

Дунаєва Тетяна Євгенівна -
аспірант Інституту вивчення проблем
злочинності Академії правових наук України

Службова недбалість як передумова корупції та організованої злочинності

Статтю присвячено актуальній для кримінологічної теорії і практики попередження злочинності у сфері службової діяльності проблемі – передумовам, які сприяють вчиненню корупції та організованій злочинності. Аналізуються соціальні, економічні, політичні, ідеологічні, правозастосовні, організаційно-управлінські, морально-психологічні чинники службової недбалості.

Корупція та організована злочинність є одними із основних чинників, які створюють реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку держави. Вони негативно впливають на всі сторони суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну і правову сфери, громадську свідомість, міжнародні відносини.

Окремим науковим і прикладним проблемам боротьби з корупцією та організованою злочинністю приділялась певна увага у роботах зарубіжних і вітчизняних вчених: Д. Албаніза, Р. Андерсона, В.І. Борисова, О.М. Бандурки, Ф. Вільямса, О.І. Гурова, В.С. Зеленецького, О.Г. Кальмана, Б.В. Лизогуба, В.О. Мандибури, М.І. Мельника, В.С. Овчинського, Дж. Пікареллі, В.В. Сташиса, В.Я. Тація, Л. Філліпса, В.І. Шакуна, Л. Шеллі, А.М. Яковлева та інших учених.

Зазначені науковці досліджували широкий аспект проблем щодо визначення поняття корупції та організованої злочинності як соціально-правових категорій, аналізу факторів, що їх обумовлюють, основних засад запобігання і протидії. Однак проблемі службовій недбалості як одній із передумов корупції та організованої злочинності у працях кримінологів не приділяється достатньої уваги.

У той же час, як переважна більшість науковців особливу увагу приділяли зв'язку корупції з організованою злочинністю і не звертали увагу на тісний зв'язок службової недбалості з корупцією та організованою злочинністю. Так, М.І. Мельник не відносить службову недбалість до корупційних злочинів, він зазначає, що не всі службові злочини є корупційними і виключає із них службову недбалість [1, с. 197].

На законодавчому рівні проблемі протидії службовій недбалості, корупції та організованій злочинності приділяється певна увага. Указом Президента України від 11 вересня 2006 року № 742/2006 [2] затверджена Концепція подолання корупції в Україні “На шляху доброчесності” та внесено на розгляд до Верховної Ради України проект шести законів з цієї проблематики. На сьогодні Верховною Радою України ратифіковані Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, Конвенція Організації Об’єднаних Націй проти корупції та Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією, проекти ще трьох законів України “Про засади запобігання та протидії корупції”, “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення” та “Про відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення” доопрацьовані Комітетом Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією і прийняті за основу [3]. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 березня 2006 р. № 116-р була схвалена Концепцію Комплексної програми профілактики правопорушень на 2006–2008 роки [4], а постановою від 20 грудня

2006 р. № 1767 була затверджена четверта загальнодержавна програма боротьби зі злочинністю – Комплексна програма профілактики правопорушень на 2007-2009 роки [5], пункт 13 якої визначає заходи, спрямовані на удосконалення форм і методів профілактики правопорушень та підвищення ефективності оперативно-розшукових заходів у сфері протидії організованій злочинності та корупції.

Кабінетом Міністрів України відповідно до вимог Указу Президента України від 6 лютого 2003 року № 84 “Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією” розроблена Національна програма діяльності державних органів у сфері протидії організованій злочинності і корупції до 2010 року.

Так, тільки в системі МВС та СБ України десять служб на центральному, обласному та міському рівнях борються з корупцією. Відсутність належного контролю за виконанням концепції та вищезгаданих постанов Верховної Ради України, інших нормативно-правових актів призвела до того, що здійснювані відповідними органами заходи жодним чином не сприяли подоланню корупцізації держави [3]. Статистичні дані та публікації у засобах масової інформації свідчать, що вжитих заходів явно недостатньо, або вони не виконуються.

Органами внутрішніх справ виявлено організованих груп та злочинних організацій у 2005 р. – 554, у 2006 р. – 466; з них з корумпованими зв’язками у 2005 р. – 26, у 2006 р. – 26, економічної спрямованості у 2005 р. – 173, у 2006 р. – 161. Виявлено злочинів, що вчинені організованими групами та злочинними організаціями у 2005 р. – 7741, у 2006 р. – 3977; з них злочини у сфері службової діяльності у 2005 р. – 405, у 2006 р. – 208. Всього виявлено злочинів у сфері службової діяльності у 2006 р. – 16 396 [6].

