

УДК 343.35

DOI: 10.33663/1563-3349-2021-90-115

Т. С. СІЧЕВЛЮК-ВРУБЛЕВСЬКИЙ

КРИМІНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЗА ВЧИНЕННЯ ЗЛОЧИНУ «СЛУЖБОВА НЕДБАЛІСТЬ» (СТ. 367 КК УКРАЇНИ)

Висвітлюється проблематика щодо суспільно небезпечного діяння, яким є службова недбалість, вчиненого державним службовцем, котре належить до групи злочинів, що посягають на суспільні відносини у сфері службової та професійної діяльності, пов'язаної із наданням публічних послуг. Посилення контролю за девіантною поведінкою осіб, які у своїй професійній діяльності діють від імені держави, та встановлення кримінальних санкцій є необхідними та нагальними проблемами з огляду на демократизацію суспільних процесів, адже акти злочинних дій державних службовців не можуть залишатися без належної реакції з боку держави.

Ключові слова: кримінальне правопорушення, службова недбалість, державний службовець.

Sichevlyuk-Vrublevsky Taras. Criminal liability of civil servants for the crime of «Official negligence» (Article 367 of the Criminal Code of Ukraine)

The article covers the issue of socially dangerous act, which is official negligence committed by a civil servant, belonging to a group of crimes that encroach on public relations in the field of official and professional activities related to the provision of public services. Strengthening control over the deviant behavior of persons acting on behalf of the state in their professional activities and the imposition of criminal sanctions are necessary and urgent problems, especially given the significant democratization of social processes, as criminal acts of civil servants cannot go unanswered by the state.

Key words: criminal offense, negligence, civil servant.

Службова злочинність у сучасних умовах стала чинником, який негативно впливає на різні сфери суспільного життя – економіку, політику, управління, соціальну і правову галузі, суспільну свідомість, створює сприятливі можливості для функціонування організованої злочинності. Службова злочинність державних службовців у загальній сукупності службових злочинів, які вчиняють службові особи з використанням наданих їм прав та повноважень,

має досить вагому частку. Завдання подолання службової злочинності в Україні вже втратило суто юридичний аспект і перетворилося на серйозну політичну проблему, нерозв'язання і загострення якої впливають на міжнародне становище нашої держави та її політичний імідж у світі. Саме тому актуальними є дослідження злочинності у сфері державної служби. Крім того, цей її різновид є нині нетиповим у контексті праці державних службовців, оскільки Кримінальний кодекс України не визначає саме цю категорію осіб як спеціального суб'єкта злочину, оперуючи іншими поняттями.

Кримінальна відповідальність державного службовця як різновид юридичної відповідальності передбачена, серед іншого, також за службову недбалість. З метою охорони суспільних відносин кримінальне законодавство у ст. 367 Кримінального кодексу України (далі – КК України) закріплює такий склад злочину, як службова недбалість.

Сьогодні невиконання або неналежне виконання відповідних обов'язків державними службовцями розглядаються як одна з головних причин економічних, політичних та соціальних проблем. Наслідком вчинення злочину службової недбалості є порушення повноцінного функціонування органів державної влади, часто суміщене із завданням значної матеріальної та моральної шкоди учасникам приватно-правових відносин. Службова злочинність державних службовців, що за своїми ознаками істотно відрізняється від загальнокримінальної злочинності, стосується неправомірного використання владних повноважень і завдає прямої шкоди здійсненню державного управління.

Таке небезпечне діяння належить до групи злочинів, що посягають на суспільні відносини у сфері службової та професійної діяльності, пов'язаної із наданням публічних послуг. Саме ця сфера відносин вимагає правомірної поведінки службових осіб апарату державного управління, оскільки тільки за такої умови громадянам гарантується реалізація їх прав та законних інтересів в усіх сферах суспільного життя. Тому діяльність державних службовців повинна підкріплюватися довірою споживачів наданих ними адміністративних послуг. Такий злочин, суб'єктом якого є державний службовець, зустрічається дуже часто, а відповідними протиправними діями порушуються права і законні інтереси громадян, внаслідок чого також поступово втрачається довіра громадян до держави.

