

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ У СФЕРІ СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

ЗАДОРОЖНИЙ Андрій Анатолійович - старший оперуповноважений в особливо важливих справах ГУБОЗ МВС України, капітан міліції, здобувач кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права НАВС України

УДК 343.9:343.85

Выполнен анализ концептуальных основ и практики нормативно-правового регулирования организации и реализации противодействия и предупреждения преступлений в сфере служебной деятельности, определено соответствие правовых основ практическим потребностям предупреждения служебных преступлений, а также установлены пробелы и коллизии в правовом обеспечении противодействия служебной преступности.

Ключові слова: *правові основи, протидія і запобігання, службова злочинність*

Запобігання злочинам у сфері службової діяльності становить складний науково обґрунтований процес вироблення й реалізації заходів попереджувального впливу щодо усунення, мінімізації й нейтралізації криміногенних факторів службової злочинності. Однією з невід'ємних характеристик даного процесу у сучасній державі є його належна правова забезпеченість, тобто здійснення попереджувальної діяльності на основі й у повній і неухильній відповідності із правом. При цьому, вищевказана умова не лише дозволяє організувати й впорядкувати протидію службової злочинності, але й також виступає вагомою гарантією непроникнення злочинності у внутрішнє середовище, такої запобіжної діяльності, що загалом як – раз і належить до сфери відповідної службової діяльності. Зазначимо, що проблематика організації і реалізації запобігання службової злочинності у науці наразі розкрита досить фрагментарно у роботах таких вчених,

як О.Ф. Бантишев, Є.В. Невмержицький, О.В. Пабат, В.В. Сташис, О.В. Ткаченко, Р.М. Тучак та інших. Разом із тим, дані дослідження стосуються, передусім, окремих аспектів протидії службової злочинності чи її певних видів і загалом не відображають сучасний стан і актуальні проблеми правового забезпечення впливу щодо злочинів у сфері службової діяльності. З огляду на це, у контексті підвищення ефективності протидії злочинам у сфері службової діяльності і вбачаються актуальними питання нормативно-правового регулювання запобіжного впливу на службову злочинність. Саме тому метою цієї роботи є аналіз концептуальних засад і практики нормативно-правового регулювання організації і реалізації запобігання злочинам у сфері службової діяльності, визначення відповідності правових засад практичним потребам попередження службової злочинності. Новизна дослідження міститься у виявлених прогалинах і колізіях у правовому забезпеченні протидії службової злочинності, а також наданих пропозиціях щодо їх усунення та подолання.

Передусім відзначимо що, як і будь-які інші суспільні відносини, запобігання злочинам у сфері службової діяльності піддається регулюванню з боку різноманітних соціальних норм. Правове ж регулювання у даному випадку вирізняється своєю цілеспрямованістю, комплексністю й загальнообов'язковістю, що забезпечує ефективне впорядкування усіх відносин, які виникають у процесі вироблення відповідної державної політики та

попереджувальних програм, а також їх реалізації, кримінологічних досліджень з цих питань тощо.

Зауважимо, що хоча на міжнародно-правовому рівні все ще відсутнє належне комплексне регулювання міждержавної взаємодії, вироблення та реалізації відповідних спільних запобіжних заходів у сфері протидії службової злочинності, проте більш розвиненим напрямком міжнародного законодавства є протидія корупції. Як на нас, вказане зумовлюється особливостями розвитку міжнародного співробітництва у цій сфері та специфікою самих корупційних злочинів, які порівняно з іншими службовими злочинами значно частіше містять у собі іноземний елемент. Більше того, корупційна злочинність та хабарництво як соціальні явища на відміну від службової злочинності значно більше досліджені, а емпіричний досвід протидії їм виключно національними засобами, як зазначають Є.В. Невмержицький і Ф.П. Шульженко [1], уже неодноразово підтвердили актуальність залучення й міжнародно-правових механізмів попередження злочинності. Разом із тим, вбачається, що правомірне й ефективне функціонування усїєї сфери службових відносин є не менш важливим елементом національної безпеки кожної держави, аніж обмеження одних лише корупційних проявів. Службова злочинність нерідко досить тісно пов'язана із організованою, у тому числі транснаціональною злочинністю, тим більше, що службові злочини вчиняються не тільки у публічно-державному секторі, але й у сфері міжнародної торгівлі й зовнішньоекономічної діяльності. Усе це свідчить про істотну загрозу, яку становлять злочини у сфері службової діяльності для політичної та економічної системи конкретної держави. З огляду на це, вважаємо за належне інтенсифікацію процесів міжнародно-правового регулювання протидії службової злочинності, спираючись на вже наявний досвід і практику такої протидії щодо корупційних правопорушень.

