

**КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ;
КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО**

УДК 343.1

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2022.4.26>

БУЧИНСЬКИЙ А.Й.

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ЗЛОВЖИВАННЯ ВЛАДОЮ ТА СЛУЖБОВИМ СТАНОВИЩЕМ

SOME PROBLEMS OF ABUSE OF POWER AND OFFICIAL POSITION

У статті з'ясовано, що злочини у сфері службової діяльності – це суспільно небезпечне діяння, вчинене навмисно чи з необережності службовою особою всупереч інтересам служби, що грубо порушує нормальну діяльність органів влади, а також органів управління підприємствами, установами й організаціями, незалежно від форм власності і господарювання, якщо воно заподіяло істотну шкоду охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян, державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб, або спричинило тяжкі наслідки. Зроблено висновок, що з урахуванням міжнародного досвіду спеціально-криминологічного запобігання службовим злочинам повинно базуватись на зменшенні стимулів вчинення злочинів шляхом збільшення заробітної плати, морального заохочення, більш швидкого просування по службі, з одного боку, і збільшення ризиків для правопорушників: суворе законодавство щодо перевірки законності одержаних доходів, а також призначення різних видів покарання, боротьби з «вибірковим правосуддям», більш широкого застосування норм цивільного і адміністративного права при регулюванні певних відносин, освітніх програм для населення, з іншого боку. Певну частину злочинів у сфері службової діяльності можна розглядати як частину корупційних правопорушень, оскільки вони пов'язані з діяльністю організованих злочинних груп і організацій, в тому числі і у сфері господарської діяльності. Потребує розв'язання проблем ведення статистичного обліку злочинів у сфері службової діяльності. Усунення цих недоліків можливе лише завдяки єдиній уніфікованій системі статистичного обліку у сфері правопорушень від моменту виявлення злочину, до моменту засудження за вчинення цих злочинів та відбуття покарання. Визначено, що зловживання своїм службовим становищем службовими особами, особливо тими, які здійснюють публічні функції (органів державної влади та управління, органів місцевого самоврядування), посягають не лише на інтереси і завдання служби та її авторитет, а й завдають значної політичної, економічної і соціальної шкоди суспільству в цілому, правам, свободам і законним інтересам людини і громадянина.

Ключові слова: криминологічний аналіз, службові злочин, економічні процеси, службові особи.

The article clarifies that crimes in the field of official activity are a socially dangerous act committed intentionally or carelessly by an official against the interests of the service, which grossly violates the normal activities of government bodies, as well as management bodies of enterprises, institutions and organizations, regardless of the

forms property and management, if it caused significant damage to the legally protected rights, freedoms and interests of individual citizens, state or public interests, or the interests of legal entities, or caused grave consequences. It was concluded that, taking into account the international experience of special criminological prevention of official crimes, it should be based on reducing the incentives to commit crimes by increasing wages, moral encouragement, faster promotion on the one hand, and increasing the risks for offenders: strict legislation on the verification of legality received incomes, as well as the appointment of various types of punishment, the fight against "selective justice", the wider application of civil and administrative law norms in the regulation of certain relationships, educational programs for the population, on the other hand. A certain part of crimes in the field of official activity can be considered as a part of corruption offenses, since they are related to the activities of organized criminal groups and organizations, including in the field of economic activity. It requires solving the problems of keeping statistical records of crimes in the field of official activity. Elimination of these shortcomings is possible only thanks to a single unified system of statistical accounting in the field of offenses from the moment of detection of a crime to the moment of conviction for committing these crimes and serving the sentence. It was determined that the abuse of their official position by officials, especially those who perform public functions (bodies of state power and management, local self-government bodies), encroach not only on the interests and tasks of the service and its authority, but also cause significant political, economic and social damage to society as a whole, rights, freedoms and legitimate interests of a person and a citizen.

Key words: criminological analysis, official crimes, economic processes, officials.