Проблематика службової злочинності розглядалася такими вченими, як В.В. Баштанник, В.В. Жернаков, П.В. Мельник, С.М. Прилипко, С.В. Рак, Г.І. Худякова та ін. Проте їх праці стосуються переважно лише окремих аспектів кримінологічного дослідження певних злочинів у сфері службової діяльності, що не може повною мірою розкрити специфіку службової злочинності державних службовців як складного соціально-правового явища.

Зокрема, на думку В. Баштанника, кримінальна відповідальність державного службовця – особливий правовий інститут юридичної відповідальності державного службовця, у межах якого дається офіційна оцінка поведінки державного службовця (дії або бездіяльності) як злочинної, протиправної дії. Кримінальна відповідальність – це вид державного примусу, державного осуду, а також передбачені КК України обмеження особистого, майнового або іншого характеру, що визначаються обвинувальним вироком суду і покладаються на винного спеціальними органами держави. Кримінальна відповідальність державних службовців базується на вимогах неухильного дотримання конституційного принципу законності, визначеного у ст. 19 Конституції України. Предметом кримінальної відповідальності є злочини, вчинені службовими (посадовими) особами в процесі державно-управлінської діяльності [1].

Метою нашої роботи є визначення та аналіз особливостей кримінальної відповідальності за вчинення такого злочину, як службова недбалість, саме державними службовцями. Адже державні службовці є кадровим складом (або особовим складом чи персоналом) органів державного управління. Як співробітники державного органу, вони фактично перебувають на службі у держави і виконують її завдання та функції. Саме владні посадовці є останньою ланкою державного управління, через яку реалізується виконавча державна влада. З огляду на ці фактори державні службовці неминуче несуть значну відповідальність за свої дії, вони публічно деліктоздатні.

Досягнути мети цієї статті дозволить вирішення таких завдань: опис особливостей суб'єкта; розкриття суб'єктивної сторони; фіксація специфіки об'єкта; характеристика об'єктивної сторони.

Відповідно до пункту 2 частини першої статті 8 Закону України «Про державну службу» одним з основних обов'язків державного

службовця є дотримання принципів державної служби та правил етичної поведінки. Як передбачено у ст. 39 Закону України «Про державну службу», особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та посадові особи юридичних осіб публічного права під час виконання своїх службових повноважень зобов'язані неухильно додержуватися вимог закону та загальноновизнаних етичних норм, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими, представляючи державу чи територіальну громаду, діють виключно в їх інтересах [2].

Приписами цього Закону також визначено, що особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та посадові особи юридичних осіб публічного права повинні: діяти неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання; сумлінно, компетентно, вчасно, результативно і відповідально виконувати службові повноваження та професійні обов'язки, рішення та доручення органів і осіб, яким вони підпорядковані, підзвітні або підконтрольні, не допускати зловживань та неефективного використання державної і комунальної власності; – не розголошувати і не використовувати в інший спосіб конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала їм відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень і професійних обов'язків, крім випадків, встановлених законом. Поведінка державних службовців має забезпечувати довіру суспільства до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Державним службовцям забороняється використовувати свої повноваження або своє службове становище в особистих (приватних) інтересах чи в неправомірних особистих інтересах інших осіб.

Поняття «службові особи» розкриває примітка 1 ст. 364 КК України: це особи, які здійснюють функції представника влади, а також обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків [3].

Як зазначається у науково-практичному коментарі до КК України, бути представником влади означає перебувати на службі в органах державної влади, а також здійснювати функції зазначе-

них органів; «здійснювати функції держави» – це право особи в межах своєї компетенції давати вказівки правового характеру, що підлягають обов'язковому виконанню, застосовувати примусові заходи і щодо громадян, які їм безпосередньо не підпорядковані [4].

Визначення терміна державної служби міститься у Законі України «Про державну службу». Згідно зі статтею 1 державна служба – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах, їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів [2]. Такі особи є державними службовцями. Отже, суттєвою ознакою державної служби є заняття посади в державному органі й здійснення завдань та функцій держави.

Таким чином, поняття державної служби за обсягом частково співпадає з поняттям діяльність службової особи, і відповідно дія ст. 367 КК України поширюється на державних службовців, тобто вони є суб'єктами зазначеного злочину. Принагідно необхідно зазначити, що зміст поняття «службова особа» ширший, ніж поняття «державний службовець». До перших можуть також належати особи, які не є державними службовцями, але обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій. Таким чином, державні службовці є спеціальними суб'єктами цього злочину.

