

*Олена Іванівна Донченко,
доцент кафедри загальноправових дисциплін
та міжнародного права
Одеського національного університету
імені І. І. Мечникова,
кандидат юридичних наук*

**КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ОХОРОНА АВТОРИТЕТУ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У КРАЇНАХ СНД:
ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ**

В умовах проголошеної владою України політики децентралізації та адміністративної реформи, згідно з якою органам самоврядування на місцях надається і буде надаватися більше коло повноважень, залишаються актуальними і потребують удосконалення питання кримінальної відповідальності за посягання на авторитет органів місцевого самоврядування і належний захист представників таких органів в Україні, що дозволить їм у законному порядку без будь-якого страху виконувати свої конституційні обов'язки. Без сумніву, вкрай важливим є дослідження особливостей зарубіжного законодавства про кримінальну відповідальність за посягання на авторитет органів місцевого самоврядування, що допоможе врахувати недоліки, досягнення і позитивний досвід інших країн.

Сьогодні наша держава веде активну міжнародну співпрацю. Важливе місце у системі зовнішньо-політичних пріоритетів України посідають відносини з країнами Співдружності Незалежних Держав (далі – СНД) [1, с. 6]. Це створює умови для компетентних органів державної влади ознайомитися із правовими системами цих держав і дослідити їх особливості. Відомо, наприклад, що парламент як вищий орган законодавчої влади періодично веде представницькі дискусії на ті чи інші теми з органами законодавчої влади зарубіжних країн [2, с. 18]. Для того аби на рівних брати участь у міжнародних відносинах такої якості й рівня, необхідно мати певні уявлення про правові інститути цих країн. Таким чином, усе сказане свідчить про необхідність вивчення особливостей кримінально-правового інституту злочинів проти авторитету органів місцевого самоврядування у зарубіжних країнах і порівняння його з нормами подібного правового комплексу в українському кримінальному законодавстві.

Розробка цієї проблематики залишається фрагментарною, оскільки перебуває на межі декількох галузей права: кримінального, муніципального та конституційного. Незважаючи на те, що досліджувана проблематика потребує суттєвого з'ясування, спеціального дослідження авторитету органів місцевого самоврядування як об'єкта кримінально-правової охорони не проводилося. Досі питання кримінальної відповідальності за вказані вище злочини висвітлювалися у підручниках, науково-практичних коментарях, окремих публікаціях лише схематично. На нашу думку, в Україні найбільше досліджуються питання організації та функціонування інститутів місцевої демократії (М. Баймуратов, О. Батанов, І. Бутко, М. Козюбра, М. Корнієнко, В. Кравченко, О. Мурашин, М. Орзіх, Ю. Панейко, М. Пітцик, В. Погорілко, М. Пухтинський, А. Селіванов, О. Фрицький, В. Шаповал та ін.). Серед іноземних науковців, що приділяли увагу цій темі, слід назвати В. Васильєва, І. Видріна, Я. Гонцяжа, О. Кутафіна, К. Плоккер, Б. Свирського, Г. Холліса, О. Черкасова, В. Чиркіна, А. Шайо, К. Шеремета, В. Ясюнаса та ін. Щодо дослідження кримінально-правової охорони органів місцевого самоврядування, то слід сказати, що окремим питанням кримінальної відповідальності за вказаною темою приділяли увагу такі вчені, як Г. Андрусів, М. Бажанов, Ю. Баулін, Л. Брич, М. Вєтров, В. Владимиров, П. Воробей, В. Дзюба, Л. Дорош, П. Єлізаров, М. Журавльов, М. Загородников, П. Замосковцев, В. Клименко, М. Коржанський, О. Костенко, С. Лихова, Ю. Ляпунов, В. Мальцев, М. Мельник, М. Меньшагін, П. Михайленко, В. Навроцький, В. Осадчий, М. Панов, Г. Поленов, А. Савченко, В. Сташис, Є. Сухарєв, М. Хавронюк, В. Шакун, С. Яценко, О. Ярмиш та ін.

