення містило опис загальних злочинів по службі (гл. 1–10) та особливих (гл. 11) [9, с. 266]. Варто відмітити, що в першому випадку ознаки описані лише в загальних рисах, а тому суду варто підводити всі різноманітні службові порушення; у другому випадку, навпаки, наявний конкретний зміст, у нормах, окрім роду служби,

указувалися ще й конкретні порушення, відповідальність за які встановлював закон.

При цьому не можна не відзначити, що криміналізація службових злочинів отримала більш чітке формально-логічне закріплення. Зокрема, в гл. 2 розділу V Уложення міститься ст. 368, що передбачає кримінальну відповідальність за бездіяльність влади, під якою розумілося невживання чиновником або іншою службовою особою в належний час усіх зазначених або дозволених законом засобів, якими він міг запобігти будь-якому зловживанню або безладдю чи зупинити будь-яке зловживання або безладдя.

Загального визначення суб'єктів злочинів по службі в Уложенні не містилося, законодавець по-різному іменував таких осіб: чиновник; службова особа; особа, яка перебуває на службі, державній чи громадській, тощо. Стосовно спеціальних складів злочинів у такій якості вказувалися судді; прокурори; секретарі; слідчі; межові чиновники; чиновники поліції; нотаріуси; скарбники; чиновники, яким довірено зберігання грошових сум; службовці різноманітних відомств; священнослужителі, які перебувають на державній службі; лікарі; чини поштового відомства; цензори; архітектори й техніки; ватажки дворянства тощо.

Виділяючи осіб, які перебували на державній або громадській службі, в окрему категорію, Уложення нерідко прирівнювало до суб'єктів цих діянь осіб, які не перебувають на державній або громадській службі, наприклад, службових осіб громадських і приватних банків; маклерів; членів ремісничих і церковних управ.

Варто мати на увазі, що, крім цієї статті, у розділі 5 Уложення в главі 10 «О медленности, нерадении и несоблюдении установленного порядка в отправлении должности» містяться ст. ст. 441–442, які спеціально присвячені питанням відповідальності за повільність і недбалість під час здійснення службових функцій [10, с. 371].

Отже, Кримінальне уложення 1903 р. більше відповідало умовам життя в частині, яке стосується службових злочинів. Проте воно загалом не вступило в дію, а суспільство продовжувало жити за старими законами. Тому можемо стверджувати, що Уложення 1903 р. немовби уточнило Уложення про покарання кримінальні й виправні в редакції від 1885 р.

У Постанові Ради Народних Комісарів «Про заходи боротьби із службовими злочинами» від 22 липня 1921 р. визнано необхідним зобов'язати всі судові й адміністративні установи УРСР застосовувати посилене покарання, аж до застосування в особливо важливих випадках вищої міри покарання за бездіяльність влади, яка викликала розлад діяльності радянського апарату [11, с. 301].

Після революції, попри намагання керівництва країни відійти від імперського спадку, зокрема

й законодавства, законодавство радянського періоду зберегло певну спадкоємність. Зокрема, законодавець зберіг історичний аналог службової недбалості, хоча зі значним коригування норми відповідно до вимог часу. Зокрема, поряд із недбалостю ставленням до службових обов'язків з'явився частково семантично тотожний термін «халатність».

Водночас у ст. 108 Кримінального кодексу (далі – КК) УРСР, прийнятого 23 серпня 1922 р., було передбачено відповідальність за недбале ставлення до служби, тобто неухвалене ставлення до покладених по службі обов'язків, яке потягнуло за собою тяганину, повільність у провадженні справ, безлад у діловодстві і звітності та інші упущення. За це було встановлено покарання у вигляді позбавлення волі чи виправно-трудова робіт на строк до одного року чи звільнення зі служби [12, с. 65]. Об'єктивна сторона цього злочину полягала в неухваленому й недбалому ставленні до покладених по службі обов'язків, що спричинило за собою тяганину, повільність у виробництві справ, занедбаність у діловодстві та звітності й інші упущення по службі.

Цікаво відзначити, що в ст. 110 КК України УРСР 1922 р. встановлювалася відповідальність за зловживання владою, перевищення або бездіяльність влади й недбале ставлення до служби. Отже, законодавець не здійснював чіткого розмежування зазначених злочинів, об'єднуючи їх в одній нормі.

При цьому обов'язковою умовою притягнення до кримінальної відповідальності було настання злочинних наслідків у вигляді розладу центральних або місцевих господарських апаратів виробництва, розподілу або постачання; розладів транспорту; укладення явно не вигідних для держави договорів або угод; будь-який інший підлив і марнування національної спадщини на шкоду інтересам трудящих. При цьому спостерігався явний перекис у бік об'єктивного зобов'язання. За справедливим твердженням В.М. Боркова, «у перших КК України СРСР взагалі була відсутня вказівка на винність як ознаки злочину» [13].

У цей самий період робляться перші кроки в регламентації розглянутого складу злочину як матеріального, що більшою мірою виявилось в нормах КК України 1927 р.

