

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

УДК 343.85

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-2.24>

ДОВБАНЬ І.М.

**ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ТА ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ
ЯК ОБ'ЄКТИ КРИМІНОЛОГІЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ**

**PUBLIC SERVICE AND PUBLIC SERVANT AS OBJECTS
OF CRIMINOLOGICAL STUDY**

Мета статті полягає в аналізі державної служби й державного службовця як об'єктів кримінологічного дослідження. Наголошено, що злочинність серед державних службовців варто виокремлювати за ознакою сфери вчинення відповідних злочинів. Таке виокремлення значною мірою відбиває і підґрунтя (кримінологічні фактори), на якому вчиняються злочини державними службовцями. Проведений науково-практичний пошук серед проблем засвідчує, що нині кримінальна статистика не оперує уніфікованим критерієм «злочини, вчинені державними службовцями». Не сприяє формуванню цілісної кримінологічної картини й той факт, що не всі державні органи оприлюднюють статистику щодо злочинів, вчинених службовцями, які працюють (проходять службу) в тій чи іншій сфері.

Запропоновано авторське тлумачення злочинів, що вчиняються державними службовцями, – це різномірні (оскільки посягають на різні родові об'єкти в межах Особливої частини Кримінального кодексу України) суспільно небезпечні діяння, вчинювані державними службовцями переважно з умисної форми вини й корисливого мотиву шляхом використання можливостей, зумовлених посадою в державній службі.

За результатами кримінологічного аналізу, зважаючи на специфіку досліджуваних суспільних відносин, державну службу й державного службовця як об'єкти кримінологічного дослідження запропоновано розглядати у двох аспектах:

1) як інструментарій запобіжного впливу на злочинність шляхом реалізації загальносоціальних і спеціально-кримінологічних програм загальносуспільного розвитку (в першому випадку) й боротьби (протидії, запобігання) зі злочинністю (в другому випадку); за таких обставин державні службовці (цивільних відомств або правоохоронних органів) виступатимуть, відповідно, загальними й спеціальними суб'єктами запобігання злочинам;

2) як сферу криміногенних ризиків (можливість використання посади в державній службі для вчинення (полегшення вчинення) злочинів), об'єкт злочинних посягань (інтереси державної служби; функції держави, що дестабілізуються, тощо) й державного службовця як особу злочинця та потерпілого (тобто в кримінологічному й віктимологічному аспектах).

Ключові слова: державна служба, державний службовець, кримінологічне дослідження, злочинність у сфері державної служби.

The purpose of the article is to analyze public service and public servant as objects of criminological study. It was emphasized that crime among public servants should be distinguished on the basis of the sphere of committing the respective crimes. Such

separation also reflects to a large extent the basis (criminological factors) on which crimes are committed by public servants. The conducted scientific-practical search among the problems shows that nowadays criminal statistics do not operate with the uniform criterion "crimes committed by public servants". The fact that not all public authorities publish statistics on crimes committed by employees (serving) in one or another area does not contribute to the formation of a comprehensive criminological picture.

The author's interpretation of crimes committed by public servants is offered – these are heterogeneous (as they encroach on various generic objects within the Special Part of the Criminal Code of Ukraine) socially dangerous acts committed by public servants mainly from intentional guilt and self-motivated motives, using a position in the public service.

According to the results of criminological analysis, given the specifics of the studied social relations, public service and public servant as objects of criminological study are proposed to be considered in two aspects: 1) as a tool for preventing impact on crime through the implementation of social and special criminological programs in general public the case) and the fight against crime (in the second case); in such circumstances, public servants (civilian agencies or law enforcement) will act as general and special actors in crime prevention; 2) as a sphere of criminogenic risks (possibility of using a position in the public service for committing (facilitating the commission of) crimes), object of criminal encroachments (interests of the public service; functions of the destabilizing state, etc.) and public servant as a person of the offender and the victim (ie in criminological and victimology aspects).

Key words: *public service, public servant, criminological study, crime in public service.*

Вступ. Розбудова України як правової держави передбачає ефективне функціонування всіх ланок державного механізму загалом та апарату держави зокрема, покликаного створювати оптимальні умови для виконання головного обов'язку держави, визначеного ст. 3 Конституції України, щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини.