Особливістю корупції є її зв’язок з організованою злочинністю [7]. Щорічно виявляється понад 4 тис. порушень Закону України від 5 жовтня 1995 р. № 3595-ВР “Про боротьбу з корупцією” [8]. Більшість з них торкається спеціальних обмежень державних службовців, які створюють умови для їх корупційної поведінки в подальшому [9]. Так, на думку експертів українського центру економічних і політичних досліджень, в Україні тіншовими структурами пов’язані практично всі рівні державних службовців та депутати. При цьому 60 % організованих злочинних груп, 40 % підприємців і близько 90 % комерційних структур, за даними деяких вчених, мають корупційні зв’язки в різних органах влади і управління [10].

З правової точки зору, службова недбалість полягає в невиконанні або неналежному виконанні службовою особою своїх службових обов’язків через несумлінне ставлення до них, що заподіяло істотну шкоду охоронюваним законом правам, свободам, та інтересам окремих громадян, або державним чи громадським інтересам, або інтересам окремих юридичних осіб.

Службова недбалість є складним і багатоаспектним соціальним явищем. Її соціальну сутність характеризують економічні, політичні, управлінсько-правові, морально-психологічні, кримінологічні та інші аспекти. При цьому особливе місце займає кримінологічний аспект, оскільки службова недбалість як соціальний феномен є продуктом нереального функціонування владних структур. Основним показником суспільної небезпеки службової недбалості, який характеризує її кримінологічну сутність є те, що вона сприяє вчиненню багатьох злочинів, і виступає в якості їх передумов. Таке розуміння соціальної сутності службової недбалості дозволяє з позиції кримінології визначити її як особливий об’єкт кримінологічних досліджень.

Службову недбалість, корупцію й організовану злочинність слід розглядати як органічно взаємопов’язані, але все ж як самостійні соціальні і правові явища, яким притаманні специфічні ознаки, закономірності розвитку, кримінологічні та кримінально-правові характеристики, заходи протидії. Якщо говорити про роль службової недбалості у функціонуванні організованої злочинності та корупції, то

необхідно констатувати, що службова недбалість – це лише одна із умов, що має різноманітні прояви, яка широко використовується організованою злочинністю, особливо при вчиненні злочинів у сфері економіки.

Службова недбалість проявляється у різних сферах суспільного життя: 1) політики; 2) економіки; 3) організаційно-управлінській діяльності; 4) правозастосовній; 5) ідеологічній; 6) морально-психологічній та інших.

Сучасний стан і тенденції розвитку корупції та організованої злочинності в Україні та відповідний зарубіжний досвід протидії цьому явищу в провідних країнах світу вимагають перегляду й удосконалення системи заходів протидії з урахуванням специфіки їх детермінації. Одним із напрямів такої протидії є рішуча боротьба всіх державних інституцій із службовою недбалістю, яка в останні роки набула епідемічного характеру бездіяльності та професіоналізму. Неефективність управління багатьма дослідниками виділяється як один із основних факторів криміналізації суспільства і яка стимулює корупційні відносини [1, с.198; 11].

Зокрема, соціальними чинниками службової недбалості є щодо діяльності управлінського апарату, значного послаблення державного контролю з боку службових осіб за його роботою.

У сфері політичних відносин службова недбалість проявляється у нерішучості і непослідовності виконання функцій та повноважень представниками різних гілок влади, у проведенні суспільних перетворень, безсистемних і нерішучих впровадження демократичних засад у різні сфери суспільного життя, гальмуванні реформи політичної системи тощо.

Одним з економічних чинників вчинення службової недбалості є відсутність сприятливого режиму діяльності підприємств та підприємців, особливо щодо сплати податків, відрахувань до бюджету, одержання державної підтримки, кредитів тощо; масштабна криміналізація та “тонізація” економіки, зневажливе ставлення до її законів з боку службових осіб, значна деформація соціально-економічних відносин.