Що стосується розташування норм про службові злочини в системі Особливої частини КК України УРСР 1927 р., то вони залишилися практично на позиціях КК України 1922 р., однак глава «Посадові (службові) злочини» зайняла в Особливій частині не останнє місце. Між злочинами контрреволюційними й службовими з'явилася нова глава «Злочини проти порядку управління».

Згідно зі ст. 99 КК України УРСР 1927 р., за бездіяльність влади, тобто невиконання службовою

особою покладених на неї обов'язків, за наявності ознак, передбачених у ст. 97, а також за неухваленого ставлення до служби, тобто за недбайливе або несумлінне ставлення до покладених службою обов'язків, за наявності тих самих ознак каралося позбавленням волі на строк до трьох років або виправно-трудовами роботами.

До речі, у ст. 97 передбачалася відповідальність за зловживання владою або службовим становищем, тобто за такі дії службової особи, які вона могла вчинити лише завдяки своєму службовому становищу та які, не будучи викликані службовою потребою, мали своїм наслідком явне порушення правильної роботи установи чи підприємства, або завдали їм майнової втрати, або спричинили порушення громадського порядку чи охоронюваних законом прав та інтересів окремих громадян, якщо ці дії службова особа вчинювала систематично або з міркувань корисливої чи іншої заінтересованості, або коли вони спричинили чи завідомо для службової особи загрожували спричинити тяжкі наслідки [14, с. 71].

Вітчизняна дослідниця О.С. Володавська, вивчаючи історію кримінальної відповідальності, відзначала, що відповідальність за службові злочини була передбачена главою VII КК України УРСР 1960 р. До таких злочинів належали зловживання владою або службовим становищем (ст. 165), перевищення влади або службових повноважень (ст. 166), недбалість (ст. 167), одержання хабара (ст. 168), посередництво в хабарництві (ст. 169), дача хабара (ст. 170), провокація хабара (ст. 171), службова підробка (ст. 172) [15, с. 48].

Однак із прийняттям нового КК УРСР 1960 року змінилося й поняття «службова особа», під якою розумілися особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також займають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах або організаціях незалежно від форм власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням.

Однак, на жаль, формулювання в КК України УРСР складу недбалості започаткувало відхід вітчизняного законодавства від апробованої протягом кількох століть практики визнання цього злочину необережним. Так, у ст. 167 під недбалістю розумілося невиконання або неналежне виконання службовою особою своїх службових обов'язків через недбале чи несумлінне ставлення до них, що завдало істотної шкоди державним чи громадським інтересам або охоронюваним законом правам та інтересам окремих фізичних чи юридичних осіб [16, с. 68].

У часи незалежності України законодавець під час розроблення КК зберіг кримінальну відповідальність за службову недбалість. Водночас

її правова регламентація отримала в ньому нове звучання. Зокрема, мова йде про коло суб'єктів указанного злочину.

Деяко по-іншому сформульовані й ознаки суб'єктивної сторони розглянутого складу злочину. Передумовою для цього є формулювання диспозиції ч. 1 ст. 367 КК України, оскільки вказівка на необережну форму вини стосовно наслідків злочинного діяння в ній відсутня. Однак цілком очевидно, що значущою ознакою, яка визначає злочин як необережне діяння, є ставлення особи наслідків, що настали в результаті її дій. Законодавець пішов у розріз з усталеною у вітчизняній кримінально-правовій доктрині оцінкою недбалості як суто необережного діяння.

Висновки. Вищевикладене дає нам змогу засвідчити необхідність звернення до позитивного досвіду дослідження кримінальної відповідальності за службову недбалість попередніх років з метою її вдосконалення в сучасних умовах розбудову правової держави України.

Література

1. Ступа В.Ф. Службова недбалість як нетиповий злочин серед кримінальних посягань у сфері службової діяльності. *Пріоритетні напрямки розвитку та реформування правоохоронних органів України* : Всеукраїнська наук.-практ. конф. (Херсон, 31 жовтня 2019 р.) / за заг. ред. О.О. Шкути. Херсон : ТОВ «ВКФ «СТАР» ЛТД», 2019. С. 189–192.
2. Чурульну" ЕО Краткая редакция Правды Русской: Происхождение текста. Киев, 2009. 60 с.
3. Проценко Ю.Л. Государство и право Руси в период феодальной раздробленности (XII–XIV вв.). Волгоград, 2001. С. 36–37.
4. Кочерга В.А. История становления российского уголовного законодательства об ответственности за халатность. *Современные проблемы уголовной политики* : материалы V Международной научно-практ. конф. (г. Краснодар, 3 октяб. 2014 г.) / под ред. А.Н. Ильяшенко. Краснодар, 2014. С. 18–20.
5. Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. / под общ. ред. О.И. Чистякова. Москва, 1985. Т. 2. С. 501–517.
6. Кочерга В.А. Халатность: содержательные, компаративистские, правоприменительные аспекты : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Краснодар, 2017. 204 с.
7. Максимович Р.Л. Кримінальна відповідальність за службову недбалість в історії вітчизняного кримінального законодавства. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридична»*. 2009. Вип. 2. С. 165–171.
8. Полное собрание законов Российской империи: Первое собрание (1649–1825). Санкт-Петербург : Тип. 2-го отд. Собственной канцелярии Его императорского величества, 1830. Т. 5. 780 с. URL: http://nlr.ru/e-res/law_r/search.php.
9. Уложение о наказании уголовных и исправительных 1885 г. / изд. Н.С. Таганцев. 7-е изд., пересмотр. и доп. Санкт-Петербург, 1992. 426.
10. Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. / под общ. ред. О.И. Чистякова. Москва, 1988. Т. 6. 432 с.
11. Михайленко П.П. Борьба с преступностью в Украинской ССР : в 2 т. Киев, 1966. Т. 1. 832 с.