Щодо службових обов'язків, то вони є різноманітними, умовно їх можна поділити на загальні та спеціальні. Загальні обов'язки пов'язані зі статусом державного службовця і є однаковими для всіх незалежно від займаної посади або органу, в якому працює службовець. Ці обов'язки, зокрема, викладені у Конституції України та Законі України «Про державну службу» (ст. 8). Спеціальні обов'язки пов'язані з певним видом державного органу, в якому працює службовець, та посадою, яку він займає в цьому органі. Такі обов'язки визначаються відомчими нормативними актами та посадовими інструкціями.

Під невиконанням обов'язків розуміють бездіяльність особи в умовах, коли вона повинна була і могла вчинити дії, які входять до кола її службових обов'язків. Неналежним виконанням вважаються дії, які виконані не так, як цього вимагають інтереси служби. При цьому і в першому, і в другому випадку такі дії можуть бути

як одномоментні, так і тривалі у часі. Також необхідно відзначити, що у законодавстві йдеться про якість виконання посадовцем його службових обов'язків, а також ситуацію, коли була можливість їх виконати належним чином.

Притягнення державних службовців до кримінальної відповідальності здійснюється на підставі Розділу XVII КК України «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» [3].

У цьому зв'язку відзначимо, що вітчизняному кримінальному праву під злочинами у сфері службової діяльності розуміються суспільно небезпечні та протиправні діяння, що посягають на порядок реалізації службовими особами, в нашому випадку – державними службовцями, 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 [5].

Із наведеної дефініції видно, що: 1) суб'єктами вчинення таких злочинів є службові особи – державні службовці; 2) об'єктом таких злочинів є порядок реалізації державними службовцями своїх повноважень; 3) шкода завдається громадянам України або державі загалом.

З огляду на специфіку державної служби більшість державних службовців знаходяться у зоні ризику та за наявності підстав можуть бути притягнені до кримінальної відповідальності за службу недбалість.

Під службовою недбалістю (ст. 367 КК України) слід розуміти невиконання або неналежне виконання службовою особою своїх службових обов'язків через несумлінне ставлення до них, що завдало істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян, державним чи громадським інтересам або інтересам окремих юридичних осіб. Не будь-яка службова особа може стати суб'єктом (тобто виконавцем) службових злочинів, а лише та, яка виконує організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські функції. Службова недбалість може виявлятися у формі бездіяльності, коли суб'єкт повністю не вико-

нує покладені на нього службові обов'язки, або коли покладені на нього службові обов'язки, хоча й виконуються, але неналежним чином – не так, як того потребують інтереси служби.

Передбачений у ч. 1 ст. 367 КК України склад злочину, як і будь-який інший, містить обов'язкові елементи: суб'єкт, суб'єктивна сторона, об'єкт, об'єктивна сторона. Із суб'єктивної сторони цей злочин характеризується злочинною самовпевненістю (службова особа передбачає, що внаслідок невиконання чи неналежного виконання нею своїх службових обов'язків правам і законним інтересам може бути завдано істотну шкоду, але легковажно розраховує на її відвернення) або злочинною недбалістю (службова особа не передбачає, що в результаті її поведінки може бути завдано істотну шкоду, хоча повинна була і могла це передбачити).

Службова недбалість може бути вчинена не лише з необережною та змішаною формами вини, а й у формі непрямого умислу. Таким чином, у випадках, коли службова особа (державний службовець) не мала за мету отримати неправомірну вигоду, передбачала настання суспільно небезпечних наслідків, не бажала їх заподіяння, але свідомо припускала можливість їх настання, при вчиненні складу злочину, що зафіксований у ст. 367 КК України, матиме місце непрямий умисел.

Після опису особливостей суб'єкта і суб'єктивної сторони злочину службової недбалості звернемося до об'єкта та об'єктивної сторони цього злочину. Так, обов'язковою ознакою об'єктивної сторони складу злочину, передбаченого ч. 2 ст. 367 КК, є настання тяжких наслідків. Згідно з п. 4 Примітки до ст. 364 КК (у редакції від 5.04.2001) тяжкими наслідками у статтях 364–367 КК, якщо вони полягають у заподіянні матеріальних збитків, є такі, що у 250 і більше разів перевищують неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Таким чином, відповідальність за службову недбалість не може наставати за відсутності матеріальних збитків. Такий висновок зробив Верховний Суд у постанові № 731/513/16 від 17 жовтня 2019 року: «Визнаючи Особу винуватим у скоєнні злочину, передбаченого ч. 2 ст. 367 КК, за кваліфікуючою ознакою вчинення кримінального правопорушення, що спричинило тяжкі наслідки, суд апеляційної інстанції припустився суперечливих висновків, оскільки встановив відсутність матеріальних збитків унаслідок