На сьогодні більш поширеною світовою практикою міжнародно-правового регулювання запобігання злочинності є саме регіональні або ж двосторонні міжнародні

угоди, позитивною стороною чого є більша конкретність їх змісту та обов'язковість виконання. Досить наочними прикладами такого правового регулювання, що безпосередньо стосується й України є, наприклад, Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27.01.1999 р. [2] і Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04.11.1999 р., що охоплюють такі сторони протидії злочинності, як встановлення кримінальної відповідальності за окремі службові злочини, а також усунення негативних наслідків уже вчинених службових злочинів. Так, у якості позитиву маємо відзначити врегулювання Кримінальною конвенцією від 27.01.1999 р. досить складних питань відповідальності за хабарництво на різних рівнях суспільних відносин. Зокрема, для національного законодавства України досить інноваційним виступає встановлення кримінальної відповідальності за хабарництво у приватному секторі, а також поширення такої відповідальності відносно службових осіб відповідних міжнародних організацій, як за ст.ст.7-11 Кримінальної конвенції від 27.01.1999 р. [2]. Зазначимо, що першою редакцією Кримінального кодексу України від 05.04.2001 р. № 2341-III [3] встановлювалася кримінальна відповідальність за службові злочини лише у сфері публічних відносин, тоді як тільки 07.04.2011 р. згідно з Законом України № 3207-VI до числа службових злочинів були віднесені й аналогічні правопорушення у приватному секторі.

Не меншого значення набувають встановлені Кримінальною конвенцією від 27.01.1999 р. правові засади міжнародного співробітництва у сфері протидії службової злочинності. Загалом же, як відзначають В.Н. Бурлаков і В.П. Сальніков [4], організована співпраця між державними, громадськими і наднаціональними органами є істотною запорукою продуктивного попередження злочинності. Відмітимо, що за ч.1 ст.26 Кримінальної конвенції від 27.01.1999 р. її учасники мають надавати одна одній «якнайширшу взаємну допомогу, швидко обробляючи запити, що надходять від органів, які відповідно до національного законодавства мають право розслідувати чи переслідувати кримінальні

злочини» [2]. При цьому, очевидним недоліком наведеного положення є обмеження принципу взаємної допомоги виключно лише кримінально-правовим аспектом протидії службової злочинності, що де-факто залишає поза полем міжнародно-правової регламентації питання щодо такої ж взаємодії, але вже в рамках кримінологічного запобігання злочинам у сфері службової діяльності. У цілому Конвенція ООН проти корупції від 31.10.2003 р. ґрунтується, відповідає та розширює положення Кримінальної конвенції від 27.01.1999 р. [2] в частині організації кримінального переслідування за вчинення певних службових злочинів, особливо це стосується системи міжнародного співробітництва, що, наприклад, уже передбачає можливість спільного міждержавного розслідування за такими справами, як за ст.49 Конвенції ООН проти корупції від 31.10.2003 р. [5]. Разом із тим, вагоме значення мають і заходи власне кримінологічного запобігання службових злочинів. І, у першу чергу, відзначимо врегулювання питання щодо нормативного затвердження на національному рівні відповідних кодексів поведінки державних посадових осіб згідно з ст.8 даної Конвенції ООН від 31.10.2003 р. і Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб від 12.12.1996 р., що в Україні віднайшло своє вираження у Загальних правилах поведінки державного службовця, як за Наказом Головного управління державної служби від 04.08.2010 р. № 214. Разом із тим, як на нас, не менш доцільним постає поширення такого правового регулювання також й на службових осіб приватного сектору, що, не порушуючи господарської самостійності юридичних осіб приватного права, водночас дозволило би впорядкувати та систематизувати вимоги і правила поведінки таких службових осіб, запобігаючи цим вчиненню ними службових злочинів. Отже, підкреслимо, що міжнародно-правове регулювання протидії службової злочинності наразі все ще перебуває на стадії свого формування й охоплює лише окремі аспекти даної попереджувальної діяльності. Перспективним напрямком такого регулювання є комплексне охоплення протидії усій службовій злочинності, вста-

новлення обов'язкових стандартів у сфері службової діяльності, налагодження взаємодії між державами у процесі запобігання і розслідування службовим злочинам і т.ін.

