

**Губанов О. О.,**  
кандидат юридичних наук,  
провідний юрист програми з вивчення проблем адаптації  
законодавства України до законодавства ЄС  
юридичного факультету  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## КРИМІНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ ТА ФРАНЦІЇ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

### CRIMINAL RESPONSIBILITY OF PUBLIC SERVANTS IN UKRAINE AND FRANCE: COMPARATIVE LEGAL INVESTIGATION

У статті в контексті порівняльно-правової характеристики положень кримінального законодавства України та Франції виокремлено перелік злочинів, спеціальним суб'єктом яких виступають публічні службовці, проаналізовано санкції відповідних статей, на основі чого визначено можливі шляхи вдосконалення інституту кримінальної відповідальності публічних службовців в Україні.

**Ключові слова:** публічні службовці, кримінальна відповідальність, службові злочини, зловживання владою, порушення службового обов'язку, пасивна корупція.

В статті в контексті порівняльно-правової характеристики положень кримінального законодавства України та Франції визначено перелік злочинів, спеціальним суб'єктом яких виступають публічні службовці, проаналізовано санкції відповідних статей, на основі чого визначено можливі шляхи вдосконалення інституту кримінальної відповідальності публічних службовців в Україні.

**Ключевые слова:** публичные служащие, уголовная ответственность, служебные преступления, злоупотребления властью, нарушения служебного долга, пассивная коррупция.

The article is devoted to comparative research of norms of the criminal Law of Ukraine and France. The author has defined the list of crimes, the special subject of which are public servants. There are also have been analyzed sanctions of the relevant norms. The possible ways of improving the institute of public servants' criminal responsibility in Ukraine have been determined.

**Key words:** public servants, criminal responsibility, official crime, abuse of power, dereliction of duty, passive corruption.

Проблема юридичної відповідальності публічних службовців в контексті реформаційних процесів у сфері публічної служби в цілому останнім часом широко дискутується в наукових колах. З-поміж її основних різновидів на особливу увагу заслуговує кримінальна відповідальність як така, що обумовлює систему найбільш дієвих гарантій дотримання публічними службовцями положень ст. 19 Основного Закону, відповідно до якої 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 [1].

Відповідно, цілком слушним виглядає твердження про те, що норми КК відіграють ключову роль в забезпеченні визначеної сфери суспільних відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, а відтак і забезпечують дотримання прав людини і громадянина у публічно-правових відносинах.

**Мета статті** полягає у проведенні порівняльного аналізу положень національного кримінального законодавства та положень кримінального законодавства Франції задля визначення можливих шляхів вдосконалення інституту кримінальної відповідальності публічних службовців в Україні.

Питанню кримінальної відповідальності публічних службовців приділяли увагу такі представники

вітчизняної правової науки, як С.В. Гізимчук, Ю.В. Гродецький, В.Я. Тацій, В.І. Тютюгін, О.В. Хорошенко та ін. Водночас праць, в яких проводилося б порівняне дослідження положень кримінального законодавства України та інших країн в означеному контексті, вкрай небагато, що також вказує на актуальність та своєчасність цієї роботи.

Порівняльно-правовий аналіз вважаємо за доцільне розпочати з розгляду положень КК України. В першу чергу зазначимо, що під злочинами у сфері службової та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг розуміють суспільно небезпечні та протиправні діяння, які посягають на встановлений порядок реалізації службовими особами своїх повноважень в 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 наведеного визначення слідує, що спеціальним суб'єктом кримінальної відповідальності Кримінальний кодекс України визначає службову особу [3], виходячи з широкого трактування публічної служби, на що вказує положення примітки до ст. 364 КК України:

службовими особами 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. Службовими особами також визнаються посадові особи іноземних держав, а також іноземні третейські судді, особи, уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному судовому, посадові особи міжнародних організацій, члени міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, та судді і посадові особи міжнародних судів [4].

У вітчизняній доктрині кримінального права превалює підхід, відповідно до якого усі злочини за КК України, в яких спеціальним суб'єктом виступають службові особи, поділяються на загальні службові злочини, що передбачені розділом XVII «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг», та спеціальні службові злочини.

