

Кісілюк Едуард Миколайович –

заступник начальника кафедри кримінального права Національної академії внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент,

Донченко Олена Іванівна –

доцент кафедри загальноправових дисциплін та міжнародного права економіко-правового факультету Одеського національного університету ім. І. І. Мечникова

Особливості кримінально-правової охорони та відповідальності представників органів місцевого самоврядування в контексті змін антикорупційного законодавства України

У статті розглядаються окремі аспекти кримінально-правової охорони та відповідальності представників органів місцевого самоврядування в контексті змін антикорупційного законодавства.

Ключові слова: антикорупційне законодавство, представники органів місцевого самоврядування, кримінальна відповідальність, кримінально-правова охорона життя, здоров'я, власності, службова особа.

Актуальність дослідження. Відповідальність та гарантії забезпечення правової охорони органів і посадових осіб місцевого самоврядування регламентуються Конституцією України [1] та розділом IV Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2]. Згідно зі ст. 74 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами.

Підстави, види і порядок відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування визначаються Конституцією України,

Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” та іншими законодавчими актами. Важливе місце серед таких нормативних актів відведено Закону про кримінальну відповідальність. Адже Кримінальний кодекс України не тільки встановлює відповідальність за зловживання з боку представників органів місцевого самоврядування, але й закріплює гарантії їх нормальної діяльності. Шляхом встановлення кримінальної відповідальності за посягання на життя, здоров’я, власність представників органів місцевого самоврядування з приводу здійснення ними своєї діяльності, а також забезпечення їх від втручання у процес виконання ними своїх повноважень, кримінальне законодавство дозволяє органам місцевого самоврядування у законному порядку без будь-якого остраху виконувати свої конституційні обов’язки.

Проте, законодавство України зазнає постійних змін, і 1 липня 2011 р. вступили в силу закони України “Про засади запобігання та протидії корупції” [3] та “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення” [4], прийняті Верховною Радою України 7 квітня 2011 р. Цими законами суттєво змінюється система відповідальності, в тому числі і кримінальної відповідальності та кримінально-правової охорони органів місцевого самоврядування.

Ступінь розробки теми. Питання кримінально-правової протидії корупційним діям досліджувалися багатьма науковцями, в останній час зміни у цій сфері детально розглянуті у роботах М. І. Мельника, М. І. Хавронюка, А. В. Савченка, О. В. Кришевича. Питання кримінально-правової охорони та відповідальності представників органів місцевого самоврядування в юридичній літературі окремо не досліджувалися і не висвітлювалися.

Метою дослідження є встановлення особливостей кримінально-правової охорони та відповідальності представників органів місцевого самоврядування в контексті змін антикорупційного законодавства.

Відповідно до ст. 76 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України. Органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Згідно зі ст. 77 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам у результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових

осіб місцевого самоврядування – за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом.

Спори про поновлення порушених прав юридичних і фізичних осіб, що виникають у результаті рішень, дій чи бездіяльності органів або посадових осіб місцевого самоврядування, вирішуються в судовому порядку.

Однією з підстав дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради відповідно до статті 79 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” є набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього.

Відповідно до ст. 23 Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” особи, винні у порушенні законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, притягуються до цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності згідно із законом [5]. Питання про кримінальну відповідальність за корупційні діяння вирішуються відповідно до вимог чинного кримінального законодавства [6].

Як уже було раніше зазначено, закони України “Про засади запобігання та протидії корупції” та “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення”, прийняті Верховною Радою України 7 квітня 2011 р., суттєво змінили систему кримінальної відповідальності та кримінально-правової охорони представників органів місцевого самоврядування.

Відповідно до вищезазначених змін, статтю 18 КК було доповнено поняттям такого спеціального суб’єкта як службова особа. Згідно з ч. 3 ст. 18 КК, де передбачено загальне поняття службових осіб, ними є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також постійно чи тимчасово обіймають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов’язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом.

Поняття службової особи також було змінено і в ч.1 примітки ст. 364 КК, службовими особами у ст. ст. 364, 365, 368, 368–2, 369 цього Кодексу є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самовряду-

вання, а також обіймають постійно чи тимчасово в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною особою підприємства, установи, організації, судом або законом.