12. Гончаренко В.Д., Рогожин А.Й., Святоцький О.Д. Хрестоматія з історії держави і права України. Київ, 1997. Т. 2. 800 с.

13. Борков В.Н. Основные признаки должностной халатности (ст. 293 УК РФ). *Вестник Омского университета. Серия «Право»*. 2014. № 1 (38). С. 184–190.

14. Кримінальний кодекс Української РСР: офіційний текст із змінами на 1 вересня 1958 р. та з додатками постатейно систематизованих матеріалів. Київ, 1958. 162 с.

15. Володавська О.С. Историчний аспект становлення кримінальної відповідальності за перевищення повноважень службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми. *Вісник Кримінологічної асоціації України* : зб. наук. пр. Харків. нац. ун-т внутр. справ, Кримінол. асоц. України. Харків, 2013. № 5. С. 43–53.

16. Кримінальний кодекс України: текст із змінами і доповненнями, опублікованими станом на 1 вересня 1999 р. Львів, 1999. 194 с.

Анотація

Дундич Л. В. Генезис кримінальної відповідальності за службову недбалість. – Стаття.

У статті автор досліджує генезис кримінальної відповідальності за службову недбалість.

Автор наголошує, що службова недбалість – це діяння, яке є невід’ємною ланкою в єдиному ланцюгу службових злочинів, протидія яким загалом забезпечує внутрішній суверенітет публічної влади, захист людини та інших цінностей від недобросовісної діяльності її представників.

Зазначено, що історичними передумовами кримінальної відповідальності за службову недбалість були геополітичні процеси на території сучасної Української держави, формування її територіальної цілісності, діяльності інститутів публічної влади.

Послідовно досліджуючи історичний аспект кримінальної відповідальності посадових і службових осіб від часів Київської Русі, автор розкриває становлення інституту службової недбалості в законодавстві.

Одним із найважливіших аспектів статті є постановка проблеми форми вини в разі вчинення службової недбалості.

Автор доводить, що необхідно звертатися до позитивного досвіду дослідження кримінальної відповідальності за службову недбалість попередніх років з метою її вдосконалення в сучасних умовах розбудови правової держави України.

Значна увага в статті присвячена аналізу нормативного закріплення службової недбалості в кримінальному законодавстві радянського періоду. Указано, що в перших Кримінальних кодексах поряд із прогресив-

ними ідеями щодо опису об’єктивної сторони складу злочину, зокрема формулювання матеріального складу злочину з переліком альтернативних наслідків, відсутня винність як ознака злочину загалом.

Автор пропонує, спираючись на доктринальні положення української кримінально-правової науки, здійснити ревізію складу службової недбалості в кримінальному законі.

Ключові слова: генезис, становлення, розвиток, кримінальна відповідальність, службова недбалість.

Summary

Dundysh L. V. The genesis of the criminal responsibility for the neglect of duty. – Article.

In this article the author investigates the genesis of criminal liability for official negligence.

The author emphasizes that official negligence is an act that is an integral part of a single chain of official crimes, counteracting in general the internal sovereignty of public authority, the protection of human beings and other values against the malicious activity of its representatives.

The article states that the historical prerequisites of criminal responsibility for official negligence were geopolitical processes in the territory of the modern Ukrainian state, the formation of its territorial integrity, the activities of public authorities.

Consistently examining the historical aspect of criminal responsibility of officials and officials since the time of Kiiivska Rus, the article reveals the formation of the institute of official negligence in the legislation.

One of the most important aspects of the article is the formulation of the problem of the guilt form when committing official negligence.

The author argues that it is necessary to turn to the positive experience of the investigation of criminal responsibility for official negligence of previous years in order to improve it in the current conditions of the development of the rule of law of Ukraine.

Considerable attention is given in the article to the analysis of the normative consolidation of official negligence in the criminal legislation of the Soviet period. It is stated that in the first Criminal Codes, along with the progressive ideas on the description of the objective side of the crime, including the formulation of the material composition of the crime with a list of alternative consequences, there is no guilt which is a sign of the crime at all.

The author suggests, based on the doctrinal provisions of the Ukrainian criminal law science, to audit the composition of official negligence in the criminal law.

Key words: genesis, formation, development, criminal liability, official negligence.