До першої групи належать: зловживання владою або службовим становищем (ст. 364), зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 3641), перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу (ст. 365), зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 3652), службове підроблення (ст. 366), декларування недостовірної інформації (ст. 3661), службова недбалість (ст. 367), прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368), незаконне збагачення (ст. 3682), підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 3683), підкуп особи, яка надає публічні послуги (ст. 3684), пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст. 369), зловживання впливом (ст. 3692), протиправний вплив на результати офіційних спортивних змагань (ст. 3693), провокація підкупу (ст. 370) [4].

Родовим об'єктом цієї групи злочинів є суспільні відносини, що забезпечують нормальну, тобто таку, зміст і порядок здійснення якої визначені законодавством, діяльність державного апарату, апарату управління органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, інших юридичних осіб як публічного, так і приватного права, а також суспільні відносини, що забезпечують здійснення регламентованої законодавством професійної діяльності,

пов'язаної з наданням публічних послуг. Відповідно, безпосереднім об'єктом кожного з перелічених вище злочинів є суспільні відносини, що забезпечують нормальну службову діяльність в окремих ланках апарату управління органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських об'єднань, юридичних осіб публічного і приватного права, а також відносини, що забезпечують нормальну професійну діяльність тих осіб, які під час її здійснення наділяються правом надавати публічні послуги [5, с. 6].

До другої групи злочинів, в яких спеціальним суб'єктом є публічні службовці, – спеціальних – належать ті, вчинення яких також зумовлене службовим становищем суб'єкта або пов'язано з наданням публічних послуг, але їх основним безпосереднім об'єктом є інші суспільні відносини – життя та здоров'я, воля та гідність особи, її виборчі, трудові, інші громадянські права та свободи, власність, господарська діяльність тощо [5, С. 6]. В якості прикладу В.І. Тютюгін наводить злочин, передбачений ст. 132 КК України, – розголошення відомостей про проведення медичного огляду на виявлення зараження вірусом імунодефіциту людини чи іншої невиліковної інфекційної хвороби; ст. 137 КК України – неналежне виконання обов'язків щодо охорони життя та здоров'я дітей, ст. 210 – нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням та низку інших [5, С. 6].

За вчинення злочинів, в яких спеціальним суб'єктом виступають службові особи, КК України передбачені спеціальні види покарань – позбавлення спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу та позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Перейдемо до виокремлення переліку злочинів за КК Франції, в яких спеціальним суб'єктом є публічні службовці. Аналогічним чином в КК Франції такі злочини виділено в окрему главу «Про посягання на державне управління, вчинене особами, які здійснюють публічні функції». Вказані злочини згруповані в межах вказаної глави у трьох розділах: розділ I «Про зловживання владою, що зазіхають на порядок управління», розділ II «Про зловживання владою, що здійснені проти приватних осіб», розділ III «Про порушення службового обов'язку».

До зловживань владою, що зазіхають на порядок управління, належать:

- вжиття заходів, спрямованих на перешкодження виконанню закону (ст. 4321);
- вчинення діяння, передбаченого ст. 4321, якщо було досягнуто бажаного результату (ст. 4322);
- продовження виконання повноважень публічним службовцем всупереч отримання таким службовцем офіційного сповіщення про їх припинення (ст. 4323).

До зловживань владою, що здійснені проти приватних осіб, КК Франції віднесено:

- посягання на індивідуальну свободу: надання розпорядження чи вчинення самоправної дії, що пося-

гають на індивідуальну свободу (ст. 4324); невжиття заходів до визволення особи, незаконно позбавленої волі, а також ухилення від проведення перевірок та від передачі скарги до компетентного органу у разі оскарження факту позбавлення волі, якщо інформація про незаконність факту позбавлення волі отримана публічним службовцем у зв'язку із виконанням або у процесі виконання службових повноважень (ст. 4325); утримання особи під вартою представником пенітенціарної установи без законних на те підстав або понад встановлений строк (ст. 4326);