Відповідно до цих змін, представники органів місцевого самоврядування законодавчо набули статусу службових осіб і, відповідно, стали як суб'єктами злочинів, що вчиняються службовими особами, так і потерпілими від злочинів, що вчиняються щодо службових осіб. Таким чином, розширилося коло кримінально-правових норм, які спрямовані на охорону авторитету представників органів місцевого самоврядування. На сьогодні до таких норм можна віднести ст. ст. 341, 342, 349, 350, 351, 352 КК України.

Злочини даної категорії істотно порушують суспільні відносини, які забезпечують нормальне функціонування органів місцевого самоврядування та їх представників, протидіють нормальній діяльності цих органів, послаблюють їх авторитет, заподіюють шкоду життю, здоров'ю, гідності або власності громадян, іншим об'єктам, які охороняються законом.

Родовим об'єктом цих злочинів є певна група суспільних відносин, що виникають між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян і фізичними особами, у зв'язку із здійсненням адміністративно-розпорядчих функцій з метою захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб [7, С. 419]. Безпосереднім об'єктом виступають відносини, що виникають між органами місцевого самоврядування у зв'язку із здійсненням ними своїх функцій. Додатковим об'єктом даної групи злочинів може виступати життя, здоров'я, воля, честь, гідність, власність представників органів місцевого самоврядування.

Предметом злочину, зазначеного у ст. 341 КК України, є будівлі і споруди, що забезпечують діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян (пошта, телеграф, навчальні заклади, банки, енергетична система та ін.). До них належать, зокрема, будівлі і споруди, що забезпечують діяльність Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств і відомств України, місцевих державних адміністрацій тощо. Це можуть бути будівлі і споруди, в яких знаходяться зазначені органи, а також будівлі і споруди, які належать господарюючим суб'єктам не-

залежно від форми власності, діяльність яких пов'язана із забезпеченням нормального функціонування названих органів. Якщо предметом злочину є транспортні підприємства (вокзали, аеродроми, порти, станції або інші транспортні підприємства), вчинене охоплюється ст. 279 КК і кваліфікації за ст. 341 КК не потребує.

Предметом злочину, передбаченого ст. 352 КК України може бути як рухоме, так і нерухоме майно, яке є власністю службової особи або громадянина, який виконує громадський обов'язок, чи їх близьких родичів. Тобто, це може бути майно, що характеризується сукупністю певних ознак. Такими ознаками є: 1) юридична – право на майно належить певному власнику на законній підставі, для суб'єкта злочину воно є чужим; 2) економічна – майно має певну вартість, що вимірюється вкладеною в нього працею людини; 3) фізична – майно – це предмети матеріального світу, які можна вилучити, привласнити, спожити, пошкодити, знищити тощо.

Майно має бути цінним, інакше відповідно до ч. 2 ст. 11 КК його знищення або пошкодження не є злочином. Водночас знищення або пошкодження навіть малоцінного майна, вчинене загальнонебезпечним способом, утворює склад злочину, передбаченого ч. 2 ст. 352 КК.

Об'єктивна сторона цих злочинів виражається у діях, а саме у захопленні державних або громадських будівель чи споруд; опорі представників органу місцевого самоврядування під час виконання ним своїх обов'язків; невиконанні законних вимог депутата місцевої ради, створенні штучних перешкод у їх роботі, наданні їм завідомо неправдивої інформації, знищенні чи пошкодженні майна, заподіянні шкоди життю та здоров'ю представників органів місцевого самоврядування.

Під захопленням розуміється протиправне зайняття названих об'єктів шляхом насильства або обману. При цьому не має значення, зайнято весь об'єкт чи його частину. Суттєвим є те, що таке зайняття не дає можливості використовувати ці будівлі, споруди їх законним власникам чи користувачам для виконання своїх функцій, а також перешкоджає нормальній роботі інших підприємств, установ, організацій, будівлі чи споруди яких не захоплено. Для наявності об'єктивної сторони злочину, передбаченого ст. 341 КК, не має значення, захоплені всі приміщення будівлі чи споруди, або частина їх площі. Спосіб захоплення державної або громадської будівлі чи споруди може бути різним: відкритим, таємним, насильним, обманним тощо. Застосування насильства до осіб, які перешкоджають захопленню, чи до будь-яких інших осіб, знищення чи пошкодження майна у захоплених будівлях чи спорудах потребують самостійної кримінально-правової оцінки.