Постановка проблеми. Правова держава гарантує кожній людині недоторканність і безпеку. Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами. Усі громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

Тобто за Конституцією кожен має право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Здійснення завдань і функцій, які стоять перед державою та суспільством у цілому, дотримання прав і свобод людини неможливе без належної роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, зобов'язаних діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 Конституції України) [1].

Однією із таких вимог є відповідність своєму службовому становищу, добросовісність та дотримання законності, тобто виконувати свої обов'язки в рамках законів України. Неналежне виконання своїх обов'язків, порушення встановлених правил та процедур утворюють склад правопорушення, передбаченого розділом XVII Кримінального кодексу України «злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» [2].

Слід зазначити, що правопорушення, які вчиняються службовими особами підривають авторитет влади в державі, розхитують міцність юридичного порядку, суттєво впливають на інтереси держави. Разом з тим, повноваження влади, котрими наділені службові особи, дають їм можливість з більшою легкістю вчиняти правопорушення, роблять їх більш небезпечними, ставлять приватних осіб у невідгдане становище. Службова чи посадова особа, користуючись своєю владою, службовим становищем має більшу можливість здійснювати правопорушення у сфері економіки, вчиняти корупційні діяння [3].

Тому дослідження проблеми зловживань у сфері службової діяльності залишається актуальним, а їх суспільна безпека загрожує економічним інтересам держави [4].

Удосконаленню кримінального законодавства щодо правопорушень, які вчиняються спеціальними суб'єктами, сприяють окремі рішення Пленуму Верховного Суду України [5].

Відповідальність за зловживання владою, службовим становищем або повноваженнями за КК України незмінно залишається предметом багатьох науковців. Особливо багато уваги приділено зловживанню владою або службовим становищем у контексті загальних досліджень кримінальних правопорушень у сферах службової та професійної діяльності, пов'язаних з наданням публічних послуг, що потребують системного удосконалення та застосування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вагомий внесок у розробку питань кримінальної відповідальності за службові кримінальні правопорушення зробили такі українські вчені, як Г. М. Анісімов, П. П. Андрушко, П. С. Берзін, В. І. Борисов, Л. П. Брич, В. М. Бурдін, Р. М. Гора, О. М. Грудур, В. О. Гацелюк, О. О. Дудоров, З. А. Загнєй-Заболотенко, К. П. Задоя, Г. М. Зеленов, В. М. Киричко, О. О. Кваша, В. П. Коваленко, О. М. Костенко, Р. Л. Максимович, О. К. Марін, М. І. Мельник, А. А. Музика, В. О. Навроцький, М. І. Панов, А. В. Савченко, Т. І. Слущка, Д. О. Сисоєв, А. А. Стрижевська, В. І. Тютюгін, І. П. Фріс, П. Л. Фріс, М. І. Хавронюк, В. Г. Хашев.

Метою дослідження є розробка теоретичних засад кримінальної відповідальності за зловживання владою, службовим становищем та повноваженнями, а також формулювання на цій підставі науково обгрунтованих рекомендацій з удосконалення чинного кримінального законодавства та практики його застосування.

Основні результати дослідження. Зловживання владою або службовим становищем має глибокі історичні коріння і тлумачиться як дія пов'язана з незаконними чи злочинними діями. Зловживання 1) Дія за знач. зловживати. 2) Провина, пов'язана з незаконними чи злочинними діями. Зловживання владою або посадовим становищем умисне, з корисливих мотивів використання посадовою особою влади чи посадового становища [6].

Відповідно до ст. 364 КК України зловживання владою або службовим становищем, тобто умисне, з метою одержання будь-якої неправомірної вигоди для самої себе чи іншої фізичної або юридичної особи використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби, якщо воно завдало істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб [2].

Службовими особами у ст.ст. 364, 368, 368⁵, 369 КК України є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, 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 [2].

Для цілей ст.ст. 364, 368, 368⁵, 369 КК України до державних та комунальних підприємств прирівнюються юридичні особи, у статутному фонді яких відповідно державна чи комунальна частка перевищує 50 відсотків або становить величину, що забезпечує державі чи територіальній громаді право вирішального впливу на господарську діяльність такого підприємства.

