

Дунаєва Тетяна Євгенівна –
аспірант Інституту вивчення проблем
злочинності АПрН України

Службова недбалість: проблеми запобігання

Стаття присвячена актуальній для кримінологічної теорії і практики попередження злочинності у сфері службової діяльності проблемі – запобігання службової недбалості. Аналізуються політичні, правові, організаційні, економічні, психологічні фактори службової недбалості.

За повідомленнями засобів масової інформації, соціологічними та кримінологічними дослідженнями проявами службової недбалості пронизані всі ланки державного апарату, що призводить до серйозних недоліків у функціонуванні державного управління. З метою створення цілісної, внутрішньо узгодженої нормативно-правової бази відповідальності за службові правопорушення були внесені необхідні зміни до законів, що регулюють діяльність службових осіб. Але погіршення криміногенної ситуації в країні призвело й до розуміння необхідності посилення відповідальності за прояви службової недбалості.

Службова недбалість, на жаль, є сталим проявом і з розвитком науково-технічного процесу має тенденцію як до кількісного збільшення, так і до збільшення шкоди від її наслідків. Достатньо підрахувати економічні збитки від катастрофи на Чорнобильській АЕС, вибухів на військових складах у Запорізькій області, падіння літака у м. Львові, вибух газу в житловому будинку у м. Дніпропетровськ. Усе це стало можливим через недбале ставлення до своїх службових обов'язків.

Окремим науковим і прикладним проблемам попередження службової недбалості приділялася певна увага у роботах вітчизняних і зарубіжних вчених: С.Р. Багірової, А.П. Закалюка, А.Ф. Зелінського, В.І. Борисова, О.М. Бандурки, В.В. Голіни, О.Г. Кальмана, О.М. Костенка, О.В. Лисодеда, М.І. Мельника, В.А. Мисливого, С.І. Нежурбіди, В.В. Сташиса, В.Я. Тація, Л. Філіпса, В.І. Шакуна, Л. Шеллі, А.М. Яковлева та ін.

Зазначені науковці досліджували широкий аспект проблем щодо злочинності у сфері службової діяльності як соціально-правової категорії, аналізу факторів, що її обумовлюють, основних засад запобігання і протидії. Однак, проблемі запобігання службової недбалості у працях цих учених не приділялося достатньої уваги.

За період з 2002 по 2006 рік кількість злочинів, пов'язаних зі службовою недбалістю зросла більш ніж на 1,5 тис., а питома вага на 17,7 %. Поширення протиправності та криміналізованості у сфері службової злочинності останнім часом відбувається, в першу чергу, за рахунок службової недбалості та зловживання владою чи службовим становищем. Але предметного кримінологічного дослідження проблем запобігання цим видам злочинів за останні роки не проводилося [1].

Проте, заходи щодо запобігання фактам службової недбалості, передусім заходи загальносоціального рівня, за своїм масштабом та якістю очевидно не відповідають розповсюдженню цих фактів та вкрай тяжким їх наслідкам. У суспільній свідомості поширилася психологія звикання до цього явища, зокрема у діях посадовців вищого державного рівня.

Слід зазначити, що й сучасна вітчизняна кримінологія не торкається визначення кримінологічної сутності та особливостей проявів службової недбалості, її соціальних передумов, потреби докорінної зміни системи її запобігання, передусім на рівні спеціально-кримінологічних заходів.

У кримінології розрізняють два рівні протидії та запобігання злочинності: загальносоціальний і спеціально-кримінологічний. Деякі автори виокремлюють і третій рівень попередження – індивідуальний. Зупинимось більш детально на характеристиці спеціально-кримінологічного рівня запобігання службової недбалості.

Спеціально-кримінологічний рівень запобігання злочинності – це сукупність самостійних напрямів діяльності, які доповнюють один одного, і змістом яких є діяльність державних органів, громадських організацій та окремих громадян по розробці й реалізації заходів, спеціально спрямованих на виявлення, усунення та нейтралізацію негативних обставин, що обумовлюють вчинення злочинів, і недопущення вчинення злочину на різних стадіях злочинної діяльності [2, 3].

Під запобіганням службовим злочинам у загальному тлумаченні слід розуміти особливий вид соціального управління, який покликаний забезпечити реалізацію спеціальних заходів щодо виявлення і усунення детермінант службової злочинності, а також запобіжний вплив на службових осіб, схильних до протиправної поведінки.

При організації запобігання поширенню службової недбалості та її проявів на загально-соціальному рівні необхідно врахувати низку політичних, правових, організаційних, економічних, психологічних та інших факторів.

Політичні фактори, пов'язані з чітким розмежуванням компетенції органів законодавчої, виконавчої, представницької та судової влади на всіх рівнях. Нормативно-правові фактори полягають у необхідності вдосконалення нормативно визначених механізмів діяльності державних службовців. Організаційні фактори вимагають вдосконалення взаємодії органів, що ведуть боротьбу зі злочинністю у сфері службової діяльності, створення єдиного органу, який би займався виключно службовою злочинністю, удосконалення системи добору та підготовки персоналу державної служби. Економічні фактори обумовлені перехідним станом в управлінні економікою. Морально-психологічні фактори обумовлені нерозвинутістю традицій етики державних службовців.

