

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

УДК 343.01

ЗУБРИЦЬКИЙ М.І.

КРИМІНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У статті проаналізовано специфіку кримінальної відповідальності державних службовців, виділено й охарактеризовано її особливості.

Ключові слова: кримінальна відповідальність, державний службовець, службово-трудова діяльність, праця, державна служба.

В статье проанализирована специфика уголовной ответственности государственных служащих, выделены и охарактеризованы ее особенности.

Ключевые слова: уголовная ответственность, государственный служащий, служебно-трудова деятельность, труд, государственная служба.

In the article analyzed the specifics of the criminal responsibility of civil servants, highlighted and characterized its features.

Key words: criminal liability, civil servant, labor service, work, civil service.

Вступ. Державні службовці притягаються до кримінальної відповідальності за вчинення винних небезпечних діянь шляхом зловживання службовим становищем, невиконання чи неналежного виконання покладених на них законом обов'язків. В умовах інтернаціоналізації та глобалізації політичних та економічних процесів в Україні, зростання рівня конфліктності взаємовідносин у вітчизняному соціумі проблеми злочинної поведінки державних службовців становлять підвищений інтерес. Тож, підкріплення контролю за девіантною поведінкою осіб, які у своїй професійній діяльності діють від імені держави, та встановлення кримінальних санкцій є необхідними та нагальними проблемами, незважаючи на значну демократизацію суспільних процесів. Акти злочинних дій державних службовців не можуть залишатися без належної реакції з боку держави.

Актуальність дослідження кримінальної відповідальності державних службовців полягає у тому, що цей різновид є нині нетиповим у контексті праці державних службовців, оскільки Кримінальний кодекс України не передбачає саме цю категорію осіб як спеціального суб'єкта злочину, оперуючи іншими поняттями. Водночас регламентовані категорії є близькими за сутністю, а можливість притягнення до кримінальної відповідальності державних службовців визнається низкою вчених. Тому важливим є проведення відповідних співвідношень та формулювання висновків, які підтвердять зможу встановити кримінальну відповідальність для державних службовців.

Проблематику кримінальної відповідальності державних службовців у своїх працях досліджували такі вчені: Н.Б. Болотіна, П.С. Борцевич, О.Л. Ващук, С.В. Гізімчук, Ю.В. Гродецький, О.О. Губанов, В.В. Жернаков, С.С. Засулько, М.І. Іншин, С.М. Клімова, П.В. Мельник, С.М. Прилипко, О.В. Солонар, Я.В. Тацій, Д.С. Тихонова, В.О. Туляков, В.І. Тютюгін, В.Б. Харченко, О.В. Хорошенко, Н.Ю. Худякова, Г.І. Чанишева, О.М. Ярошенко та інші.

Постановка завдання. Проте, незважаючи на аналіз окремих аспектів досліджуваних інститутів та законодавства у цій сфері, питання кримінальної відповідальності державних службовців потребують комплексного підходу та чіткого формулювання її меж. А отже, порушене питання є одним із першочергових у здійсненні дослідження юридичної відповідальності державних службовців.

© ЗУБРИЦЬКИЙ М.І. – кандидат юридичних наук, заступник начальника Департаменту – начальник управління організаційно-аналітичного забезпечення діяльності керівництва Департаменту забезпечення діяльності

Результати дослідження. Притягнення державних службовців до кримінальної відповідальності здійснюється на підставі Розділу XVII Кримінального кодексу України. «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» [1]. У вітчизняному кримінальному праві під злочинами у сфері службової діяльності розуміються суспільно небезпечні та протиправні діяння, які посягають на встановлений порядок реалізації службовими особами своїх повноважень у межах наданих їм прав та покладених на них обов'язків, якими заподіюється шкода правам, свободам чи законним інтересам окремих громадян, або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб, а також авторитету органів влади, громадських об'єднань, суб'єктів господарювання, інших юридичних осіб, від імені та (або) в інтересах яких діють службові особи [2]. Із цієї дефініції можна зробити такі висновки: 1) суб'єктами вчинення таких злочинів є службові особи; 2) об'єктом є порушення порядку реалізації службовими особами своїх повноважень; 3) шкода завдається громадянам України або ж державі загалом. Оскільки головною особливістю досліджуваного інституту є саме суб'єкт притягнення до кримінальної відповідальності, це питання потребує детального аналізу та встановлення особливостей статусу державного службовця як суб'єкта вчинення злочину.

