



Вікторія НОВІКОВА,  
ад'юнкт кафедри теорії та історії  
держави і права Донецького  
юридичного інституту Луганського  
державного університету  
внутрішніх справ  
імені Е. О. Дідоренка

## Досвід протидії економічній злочинності у промисловому комплексі Донбасу в період непу

**Нинішні умови реформування правоохоронної системи в країні, до певної міри традиційно драгливий характер ресурсної, донецької проблеми, без перебільшення історичний досвід іще тієї, непівської спроби правового регулювання в боротьбі з новими на той час видами злочинності – усе це, безперечно, становить особливий інтерес, передовсім у дослідницькій, науковій сфері. Адже зроблені майже століття тому кроки з упровадження ринкових відносин також супроводжувалися непротими змінами у правовій і не тільки сферах.**

Інтерес до вивчення проблеми діяльності міліції з протидії економічній злочинності у промисловому комплексі краю в той період пояснюється ще й тому, що Донбас зберіг за собою роль провідного вугільного басейну й головної паливної та енергетичної бази країни. Осмислення й узагальнення історичного досвіду дадуть змогу не лише уникнути повторення помилок минулого, а й визначити найефективніші шляхи розбудови системи правоохоронних органів України.

Щоб проаналізувати організаційно-правові основи протидії економічній злочинності в тогочасному промисловому комплексі Донбасу, необхідно чітко визначити структуру та повноваження органів, що її здійснювали. Головну роль у цьому процесі відігравали, як відомо, органи міліції. Саме від їх внутрішнього підпорядкування багато в чому залежала ефективність їхньої діяльності.

З другого боку, злочини, об'єктом яких є економічні відносини (виробництва, обміну й розподілу), були однією з найважливіших груп злочинів у системі соціалістичного кримінального права. У Кримінальному кодексі 1922 року поняття «злочин у сфері економіки» взагалі не існувало, була передбачена відповідальність за вчинення майнових злочинів (глава VII), господарських злочинів (глава V), службових злочинів (глава III), податкових злочинів (вони не були виокремлені в спеціальну главу, а входили до глави II – злочини проти порядку управління). Так чи інакше ці злочини стосувалися економічних правопорушень, бо зазіхали на економічну безпеку країни.

Найпоширенішою формою злочинності у сфері економіки була майнова. До цієї категорії злочинів можна віднести крадіжку, пограбування, привласнення або розтрату майна, підробку документів. Окремо слід констатувати факт різкого зростання кількості розтрат, які в умовах непу здійснювалися майже непомітно й цілком безкарно. «Співучасниками» цього, як правило,

були нестабільна ситуація в економіці країни й, зокрема, високий рівень інфляції. Методи також не нові – затримання певної суми «для своїх потреб», яка потім номінально покривалася тією ж сумою знецінених рублів. Інші поширені види економічних злочинів на промислових підприємствах були пов'язані з приватнопідприємницькою діяльністю: викрадене майно злочинцями не вилучалося безпосередньо, а пускалося в обіг, і через певний час вилучався отриманий таким чином незаконний прибуток [2].

Серед господарських злочинів, які вчинялися в промисловому комплексі Донбасу, можна назвати безгосподарність, (тавтологію тут слід розглядати хіба що як продовження кореневого ланцюга), укладання явно не вигідних договорів, змарнування орендарем майна, зловмисне завищення та заниження цін на торгах. З-поміж згаданих видів злочинів треба виокремити саме безгосподарність. У досліджуваній період, до речі, часто виникали складнощі під час кваліфікації цього виду злочину. Для встановлення ознак безгосподарності важливим є наявність недбалості або несумлінного ставлення до справи, тобто безгосподарність могла бути лише необережним злочином. Саме суб'єктивний бік відрізняв цей склад злочину від посадового злочину, зловживання владою або службовим становищем. Тому після перегляду матеріалів кримінальних справ ми дійшли висновку, що більш ніж у половині цих справ злочини були неправильно кваліфіковані: замість зловживання владою їх мали кваліфікувати як безгосподарність.

Звісно, службових злочинів у промисловому комплексі Донбасу також вистачало. Це – зловживання владою або службовим становищем, перевищення службових повноважень, отримання, давання та провакація хабара, службова підробка. Серед таких злочинів особливу увагу приділяли хабарництву. Держава боролася з цим злочином не тільки каральними, а

й заохочувальними методами. 4 жовтня 1922 року відповідно до Постанови Ради праці і оборони «Про преміювання осіб, що заявили й сприяли розкриттю хабарництва» передбачалися премії особам, що заявили пошуковим, судовим або контрольно-ревізійним органам про хабарництво і сприяють його викриттю [4].

До податкових злочинів у промисловому комплексі тогочасного Донбасу можна віднести відмову, ухилення від сплати податків та досить специфічний для цього регіону вид злочину – незаконну розробку надр без отримання на це спеціального дозволу.