На рівні із вищевикладеним, в аспекті конституційного та міжнародно-правового регулювання основних засад і принципів організації системи протидії злочинам у сфері службової діяльності можуть виділятися й відповідні за своєю спрямованістю законодавчі акти. При цьому, зауважимо, що наразі все ще відсутній базовий законодавчий акт загального характеру із питань організації в Україні системи протидії усій злочинності. Вважаємо, що прийняття такого закону сприяло би виробленню уніфікованого підходу до попереджувальної діяльності, дозволило би забезпечити організовану єдність впливу на злочинність, а також виступало би основою подальшій спеціалізації правового регулювання протидії саме службової злочинності.

Дещо подібним за своєю суттю є Закон України від 30.06.1993 р. № 3342-ХІІ з питань організаційно-правових основ боротьби з організованою злочинністю. До речі, одним з основних напрямків протидії організованої злочинності згідно ст.6 цього Закону виступає «запобігання встановленню корумпованих зв'язків із державними службовцями та посадовими особами, втягненню їх у злочинну діяльність» [6]. Разом із тим, слід враховувати, по-перше, те, що службова злочинність лише частково поєднується із організованою злочинністю, по-друге, потребу застосування власних кримінологічних методів запобігання злочинам у сфері службової діяльності, відмінним від методів запобігання організованої злочинності. І, по-третє, акцентуємо увагу на моральній застарілості вищеназваного акта законодавства на тлі динамічного розвитку форм і механізмів злочинної поведінки.

Певним чином, як спеціалізований законодавчий акт у сфері протидії службової злочинності може розглядатися Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI [7], щоправда, який подібно до основних міжнародно-правових актів присвячений концептуальним засадам протидії не стільки усій службової злочинності, як її окремим

проявам, а саме корупційним злочинам. Водночас, із відомою мірою умовності вбачається за прийнятне перенесення окремих положень такого Закону України й щодо інших різновидів службових злочинів при наступній підготовці фахового законодавчого акта з питань протидії службової злочинності. Загалом же дія названого Закону України від 07.04.2011 р. хоч і дещо під іншим кутом, однак, все ж таки поширюється на випадки вчинення службових злочинів, передбачених щонайменш ст.ст.364-3692 чинного Кримінального кодексу України від 05.04.2001 р. № 2341-III [3].

Так чи інакше, Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI виступає не тільки прикладом інтенсифікації правового регулювання протидії службової злочинності, але й її чинним нормативним регулюванням. Зауважимо, що даний Закон України порівняно з попередніми у цій сфері Законом України від 05.10.1995 р. № 356/95-ВР і Законом України від 11.06.2009 р. № 1506-VI вперше закріпив основні принципи такої попереджувальної діяльності. При цьому, підкреслимо, що переважна більшість таких принципів протидії корупції повністю співпадає з раніше нами вже обґрунтованими основними засадами протидії службової злочинності. Зокрема, йдеться про принцип верховенства права, законності, комплексності, невідворотності кримінальної відповідальності, відкритості та прозорості, залучення громадськості відновлення завданої службовими злочинами шкоди. До цього переліку в аспекті законодавчого регулювання пропонується також додати ще й такі концептуальні положення, як принцип науковості, гуманізму, економічної доцільності, достатності і своєчасності здійснюваних заходів.

Загалом же підкреслимо, що правові основи запобігання злочинам у сфері службової діяльності мають послідовно на законодавчому рівні включати як принципи і суб'єкти запобігання таким злочинам, так і основні форми здійснюваного ними запобіжного впливу на криміногенні фактори службової злочинності. При цьому, від вказаного слід відрізнити правові норми, які безпосередньо визначають конкретні захо-

ди попереджувального впливу на службу злочинність, втілені, як правило, у відповідних кримінологічних програмах і комплексах запобіжних заходів. Зауважимо, що формування і затвердження подібних програм і комплексів здебільшого здійснюється на підзаконному рівні, що обумовлюється їх прикладним значенням, строковим характером, оперативністю прийняття та забезпеченням можливості внесення поточних змін.