Постановка питань щодо підстав та особливостей кримінальної відповідальності державного службовця безпосередньо залежить від сутності спеціального суб'єкта злочину, поняття якого закріплене у п. 1 примітки до ст. 364 Кримінального кодексу України та яким є службова особа, а саме така, яка постійно чи тимчасово здійснює функції представників влади, а також обіймає постійно чи тимчасово на підприємствах в установах чи організаціях незалежно від форм власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконує такі обов'язки за спеціальними повноваженнями. Зазначимо, що п. 2 примітки до ст. 364 роз'яснює, що до службових осіб належать не лише громадяни України, але й іноземці та особи без громадянства. Зробимо припущення, що появу цієї норми у Кримінальному кодексі України варто пояснити інтеграцією України в світовий правовий та економічний простір, а також поширеною практикою запрошення на державну службу до нашої держави іноземних фахівців [1]. Тобто службова особа, насамперед, – суб'єкт кримінальної відповідальності, для притягнення до якої має перебувати на державній службі та порушити покладені на нього службові обов'язки. Правова підстава для здійснення означених функцій це, передусім, їх виконання у зв'язку із обійняттям посади чи за спеціальним повноваженням.

Як зазначає В.О. Туляков, для представника влади характерні такі ознаки: 1) наявність владних повноважень, тобто здійснення як державної, так і муніципальної влади; 2) право вчиняти дії, що породжують правові наслідки для всіх чи великої кількості громадян; 3) незв'язаність у своїй діяльності відомчими рамками [3, с. 362]. Тобто службовою особою у контексті притягнення до кримінальної відповідальності є суб'єкт владних повноважень, дії якого породжують правові наслідки для громадян. Щодо незв'язаності відомчими рамками не погодимось з автором, оскільки у будь-якому разі така особа здійснює свої посадові обов'язки у межах компетенції того органу, в якому виконує владні повноваження, а отже, певні межі службової діяльності вже ж присутні.

Відштовхуючись від сутності понять «організаційно-розпорядчі» та «адміністративно-господарські обов'язки», таке порушення має відбутись у процесі вчинення дій від імені держави, виконання функцій по здійсненню керівництва певною галуззю чи колективом, або ж при управлінні або розпорядженні державним, колективним чи приватним майном [4]. Іншими словами, службову особу може бути притягнуто до кримінальної відповідальності за порушення чи недотримання чинного законодавства лише у разі, коли нею вчинено винне діяння, дію чи бездіяльність, передбачені нормами Кримінального кодексу України і при цьому порушене правило входило до її службових обов'язків. Тобто у разі вчинення діянь, передбачених нормами Кримінального кодексу України, які не пов'язані із виконанням службових обов'язків, службові особи несуть відповідальність на загальних підставах, як і усі громадяни України.

Можливість «виконання службових функцій за спеціальним повноваженням» В.О. Туляков вбачає у таких випадках: 1) належним є джерело повноважень, тобто зазначені обов'язки покладено на особу українським народом, законодавством, правомочним органом чи службовою особою, або судом; 2) такі обов'язки покладено у встановленому законодавством порядку; 3) форма їх покладення допускається законодавством [3, с. 362]. Іншими словами, службова особа може набувати спеціальних повноважень виключно у встановленому та передбаченому законодавством порядку, при чому будь яке відхилення від зазначеної норми означатиме неможливість такого суб'єкта виконувати відповідні службові функції.

Таким чином, здійснений аналіз дає змогу сформувати позицію, згідно з якою службовою особою є суб'єкт владних повноважень, дії якого породжують правові наслідки для громадян та який здійснює свої функції від імені держави, може здійснювати керівництво певною галуззю чи колективом, управляти або розпоряджатись державним, колективним чи приватним майном, або ж виконувати спеціальні повноваження виключно у встановленому та передбаченому законодавством порядку. Тож, для встановлення підстав притягнення державних службовців до кримінальної відповідальності, передусім, варто зіставити термін «службова особа», який переважно вживається в нормах Кримінального кодексу України, та «державний службовець». Згідно з ч. 2 ст. 1 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII, державним службовцем є громадянин України, який обіймає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату коштом державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [5]. Зауважимо, що зазначена дефініція не конкретизує характеристики виконуваних службовцем функцій, що не дає змоги співвіднести коло таких осіб зі спеціальними суб'єктами корупційних злочинів згідно з нормами Кримінального кодексу України. Проте у ст. 6 Закону роз'яснено формулювання «посада державної служби», а саме їх категорії у державних органах [5]. Окремі посади, як-от керівники органів, керівники структурних підрозділів, їх секретарі, заступники тощо, співвідносяться з організаційно-розпорядчими та адміністративно-господарськими обов'язками, характерними для службових осіб. Враховуючи це, можна дійти висновку, що державні службовці у Кримінальному кодексі України розуміються як різновид службових осіб, а отже, статті Розділу XVII Кримінального кодексу України. «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» [1] можуть бути застосовані до державних службовців у контексті їх притягнення до кримінальної відповідальності.