У цілому загальносоціальне запобігання службовій недбалості має здійснюватися через політику держави в економічній, соціальній, правовій та інших сферах. Як зазначає В.В. Голіна, проведення в країні обґрунтованої кримінологічної політики створює необхідні економічні, соціальні, психологічні, організаційні, правові та інші передумови для ефективного спеціально-кримінологічного запобігання злочинності [4].

При розробці й реалізації заходів спеціально-кримінологічного запобігання службовій недбалості важливим є не стільки підвищення посадових окладів і надання відповідних соціально-економічних пільг, а встановлення реального дійового контролю за правопорушливою поведінкою службових осіб і усунення факторів, які цьому сприяють.

За своєю кримінологічною суттю спеціально-кримінологічне запобігання службовій недбалості – це діяльність по розробці та реалізації системи спеціальних заходів, спрямованих на усунення, нейтралізацію, обмеження дій факторів недбалості, перешкоджання здійсненню протиправної дії конкретної особи щодо реалізації наміру вчинення цього виду злочину, з метою недопущення протиправного результату чи переростання такого діяння в більш небезпечне. Спеціально-кримінологічне запобігання службовій недбалості, на відміну від загальносоціального, спрямоване на профілактику та припинення злочинних дій у сфері службової діяльності.

Заходи спеціально-кримінологічного запобігання мають бути предметом спеціальних нормативно-правових актів протидії службовій недбалості. Але на законодавчому рівні проблема протидії службовій недбалості вирішується лише частково у законодавчих актах, спрямованих на протидію корупції та організованій

злочинності. Так, наприклад, Указом Президента України від 11 вересня 2006 року № 742/2006 [5] затверджена Концепція подолання корупції в Україні “На шляху доброчесності” та внесено на розгляд Верховної Ради України проект шести законів з цієї проблематики. На даний час 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 та прийняті за основу. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 березня 2006 р. № 116-р було схвалено Концепцію Комплексної програми профілактики правопорушень на 2006–2008 роки [6], а постановою від 20 грудня 2006 р. № 1767 було затверджено четверту загальнодержавну програму боротьби зі злочинністю – Комплексну програму профілактики правопорушень на 2007–2009 роки [7], 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” розроблено Національну програму діяльності державних органів у сфері протидії організованій злочинності і корупції до 2010 року.

Зазначені закони, відповідні акти Президента України та Кабінету Міністрів України створили організаційно-правову базу для проведення єдиної державної політики у сфері боротьби з корупцією, запровадження цілісної системи роботи щодо підвищення відповідальності державних службовців органів виконавчої влади та дотримання основних принципів державної служби. Але щодо специфіки проявів службової недбалості в окремих напрямках службової діяльності, то ці нормативно-правові акти торкаються її лише частково.

Заходи спеціально-кримінологічного запобігання службовій недбалості в органах виконавчої влади можуть мати застережний або обмежувальний характер і полягають у встановленні певних вимог, обмежень чи заборон стосовно осіб, які претендують на службу в органах виконавчої влади, проходять таку службу чи звільнилися з неї [8]. Ці заходи носять профілактичний характер і мають за мету: недопущення на державну службу осіб, які за своїми моральними та діловими якостями не можуть перебувати на такій службі; обмеження можливостей щодо використання влади або службового становища для протиправного задоволення особистого інтересу чи інтересу третіх осіб.

При цьому кожен із таких профілактичних заходів спрямовується на досягнення спеціальної мети. Застосування першого виду заходів (установлення певних вимог та обмежень у разі прийняття на зазначену службу) направлене на недопущення в органи виконавчої влади осіб, попередня діяльність яких несумісна з перебуванням на державній службі, які за своїми діловими та моральними якостями не можуть перебувати на державній службі, які прагнуть використати владу як засіб незаконного збагачення або сприяння діяльності організованих злочинних угруповань.

Іншими словами, ці обмеження мають на меті захистити публічну владу від осіб, схильних до вчинення службової недбалості, і таким чином запобігти поширенню службової недбалості та корупції в суспільстві.

Одним із найважливіших заходів спеціально-кримінологічного запобігання є суворе дотримання встановлених правил добору кадрів на посади державних службовців в органах влади України. Необхідно ретельно перевіряти ділові та моральні якості кожного кандидата, який претендує на таку посаду, щоб виключити саму можливість призначення на посади, пов'язані з виконанням функцій держави, людей нечесних, корисливих, безвідповідальних, забезпечити постійний контроль за виконанням державним службовцем покладених на нього обов'язків з точки зору доброчесності, відданості справі та компетенції, зміцнити дисципліну праці.

Обмеження щодо прийняття на службу в органи влади можуть бути пов'язані, зокрема: певним статусом особи (її судимістю); наявністю рішення судового органу щодо позбавлення особи відповідно до закону права займати посади в органах влади протягом установленого терміну; можливістю виникнення недопустимих з точки зору сумісності виконання службових обов'язків ситуацій, якщо в разі прийняття на державну службу особи вона буде безпосередньо підпорядкована особам, які є близькими родичами чи свояками; моральними якостями особи; правомірністю одержання доходів та придбання майна тощо.

