

Results of the study of the prevention problem abuse of power or office civil servants in Ukraine

Результати дослідження проблеми запобігання зловживанню владою або службовим становищем державних службовців в Україні

Volodymyr Martynenko

Key words:

civil servant, corruption, crime, offender person, service crime, abuse of power or position, material damage, unlawful profit, crime prevention.

Ключові слова:

державний службовець, корупція, злочинність, особа злочинця, службова злочинність, зловживання владою або службовим становищем, істотна шкода, неправомірна вигода, запобігання злочинам.

Постановка проблеми. Конституція України у ч. 2 ст. 19 проголосила, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Таке положення Основного Закону свідчить про те, що особи, уповноважені на виконання функцій органів державної влади чи місцевого самоврядування, у своїй повсякденній діяльності зобов'язані діяти лише так, як прямо дозволено законом. Будь-які відступи від цього принципу є правопорушеннями, одним із найнебезпечніших з яких є зловживання владою або службовими повноваженнями, кримінальна відповідальність за яке передбачена ст. 364 КК України. Цей злочин кримінальний закон відніс до корупційних, а кримінологічна наука – до службової злочинності.

Так, згідно з даними Генеральної прокуратури України, протягом 2013 р. відкрито 2 823 кримінальних проваджень, за ст. 364 КК України з яких вручено повідомлення про підозру 347 особам; протягом 2014 р. – 1 975, з яких вручено повідомлення про підозру 212 особам; протягом 2015 р. – 2 238, з яких вручено повідомлення про підозру 189 особам; протягом 2016 р. – 2 331, з яких вручено повідомлення про підозру 93 особам; протягом 2017 р. – 2 286, з яких вручено повідомлення про підозру 183 особам; протягом 8 міс. 2018 р. – 2 109, з яких вручено повідомлення про підозру 237 особам.

За офіційними даними Державної судової адміністрації України, протягом 2013 року за вчинення злочину, передбаченого ст. 364 КК України, засуджено 317 осіб; за 2014 рік – 133 осіб; за 2015 рік – 43 осіб; за 2016 рік – 9 осіб, за 2017 рік – 16 осіб.

Фактично протягом 2013–2017 років за вчинення злочину, передбаченого ст. 364 КК України, засуджено 518 осіб, майже 70% з яких становлять державні службовці. Враховуючи надважливе значення мінімізації таких небезпечних проявів збоку осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, розробка нових підходів до запобігання державними службовцями наданою їм владою або службовим становищем виглядає актуальним та своєчасним завданням як для науковців, так і для правозастовників.

Стан дослідження. Вирішенню різних аспектів проблем кримінальної відповідальності та запобігання зловживанню владою або службовим становищем присвячено праці таких учених, як П.П. Андрушко, В.І. Борисов, Л.П. Брич, В.В. Голіна, Н.О. Гуророва, О.О. Дудоров, Г.М. Зеленов, В.П. Коваленко, М.І. Мельник, А.А. Музика, В.О. Навроцький, Ю.О. Науменко, В.Я. Тацій, В.В. Сташис, В.Б. Харченко, В.В. Шаблюстий.

На монографічному рівні проблемі кримінальної відповідальності за зловживання владою або службовим становищем присвячена кандидатська дисертація В.Г. Хашева (м. Дніпропетровськ, 2007 р.); проблемі кримінальної відповідальності за зловживання владою або службовим становищем працівником правоохоронного органу – В.П. Коваленка (м. Львів, 2009 р.); Л.Т. Головійчук протягом 2012–2017 років опублікувала цикл статей про запобігання зловживання владою або службовим становищем працівниками митниці; існує також ціла низка статей із кримінального права, в яких описуються проблеми відповідальності за службові злочини в цілому та зловживання владою або службовим становищем зокрема.

Враховуючи значні зміни законодавства та нові соціально-економічні реалії існування нашої держави, запобігання зловживання владою або службовим становищем у межах кримінологічного дослідження є фактично малодослідженою проблемою.

Виклад основного змісту. Проведене дослідження є одним із перших в Україні досліджень, в якому розроблено заходи із запобігання зловживанням владою або службовим становищем державних службовців, зокрема, вперше запропоновано зловживання владою або службовим становищем, перевищення влади або службового становища та службову недбалість вважати злочинами у кримінологічному вимірі та розробляти заходи з їх запобігання, не зважаючи на виключення законодавцем абсолютної більшості встановлених порядків службової діяльності в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності з числа об'єктів кримінально-правової охорони; розроблено кримінологічний портрет сучасної особи злочинця-державного службовця, який зловживає владою або службовим становищем – це особа чоловічої статі у віці від 30 до 50 років з повною вищою освітою, яка має чітку антигромадську установку, займану посаду розуміє виключно як засіб незаконного збагачення.