Службовими особами також визнаються посадові особи іноземних держав (особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, у тому числі присяжні засідателі, інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства), а також іноземні третейські судді, особи, уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному судовому, посадові особи міжнародних організацій (працівники міжнародної організації чи будь-які інші особи, уповноважені такою організацією діяти від її імені), члени міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, та судді і посадові особи міжнародних судів [2].

Відповідно до ст. 364¹ зловживання повноваженнями, тобто умисне, з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб використання всупереч інтересам юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми службовою особою такої юридичної особи своїх повноважень, якщо це завдало істотної шкоди охоронюваним законом правам або інтересам окремих громадян, або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб [2].

Службові особи під час здійснення службової діяльності повинні діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законодавством України. Це поширюється на всіх службових осіб – представники законодавчої, виконавчої або судової гілок влади, які виконують свої службові обов'язки в державному апараті чи в органах місцевого самоврядування, в юридичних особах публічного чи приватного права.

На думку Гончара Т. О., Стрельцова Є. Л., Чувакова О. А. КК України розподіляє на три групи всі службові злочини:

1) службові злочини, вчинювані лише в юридичних особах приватного права;
2) службові злочини, вчинювані тільки в органах державної влади, місцевого самоврядування та в юридичних особах публічного права;

3) службові злочини, вчинювані не тільки в органах державної влади, місцевого самоврядування чи юридичних особах публічного права, а й в юридичних особах приватного права. Звідси виходить, що досліджуваний Розділ XVII Особливої частини Кримінального кодексу встановлює кримінальну відповідальність за злочини, родовим об'єктом яких є суспільні відносини, що забезпечують нормальну службову діяльність в органах державної влади, місцевого самоврядування, а також в юридичних особах як публічного, так і приватного права [7].

Не є службовими особами працівники, які виконують суто професійні (лікар, тощо), виробничі (водій тощо) або технічні (друкарка, сторож тощо) функції. Проте, якщо особа здійснює професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг і вчиняє злочин саме у цій сфері (наприклад, лікар отримує незаконну винагороду за видачу листа непрацездатності), відповідальність настає за відповідними статтями [8].

Також усі службові злочини можуть бути класифіковані на: службові злочини корисливої спрямованості (незаконне збагачення) і некорисливої (зловживання владою, перевищення влади, службова недбалість, службове підроблення). Серед них найбільшу суспільну небезпечність становить незаконне збагачення. Воно призводить до дезорганізації управлінської діяльності, підризу авторитету органів влади і управління.

Особи, що вчиняють злочини, пов'язані з порушенням службових обов'язків, належать, як правило, до працівників, що мають безпосередній доступ до майна (комірники, касири, старші продавці, завідувачі відділів, складів, магазинів), або до співробітників, що здійснюють контроль за діяльністю останніх (бухгалтери, ревізори, інвентаризатори).

Службові особи адміністративного апарату становлять невеликий відсоток від загальної кількості тих, хто вчинив службові злочини.

Особам, що вчиняють службові злочини, властиві такі риси, як: корисливість, потяг до зловживання владою, адміністрування (це особливо характерно для тих, хто допускає перевищення повноважень), зневага до закону і нехтування обов'язками виконувати його, підлабузництво, формальне або легковажно-безвідповідальне ставлення до наслідків своїх дій і рішень, зневага до людей тощо.

Нерідко має місце і схильність до пияцтва, розгульного способу життя.

– службова особа господарського і адміністративного апарату, в якій домінуючим мотивом злочинних зловживань є кар'єризм.

– службова особа, як правило, низової або середньої ланки господарського апарату, яка не має достатньої кваліфікації.

– серед суб'єктів службових злочинів певне місце посідає особа, яка дала згоду на виконання службових обов'язків, але є недостатньо компетентною для успішного їх виконання.

– окремо стоїть суб'єкт службового злочину, у службовій поведінці якого визначальною є схильність до пияцтва.

За морально-психологічною спрямованістю такі особи можна класифікувати на два типи: Звичайний хабарник, який займається злочинною діяльністю тривалий час, оскільки вміло маскує її.