Аналіз кримінальних кодексів низки країн дозволяє дійти висновку про відсутність у більшості з них спеціальної глави (частини, розділу, параграфу), що регламентує відповідальність за злочини проти авторитету органів місцевого самоврядування. Напевно, це говорить про різні критерії (підстави) структуризації нормативних актів [3, с. 12]. Але суть не в цьому, оскільки діяння подібні злочинам, що знайшли своє відображення у розділі XV Особливої частини Кримінального кодексу України (далі – КК України), все ж мають місце в кодексах, хоча і відображені в статтях різних розділів (параграфів).

Проводячи порівняльно-правовий аналіз сучасного кримінального законодавства деяких країн СНД, можемо стверджувати про схожу структуру кримінальних кодексів цих країн. У багатьох із них, аналогічно КК України, міститься окремий розділ про злочини проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян, проте він має іншу назву – злочини проти порядку управління (КК Азербайджану, Білорусі, Казахстану, Киргизстану, Таджикистану, Узбекистану). Цьому є пояснення, оскільки більшість із названих вище кримінальних кодексів створювалося на основі рекомендаційного законодавчого акта. Таким актом є Модельний Кримінальний кодекс для держав – учасниць СНД, прийнятий у Санкт-Петербурзі 17 лютого 1996 р. постановою Міжпарламентської Асамблеї цих держав [4].

Слід зазначити, що серед злочинів проти порядку управління у КК цих країн відсутні окремі кримінально-правові норми, спрямовані на охорону авторитету органів місцевого самоврядування. Однак можна виділити групу посягань на суб'єктів управлінської діяльності [5, с. 398], у контексті яких і здійснюється кримінально-правовий захист представників органів місцевого самоврядування.

У КК РФ групу цих злочинів відкриває посягання на життя співробітника правоохоронного органу (ст. 317) [6]. Цікаво, що такий аналог відсутній у КК Азербайджану, Казахстану та Узбекистану. Подібні положення закріплені у КК Таджикистану (ст. 329) [7] і КК Киргизстану (ст. 340) [8].

У КК Білорусі («Вбивство працівника міліції») коло потерпілих обмежується тільки працівниками міліції, які виконують обов'язки з охорони громадського порядку (ст. 362) [9]. Крім того, він містить й інші норми, спрямовані, у нашому розумінні, на охорону діяльності органів місцевого самоврядування – ст. 366 «Насильство чи погроза щодо службової особи», ст. 369 «Образа представника влади» та ст. 382 «Самовільне присвоєння звання чи влади службової особи» [9].

Говорячи про застосування насильства до представника влади, то аналог не виявлений у КК Узбекистану, а в ст. 321 КК Казахстану, ст. 328 КК Таджикистану, ст. 341 КК Киргизстану, навпаки, містяться аналогічні положення.

У статті 364 КК Білорусі йдеться про загрозу або застосування насильства до працівника міліції, а в ст. 345 КК України – до співробітника правоохоронного органу.

Досить цікаві положення встановлені в КК України та Азербайджану. Стаття 345 КК України встановлює відповідальність за погрозу вбивством і знищенням майна працівника правоохоронного органу. Крім того, в ч. 4 цієї статті йдеться про особливу кваліфікуючу ознаку – організовану групу. Санкція за заподіяння тяжкої шкоди здоров'ю потерпілому – до 12 років. У КК Азербайджану, поряд із застосуванням насильства, не небезпечного для життя і здоров'я, і погрозою застосування насильства в диспозиції йдеться про опір із застосуванням насильства (ст. 315) [10]. До речі, у багатьох кодексах цих країн є склади злочинів про опір, однак КК РФ відмовився від криміналізації такого діяння.

Цікавим є те, що виділення такої ознаки, як напад на особу у зв'язку з її законною діяльністю або у зв'язку з її участю в запобіганні або припиненні злочину, трапляється у деяких кодексах країн колишнього СРСР, але не міститься у КК України.