У дослідженні вдосконалено доктринальне положення щодо виключення із примітки ст. 364 КК України вказівки на суто матеріальні збитки від службової злочинності та недопущення у майбутньому зміною примітки до статті кримінального закону, змінювати розуміння суті складу певного злочину; загально-соціальні заходи запобігання службовій злочинності в частині постійного громадського контролю навіть за тією поведінкою службових осіб, яка не визнається злочинною, проте по суті є протиправною; набуло подальшого розвитку положення кримінологічної науки щодо недопустимості грубого порушення вимог системності кримінального закону шляхом прийняття змін до останнього з метою уникнення відповідальності однієї особи чи групи осіб; твердження щодо взаємозв'язку низького рівня матеріально-технічного забезпечення діяльності державних службовців як однієї із детермінант корупційної злочинності.

Доведено, що зловживання владою або службовим становищем залишається винним діянням, що представляє для суспільства значну небезпеку, безвідносно до визнання його як такого законом. На підставі цього констатовано факт відсутності кримінологічних досліджень означеної проблеми, основна увага приділена виключно проблемам матеріального кримінального права.

Зловживання владою або службовим становищем у державних органах має наступні специфічні ознаки: а) має ознаки корупційності; б) протидія зловживанням та іншим проявам корупційності є неефективною внаслідок високої нестабільності політичного устрою українського суспільства на всіх рівнях; в) зневажливе ставлення чиновників до виконання своїх обов'язків неможливо перебороти лише прийняттям нових законодавчих та нормативних актів, оскільки існуюча система організації влади та управління в правоохоронних та митних органах формує та продукує їх; г) часто невважені та непродумані реформи в її структурі та напрямках діяльності призводять до нестабільності сфери службової діяльності; д) в державних органах відсутній дієвий політичний механізм, який би виключав можливість потрапити на керівні посади службовців, які скомпрометували себе в очах населення корупційними та іншими негідними вчинками; з) слабкий контроль за діяльністю державних органів та їх керівників і відсутні випадки притягнення чиновників вищого рівня до кримінальної відповідальності та реального покарання.

Основними детермінантами вчинення зловживань владою або службовим становищем державних службовців є наступні: а) низький рівень контролю з боку керівництва за діями своїх підлеглих; б) відсутність соціального контролю за діяльністю та законністю при виконанні службових та професійних обов'язків державних службовців; в) кругова порука та прихованість протиправних дій як рядовими працівниками, так і їх керівниками на всіх рівнях; г) загальна терпимість населення до проявів корупції та поблажливе ставлення до чиновників, які отримують неправомірні вигоди від зацікавлених осіб; д) відносно високий рівень бюрократії в державних органах, поєднаний із «людським фактором», дає свої негативні паростки; е) в Україні немає єдиної інформації, аналітичних звітів чи довідок про стан дисципліни та законності в органах державної влади чи місцевого самоврядування, що свідчить про закритість системи, непрозорість діяльності її чиновників; ж) відсутність належної освіти у значній кількості працівників та своєчасного і якісного проведення курсів підвищення кваліфікації; з) недостатній рівень правової культури працівників; ж) відсутність дієвого контролю з боку керівництва та контролюючих інстанцій.

Проведене дослідження особи державного службовця, який зловживає владою або службовим становищем, характеризується наступними ознаками: 1) підвищений ступінь суспільної небезпечності як вчиненого діяння, так і його наслідків; 2) заподіяння шкоди як інтересам держави, суспільства, так і інтересам

окремої особи; 3) негативно впливає на авторитет державних органів, як і всієї системи управління загалом; 4) комплекс детермінант складають різні види причин та умов, але основними з них є наступні: правові, організаційні, психологічні, технічні; 5) одними з головних причин є відсутність контролю за діяльністю державних службовців, які можуть самостійно приймати рішення про розміри різних платежів та низький рівень правосвідомості, поєднаний із корисливими мотивами; 6) зловживання владою або зловживання службовим становищем вчиняється всупереч інтересам служби в певному органі та в займаній посаді; 7) службова особа-державний службовець використовує протиправно надані їй повноваження та можливості по службі для отримання вигоди для себе особисто і для своїх близьких.