Хабароодержувач порівняно нестійкого типу, який виявляє нездатність утримуватися від спокуси одержати «винагороду» за виконання службових обов'язків.

Серед хабародавців можна виділити два типи, які різко відрізняються один від одного:

«Злісний» хабародавець, який часто користується хабаром та іншими видами «подяки» для досягнення як законних, так і протиправних цілей; додержується поглядів, що «все продається і все купується».

«Випадковий» хабародавець, який йде на давання хабара після тривалих вагань, використавши всі можливі, на його погляд, законні засоби [9].

Глибокий кримінологічний аналіз причин службових злочинів можливий передусім з урахуванням базисних економічних процесів і становища службових осіб у системі існуючих суспільно-економічних відносин. Криміногенні фактори, які визначають причини і умови службових злочинів, досить численні, різноманітні і визначені наперед істотними змінами у соціально-економічному житті суспільства. За сутнісною характеристикою їх можна розподілити на

п'ять основних груп: політичні, економічні, організаційно-управлінські, соціально-психологічні, правові фактори [10].

Специфіка дії політичних факторів в Україні обумовлюється радикальним переходом суспільства від партійно-тоталітарної системи до демократичної, соціальної, правової держави.

Стратегічні помилки, допущені в процесі переходу від бюрократично-планового регулювання економіки до регулювання, що базується на ринкових відносинах, призвели до специфічних проявів корпоративного та локального регулювання, які не вдалося вчасно усунути або нейтралізувати.

До організаційно-управлінських факторів, що безпосередньо зумовлюють службові злочини в Україні, належать недолки механізму функціонування системи державного управління та формування його апарату.

Соціально-психологічні фактори виявляються, зокрема, в екстенсивному розвитку системи державного контролю; поганим контролем діяльності службових осіб у таких важливих сферах, як формування і використання бюджету, приватизації, ліцензуванні, діяльності митних і податкових, правоохоронних і судових органів та ін.

Правові фактори – це перш за все недосконалість чинного законодавства, яка знаходить свій вияв у тому, що воно не передбачає цілісної системи заходів протидії корупції, необхідного впливу на її причини та умови.

Причини та умови службових злочинів відображають як загальний стан суспільства, об'єктивно існуючі в ньому суперечності, так і суб'єктивні фактори, у тому числі недостатність політичної волі керівних найвищих органів державної влади вести рішучу боротьбу з цим негативним соціальним явищем [11].

Для того, щоб запобігти службовим злочинам необхідно здійснити низку заходів політичного, економічного, соціального, організаційно-правового характеру, спрямованих на випередження появи передумов цих злочинів, їх послаблення, нейтралізацію та усунення.

Запобіжні заходи політичного характеру зводяться до програмованості та предметності у впровадженні демократичних засад у різних сферах суспільної організації, зокрема у системі управління суспільством.

В економічній сфері заходи із запобігання службовим злочинам включають створення сприятливих умов для внутрішнього інвестування легальної економіки; запровадження загальнонаціонального інформаційного комплексу, в рамках якого – постійний моніторинг кредитно-фінансового становища та грошових операцій населення та ін.

Заходи запобігання службовим злочинам соціального характеру передбачають доведення рівня оплати праці державних службовців до рівня задоволення соціально значущих потреб відповідно до їх соціального статусу.

Запобігання службовим злочинам заходами правового характеру означає запровадження криминологічної експертизи проектів нормативно-правових актів; здійснення повної систематизації антикорупційного законодавства та ін.

У сфері державного управління з метою запобігання злочинам необхідно в обов'язковому порядку дотримуватися правил підбору та розстановки кадрів, які базуються на конкурсній основі; запровадити практику обов'язкової ротації керівних працівників та інших працівників правоохоронних органів та ін.

Попри всю важливість заходів запобігання через об'єктивні та суб'єктивні обставини, вони не завжди досягають своєї мети. Виявлення службових злочинів через специфіку їх прояву становить надзвичайну складність. Це зумовлює високий рівень їх латентності, перебування поза сферою юридичної відповідальності значної кількості осіб, діяльність яких є суспільно небезпечною.