Організаційно-управлінськими чинниками службової недбалості є відсутність чіткої регламентації діяльності державних службовців щодо процедури здійснення службових повноважень, прийняття рішень, видачі офіційних документів; наявність у посадових осіб надто широких розпорядчо-дозвільних повноважень для прийняття рішень на свій розсуд, що дає їм можливість створювати зайві ускладнення, перебільшувати свою роль у вирішенні питань, пов’язаних із зверненнями громадян; поширеність у кадровій політиці випадків заміщення посад службовців не на підставі їх ділових і моральних якостей, а через знайомство за колишньою роботою, особисту відданість, близькість політичних уподобань; відсутність порядку спеціальної перевірки, тестування на відповідність професійним та моральним якостям, періодичної ротації, однорівневого переміщення службовців; відсутність механізмів унеможливлення прийняття на службу лідерів і членів злочинних угруповань та здійснення ними кар’єри; затягування правового та практичного вирішення питань проведення спеціальної перевірки осіб, які є кандидатами на посади державних службовців або працюють на таких посадах, запровадження більш чіткого порядку ведення їх особових (кадрових) справ; відсутність у більшості міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, управлінських структур окремих підрозділів або спеціально виділених працівників, на яких покладаються обов’язки організації роботи щодо запобігання корупційним діянням та іншим посадовим правопорушенням [1, с.199].

Так, через неналежне виконання своїх службових обов’язків працівниками органів внутрішніх справ, державної податкової служби, митних органів, прокуратури та суду призвело до порушення прав конкретних осіб, підірвало авторитет правоохоронних та контролюючих органів і судової системи в цілому.

Крім того, кримінальні справи щодо зловживання владою або службовим становищем, службової недбалості та інших злочинів у сфері службової діяльності

високих посадових осіб органів Державної податкової служби, УДАІ УМВСУ у Львівській області, Управління земельних ресурсів та Управління культури Львівської обласної Державної адміністрації, Західної регіональної митниці, Львівського обласного управління юстиції у ході багаторічного розслідування, в яких весь час згадуються прізвища посадових осіб вказаних органів, в жодному разі не доводяться до судового розгляду, а матеріали цих справ використовуються виключно у кон'юнктурних цілях, що вже само по собі є корупційним [12].

У Постанові Верховної Ради України від 3 листопада 2005 року № 3070-IV "Про стан боротьби з організованою злочинністю у 2004 – 2005 роках" зазначається, що діяльність державних органів, які відповідно до статей 5 та 18 Закону України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю" здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, та інших державних органів, що мають право контролю за дотриманням організаціями і громадянами законодавства України з метою боротьби з організованою злочинністю, неадекватна рівню пов'язаних з організованою злочинністю правопорушень. У роботі центральних і місцевих органів виконавчої влади, як і раніше, недостатньо, гласності, відкритості й прозорості [13].

Державним комітетом фінансового моніторингу України зібрано інформацію про відмивання 113 млрд. грн., здобутих злочинним шляхом. До правоохоронних органів направлено 1690 матеріалів про відмивання брудних грошей [14].

У 2006 році у сфері боротьби з корупцією та організованою злочинністю за матеріалами спецпідрозділу У СБУ у Дніпропетровській обл. МВС України порушено 195 кримінальних справ. До кримінальної відповідальності притягнуто 43 злочинці. Державі повернуто 47,9 млн. грн. За результатами розгляду протоколів про вчинення корупційних діянь до адміністративної відповідальності притягнуто 38 службових осіб різних рівнів [15].

Органи служби безпеки спрямовують свою діяльність на припинення протиправно-корисливих дій службових осіб у механізмах розкрадання бюджетних коштів при незаконному відшкодуванні ПДВ, хабарництва у процесі прийняття рішень за результатами перевірок суб'єктів господарювання, провадження слідства у кримінальних справах, ліцензування окремих видів підприємницької діяльності, зловживання службовим становищем, службовій недбалості та корупційних дій при сприянні комерційним структурам у їх господарській діяльності.

Так, 2006 року у взаємодії з регіональними спецпідрозділами по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю СБ України складено 403 протоколи про корупцію, за якими ухвалено 320 судових рішень із притягненням винних посадовців до адміністративної відповідальності, майже тисячу осіб звільнено за невідповідністю займаній посаді або притягнуто до дисциплінарної відповідальності [16].

У правозастосовній сфері та поширенні правового нігілізму як з боку публічних посадових та службових осіб, так і з боку інших суб'єктів правовідносин, а також спотворення розуміння представниками органів влади і управління сутності принципів верховенства права та законності негативне ставлення до права та закону лежить в основі службової недбалості. А правова неврегульованість здійснення системного контролю за діяльністю службових осіб вибіркового підходу до застосування правових норм надають широкі можливості порушувати закони і діяти всупереч їм, стимулює розвиток службової злочинності.