дій засудженого, вказавши про те, що бюджетні кошти, призначені для фактично невиконаних робіт, в повному обсязі було повернуто рівноцінним еквівалентом – виконаними додатковими роботами і будівельними матеріалами, не зазначеними в кошторисі на реконструкцію ЗОШ» [6].

Крім того, об'єктивна сторона службової недбалості включає наявність таких складових: 1) діяння у формі невиконання чи неналежного виконання службовою особою своїх службових обов'язків через недбале чи несумлінне ставлення до них (шляхом дії чи бездіяльності); 2) суспільно небезпечні наслідки у вигляді істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян, державним чи громадським інтересам, або інтересам окремих юридичних осіб (ч. 1 ст. 367 КК України) або тяжких наслідків (ч. 2 ст. 367 КК України); 3) причинний зв'язок між діянням (бездіяльністю) та наслідками.

Якщо розглядати об'єкт злочинів у сфері службової діяльності, то необхідно нагадати, що об'єктом будь-якого злочину є охоронювані законом суспільні відносини. Об'єктом злочинів у сфері службової діяльності є суспільні відносини, які визначають і регулюють зміст ефективної роботи державного апарату, а також його престиж або авторитет.

Отже, при вирішенні питання про наявність складу злочину «служба недбалість» відносно державних службовців необхідно встановлювати:

- нормативно-правовий акт, яким передбачені відповідна компетенція службової особи і коло її службових обов'язків;
- які саме обов'язки, в якому обсязі та порядку він повинен був виконувати у відповідних умовах;
- чи мав він реальну можливість належним чином виконати ці обов'язки в умовах, що склалися;
- у чому саме виявилися допущені особою порушення службових обов'язків і які наслідки вони спричинили;
- чи перебували службові порушення у причинному зв'язку з тими наслідками, що настали.

У постанові Верховного Суду колегії суддів Першої судової палати Касаційного кримінального суду від 23 червня 2020 року в справі №159/3738/16-к зазначено про те, що системний аналіз положень ст. 367 КК України дає підстави вважати, що відпові-

дальність за цією нормою настає лише у випадку, якщо дії, невиконання чи неналежне виконання яких спричинило передбачені в зазначеній статті наслідки, входили до кола службових обов'язків цієї службової особи, або якщо обов'язок діяти відповідним чином юридично був включений (законом, указом, постановою, наказом, інструкцією тощо) до кола службових повноважень такої особи [6].

Застосування покарання за вчинення державними службовцями злочину «службова недбалість» полягає у тому, що деструктивне діяння, вчинене державним службовцем, має бути передбачене нормами КК України, здійснюватися 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 в межах трудового колективу [8].

На доповнення до вищенаведеного варто також зазначити, що тільки ледачий не лякає недбайливого державного службовця статтею 367 КК України, коли цей держслужбовець не виконує своїх прямих обов'язків та не реагує на заяви та інші звернення громадян. Проте на практиці справи за цією статтею порушуються досить нечасто, а тим більше не виносяться вироки про позбавлення волі обвинуваченого. Іноді ця стаття застосовується у сукупності із притягненням особи до кримінальної відповідальності за іншими злочинами, проте також досить рідко.

Таким чином, особливості кримінальної відповідальності державних службовців за вчинення злочину «службова недбалість» є такими: 1) застосування її за вчинення даного злочину особами, які перебувають на посаді державної служби відповідно до Закону України «Про державну службу»; 2) законодавець у КК України не закріпив жодної прямої вказівки на державного службовця як спеціального суб'єкта відповідного злочину, оперуючи поняттям «службова особа», яке є дещо ширшим за досліджуване; 3) підставами застосування кримінальної відповідальності до державних службовців є невиконання чи неналежне виконання ними встановлених законодавством повноважень; 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 займатися певною діяльністю або конфіскації.