З метою вдосконалення діяльності спеціальних органів, які виявляють і запобігають службовим злочинам, необхідно переорієнтувати їх із виявлення незначних фактів корупції на виявлення найбільш небезпечних злочинів та проявів у найбільш важливих сферах життя держави, а також там, де ця злочинність набула найбільшого поширення; чітко визначити порядок повної та своєчасної реєстрації повідомлень про вчинені злочини та інші правопорушення і встановити юридичну відповідальність за його порушення працівниками правоохоронних органів [11].

Ефективна боротьба зі службовими злочинами не може бути здійснена в результаті разових і короткочасних акцій будь-якого ступеня активності та суворості на певному рівні, а потребує довгострокових соціально-економічних, політичних і правових перетворень.

Висновок. Згідно аналізу кримінального законодавства, можна визначити, що злочини у сфері службової діяльності – це суспільно небезпечне діяння, вчинене навмисно чи з необережності службовою особою всупереч інтересам служби, що грубо порушує нормальну діяльність органів влади, а також органів управління підприємствами, установами й організаціями, незалежно від форм власності і господарювання, якщо воно заподіяло істотну шкоду охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян, державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб, або спричинило тяжкі наслідки.

З урахуванням міжнародного досвіду спеціально-кримінологічного запобігання службовим злочинам повинно базуватись на зменшенні стимулів вчинення злочинів шляхом збільшення заробітної плати, морального заохочення, більш швидкого просування по службі, з одного боку, і збільшення ризиків для правопорушників: суворе законодавство щодо перевірки законності одержаних доходів, а також призначення різних видів покарання, боротьби з «вибірковим правосуддям», більш широкого застосування норм цивільного і адміністративного права при регулюванні певних відносин, освітніх програм для населення, з іншого боку.

Певну частину злочинів у сфері службової діяльності можна розглядати як частину корупційних правопорушень, оскільки вони пов'язані з діяльністю організованих злочинних груп і організацій, в тому числі і у сфері господарської діяльності.

Потребує розв'язання проблем ведення статистичного обліку злочинів у сфері службової діяльності. Усунення цих недоліків можливе лише завдяки єдиній уніфікованій системі статистичного обліку у сфері правопорушень від моменту виявлення злочину, до моменту засудження за вчинення цих злочинів та відбуття покарання.

Отже, зловживання своїм службовим становищем службовими особами, особливо тими, які здійснюють публічні функції (органів державної влади та управління, органів місцевого самоврядування), посягають не лише на інтереси і завдання служби та її авторитет, а й завдають значної політичної, економічної і соціальної шкоди суспільству в цілому, правам, свободам і законним інтересам людини і громадянина.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. К. : Преса України, 1997. 80 с.
2. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 25-26. Ст. 131.
3. Про запобігання корупції. Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2014. № 49. Ст. 2056.
4. Про Національну безпеку України: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2018. № 31. Ст. 241
5. Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією: Постанова Пленуму Верховного Суду України № 13 від 25.05.1998 р.
6. Словник української мови: в 11 томах. Том 3, 1972. С. 598.
7. Гончар Т.О., Стрельцов Є.Л., Чуваков О.А. Кримінальне право України: посібник. Х.: «Одіссей», 2013. 264 с.
8. Андрушко П.П., Стрижевська А.А. Злочини у сфері службової діяльності: кримінально-правова характеристика. Навчальний посібник. К.: «Юрисконсульт», 2006. 342 с.
9. Новаков О.С. Класифікація мотивів злочинної поведінки працівників міліції у сфері службової діяльності. *Право і безпека*. 2002. № 4. С. 192–196.
10. Кримінологічна характеристика особи працівника кримінально-виконавчої установи, який вчинив злочини у сфері службової діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2008. № 1. С. 88–91.
11. Кримінологія: Загальна та Особлива частини: підручник / І.М. Даньшин, В.В. Голіна та ін. 2-ге вид. перероб. і доп. Х.: Право, 2013. 288 с.