Важлива роль у боротьбі з майновими злочинами на промислових підприємствах регіону відводилася підрозділам промислової міліції. Вони здійснювали охорону державних підприємств та установ на підставі відповідної інструкції Народного комісаріату внутрішніх справ (НКВС), торгових та промислових підприємств, що належали кооперативним, приватним особам та організаціям на добровільній основі на підставі договору [6]. Розкриттю економічних злочинів на промислових підприємствах Донецької губернії сприяло запровадження належного пропускового режиму, налагодження роботи промислової міліції з негласним апаратом та її залучення до охорони більшості промислових об'єктів регіону [7].

Оскільки підрозділи промислової міліції виконували здебільшого функції з охорони майна промислових підприємств, основний тягар боротьби з розкраданнями та посадовими злочинами був покладений на карний розшук. У §6 Положення «Про карний розшук рес-публіки» зазначалося, що до компетенції карного розшуку входить розслідування всіх кримінальних злочинів, крім віднесених особливими декретами до компетенції спеціальних органів [10]. Головним управлінням міліції НКВС було визначено перелік заходів, спрямованих на вдосконалення діяльності з протидії економічній злочинності у промисловості, відповідно до якого апарату карного розшуку належало: налагодити діловий контакт із фабрично-заводським управлінням для колективної розробки заходів із запобігання розкраданням; вникати в особливості виробничого процесу; знати, які вироби не допускаються на вільний ринок і можуть з'явитися там лише в разі розкрадання тощо [12].

На підставі звітів із місць констатовалося, що місцеві органи карного розшуку через відсутність досвіду й ініціативи та ряд інших причин не справлялися з виконанням покладених на них обов'язків [11]. Це негативно позначалося на ефективності їхньої діяльності, у зв'язку з цим виникла потреба знайти певні важелі, які стимулювали б працівників карного розшуку виконувати роботу ефективніше. Для стимулювання працівників карного розшуку за розкриття злочинів і розшук викраденого майна 25 квітня 1922 року РНК УРСР прийняла Постанову «Про преміювання працівників карного розшуку», відповідно до якої встановлено принцип матеріального стимулювання. Для досягнення найбільшої ефективності роботи карного розшуку запроваджувалося преміювання за особливо корисну та видатну роботу. Преміювання пропонувалося здійснювати з особливого фонду, який утворювався з надходжень від потерпілих у вигляді винагороди за розкриття того чи іншого злочину. У пункті 4 цього положення йшлося, що отримані суми за розпорядженням начальника карного розшуку негайно розподіляються так: а) 35% – співробітникам карного розшуку, що безпосередньо розшукали майно й винних; б) 15% – на окремі грошові винагороди співробітникам розшуку за розкриття різних злочинів, по яких не проводиться відсоткове відрахування за

відсутністю майнових цінностей; в) 30% – серед усіх службовців даного карного розшуку пропорційно одержуваному грошовому утриманню; г) 10% – на культосвітні потреби карного розшуку (облаштування бібліотеки, клубу, лекції тощо); д) 10% – на утворення особливого фонду для видачі в екстремальних випадках допомоги працівникам карного розшуку та їхнім родинам (у разі хвороби, смерті тощо). У пункті 1 зазначалося, що відсоткове відрахування здійснюється з вартості усякого майна, вилученого злочинним шляхом у приватних осіб і підприємств, кооперативних та державних установ і розшуканого співробітниками карного розшуку [13].

Період непу був позначений збільшенням кількості посадових злочинів [1]. Відповідно до резолюції, прийнятої на VI Всеукраїнській нараді працівників НКВС, про завдання та структуру міліції й карного розшуку республіки від 4 червня 1924 року в роботі карного розшуку слід було зробити акцент на інформаторів та секретну агентуру, залишивши тільки частину офіційних працівників карного розшуку для провадження дізнання [14]. Незважаючи на те, що боротьба з посадовими злочинами не була основним обов'язком міліції та карного розшуку, адже розкриття злочинів цієї категорії було компетенцією Державного політичного управління (ДПУ), саме в цій сфері карний розшук виконав чималу роботу [9].

Слід зазначити, що протидія економічним злочинам потребувала від органів міліції та карного розшуку спеціальних знань у галузі економіки, зокрема щодо обороту товарно-матеріальних цінностей та їх обліку. Брак таких знань негативно позначився на рівні розкриття цієї категорії злочинів. Тож можна дійти висновку, що важливою умовою ефективної діяльності підрозділів з протидії економічній злочинності є наявність у працівників цих підрозділів спеціальних знань у галузі економіки.

Значну суспільну небезпеку в період непу становили податкові злочини. Вони характеризувалися відносно поширеністю та негативно впливали на економіку країни. Функції у сфері оподаткування належали до компетенції Народного комісаріату фінансів. Але його власних ресурсів бракувало для того, щоб самостійно виконувати весь обсяг роботи, який значно збільшився із запровадженням нової економічної політики. У зв'язку з цим було прийнято рішення про покладення частини обов'язків щодо боротьби з податковими правопорушеннями на органи міліції [8].