Також варто дійти висновку, що кримінальна відповідальність за службові злочини, передбачені нормами Кримінального кодексу України, настає лише щодо службових осіб, в той час як інші службовці, наприклад допоміжний персонал, у своїй діяльності не виражають волі держави, а отже, і не можуть нести кримінальну відповідальність державних службовців. Тому злочини цієї категорії тягнуть за собою відповідальність за іншими розділами та статтями кримінального законодавства. Наприклад, в ст. 132 Кримінального кодексу України йдеться про «розголошення службовою особою лікувального закладу, допоміжним працівником, який самостійно здобув інформацію, або медичним працівником відомостей про проведення медичного огляду особи на виявлення зараження вірусом імунодефіциту людини чи іншої невиліковної інфекційної хвороби, що є небезпечною для життя людини» [1]. Звернемо увагу на те, що службова особа та допоміжний персонал законодавцем чітко розділяються, а отже, службова особа нестиме відповідальність саме державного службовця, в той час як допоміжний склад буде притягнуто до кримінальної відповідальності на загальних підставах.

Тому, підсумовуючи все вищевстановлене, доходимо висновку, що **кримінальна відповідальність державного службовця** полягає в застосуванні до нього заходів державного примусу у вигляді настання негативних наслідків, із метою відновлення справедливості й правопорядку та недопущення вчинення аналогічного чи суміжного злочину у майбутньому, передбаченого нормами Кримінального кодексу України. При цьому державний службовець притягується до кримінальної відповідальності лише у разі порушення кримінального законодавства, якщо він здійснив недотримання правил, забезпечення яких входить до його службових обов'язків. Відповідно, відсутність зв'язку між службовими повноваженнями та деструктивними діями щодо потерпілого свідчить про відсутність службового злочину. Таким чином, підставою притягнення державного службовця до кримінальної відповідальності є сукупність двох обставин: вчинення злочину та недодержання правил, забезпечення виконання яких належить до їх службових обов'язків.

Аналіз норм Кримінального кодексу України дає змогу виокремити злочини, які пов'язані із наданням послуг державної служби, проте їх об'єктом є відносини, відмінні від службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг.

Під час аналізу складу кожної із груп актуальним є зазначення того, що об'єктивна сторона як загальних, так і спеціальних службових злочинів характеризується окремими ознаками. Так, окремі злочини можуть бути вчинені шляхом дії чи бездіяльності, наприклад зловживання владою або службовим становищем. Водночас інші можуть вчинятись виключно шляхом

дії, як-от перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу. Спільним моментом для обох видів є наявність зв'язку між діянням чи бездіяльністю особи та виконанням нею службових обов'язків, проте загалом зазначені групи злочинів потребують детальнішої класифікації. Тому пропонуємо у складі кожної із груп виділити підгрупи: 1) невиконання чи неналежне виконання повноважень; 2) перевищення повноважень.

Тож, до групи загальних службових злочинів належать: 1) невиконання чи неналежне виконання повноважень – службове підроблення (ст. 366), декларування недостовірної інформації (ст. 366-1), службова недбалість (ст. 367) [1]; 2) перевищення повноважень – зловживання владою або службовим становищем (ст. 364), зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 364-1), перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу (ст. 365), зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 365-2), прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368), незаконне збагачення (ст. 368-2), зловживання впливом (ст. 369-2) [1]. Обидві групи злочинів об'єднує те, що їх об'єктом є суспільні відносини, які забезпечують належну діяльність державного апарату, а також професійної діяльності осіб, які під час здійснення трудових функцій діють від імені держави. Суспільно небезпечні наслідки від цих злочинів, передусім, полягають у заподіянні матеріальних збитків чи нематеріальної шкоди, при чому здебільшого шкода завдана, в першу чергу, інтересам держави, проте справляє значний негативний вплив і на права й законні інтереси громадян.

Також зазначимо, що кількість злочинів, в основі яких перебуває перевищення повноважень, є значно суттєвішою за кількість тих, що пов'язані із невиконанням чи неналежним виконанням повноважень. Це є свідченням того, що до невиконання чи неналежне виконання повноважень у вітчизняному праві з огляду на правову природу проступків переважно кваліфікується як правопорушення і належить до сфери врегулювання нормами адміністративного права. Водночас перевищення повноважень кваліфікується як проступки з високим ступенем тяжкості, тобто як злочини, тому вони потрапляють у сферу притягнення до кримінальної відповідальності.