Образ представника влади не міститься у КК України, Азербайджану, Узбекистану. Встановлюють таку відповідальність норми ст. 319 КК РФ і ст. 342 КК Киргизстану. Сутністю вказаних злочинів є саме образа представника влади.

Стаття 320 КК Казахстану і стаття 330 КК Таджикистану як кваліфікуючу ознаку передбачають образу представника влади в засобах масової інформації; покарання – позбавлення волі на строк, відповідно, до 1 року і 2 років.

Стаття 320 КК РФ та її аналог у ст. 344 КК Киргизстану встановлюють відповідальність за розголошення відомостей, що застосовуються щодо посадової особи правоохоронного чи контролюючого органу. У вітчизняному кримінальному законодавстві та в КК Азербайджану, Білорусі й Таджикистану такі норми відсутні. Натомість ст. 322 КК Казахстану звужує коло потерпілих, оскільки встановлює кримінальну відповідальність за розголошення відомостей про заходи безпеки, які застосовуються щодо посадової особи, яка обіймає відповідальну державну посаду, або її близьких родичів.

Класичним злочином проти порядку управління, який побіжно стосується досліджуваної тематики, є самоуправство. У КК Азербайджану та РФ самоуправство визначається аналогічно КК України.

Стаття 229 КК Узбекистану визначає самоуправство як самовільне здійснення дійсного або гаданого права, що завдало великої шкоди чи істотної шкоди правам громадян або державним чи громадським організаціям. У статті 383 КК Білорусі під самоуправством розуміється самовільне здійснення особою дійсного або гаданого права, що заподіяло шкоду у великому розмірі або істотну шкоду. Великим визнається розмір, який у сто або більше разів перевищує мінімальний розмір заробітної плати. Відповідно до ч. 3 ст. 327 КК Казахстану винний може понести кримінальну відповідальність за вчинення самоуправства, яке спричинило тяжкі наслідки. Санкція за такий злочин – позбавлення волі на строк від 2 до 7 років.

Отже, інститут місцевого самоврядування у розглянутих країнах – це необхідний елемент демократичної організації державного і суспільного життя. Держава, покладаючи на місцеве самоврядування обов'язок з охорони прав людини і громадянина, охорони конституційного порядку, правового порядку, надаючи їм владні повноваження щодо вирішення місцевих проблем, створює систему правових заходів, спрямованих на забезпечення їх особистої безпеки, серед яких і заходи кримінально-правового характеру.

З урахуванням викладеного матеріалу можна зробити такі висновки:

1. Для країн СНД захист представників органів місцевого самоврядування має важливе значення, перебуває на належному рівні та отримує відповідну підтримку з боку кримінально-правових норм;
2. У цих країнах комплекс розглянутих злочинів має схожий зміст із українським, а деякі статті, що входять у нього, подібні до статей розділу XV Особливої частини КК України;
3. Інститут злочинів проти авторитету органів місцевого самоврядування КК України виглядає дещо компактніше, ніж такі комплекси у законодавстві країн СНД, що створює певні зручності для правозастосовних органів;
4. Позитивними моментами законодавства цих країн є деякі кваліфікуючі ознаки, які можуть бути використані українським законодавцем, але, безумовно, це потребує додаткових досліджень і повинно мати необхідне кримінологічне обґрунтування.

Використані джерела

1. Бондик О. Правові засади становлення та розвитку зовнішньої політики незалежної України (1991–2000 роки) / О. Бондик // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. Право. Теорія та історія держави і права. – 2015. – № 2. – С. 4–11.
2. Сидорчук Л. А. Місцеве самоврядування у сфері забезпечення правопорядку (національний та міжнародний досвід): моногр. / Л. А. Сидорчук; Київ. міжн. ун-т; за ред. О. М. Бандурки. – К., 2009. – 220 с.