– дискримінацію: відмова від задоволення права, наданого законом (п. 1 ст. 4327); перешкоджання здійсненню будь-якої господарської діяльності (п. 2 ст. 4327);

– посягання на недоторканність житла: проникнення чи спроба проникнення у житло особи всупереч її бажанню за винятком випадків, визначених законом (п. 2 ст. 4328);

– посягання на таємницю листування: надання розпорядження, вчинення або сприяння вчиненню, за винятком випадків, передбачених законом, викрадення, знищення або відкриття кореспонденції, а також розголошення змісту такої кореспонденції (ч. 1 ст. 4329); те саме діяння, вчинене відносно кореспонденції, що передається чи отримується телекомунікаційними засобами (ч. 2 ст. 4329).

Порушеннями службового обов'язку за КК Франції є:

– незаконне стягування грошових сум: отримання, вимога або надання розпорядження про стягування в якості державних зборів або внесків, податків або мита будь-якої суми, яка не підлягає сплаті в якості таких або перевищує встановлений розмір, про що публічному службовцю відомо (ч. 1 ст. 43210); звільнення на порушення вимог закону від сплати вказаних платежів (ч. 2 ст. 43210), посягання на вчинення зазначених вище діянь (ч. 3 ст. 43210 – усічений склад злочину, оскільки встановлено той самий вид покарання у тому ж розмірі);

– пасивна корупція та торгівля впливом: вимагання чи отримання без законних підстав підношень, обіцянок, подарунків чи будь-яких переваг для вчинення або утримання від вчинення будь-якої дії, що охоплюється колом службових повноважень або ними обумовлена (п. 1 ст. 43211); вимагання чи отримання без законних підстав підношень, обіцянок, подарунків чи будь-яких переваг для отримання від органів влади сприятливого рішення (п. 2 ст. 43211);

– незаконне отримання вигоди: прийняття, отримання, збереження, прямо чи опосередковано, будь-якої вигоди в операціях чи діяльності, за якими публічний службовець повинен здійснювати контроль, управління, ліквідацію чи проведення розрахунку (ст. 43212); участь чи згода на участь у приватному підприємстві своєю працею, порадою, капіталом, за яким публічний службовець в силу покладених на нього обов'язків повинен здійснювати контроль чи з яким укладати угоди, а також надавати висновок щодо операцій, які здійснюються таким підприємством (ст. 43213);

– посягання на свободу доступу та рівність кандидатів для участі у державних контрактах та при заснуванні підприємств публічної служби: надання чи спроба надання іншій особі будь-якої переваги на порушення положень законодавства, що гарантують свободу доступу та рівність кандидатів для участі у державних контрактах та при заснуванні підприємств публічної служби (ст. 43214);

– незаконне вилучення та розкрадання власності: знищення, присвоєння, незаконне вилучення будь-якого документа чи цінного паперу, або державних чи приватних коштів, векселів, монет, цінних паперів, що їх замінюють, будь-якого іншого предмету, який був переданий публічному службовцю у зв'язку із виконанням наданих йому повноважень (ч. 1 ст. 43215); посягання на вчинення зазначеного вище діяння (ч. 2 ст. 43215 закріплює усічений склад злочину, оскільки передбачено покарання того ж виду та в тому ж розмірі); вчинення зазначеного діяння внаслідок службової недбалості (ст. 43216) [6, с. 377-390].

Перше, що повертає увагу, в процесі порівняльного аналізу норм КК України та КК Франції, це розбіжності у понятійно-категоріальному апараті. Позитивно слід оцінити точність та лаконічність формулювань, наданих у КК Франції, що стосуються корупційних правопорушень, та водночас їх доступність і зрозумілість. Наприклад, терміном «пасивна корупція» позначається те саме, що й вимога та отримання хабаря в Кримінальному законі України. Антонімічним їй є використаний у КК Франції термін «активна корупція», тобто пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди публічному службовцю.