Для об'єктивної сторони злочину, передбаченого ст. 342 КК, необхідно, щоб опір виявлявся при виконанні представниками органів місцево-

го самоврядування службових обов'язків. Опір – це активна фізична протидія здійсненню відповідними працівниками своїх обов'язків. Коло обов'язків, здійсненню яких вчиняється опір, залежить від виду потерпілого, якому вчиняється опір. Для злочину не має значення, виконували ці особи свої службові обов'язки, перебуваючи безпосередньо на службі, чи діяли у межах своїх повноважень з власної ініціативи. Вчинення злочину під час виконання представником органів місцевого самоврядування службових обов'язків означає, що посягання має місце під час реалізації ним наданих йому прав та виконання обов'язків, які передбачені відповідними нормативно-правовими актами, що регулюють діяльність представника в цій сфері або органі, в якому він працює.

Об'єктивна сторона злочину, закріпленого у ст. 349 КК, характеризується суспільно небезпечними діями у двох можливих формах: 1) захоплення особи як заручника; 2) тримання особи як заручника. Заручником є особа, яку захоплює або утримує інша особа, погрожуючи при цьому їй вбити, спричинити тілесні ушкодження, вчинити інші насильницькі дії або продовжувати утримувати далі. Під захопленням особи треба розуміти напад, пов'язаний з її затриманням, із наступним істотним обмеженням вільного руху, пересування чи поведінки особи. Тримання особи передбачає насильницьку заборону особі залишати певне місце чи унеможливлення це зробити. Захоплення може бути таємним або відкритим, із застосуванням фізичного насильства або з погрозою його застосування. Так само фізичним чи психічним насильством може супроводжуватися і тримання особи. Злочин може полягати в захопленні особи з наступним її триманням або тільки у триманні особи.

Захоплення або тримання представника влади або його близьких родичів, поєднані з погрозою вбивства заручника, або із заподіянням йому легких, середньої тяжкості або тяжких тілесних ушкоджень, повністю охоплюються ст. 349 і додаткової кваліфікації за ст. ст. 121, 122, 125, 129 не потребують. Смерть потерпілого внаслідок його умисного вбивства або вбивства через необережність, самогубство потерпілого внаслідок утримання його як заручника кваліфікуються за сукупністю злочинів, передбачених ст. 349 і, відповідно, ст. ст. 115, 119 або 120.

З об'єктивної сторони, злочин, передбачений ст. 350, виражається у: 1) погрозі вбивством, заподіянням тяжких тілесних ушкоджень або знищенням чи пошкодженням майна загальнонебезпечним способом щодо службової особи чи її близьких або щодо громадянина, який виконує громадський обов'язок (ч. 1 ст. 350); 2) нанесенні побоїв або заподіянні легкого, середньої тяжкості або тяжкого тілесного ушкодження службовій особі або громадянину, який виконує громадський обов'язок, у зв'язку з їхньою службовою чи громадською діяльністю, а також вчинення таких дій щодо їх близьких (ч. ч. 2 і 3 ст. 350). По-

гроза, зміст якої чітко визначено законом, щодо службової особи, її близьких може мати місце як до службової діяльності, так і під час відповідної поведінки потерпілих. Головне, щоб ця погроза відіграла роль засобу припинення або зміни службової діяльності.

Невиконання службовою особою законних вимог депутата, як одна з форм об'єктивної сторони злочину, передбаченого ст. 351 КК, виражається у діяч чи бездіяльності службової особи всупереч законним вимогам депутата. Законними є такі вимоги депутатів місцевих рад, які зроблені ними в межах повноважень, наданих їм Конституцією та законами України. Невиконання законних вимог вказаних осіб, органів може полягати у невиконанні своїх обов'язків особами, які відповідно до закону зобов'язані тим чи іншим чином сприяти потерпілим у здійсненні їхніх повноважень. Створення штучних перешкод у роботі вказаних осіб (органів) полягає у вчиненні дій, що перешкоджають реалізації ними своїх повноважень. Надання депутату будь-яких інформаційних матеріалів, необхідних для здійснення його діяльності, зміст яких завідомо для службової особи спотворений, утворить надання завідомо неправдивої інформації.