Тому в Україні, починаючи з моменту здобуття незалежності, тривають процеси реформування (розвитку) державної служби, котра являє собою публічну, професійну, політично неупереджену діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави. Для виконання поставлених завдань визначені спеціальні суб'єкти – державні службовці, правовий статус (права, обов'язки, гарантії тощо) й завдання (залежно від напрямів діяльності) яких визначаються Законом України «Про державну службу» й низкою галузевих законів залежно від того або іншого напрямку формування та реалізації державної політики на загальнодержавному, галузевому й регіональному рівнях, виконання законів, інших нормативно-правових актів, відповідних програм тощо.

Виходячи з поставлених перед державною службою та відповідними службовцями завдань, державою та суспільством ставляться перед державними службовцями підвищені вимоги щодо рівня їхньої компетентності, доброчесності й дотримання законності. Зазначений обсяг повноважень створює дуалістичну можливість досягати як позитивних результатів своєї діяльності, приносячи суспільну користь державного й регіонального рівня, так і відповідного рівня шкоди від протиправних діянь через невиконання, неналежне виконання або різного роду зловживання та перевищення своїх службових повноважень. Саме тому актуалізується потреба вивчення державної служби й державного службовця як об'єктів криминологічного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі кримінально-правові й криминологічні засади функціонування державної служби, кримінальна відповідальність державних службовців, криминологічна характеристика й запобігання злочинам, в яких суб'єктом вчинення є державний службовець (службова особа), були об'єктами уваги низки наукових досліджень українських учених, таких як П.П. Андрушко, В.С. Батиргарєєва, І.Г. Богатирьов, М.Г. Вербенський, П.А. Воробей, В.О. Глушков, В.В. Голіна, Б.М. Головкін, В.К. Гришук, І.М. Даньшин, С.Ф. Денисов, Т.А. Денисова, О.М. Джу́жа, В.М. Дрьомін, О.О. Дудоров, В.П. Ємельянов, А.П. Закалюк, А.Ф. Зелінський, О.Г. Кальман, В.В. Коваленко, О.Г. Колб, І.М. Копотун, О.М. Костенко, І.П. Лановенко, О.М. Литвак, О.М. Литвинов, О.А. Мартиненко, П.П. Матишевський, М.І. Мельник, В.А. Мисливий, П.П. Михайленко, А.А. Музика, В.І. Осадчий, А.В. Савченко, В.В. Сташис,

В.Я. Тацій, В.О. Туляков, П.Л. Фріс, М.І. Хавронюк, В.І. Шакун, Н.М. Ярмиш, О.Н. Ярмиш, С.С. Яценко й інших. Серед зарубіжних дослідників зазначені проблеми розробляли О.Я. Ас-ніс, Л.В. Багрій-Шахматов, А.Г. Безверхов, Б.В. Волженкін, А.І. Долгова, С.В. Ізосімов, І.І. Карпець, В.М. Кудрявцев, В.В. Лунєєв, В.К. Максимов, М.В. Ремізов, О.В. Старков, О.В. Тарасова, А.В. Шнітенков, І.М. Юзефович та інші.

Наукові доробки вищезгаданих вітчизняних і зарубіжних учених заклали методологічне підґрунтя під час дослідження розроблюваної проблематики. Проте натепер відсутній уніфікований науковий погляд на категорії «державна служба» й «державний службовець» як об'єкти кримінологічного дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз державної служби й державного службовця як об'єктів кримінологічного дослідження.

Результати дослідження. Злочинність серед державних службовців є розповсюдженим явищем у всьому світі через найпоширеніший її вияв – корупційну злочинність, з огляду на що на міжнародному рівні (конференції, конгреси, конвенції) вона визнана «епідемією» в більшості країн.

Розуміючи складність і комплексність досліджуваної проблематики, під час аналізу державної служби й державного службовця як об'єктів кримінологічного дослідження ми спиралися насамперед на законодавчі положення, що визначають основи функціонування державної служби й роботи державних службовців, а також положення сучасної кримінологічної науки, що визначають її предмет (із його складовими частинами) й різноманітні підходи до розуміння об'єктів кримінологічного дослідження.