3. Савченко А. В. Кримінальне законодавство України та федеральне кримінальне законодавство Сполучених Штатів Америки: комплексне порівняльно-правове дослідження : моногр. / А. В. Савченко. – К. : КНТ, 2007. – 596 с.
4. Модельный Уголовный Кодекс для государств – участников Содружества Независимых Государств, принят Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств (Санкт-Петербург, 17 февраля 1996 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.icrc.org/rus/resources/documents/misc/ihl-nat-3.htm>.
5. Хавронюк М. Й. Кримінальне законодавство України та інших держав континентальної Європи: порівняльний аналіз, проблеми гармонізації : моногр. / М. Й. Хавронюк. – К. : Юрисконсульт, 2006. – 560 с.
6. Уголовный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
7. Уголовный кодекс Республики Таджикистан. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2001. – 410 с.
8. Уголовный Кодекс Кыргызской Республики. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2002. – 352 с.
9. Уголовный кодекс Республики Беларусь: принят Палатой представителей 2 июня 1999 г., одобрен Советом Республики 24 июня 1999 г.: текст Кодекса по состоянию на 10 июля 2002 г. – Мн. : Амалфея, 2002. – 288 с.
10. Уголовный кодекс Азербайджанской республики. – СПб., 2001. – 386 с.

Донченко О. І. Кримінально-правова охорона авторитету органів місцевого самоврядування в країнах СНД: порівняльно-правовий аналіз

Статтю присвячено здійсненню порівняльно-правового аналізу кримінальної відповідальності за посягання на авторитет органів місцевого самоврядування у країнах Співдружності Незалежних Держав. Звернуто увагу на особливості регламентації інституту злочинів проти авторитету органів місцевого самоврядування у кримінальному законодавстві країн СНД. Визначено, що в цих країнах комплекс розглянутих злочинів має схожий зміст із українським, а деякі статті, що входять у нього, подібні до статей розділу XV Особливої частини Кримінального кодексу України. Зазначено, що інститут злочинів проти авторитету органів місцевого самоврядування у КК України є дещо компактнішим, ніж такі комплекси в законодавстві країн СНД. Пропонується сприйняти позитивні моменти із законодавства цих країн (наприклад, деякі кваліфікуючі ознаки). Звернено увагу на те, що введення відповідних змін повинно мати необхідне кримінологічне обґрунтування.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, кримінально-правова охорона, зарубіжне законодавство.

Донченко Е. И. Уголовно-правовая охрана авторитета органов местного самоуправления в странах СНГ: сравнительно-правовой анализ

В статье произведен сравнительно-правовой анализ уголовной ответственности за посягательства на авторитет органов местного самоуправления в странах Содружества Независимых Государств. Обращено внимание на особенности регламентации института посягательств на авторитет органов местного самоуправления в уголовном законодательстве зарубежных стран. Отмечено, что в этих государствах комплекс исследуемых преступлений по содержанию имеет сходство с украинским, а отдельные статьи абсолютно идентичны статьям раздела XV Особенной части Уголовного кодекса Украины. Отмечено, что институт посягательства на авторитет органов местного самоуправления в УК Украины выглядит более компактным, чем такие же комплексы в уголовном законодательстве стран СНГ. Предлагается учесть позитивные моменты из законодательства зарубежных стран (например, некоторые квалифицирующие признаки). Подчеркивается, что внесение соответствующих изменений должны быть криминалогически обоснованы.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, уголовно-правовая охрана, зарубежное законодательство.

Donchenko O. Criminal legal protection of the local governments' authority in the CIS countries: comparative legal analysis

This article is devoted to the comparative of the legal analysis of criminal liability for the infringement on the authority of local governments in the CIS. Attention is paid to the peculiarities of regulation institute crimes against the authority of local governments in the criminal legislation of the CIS. It is determined that in those countries the considered complex of crimes has similar meaning with Ukrainian, and some articles that are parts of it are quite similar articles of Section XV of the Criminal Code of Ukraine. It is noted that the institution of offenses against the authority of local governments in the Criminal Code of Ukraine is somewhat more compact than such complexes in the legislation of the CIS. It is proposed to accept the positive aspects of the legislation in these countries and make appropriate additions (e.g. some aggravating circumstances). It is concluded that the introduction of relevant amendments should have the necessary criminological justification.

Key words: local government, criminal legal protection, foreign law.