Ідеологічним фактором, який відіграє роль соціальної передумови службовій недбалості є відсутність чітко визначеної і впровадженої в практику ідеології державної служби і системи її цінностей. І це є одним із актуальніших завдань у сфері сучасного державного будівництва.

Соціально-психологічними чинниками є нерозвиненість у значної частини службовців громадянської свідомості, зокрема: усвідомлення нового становища

особи у державі, що будується на демократичних засадах; поки що досить сильний вплив традиційних стереотипів стосовно переважання державних засобів та підпорядкованості їм громадських форм у впорядкуванні суспільних справ, у тому числі в організації протидії службовій недбалості; поширення корисливої спрямованості у діяльності державних службовців, їх готовності до порушення закону, норм моралі, професійної честі; професійна та моральна деформація частини керівників і посадових осіб, що займають відповідальні посади, яка виявляється у вчиненні або поблажливому ставленні до недбалого виконання службових обов'язків, порушень службової етики.

За відомостями прес-служби СБУ, найбільше порушень фіксується щодо незаконного відшкодування ПДВ. Так, Управлінням СБУ м. Києва виявлені факти службової підробки і недбалості в діях співробітниці ДПІ у Печерському районі м. Києва, що сприяла безпідставному поверненню ПДВ у розмірі майже 1 млн. грн. одному з товариств із обмеженою відповідальністю. На підставі матеріалів СБУ прокуратурою м. Києва у відношенні податківця порушена кримінальна справа.

У цілому, за повідомленням прес-секретаря Голови СБУ, "рівень корупції в державі дійсно "зашкалює" у всіх державних органах і установах".

Зазначаються непоодинокі факти непрофесіоналізму та тяганини при розслідуванні резонансних кримінальних справ, що вказує на незадовільну роботу правоохоронних та державних органів із дотримання законодавства про боротьбу з організованою злочинністю і корупцією. Робота правоохоронних органів області з виконання вимог чинного законодавства по боротьбі з корупцією не відповідає вимогам сьогодення. Звертаємо увагу на те, що, зокрема із надісланих в минулому році до суду 296 протоколів, до адміністративної відповідальності притягнуто лише 146 осіб. В половині випадків провадження у справах закриваються в судах за відсутністю складу правопорушень та за малозначимістю.

Органами державної податкової служби ДПА у Львівській області, вважають народні депутати, на неналежному рівні здійснюються заходи з попередження та припинення правопорушень, пов'язаних з отриманням коштів від незаконного відшкодування податку на додану вартість. За інформацією Комітету з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, протягом двох років посадові особи ЗАТ "Львівський лікєро-горілчаний завод" незаконно завищували обсяги щодо продажу за межі України паперу офсетного та картону з метою ухилення від сплати ПДВ та незаконного відшкодування відсотку з експертних обсягів продажу цих товарів. В результаті безконтрольності та службової недбалості податківців на сьогодні згаданому підприємству безпідставно відшкодовано з державного бюджету більше 15 млн. грн. [17].

Отже, службова недбалість є однією з передумов створення та успішного функціонування організованих груп та злочинних угруповань на підприємствах, установах, організаціях, створює умови для корупційних правопорушень внаслідок невиконання або неналежного виконання службовою особою своїх службових обов'язків, передусім у сфері господарської діяльності.

У цьому зв'язку, на нашу думку, було б доречно створити автоматизовану базу даних про чинники службової недбалості, поширені та найбільш небезпечні види організованої злочинної діяльності та корупції з метою розробки порядку та методики міжвідомчого використання цих інформаційних систем для удосконалення аналітично-прогнозої, управлінської, профілактичної, експертної діяльності.

Враховуючи негативні наслідки службової недбалості та забезпечення ефективного захисту населення від злочинних посягань, МВС України, іншим правоохоронним органам необхідно постійно вести пошук шляхів удосконалення стратегії і тактики протидії цьому явищу з метою недопущення прийняття на службу в органи правопорядку осіб, які вчинили корупційні та інші правопорушення [9]. Для цього необхідне впровадження системи колективної оцінки і прийняття рішень при

призначенні на керівні посади, створення електронної системи документообігу, єдиної бази даних з найважливіших напрямів діяльності МВС. Зокрема, обліку автомобілів, видачі посвідчень на право управління транспортними засобами, дозвіл на володіння зброєю і т. ін.