Насамперед заслуговують на увагу такі фундаментальні положення Конституції України:

– *по-перше*, на підставі ч. 2 ст. 3 «права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [1]. Зважаючи на це, особи, які перебувають на службі в державі (державні службовці), долучені до виконання найважливішої місії, що підвищує їх відповідальність за той чи інший напрям (галузь, сферу) діяльності у сфері гарантування прав і свобод людини. За таких обставин державна служба розглядається як антикриміногенний чинник, оскільки згідно зі спеціальним законодавством, що визначає засади діяльності окремих правоохоронних органів, служба в них є державною службою особливого характеру (такий характер залежить від відповідних галузевих завдань).

Тому варто погодитися з українськими кримінологами, що «виконання обов'язків державою перед своїми громадянами щодо захисту їх прав і свобод здійснюється різноманітними способами, в тому числі й шляхом протидії злочинності правоохоронними органами, завдання яких – забезпечити належний правопорядок у країні» [2, с. 9];

– *по-друге*, зважаючи на положення ст. 6, за яким «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу й судову», наявна диференціація повноважень державної служби в Україні;

– *по-третє*, ч. 2 ст. 19 визначає ключову засаду дотримання державними службовцями режиму законності у своїй діяльності, закріплюючи, що «органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»;

– *по-четверте*, конституційна гарантія доступу громадян до державної служби закріплена в ст. 38;

– *по-п'яте*, передбачений ст. 42 обмежений характер підприємницької діяльності депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади й органів місцевого самоврядування;

– *по-шосте*, заборона для народних депутатів України обіймати посади на державній службі (ст. 78);

– *по-сьоме*, законодавчий характер визначення основ державної служби (п. 12 ст. 92) [1]. Таким актом є Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [3]. До цього діяв однойменний Закон у редакції 1993 р. [4].

Закон дає визначення державної служби як публічної, професійної, політично неупередженої діяльності з практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому й регіональному рівнях і підготовки пропозицій стосовно її формування, в тому числі розроблення та проведення експертизи проєктів програм, концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів;

- 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;
- 3) забезпечення надання доступних та якісних адміністративних послуг;
- 4) здійснення державного нагляду й контролю за дотриманням законодавства;
- 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном і контролю за їх використанням;
- 6) управління персоналом державних органів;
- 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу»).

Своєю чергою відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України «Про державну службу» державний службовець – це громадянин України, який обіймає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі – державний орган), одержує заробітну плату коштами державного бюджету й здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

А згідно з п. 4 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державну службу», посада державної служби – визначена структурою та штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками в межах повноважень, визначених ч. 1 ст. 1 цього Закону [3].

Розгляд із кримінологічних позицій державної служби й державного службовця видається нам більш багатоманітним, якщо порівнювати з кримінально-правовою характеристикою злочинів, що вчиняються державними службовцями. Такі наші судження ґрунтуються на тому, що кримінологія в порівнянні з кримінальним правом не обмежується нормами права, виступаючи не виключно юридичною, а соціально-правовою наукою.

З цього приводу досить лаконічним є судження вітчизняних учених, що «<...> за шириною свого предмета, методологічним рівнем узагальнення та спрямованістю на запобігання та протидію злочинності кримінологія охоплює аналогічно спрямовані, але значно вужчі за своїм предметом науки кримінально-правового циклу» [5, с. 70].

Наприклад, така кримінально-правова категорія, як суб'єкт злочину, трансформується в кримінологічну – особу злочинця – зі значно більшим обсягом ознак, включаючи 3-поміж інших і кримінально-правові. Варто зазначити, що окремі з ознак особи злочинця (наприклад, соціально-рольові, тобто категорія посади державної служби особи, яка вчинила злочин), не впливають на кримінально-правову кваліфікацію, проте нехтувати ними з кримінологічних позицій із метою вироблення відповідних заходів індивідуального й групового запобігання – з позицій науки – методологічно невірно, а щодо практики – недоцільно й неефективно.