На виконання завдання зі сприяння продорганам і фінорганам міліцейські загони мали такі функції: виконання вироків і постанов про стягнення, що їх накладають на неплатників як за рішенням суду, так і в адміністративному порядку; за дорученням податкових органів проведення обшуків і вилучень у громадян, а також затримання останніх як запобіжний захід від ухилення від слідства й суду; сприяння особистій охороні працівників податкових органів і осіб, їм підпорядкованих, під час виконання ними службових обов'язків [5]. Слід зазначити, що безпосередньої участі у стягненні податків міліція не брала й втручалася лише в разі невиконання громадянами законних вимог податкової інспекції та фінансової агентури. Відповідно до наказу начальника Луганської окружної міліції № 112 від 23 березня 1928 року начальникові підвідділу карного розшуку під час оформлення справ за фактом податкового правопорушення без будь-якого зволікання належало надавати як матеріальне стимулювання 25 відсотків відрахування фінвідділом на користь карного розшуку в усіх випадках виявлення останнім майна, прихованого від зовнішнього податкового нагляду [3].



Перехід до ринкової економіки потребує широкого використання економічних інструментів у протидії злочинності, передовсім економічній. З-поміж таких інструментів можна назвати використання матеріального стимулювання в діяльності працівників міліції. Цей важіль як у період непу, так і за сучасних умов покликаний до життя законами ринкової економіки та економічною ситуацією в країні. Використання цього досвіду нині, на нашу думку та на думку опитаних нами респондентів, позитивно вплинуло б на виконання працівниками міліції своїх обов'язків із розслідування та розкриття злочинів.

У процесі протидії економічній злочинності важливе значення має організаційно-правова та структурна єдність органів, що здійснюють таку діяльність. Аналіз історичного досвіду взаємодії органів міліції з іншими органами та підрозділами з протидії економічній злочинності свідчить, що наділення різних державних органів аналогічними повноваженнями фактично призводить до дублювання в їхній діяльності. Водночас невизначеність на законодавчому рівні в повноваженнях та функціях підпорядкування може негативно позначитися на ефективності діяльності з протидії економічній злочинності.

12

## Джерела

1. Бюллетень НКВД СРСР. – 1925. – № 2.
2. Держархів Донецької обл., ф. 2374, оп. 1, спр. 2, 150 арк.
3. Держархів Луганської обл., ф. 373, оп. 1, спр. 372, 30 арк.
4. Держархів Луганської обл., ф. 373, оп. 1, спр. 279, 363 арк.
5. Держархів Луганської обл., ф. 374, оп. 1, спр. 49, 178 арк.
6. Держархів Луганської обл., ф. 373, оп. 1, спр. 393, 391 арк.
7. Инструкция об организации и службе Промышленной милиции // Бюллетень НКВД СССР. – 1924. – № 5–6. – С. 64–68.
8. О I Всеукраинском совещании работников Красной милиции // Коммунист. – 1922. – № 64.
9. Работа милиции и уголовного розыска в цифрах // Бюллетень НКВД СССР. – 1925 – № 2.
10. Центральний державний архів вищих органів виконавчої влади та управління України (ЦДАВО), ф. 6, оп. 1, спр. 1437, 68 арк.
11. ЦДАВО, ф. 5, оп. 3, спр. 474, 113 арк.
12. ЦДАВО, ф. 6, оп. 1, спр. 1482, 251 арк.
13. ЦДАВО, ф. 6, оп. 1, спр. 1437, 68 арк.
14. ЦДАВО, ф. 5, оп. 1, спр. 47, 63 арк.



Ігор ПЕТРЕНКО,  
аспірант кафедри політології  
філософського факультету  
Київського національного  
університету  
імені Тараса Шевченка

## Експертно-аналітичне забезпечення державної політики в Україні: стан і перспективи розвитку

**З початку 60-х років минулого століття як відповідь на виклики сучасності в країнах Заходу почала формуватися нова сфера професійної діяльності – аналіз державної політики, що сприяло розвитку відповідних наук про державну політику, формуванню нормативно-правової бази, створенню відповідних спеціальностей в університетах. Поступово розвиваючись, сфера знань про аналітичне забезпечення державної політики накопичувала принципи, методи, технології, процедури та правила, а з розвитком демократії та становленням громадянського суспільства виникали недержавні експертно-аналітичні інституції. Нині це цілий комплекс процедур, суть якого зводиться до всебічного аналізу проблемної сфери суспільства, що потребує державного впливу, вироблення рекомендацій органам державної влади щодо прийняття найкращого рішення з того чи того питання, проведення оцінювання, моніторингу результатів і наслідків реалізації державної політики.**

Нагальною проблемою українського суспільства є відсутність науково обґрунтованої державної політики та реального механізму впровадження державно-політичних рішень. Нагальною передовсім тому, що експертно-аналітичне забезпечення державної політики дає змогу виробити оптимальне в певних умовах державно-політичне рішення та мінімізувати його очікувані й не-

передбачувані негативні наслідки. Державні службовці, котрі приймають рішення, нині, по суті, здійснюють адміністрування, отже, потребують відповідних рекомендацій і допомоги висококваліфікованих експертів-аналітиків. Тому, мабуть, далеко не зайвим було б створення служби експертно-аналітичного забезпечення державної політики, головне завдання якої полягало