Злочини у сфері службової діяльності являють собою суспільно небезпечні, винні діяння, які вчиняються переважно службовими особами, в тому числі держаними службовцями, та посягають на суспільні відносини, що забезпечують нормальну службову діяльність в окремих ланках апарату державного і громадського управління, а також апарату управління окремих підприємств, установ, організацій. Дослідження злочинів, вчинених держаними службовцями за ознаками статті 367 КК України, визначення їх детермінант, стану, кількісно-якісних показників, а також кримінологічна характеристика особи злочинця виступають основою розробки та подальшого запровадження заходів попередження злочинів у сфері службової діяльності в роботі державних службовців.

1. Баштанник В. В. Відповідальність кримінальна. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 6. С. 69–72. 2. Про державну службу: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 60. 3. Кримінальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131. 4. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. 11-е вид. Київ: Дакор, 2019. С. 1147. 5. Кримінальне право. Особлива частина: мультимедійний навч. посіб. URL: <https://www.naiu.kiev.ua/files/kafedru/kp/KruminPravopidr.pdf/>. 6. Постанова Верховного Суду суддів Першої судової палати Касаційного кримінального суду № 752/18401/15-к. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85135746>. 7. Постанова Верховного Суду колегії суддів Першої судової палати Касаційного кримінального суду від 23 червня 2020 р. № 159/3738/16-к. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90111755>. 8. Зубрицький М.І., Кримінальна відповідальність державних службовців. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2014. Вип. 2, ч. 4. URL: http://www.nvppp.in.ua/vip/2016/2/tom_4/61.pdf.

References

1. Bashhtanyk VV Criminal liability. Encyclopedia of public administration: in 8 vol. / scientific-ed. board: Yu. V. Kovbasyuk (chairman) etc. Kyiv: NAPA, 2011. Vol. 6. P. 69-72. 2. Law of Ukraine “On Civil Service”. *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 2016. № 4. Art. 60. 3. Criminal Code of Ukraine. *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine* 2001. № 25-26. St. 131. 4. Scientific and practical commentary on the Criminal Code of Ukraine, ed. MI Melnik, MI Havronyuk. 11th ed., reworked. and add. Kyiv: Dakor, 2019. P. 1147.

5. Criminal law. Special part: multimedia textbook. URL: <https://www.naiu.kiev.ua/files/kafedru/kp/KruminPravo-pidr.pdf/>. 6. Resolution of the Supreme Court of Judges of the First Judicial Chamber of the Criminal Court of Cassation № 752/18401/15-k. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85135746>. 7. Resolution of the Supreme Court of the panel of judges of the First Judicial Chamber of the Criminal Court of Cassation of June 23, 2020 № 159/3738/16-k; URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90111755>. 8. Zubrytsky MI, Criminal liability of civil servants. *Scientific Bulletin of Public and Private Law* 2014. Issue 2, Part 4. URL: http://www.nvppp.in.ua/vip/2016/2/tom_4/61.pdf.

Sichevlyuk-Vrublevsky Taras. Criminal liability of civil servants for the crime of «Official negligence» (Article 367 of the Criminal Code of Ukraine)

The purpose of the work is to determine and analyze the features of criminal liability for the crime of “negligence” by civil servants. After all, civil servants are staff of public administration bodies. The aim of the work is to study crime in the civil service, as it must be decisively overcome. The article covers the issue of socially dangerous act, which is negligence committed by a civil servant, belonging to a group of crimes that encroach on public relations in the field of official and professional activities related to the provision of public services.

Strengthening control over the deviant behavior of persons acting on behalf of the state in their professional activities and the imposition of criminal sanctions are necessary and urgent problems, especially given the significant democratization of social processes, as criminal acts of civil servants cannot go unanswered.

Crimes in the sphere of official activity are socially dangerous, guilty actions committed mainly by officials, including civil servants, and encroach on public relations, ensuring normal official activity in certain spheres of state and public administration, as well as the administration of certain enterprises, institutions, organizations. Investigation of crimes committed by civil servants under Article 367 of the Criminal Code of Ukraine, determination of its determinants, condition, quantitative and qualitative indicators, as well as criminological characteristics of the offender is the basis for developing and further implementing measures to prevent crimes in the work of civil servants.

Achieving the goal of this work will solve the following tasks: description of the characteristics of the subject; disclosure of the subjective side; fixing the specifics of the object; characteristics of the objective side.

Key words: criminal offense, negligence, civil servant.