Також галузевий розподіл злочинності у сфері державної служби не чинить такого впливу на кваліфікацію, як, скажімо, відповідна диференціація на діяльність спеціалізованих суб'єктів (органів Національної поліції, органів безпеки, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового й митного законодавства, органів Державної прикордонної служби України) щодо запобігання злочинам, що вчиняються державними службовцями, в тій чи іншій галузі (цивільна чи правоохоронна державна служба [6], специфіка механізму вчинення злочинів, зважаючи на галузеву специфікацію, – податкова, митна, природоохоронна сфери тощо).

Водночас кримінологія ґрунтується й на положеннях кримінального права, по-перше, вивчаючи злочинність як сукупність злочинів, по-друге, вкладаючи в особу злочинця «легальний» елемент – суб'єкта злочину, й по-третє, протидіючи злочинності кримінально-правовими засобами. Зазначені положення повною мірою застосовувані щодо злочинів, що вчиняються державними службовцями.

Ведучи мову про ефективне функціонування різних напрямів державної служби, як українські, так і зарубіжні кримінологи відзначають, що недоліки за тим чи іншим напрямом реалізації функцій держави позначається як на загальних, так і на спеціальних детермінантах того чи іншого виду злочинності (корисливій, професійній, економічній, корупційній, домашньої, рецидивної тощо). Свою чергою з покращенням відповідних складових частин дослідники пов'язують пропонувані ними загальносоціальні й спеціально-кримінологічні заходи запобігання відповідним видам (групам) злочинів.

Зокрема, недоліки у функціонуванні державної служби впливають на формування відповідним чином особи злочинця – державного службовця. Це може бути корупційна злочинність,

економічна, злочинність у бюджетній сфері тощо. Своєю чергою, якщо криміногенну зараженість набув відповідний керівник (посадова особа державної служби), то надалі може йтися про відсутність позитивного (або наявність негативного) прикладу для підлеглих, що формує і в них відповідний механізм злочинної поведінки в тій чи іншій (пов'язаній із посадовими можливостями) сфері суспільних відносин (операції з нерухомістю, землею, цінними паперами, бюджетними коштами або отримання неправомірної вигоди тощо). Тому іноді особи, які не згодні миритися з подібним станом справ, не бажаючи брати негативний приклад, часто накопичують «негативний потенціал невдоволення», що в результаті може призвести до відтоку професійного, порядного ядра професіоналів, які вирішили не пов'язувати свою діяльність і не «бруднити репутацію». Як результат – невдоволення рівнем життя (через «існування» лише на одну офіційну зарплату, рівень якої залишає бажати кращого), низький престиж служби й плінність кадрів.

За таких умов посилюється явище латентності злочинності у сфері державної служби, що пов'язано з такими факторами: 1) корпоративна етика; 2) особливості менталітету «замовчування»; 3) побоювання розголошувати інформацію, аби не відчувати надалі примус із боку відповідного злочинця-посадовця, який обіймає керівну посаду.

Іншою проблемою, що пов'язана з різними аспектами дисфункції державної служби, є вчинення злочинів особами, що обіймають відповідні посади на державній службі, використовуючи службове становище в злочинних цілях. Проблема посилюється і вчиненням злочинів особами, які самі покликані за функціональною сферою протидіяти злочинності.

Злочинність серед державних службовців варто виокремлювати за ознакою сфери вчинення відповідних злочинів. Таке виокремлення значною мірою відбиває і підґрунтя (кримінологічні фактори), на якому вчиняються злочини державними службовцями.

Проведений науково-практичний пошук серед проблем засвідчує, що нині кримінальна статистика не оперує уніфікованим критерієм «злочини, вчинені державними службовцями». Не сприяє формуванню цілісної кримінологічної картини й той факт, що не всі державні органи оприлюднюють статистику щодо злочинів, вчинених службовцями, які працюють (проходять службу) в тій чи іншій сфері.

За таких обставин цілком закономірно, що натеper у науці й на практиці відсутнє визначення поняття «злочини, що вчиняються державними службовцями». На нашу думку, такий термін варто визначати у двох аспектах: у широкому й вузькому (галузевому) розумінні.

У широкому розумінні «злочини, що вчиняються державними службовцями» – це вся сукупність суспільно небезпечних діянь, де суб'єктом вчинення може бути як державний службовець, так і інша фізична особа.