До групи спеціальних службових злочинів належать: 1) невиконання чи неналежне виконання повноважень – неналежне виконання обов'язків щодо охорони життя та здоров'я дітей (стаття 137), видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону (ст. 211), приховування або перекручення відомостей про екологічний стан або захворюваність населення (ст. 238) [1]; 2) перевищення повноважень – розголошення відомостей про проведення медичного огляду на виявлення зараження вірусом імунодефіциту людини чи іншої невиліковної інфекційної хвороби (ст. 132), порушення недоторканності житла (ст. 162), перешкоджання законній професійній діяльності журналістів (ч. 3 ст. 171), привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ч. 2 ст. 191), протидія законній господарській діяльності (ч. 3 ст. 206), нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів із бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням (ст. 210), перешкоджання діяльності народного депутата України та депутата місцевої ради (ст. 351) [1] тощо. Цей перелік не є вичерпним, адже низка статей Кримінального кодексу України містить ознаки службових злочинів. Проте, на підставі вже наведених нами норм можна зробити окремі висновки. Передусім, вчинення таких злочинів також пов'язується із професійною діяльністю службових осіб, проте їх об'єктом є інші суспільні відносини, як-от права та свободи людини і громадянина, господарська діяльність, власність тощо. Водночас єдиним критерієм, який об'єднує загальні і спеціальні службові злочини, є шкода, якою може визнаватися збиток, якого завдано фізичним, юридичним особам, державному органу чи державі.

Також звернемо увагу на значне переважання злочинів другої підгрупи в обох випадках. Доходимо висновку, що в сучасних умовах кримінальна відповідальність державних службовців, у першу чергу, пов'язується із антикорупційною боротьбою. На вчинення помилок у процесі службової діяльності законодавцем звернено значно меншу увагу, оскільки компетентність працівників має встановлюватись у процесі їх відбору на державну службу. Окрім того, невиконання чи неналежне виконання повноважень, в першу чергу, пов'язується з іншим видом юридичної відповідальності – адміністративною відповідальністю.

Також специфічні особливості є характерними для покарань за вчинення злочинів, в яких суб'єктом виступають державні службовці. Аналіз норм Кримінального кодексу України засвідчив, що до службовців можливе застосування як «традиційних» покарань, тобто таких, які за-

стосовуються до будь-яких осіб, які вчинили злочин, так і спеціальних видів, а саме тих, які є характерними для цієї категорії. Так, загальними санкціями є громадські роботи, арешт, обмеження волі, позбавлення волі. Проте оскільки одним із принципів юридичної відповідальності є принцип індивідуалізації покарання, до державних службовців в межах санкції тієї статті Кримінального кодексу України, яка передбачає ознаки злочину, що він вчинив, може застосовуватись позбавлення спеціального звання, рангу, чину, або кваліфікаційного класу та права обіймати окремі посади чи займатись певною діяльністю. Також до даної категорії віднесемо конфіскацію майна, передбачену зокрема ст.ст. 368, 368-2, 368-3, 369 тощо Кримінального кодексу України [1], яка хоч і є характерною для багатьох груп злочинів, у разі притягнення до відповідальності державних службовців пов'язується саме зі злочинами, які вчиняються у процесі здійснення професійної діяльності.

Висновки. Таким чином, до *особливостей кримінальної відповідальності державних службовців* належать такі: 1) застосовується за вчинення державними службовцями злочинів; 2) законодавець у нормах Кримінального кодексу України не закріпив жодної прямої вказівки на державного службовця, оперуючи поняттям «службова особа», яке є дещо ширшим за досліджуване; 3) підставами застосування кримінальної відповідальності до державних службовців є невиконання чи неналежне виконання повноважень або їх перевищення; 4) санкції, що застосовуються до державних службовців, окрім загальних, тобто характерних для злочинців будь-яких категорій, можуть бути спеціальними та мати вияв у позбавленні спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу, права обіймати певні посади чи займатись певною діяльністю або конфіскації.

Застосування за вчинення державними службовцями злочину полягає у тому, що деструктивне діяння, вчинене державним службовцем, має бути передбачене нормами Кримінального кодексу України, здійснюватись у формах дії чи бездіяльності, бути винним і обов'язково бути вчиненим державним службовцем у процесі перебування ним на службі, тобто під час здійснення трудових правовідносин. Сама кваліфікація поведінки особи також базується на урахуванні обвинувального вироку суду; а також осуду особи та її поведінки, що формується в індивідуальній та груповій правосвідомості, у тому числі і в межах трудового колективу.

Список використаних джерел:

1. Кримінальний кодекс України. Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.
2. Кримінальне право. Особлива частина : мультимедійний навчальний посібник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.naiu.kiev.ua/books/mnp_krum_pravo_osob/Files/Lekc/T18/T18_P1.html
3. Туляков В.О. Державна служба в Україні : теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства : монографія / за ред. С.В. Ківалова, Л.Р. Білої-Тіунової. – Одеса : Фенікс, 2013. – 438 с.
4. Про судову практику у справах про хабарництво: Постанова № 5 від 26.04.2002 р. // Юридичний вісник України. – 2002. – № 28. – С. 21.
5. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 4. – Ст. 43.