Як приклад комплексних державних програм запобігання злочинності можна назвати Державну програму боротьби зі злочинністю від 25.06.1993 р., Комплексну програму профілактики правопорушень на 2007-2009 роки від 20.12.2006 р. і т.ін. При цьому, досить наочним є те, що окреслені Державною програмою боротьби зі злочинністю ще у 1993 році загальні напрямки попередження злочинності зберігають свою актуальність і дотепер, у тому числі й щодо протидії службової злочинності. Зокрема, до таких напрямків належить оптимізація правового забезпечення правоохоронної діяльності, розширення міжнародно-правового співробітництва у боротьбі зі злочинністю, кадрове, наукове, інформаційно-технічне забезпечення правоохоронної діяльності тощо.

Зауважимо, що на проблему запобігання прихованого впливу на діяльність суддів і службовців правоохоронних органів, у тому числі шляхом надання таким органам матеріальної, фінансової, організаційної та іншої благодійної допомоги, безпосередньо наголошується в Указі Президента України від 11.04.2008 р. № 328/2008 [8]. З іншого боку, реальний стан протидії службової злочинності у цій сфері наочно характеризується в Рішенні Ради національної безпеки і оборони України від 11.09.2009 р. [9], а саме, як «неефективність державної політики у сфері протидії злочинності та корупції, відсутність реальних кроків, спрямованих на реформування правоохоронних органів та судової гілки влади». При цьому, як на нас, національне законодавство, першочергово спрямовуючись на подолання хабарництва у системі публічної служби, досить невиправдано залишає поза полем свого регулювання пи-

тання протидії іншим формам службових зловживань.

Зауважимо, що все ж таки наразі практика правового забезпечення протидії злочинності зосереджується більше на встановленні спеціалізованих програм протидії окремим різновидам злочинності. У комплексі таких попереджувальних програм, що мають найбільше відношення до протидії службової злочинності, слід зазначити Національну програму боротьби з корупцією від 10.04.1997 р. і Концепцію подолання корупції від 22.09.2006 р. Серед останніх нормативно-правових актів з питань попереджувального впливу на службову злочинність можна виокремити Державну програму щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки [10]. При цьому, оцінюючи останню Державну програму від 28.11.2011 р. саме з позицій правового регулювання нею процесів протидії службової злочинності, порівняно з попередніми спеціалізованими програмними документами зазначимо, що вона характеризується більшою ретельністю проробки конкретних попереджувальних заходів. Зокрема, дана Державна програма визначає не лише загальні завдання, очікувані результати і орієнтовані строки їх виконання, але ще й індикатор виконання завдання, джерела фінансування, його прогнозний обсяг. Найбільш важливим вбачається встановлення точної відповідності – на реалізацію якого конкретного завдання направлений конкретний захід, а також його індикатор, себто конкретний факт, стан або об'єкт, що піддається безсумнівній оцінці. Вважаємо, що саме подібний підхід до формування кримінологічних програм, виходячи з існуючої практики нормативно-правового регулювання, сьогодні є найбільш досконалим і має бути покладений в основу спеціальної комплексної програми протидії та запобігання злочинам у сфері службової діяльності.

Не можна не звернути увагу й на тому, що вищевказана Державна програма від 28.11.2011 р. [10] не є у повній мірі самостійним правовим актом, вона була підготовлена на виконання відповідної Національної антикорупційної стратегії за Указом Президента України від 21.10.2011 р. № 1001/2011.

А відтак можна говорити про системність як принцип протидії службової злочинності, що виявляється як у чіткій структурованості одиничного правового акту, так і у єдності та взаємопов'язаності усіх правових засад у рамках правового забезпечення протидії службової злочинності. Попри це мусимо констатувати відсутність спеціальних кримінологічних програм щодо запобігання саме службової злочинності, що на сьогодні становить один із перспективних першочергових напрямків правового регулювання протидії злочинам у сфері службової діяльності. Вбачається, що лише такий підхід до комплексного спеціалізованого правового забезпечення попереджувального впливу на службову злочинність як самостійного соціально-правового явища є адекватною мірою на шляху до ефективної протидії та запобігання злочинам у сфері службової діяльності.