У вузькому розумінні під категорією «злочини, що вчиняються державними службовцями» варто розглядати лише ті діяння, вчинення яких можливе завдяки обійманню державним службовцем відповідної посади в органах державної влади й виконання функцій держави. Саме в такому ключі ми й розглядаємо досліджуване поняття, оскільки нас цікавить власне кримінологічний механізм їх детермінації, зумовлений недоліками у функціонуванні державної служби, а не інших сфер суспільних відносин.

Водночас важливо розуміти, що використання державним службовцем свого посадового становища (з метою організації, приховування тощо) може робити його співучасником злочинів, первинний механізм вчинення яких не пов'язаний зі сферою державної служби (наприклад, незаконний видобуток корисних копалин, браконьєрство, злочинні операції з нерухомістю, контрабанда тощо). Такі злочини також мають бути піддані постійному моніторингу з боку спеціальних суб'єктів запобігання (органів Національної поліції, органів безпеки, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового й митного законодавства, органів Державної прикордонної служби України).

Також важливо зазначити, що будь-який злочин, вчинений державним службовцем, як у широкому, так і у вузькому розумінні може передбачати як умисну, так і необережну форми вини. Водночас необережна форма вини властива переважно такому злочину, як службова недбалість (ст. 367 Кримінального кодексу (далі – КК) України) [7]. Цей злочин належить до злочинності у сфері державної служби виключно у вузькому розумінні. Решта суспільно небезпечних діянь, вчинюваних досліджуваною категорією суб'єктів, можуть розглядатися в обидвох аспектах.

Вивчаючи державну службу й державного службовця як об'єкти кримінологічного дослідження, нами запропоновано авторське визначення поняття «злочини, що вчиняються державними службовцями» – це різномірні (оскільки посягають на різні родові об'єкти в межах Осо-

бливої частини КК України) суспільно небезпечні діяння, вчинювані державними службовцями переважно з умисної форми вини й корисливого мотиву шляхом використання можливостей, зумовлених посадою в державній службі.

Отже, окрім інших вищенаведених ознак, для умисних злочинів у сфері державної служби характерним і переважним є саме корисливий мотив – тобто особисте збагачення, нехтуючи інтересами й авторитетом державної служби. За таких обставин можна говорити про дуалістичний характер об'єкта злочину: з одного боку, це суспільні відносини, на які посягає той чи інший злочинний акт поведінки (тобто економічні, бюджетні тощо), а з іншого – авторитет державної служби, який підривається через особливе посадове становище суб'єкта злочину (державного службовця).

Висновки. Таким чином, зважаючи на специфіку досліджуваних суспільних відносин, державну службу й державного службовця як об'єкти криминологічного дослідження варто розглядати у двох аспектах:

1) як інструментарій запобіжного впливу на злочинність шляхом реалізації загальносоціальних і спеціально-криминологічних програм загальносуспільного розвитку (в першому випадку) й боротьби (протидії, запобігання) зі злочинністю (в другому випадку); за таких обставин державні службовці (цивільних відомств або правоохоронних органів) виступають відповідно загальними й спеціальними суб'єктами запобігання злочинам;

2) як сферу криміногенних ризиків (можливість використання посади в державній службі для вчинення (полегшення вчинення) злочинів), об'єкт злочинних посягань (інтереси державної служби; функції держави, що дестабілізуються, тощо) й державного службовця як особу злочинця та потерпілого (тобто в криминологічному й віктимологічному аспектах).

Така структурно-логічна схема дає можливість вибудувати комплексний науковий підхід на досліджувану проблематику, показавши криміногенну й антикриміногенну ролі кожної зі складових частин.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Богатирьов І.Г., Кисельов М.О. Криминологічні засади запобігання злочинності у великому місті на регіональному рівні : монографія. Бровари : ПФПА, 2010. 160 с.
3. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
4. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490.
5. Попович В.М. Методологічне значення криминології для розвитку запобіжного потенціалу кримінально-правового циклу наук. *Вісник Академії адвокатури України*. 2009. Число 2. С. 70–78.
6. Ковалів М.В. Державна служба в правоохоронній сфері та зміст її елементів. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2018. № 4. С. 161–170.
7. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квітня 2001 р. № 2341-III / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.