Профілактичні заходи другого виду призначені для: недопущення конфлікту державних і приватних інтересів; унеможливлення зловживання владою або службовим становищем; виявлення доходів та майна, отриманих неправомірним шляхом; запобігання подальшій злочинній поведінці у сфері службової діяльності.

Заходи третього виду спрямовані на недопущення завдання особою, яка звільнилася з державної служби, шкоди інтересам держави і суспільства шляхом використання інформації або інших можливостей, пов'язаних з попередньою службою, а також виключення можливості їхнього використання в особистих інтересах чи інтересах інших осіб.

Головною складовою протидії поширенню службової недбалості є зміцнення інституту державної служби. На нашу думку, для стабілізації становища в органах державної влади й місцевого самоврядування необхідно вжити таких спеціально-кримінологічних заходів запобігання службової недбалості:

- прийняття та впровадження Закону України “Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади”, що визначатимуть повноваження цих органів;

- під жорсткий соціальний контроль необхідно поставити не лише центральні органи управління, а й їхні структурні підрозділи, функції, повноваження, порядок роботи тощо. Особливою незахищеністю перед службовою недбалістю вирізняються нові структури влади, в яких внутрішні механізми блокування невиконання або недбалого ставлення до виконання службовими особами своїх службових обов'язків слабкі чи навіть зовсім відсутні. У такій ситуації контроль має супроводжуватися ще й організаційною підтримкою;

- робота службових осіб має бути відкрита через систему обов'язкових звітів, інформування та спілкування, зокрема через засоби масової інформації;

- необхідно визначити перелік посад, які потенційно найбільше можуть зазнати корозії хабарництва, протекціонізму, незаконного лобізму та інших проявів корупції. Слід максимально розвантажити ці посади від таких розпорядчих функцій, які можна здійснити через інші механізми і структури.

Ці заходи можуть бути передбачені як у спеціальних нормативно-правових актах, так і в нормативних актах, що регламентують службу в органах державної влади й місцевого самоврядування [9].

Згідно статті 16 проекту Кодексу поведінки державного службовця України здійснюється запобігання корупції. Державний службовець повинен суворо дотримуватись обмежень і заборон, передбачених законами України “Про державну службу” та “Про боротьбу з корупцією” та антикорупційним законодавством, уникати дій, які можуть бути сприйняті як підстава підозрювати його в корупції.

Поведінка державного службовця має демонструвати, що він не терпить будь-яких проявів службової недбалості, відмітає пропозиції про незаконні послуги, чітко розмежує службу і приватне життя, при найменших ознаках корумпованої поведінки інформує свого керівника або державний орган вищого рівня.

Державний службовець зобов'язаний декларувати свої доходи та доходи своєї сім'ї в порядку та у строки, визначені законодавством України; ретельно виконувати свої громадянські обов'язки, у тому числі фінансові зобов'язання, в порядку і розмірах, установлених законом.

Таким чином, службовій недбалості державних службовців доцільно запобігати за допомогою заходів спеціально-кримінологічного попередження, а також заходів держави у сфері здійснення контролю за поведінкою державних службовців, профілактичних і репресивних заходів, при цьому пріоритетна роль має відводитися профілактичним заходам загальносоціального і спеціально-кримінологічного характеру.

Список використаних джерел

1. *Закалюк А.П.* Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: У 3 кн. – К.: Видавничий Дім “Ін Юре”, 2007, кн.2. – С. 264.
2. *Борисов В.І., Кальман О.Г., Дарнопих Г.Ю., Христич І.О.* та ін.. Службова злочинність: теоретичні та практичні питання запобігання і протидії. – 2006. – С. 171.
3. *Кальман О.Г., Дарнопих Г.Ю., Христич І.О., Дунаєва Т.Є.* Службова злочинність: проблеми її попередження // Питання боротьби зі злочинністю: Зб. наук. пр. – Х.: Вид-во “Кроссрод”, 2006. – Вип. 11 – С. 39.
4. *Голіна В.В.* Єдність загальносоціального і спеціально-кримінологічного попередження економічної злочинності // Проблеми боротьби зі злочинністю в сфері економічної діяльності. Матер. Міжнар. наук.–практ. конф. (Харків. 15–16 грудня 1998 р.) – Харків, 1999. – С. 124–130.
5. *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.
6. *Офіційний вісник України.* – 2006. – № 10. – Ст. 636.
7. *Офіційний вісник України.* – 2006. – № 51. – Ст. 3418.
8. *Мельник М.І.* Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції. Автореф. дис. док. юр. наук / Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2002. – 31 с.
9. *Чубенко І.* Протидія корупції як засіб захисту прав і свобод людини і громадянина [Електронний ресурс] <<http://www.guds.gov.ua/document/42106>>.

The article is devoted to the issue of the way for the criminological theory and practice of prevention crime in the official activity sphere of – prevention of the official negligence. The author analyzes political, legal, organizational, economic, psychological factors of the official negligence.