Викладене вище дає підстави стверджувати, що юридична техніка французького законодавця у разі перевершує юридичну техніку, яку демонструє КК України. Зазначене стосується як структури КК України в цілому, так і юридичної досконалості окремих формулювань та термінів, використаних законодавцем, про що вже йшлося вище.

Стосовно КК Франції також слід зазначити, що його краща структуризація виявляється, в першу чергу, у поділі на книги, глави, розділи та параграфи. При цьому, як ми можемо спостерігати, такий розподіл визначається не виключно за критерієм об'єкта злочину, але за сполученням одразу декількох критеріїв поділу, в тому числі суб'єкта (в даному випадку суб'єктом виступають публічні службовці). Окрім того, групування злочинів здійснено не тільки за ознакою родового об'єкта, але й видового також.

Акцентуємо увагу на тому, що в якості переваги ми оцінюємо включення до аналізованої глави КК Франції злочинів, передбачених іншими статтями КК, із загальним суб'єктом, з метою конкретизації виду та міри покарання у разі вчинення таких злочинів публічними службовцями. Наприклад, відповідальність за дискримінацію, порушення таємниці листування, вчинені загальним суб'єктом, передбачена ст. 2251 та ст. ст. 22615 КК Франції відповідно поряд зі ст. ст. 4327 та ст. 4329, включеними до глави

«Про посягання на державне управління, вчинене особами, які здійснюють публічні функції».

Наведене дає підстави стверджувати, що в одній главі Кримінального закону французькому законодавцю вдалося об'єднати загальні та спеціальні службові злочини, що ми оцінюємо як безумовну перевагу. Застосування такого підходу було б доречним і в кримінальному законодавстві України, враховуючи, що проблема вчинення правопорушень публічними службовцями та, перш за все, проблема корупції набувають дедалі більшої актуальності. Вважаємо, що вдосконалення юридичної техніки суттєво сприяло б її подоланню.

Водночас слід звернути увагу на санкції статей КК Франції. Вид покарання, закріплений всіма без винятку статтями аналізованої глави, – тюремне ув'язнення, сполучене зі штрафом у великих розмірах. На додаток до основних покарань можуть бути

призначені: заборона користуватися політичними, громадянськими та сімейними правами; заборона обіймати публічну посаду або займатися професійною чи громадською діяльністю, у зв'язку з якою було вчинено злочин; конфіскація незаконно отриманих грошових сум та предметів за винятком тих, що підлягають реституції; афішування рішення по справі та його поширення (6, С. 391).

В означеному контексті цілком слушною виглядає пропозиція підвищити міру та розмір покарання, встановленого санкціями відповідних статей КК України. Вважаємо, що штраф слід передбачати не як альтернативний вид покарання, а також застосувувати до винних осіб у сполученні із обмеженням чи позбавленням волі. Посилення відповідальності на сьогоднішній день вбачається єдиним ефективним засобом подолання проблем в означеній сфері суспільних відносин.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
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](http://www.naiu.kiev.ua/books/mnp_krum_pravo_osob/Files/Lekc/T18/T18_P1.html).
3. Хорошенко О.В. Юридична відповідальність публічних службовців [Електронний ресурс] / О.В. Хорошенко. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/old\\_jrn/Soc\\_Gum/Dtr\\_du/2009\\_3/files/DU309\\_33.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Dtr_du/2009_3/files/DU309_33.pdf).
4. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.
5. Тютюгін В.І. Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг : навчально-практичний посібник [Електронний ресурс] / В.І. Тютюгін, Ю.В. Гродецький, С.В. Гізімчук ; за ред. В.Я. Тація, В.І. Тютюгіна // Режим доступу : [http://acs.nlu.edu.ua/materials/files/criminal\\_law\\_1/0017/01.pdf](http://acs.nlu.edu.ua/materials/files/criminal_law_1/0017/01.pdf).
6. Уголовный кодекс Франции / науч. ред. Л.В. Головки, Н.Е. Крыловой. – СПб. : Издательство «Юридический центр Пресс», 2002. – 650 с.