Об'єктивна сторона злочину, передбаченого ст. 352, полягає у знищенні чи пошкодженні майна. Знищення й пошкодження майна може вчинятися як шляхом активних дій, так і шляхом бездіяльності. Способи знищення чи пошкодження майна, крім вказаних у ч. 2 ст. 352, на кваліфікацію вчиненого не впливають.

Об'єктивна сторона злочину, передбаченого п. 8 ч. 2 ст. 115, полягає у посяганні на життя представника органу місцевого самоврядування або його близьких родичів у зв'язку з виконанням цим представником свого службового обов'язку.

Суб'єкт злочинів, передбачених ст. ст. 341, 342 і ч. 1 ст. 350 та ч. 2 ст. 350 (в частині нанесення побоїв та заподіяння легкого тілесного ушкодження), загальний – фізична, осудна особа, яка досягла 16 років, п. 8 ч. 2 ст. 115, ст. 349 та ч. 3 ст. 350 – з заниженим віком відповідальності – 14 років, а ст. 351 – службова особа.

Суб'єктивна сторона усіх злочинів – прямий умисел, що поєднується в деяких випадках зі спеціальною метою – незаконно користуватися захопленими будівлею чи спорудою або перешкодити нормальній діяльності підприємств, установ, організацій (ст. 341); спонукати державну чи іншу установу, підприємство, організацію, або службову особу до: а) вчинення будь-якої дії; б) утримання від учинення будь-якої дії, як умови звільнення заручника (ст. 349); припинити діяльність службової особи або змінити характер цієї діяльності в інтересах того, хто погрожує (ст. 350); перешкодити законній діяльності депутата (ст. 351).

Разом з тим, потрібно акцентувати увагу на розширенні сфери кримінально-правової протидії злочинним посяганням з боку самих представників органів місцевого самоврядування. У зв'язку з прямою вказівкою Закону про кримінальну відповідальність на представників місцевого самоврядування як на службових осіб, на дану категорію осіб розповсюджується дія усіх кримінально-правових норм, що встановлюють відповідальність службових осіб. Особливо це стосується службових порушень, зазначених у розділі XVII “Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов’язаної з наданням професійних послуг” Особливої частини КК України (ст. ст. 364–370), де передбачено відповідальність за найбільш небезпечні діяння, що їх можуть скоювати службові особи

Таким чином, зміни до кримінального законодавства щодо відповідальності за корупційні правопорушення посприяли кримінально-правовій охороні авторитету органів місцевого самоврядування шляхом розширення кількості кримінально-правових норм, спрямованих на захист представників органів місцевого самоврядування від протиправних посягань, а також посиленню кримінальної відповідальності даної категорії осіб, що, безумовно, посприяє боротьбі з корупцією в цій сфері та поверне довіру громадян до органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 черв. 1996 р. (офіційний текст) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР (з наступними змінами та доповненнями) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-вр>.
3. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 7 квіт. 2011 р. № 3206-VI / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/3206-17>.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Закон України від 7 квіт. 2011 р. № 3207-VI / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/3207-17>.
5. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2010 р. № 2493-III / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2493-14>.
6. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квіт. 2001 р. з наступними змінами та доповненнями / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)

7. Кримінальне право України. (Особлива частина) : підручник / [А. В. Байлов, О. А. Васильєв, О. О. Житній та ін.] ; за заг. ред. О. М. Литвинова. – Х. : Вид-во ХНУВС, 2011. – 572 с.

В статье рассматриваются отдельные аспекты уголовно-правовой охраны и ответственности представителей органов местного самоуправления в контексте изменений антикоррупционного законодательства.

The article deals with the examination of some aspects of criminal-legal guard and responsibility of the bodies of local self-government representatives in the context of changes of anticorruption legislation.

Стаття надійшла до редакції журналу 1 листопада 2012 року.