Як самостійний рівень правового регулювання протидії злочинам у сфері службової діяльності можна також визначити правові норми з питань організації діяльності суб'єктів попереджувального впливу на службову злочинність, що регламентують як їх правовий статус, так і порядок реалізації ними відповідних запобіжних заходів, а також координаційних, контрольних й інших функцій у цій сфері. При цьому, вбачається за доцільне в рамках даної групи також виокремлювати декілька підгруп. Це правові акти з питань організації конкретних суб'єктів запобігання, серед яких варто означити Закони України від 20.12.1990 р. № 565-XII, від 05.11.1991 р. № 1789-XII, від 25.03.1992 р. № 2229-XII і т.д., що визначають організаційно-правові основи функціонування міліції, прокуратури, Служби безпеки України й інших спеціалізованих правоохоронних органів, уповноважених серед іншого реалізовувати державну політику протидії службовій злочинності. Водночас, очевидна застарілість вказаного законодавства, його невідповідність актуальним вимогам щодо здійснення попереджувальної діяльності, що є наслідком недостатньої ефективності правоохоронної діяльності. Також важливе самостійне значення в аспекті правового забезпечення протидії злочинам

АНОТАЦІЯ

Виконано аналіз концептуальних засад і практики нормативно-правового регулювання організації і реалізації протидії та запобігання злочинам у сфері службової діяльності, визначено відповідність правових засад практичним потребам попередження службових злочинів, а також встановлено прогалини та колізії у правовому забезпеченні протидії службової злочинності.

SUMMARY

The analysis of the conceptual foundations and practice of legal regulation organization and implementation of counteraction and prevention crime in the area of official activities is made; also it was determined correspondence legal principles to practical needs of counteraction official crime and established gaps and conflicts in the legal software counteraction official crime.

у сфері службової діяльності мають положення Закону України від 18.02.1992 р. № 2136-ХІІ «Про оперативну-розшукову діяльність» [11].

Таким чином, ефективне запобігання злочинам у сфері службової діяльності, відповідно до вимог верховенства права правової держави й громадянського суспільства, об'єктивно на рівні з належною теоретико-методологічною основою, потребує свого нормативно-правового забезпечення. Наразі правове регулювання запобігання службовій злочинності представляє собою невпорядковану сукупність нормативних актів різної юридичної сили та запобіжного характеру, які лише фрагментарно регламентують питання попереджувальної діяльності щодо окремих службових злочинів. Відтак, пріоритетним напрямком вдосконалення правових основ запобігання злочинам у сфері службової діяльності виступає вироблення спеціалізованої комплексної державної політики за даним напрямком, затвердження окремих кримінологічних програм й інтенсифікація міжнародно-правового регулювання протидії службової злочинності як на міжнародному, так і національному рівнях.

Література

1. Невмержицький Є. В. Корупція і національна безпека : навч. посіб. / Є.В. Невмержицький, Ф. П. Шульженко. – К. : Видавничий центр КДАУ, 2000. – 194 с.

2. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) : від 27.01.1999 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 44. – С. 2939.

3. Кримінальний кодекс України : від 05.04.2001 р., № 2341-III // Офіційний ві-

сник України. – 2001. – № 21. – Ст. 920.

4. Кримінологія : учебник [для юрид. вузов] / под ред. проф. В. Н. Бурлакова, проф., акад. В. П. Сальникова. – СПб. : Санкт-Петербургск. акад. МВД России, 1998. – 576 с.

5. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : від 31.10.2003 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 10. – С. 506.

6. Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю»: від 30.06.1993 р., № 3342-ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 35. – С. 358.

7. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» : від 07.04.2011 р., № 3206-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 44. – С. 1764.

8. Указ Президента України «Про деякі заходи щодо запобігання корупції в судах та правоохоронних органах»: від 11.04.2008 р., № 328/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 12. – С. 498.

9. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 вересня 2009 року «Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції»: від 27.10.2009 р., № 870/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 83. – С. 2809.

10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки»: від 28.11.2011 р., № 1240 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 94. – С. 3431.

11. Закон України «Про оперативну-розшукову діяльність» : від 18.02.1992 р., № 2136-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – С. 303.