Основними психологічними ознаками, притаманними державному службовцю, який вчиняє зловживання владою або службовим становищем, є наступні: 1) усвідомленням того, що він перебуває на державній службі та на нього покладено виконання обов'язків представника влади; 2) усвідомленням того, що на нього покладено виконання специфічних службових повноважень по здійсненню функцій держави або органів місцевого самоврядування; 3) усвідомлення того, що будь-які порушення при виконанні своїх службових та професійних обов'язків недопустимі внаслідок прийняття присяги державного службовця; 4) усвідомлення того, що допущені при виконанні своїх службових та професійних обов'язків порушення можуть потягти за собою притягнення до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності; 5) зневажання вимог законів, статутів, нормативних актів, присяги, посадових інструкцій; 6) усвідомлення того, що службова особа не виконує покладені на нього обов'язки, і зловживає своїм службовим становищем в інтересах третьої особи; 7) передбачення того, що протиправні дії державного службовця призведуть до заподіяння шкоди державі у вигляді ненадходження до державного бюджету грошових коштів; 8) передбачення негативних наслідків для органів держави – пониження їх авторитету та престижу в очах конкретної особи та інших осіб, яким цей факт стане відомим від громадянина України-порушника; 10) наявність бажання порушити вимоги закону, статуту, присяги, інструкції.

Для підвищення ефективності кримінологічних заходів запобігання злочинів серед державних службовців і зловживань службовим становищем необхідно здійснити оцінку ефективності існуючих заходів попередження. Працівникам державних органів очевидна залежність злочинності від рівня духовно-морального стану суспільства. Політичні, економічні, соціальні потрясіння, що охопили державу, які не мають аналогів у сучасному світі по своїй глибині, гостроті й наслідках, не могли не відбитися на стані злочинності й правопорядку, на стані духовного, морального життя суспільства.

Державні органи в останні роки їх постійного реформування працюють у складній криміногенній обстановці і прагнуть здійснити комплекс заходів щодо захисту прав громадян від злочинних посягань.

Висновки. Стан законності в діяльності державних органів повинен оцінюватися по кількості й видах її порушень, ступеню їх тяжкості, чисельності осіб, які вчинили порушення. Порушеннями законності, вчиненими державним службовцем, є ті, що вчинені на службі і у зв'язку зі службовою діяльністю. Керівництво держави особливу увагу приділяє проблемам забезпечення законності та запобігання корупційних проявів серед державних службовців. За останні десять років практично щорічно видаються накази, розпорядження, директивні вимоги до керівного складу, апаратів по роботі з персоналом, вжиття невідкладних заходів по зміцненню законності й дисципліні серед персоналу, по підвищенню загальної культури й професіоналізму працівників. Однак дієвими всі ці правові акти будуть лише за умов належного контролю керівників центрального апарату та перших осіб служби областей за своїми підлеглими. На місцях вимоги керівництва про зміцнення законності не підкріплюються належною організаторською й морально-виховною роботою з персоналом.

Заходи спеціального попередження службових злочинів та пов'язаних із ними злочинів у сфері службової діяльності повинні ґрунтуватися на позитивному досвіді зарубіжних країн.

Анотація

У статті наведено основні результати монографічного дослідження одного з проявів корупції в державі, а саме висвітлено дані про створення науково обґрунтованої системи запобігання зловживанням владою або службовим становищем державних службовців, розроблено на цій основі пропозиції з удосконалення чинного законодавства та практики його застосування. Запропоновано зловживання

владю або службовим становищем, перевищення влади або службового становища та службову недбалість вважати злочинами у кримінологічному вимірі та розробляти заходи щодо їх запобігання, не зважаючи на виключення законодавцем абсолютної більшості встановлених порядків службової діяльності в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності з числа об'єктів кримінально-правової охорони. Розроблено кримінологічний портрет сучасної особи злочинця-державного службовця, який зловживає владою або службовим становищем – це особа чоловічої статі у віці від 30 до 50 років із повною вищою освітою, яка має чітку антигромадську установку – займану посаду розуміє виключно як засіб незаконного збагачення.

Summary

The article presents the main results of the monographic research of one of the manifestations of corruption in the state, namely, the data on the creation of a scientifically substantiated system of prevention of abuse of power or official position of civil servants is elucidated, and on this basis proposals have been developed to improve the current legislation and practice of its application. In particular, it is proposed to abuse the authority or office, excess of power or official position and official negligence to consider crimes in the criminological dimension and to develop measures to prevent them, despite the fact that the legislator excludes the absolute majority of the established procedures of official activity in state authorities, local self-government bodies, enterprises, institutions or organizations, regardless of the form of ownership from among the objects of criminal law protection; A criminological portrait of a contemporary criminal offender-state official who is abusing a government or official position is developed – a person of a male article aged 30 to 50 with a complete higher education, which has a clear anti-social setting, understands the position as solely a means of illicit enrichment.

Volodymyr Martynenko,

*Postgraduate Student at the Department of Criminology and Criminal Executive Law
of the National Academy of Internal Affairs of Ukraine*