Доречно розробити реальні правові механізми, які б могли ефективно протидіяти службовій недбалості. Особливо це стосується законодавства, що регулює функціонування державної служби, підбір кадрів в органи державної виконавчої влади, оплату праці, ротацію кадрів, проведення атестації, виконання етичних норм. Актуальним є розробка і затвердження Положення про порядок прийняття на службу, звільнення, ротації державних службовців, Типових регламентів роботи колегіальних органів, прийняття законів України “Про громадський контроль за державною діяльністю”, “Про нормативно-правові акти”, проведення комплексної ревізії та внесення змін до регуляторного законодавства у сфері господарської діяльності.

Таким чином, одним із напрямів протидії корупції та організованій злочинності у сучасних умовах є активізація та ефективне застосування заходів попередження й профілактики службової недбалості, викорінення некомпетентності та непрофесіоналізму у формуванні діяльності державного апарату.

Список використаних джерел

1. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії). Монографія. – К.: Юрид. думка, 2004. – 400 с.
2. Концепція подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності”: Затв. Указом Президента України від 11 вересня 2006 р. № 742/2006 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 37. – Ст. 2540.
3. Дульський О. Хто зупинить корупціонера? // Уряд. кур’єр. – № 62. – С.12. – 2007. – 6 квіт.
4. Офіційний вісник України. – 2006. – № 10. – Ст. 636.
5. Офіційний вісник України. – 2006. – № 51. – Ст. 3418.
6. Департамент інформаційних технологій МВС України. – К., 2005; Департамент інформаційних технологій МВС України. – К., 2006.
7. Кальман О.Г. Взаємозв’язок організованої злочинності та корупції у сфері економіки // Вісн. Акад. правових наук України: Зб. наук. праць. – Х.: Право, 1997. – № 4(11). – С. 188–191.
8. Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 3 4. – Ст. 266.
9. Василенко С.Ю. Связь коррупции и организованной преступности // Громадська експертиза. Акт. проблеми боротьби з корупцією в Україні. – К., 2004. – Вип. 4. – С. 42.
10. Тацій В.Я., Борисов В.И. Научное обеспечение путей противодействия коррупции в Украине // Громадська експертиза. Акт. проблеми боротьби з корупцією в Україні. – К., 2004. – Вип. 4. – С. 45.
11. Кальман О.Г. Корупція в Україні та організаційно-правові основи боротьби з нею // Зеленецький В.С., Кальман О.Г. // Право України. – 2001. – № 4. – С. 188 – 191.
12. Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією визнав незадовільною роботу правоохоронних та державних органів у Львівській області по дотриманню законодавства про боротьбу з організованою злочинністю і корупцією: Повідомлення [Електр. рес.] // Верховна Рада України, Інформ. управління. – 2002. – 12 червня. – Режим доступу <http://portal.rada.gov.ua/control/uk/publish/article/news_left?art_id=43881&cat_id=37486>. – Загл. з екрану. – Щоденне поновлення.
13. Постанова Верховної Ради України від 3 листопада 2005 року № 3070-IV “Про стан боротьби з організованою злочинністю у 2004 – 2005 роках” // Голос України. – 16 лист. – 2005. – С. 3.
14. Кірсанов В. Відміто 113 мільярдів гривень [Електронний ресурс]; Кірсанов В. // Дзеркало тижня. – 2007. – 7–13 квітня. – № 13 (642) – Режим доступу <<http://www.zn.ua/1000/1050/56351>>. – Загл. з екрану.

15. Пікалов С.В. Відповідальність за кінцевий результат [Електронний ресурс]; Пікалов С.В. // “ОРД” – человек не терпит насилия! – 2007. – 26 бер. – Режим доступу <http://www.ord.kiev.ua/categ_1/article_51408.html>. – Загл. з екрану.

16. Комірчий П.О. Під прицілом – корупція [Електронний ресурс]; Комірчий П.О. // “ОРД” – Человек не терпит насилия! – 2007. – 15 бер. – Режим доступу <http://www.ord.kiev.ua/categ_1/article_51401.html>. – Загл. з екрану.

17. Остапенко М. СБУ помітила корупцію в податковій [Електронний ресурс]; Остапенко М. // Влада & бізнес. – 2007. – 25 січ. – Режим доступу <<http://www.rynok.biz/ukr/news/government/3944>>. – Загл. з екрану.

The article devotes to the urgent for the criminological theory and practice of prevention crime in the sphere of problems official activity – counteraction and prevention of corruption and organized crime. It analyzes social, economic, political, ideological, law enforcement, organizational and administrative, moral and psychological factors of official negligence.

© Т.Є. Дунаєва, 2007