

УДК 342.9
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).209](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).209)

В. Ф. Ступа
*аспірант кафедри адміністративного і кримінального права
юридичного факультету
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

СПЕЦИФІЧНІ РИСИ СЛУЖБОВОЇ НЕДБАЛОСТІ ЯК ЗЛОЧИННОГО ЯВИЩА

Сьогодні коло злочинів, передбачене Розділом XVII «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг», досить велике. Говорячи про суспільну небезпеку вказаних злочинів, слід зазначити, що в результаті їх здійснення порушується нормальна діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, державних і комунальних установ, істотно порушуються права і законні інтереси людини і громадянина.

Однак правдивість викладених статистичних даних за 2015–2018 роки викликає сумніви, оскільки ці цифри, на жаль, не вплинули суттєво на стан корупції в нашій державі, про що наглядно засвідчує місце, яке посідала Україна протягом останніх років в Індексі сприйняття корупції міжнародної організації Transparency International, а у 2019 році, піднявшись на 10 пунктів, зайняла 120-те місце зі 180 країн, що досліджувалися [1].

Під час проведення порівняльного аналізу кількості кримінальних проваджень, переданих до суду, з числом зареєстрованих фактів було встановлено, що 32% з усіх розпочатих проваджень через службову недбалість до суду не доходять і припиняються на стадії досудового розслідування або судового розгляду. Наприклад, з усіх зареєстрованих у 2018 р. 1 940 проваджень із службової недбалості тільки 238 було направлено до суду з обвинувальним актом, по ним в 34% випадків обвинувальний вирок не було винесено. Хоча всі зареєстровані і розпочаті провадження значаться як розкриті [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що дослідження категорії службової недбалості як злочинного явища є надзвичайно актуальним як у наукових колах, так і серед практиків. Варто виділити наукові розробки таких вчених, як О. Баганець, І.Г. Богатирьов, Г.Ю. Дарнопих, Т.Є. Дунаєва, О. Литвак, Н.М. Ярмиш, та інших.

Однак у дослідженнях науковців однозначності підходів до встановлення сутності категорії службової недбалості не простежується. Все вищезазначене зумовило мету статті, яка полягає у дослідженні та з'ясуванні специфічних рис службової недбалості.

Специфічною рисою службової недбалості для злочинності у службовій сфері є відносна стабільність невеликої кількості фіксованих кримінальних правопорушень за високого рівня їх латентності.

Розслідування та кваліфікація службової недбалості ускладнені також специфікою механізму здійснення цього злочину і складністю формування доказової бази. Крім того, свій вклад вніс законодавець, не визначаючи чітко в ч. 1 ст. 364 КК України такі важливі елементи складу злочину, як форма вини, суб'єкт, форми діяння, формальні критерії такого злочину, наслідки у вигляді істотного порушення прав і законних інтересів.

Проведений аналіз судової практики показав, що здебільшого службова недбалість вчиняється у сфері економіки. Явно чи приховано вона супроводжує вчинення багатьох злочинів у сфері господарської діяльності, наприклад, фіктивне підприємництво, легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, тощо.

Ситуація, коли службовці не виконують або неналежно виконують свої службові обов'язки через несумлінне ставлення до них, призводить до посилення латентності службових злочинів у сфері економіки. У зв'язку з цим можна погодитися з Г.Ю. Дарнопихом, який стверджує, що службова злочинність у сфері господарювання має головним чином природну латентність, коли про вчинені злочини напевне знають лише самі правопорушники та причетні до цього особи [3, с. 31]. Нині вбачається тенденція збільшення випадків небажання потерпілих, свідків та службових осіб повідомляти правоохоронні органи про вчинення злочинів. Таким чином, поширенню латентності цих злочинів сприяє як недбалість службовців, так і небажання свідків інформувати правоохоронні органи про такі злочини.

У зв'язку з цим можна з впевненістю стверджувати, що службова недбалість належить до високолатентних злочинів. Одна з головних закономірностей латентної злочинності – її самодегермінація. Латентна злочинність є показником неспроможності держави в плані контролю злочинності.

Високий рівень латентності цього злочину свідчить про те, що в нашій державі виявляються і, відповідно, отримують правову оцінку лише ті факти службової недбалості, які спричинили серйозні наслідки у вигляді заподіяння великої школи, загибелі людей, заподіяння шкоди здоров'ю великій кількості потерпілих, великі руйнування тощо. Найчастіше ж службова недбалість ховається

ся під виглядом дисциплінарних упущень, несподіваних стихійних лих.

Поряд із причинами існування латентної злочинності як явища, яке має соціальну умовленість, правові, організаційно-управлінські, віктимологічні аспекти, можна виділити специфічні чинники латентності службової недбалості, серед яких:

- недосконалість норм чинного законодавства, яке регулює умови службової діяльності і призначення на посаду, недостатній контроль з боку держави за приватизацією, кредитуванням, інвестуванням, рухом матеріальних та грошових ресурсів, складність механізму оподаткування, відсутність належного бухгалтерського обліку на більшості приватних підприємств, проведення бартерних операцій, недостатня ефективність діяльності контрольно-ревізійних структур;

- відсутність ефективної взаємодії між правоохоронними і контролюючими органами, громадськими організаціями і окремими громадянами щодо запобігання службовій недбалості, недоліки в оперативній роботі щодо виявлення фактів службової недбалості;

- кругова порука службових осіб, високий рівень корупції в усіх державних інституціях [4, с. 48].

Якщо розглядати службову недбалість як злочин, що не відображений в кримінальній статистиці, то представляється можливим виділити два рівня його латентності.

Перший рівень можна пов'язати з недосконалістю статистичного обліку злочинів, яка полягає в тому, що при сукупності службової недбалості з іншими тяжкими злочинами на облік беруться більш тяжкі злочини, а службову недбалість при цьому не враховують. Таким чином, виходить, що службова недбалість виявлена, але в статистичній звітності не зафіксована, тобто статистична характеристика стала спотвореною та практично не відповідає реальному встановленому правоохоронними органами стану.

Другий рівень латентності можна назвати фактичним. Тут йдеться про невиявлені злочини, які не впливають на статистичну характеристику, оскільки про них нічого невідомо правоохоронним органам. Вважаємо, що відсутність інформації про латентні злочини у правоохоронних органах, які реєструють злочини, не означає, що цієї інформації немає у інших органах, що здійснюють контролюючу функцію.

Нерідко самі контролюючі органи чи службові особи органів державної влади, чи представники громадських організацій мають відомості про осіб, які неналежним чином виконують свої службові обов'язки, але інформацію про них до правоохоронних органів не повідомляють. У результаті фактично вчинення службової недбалості залишаються без перевірки і відповідного реагування з боку

органів внутрішніх справ. На нашу думку, фактично латентними слід вважати злочини, що залишилися без належного реагування.

Проведене дослідження показало, що з числа виявлених службових злочинів, реагування на які було здійснено належним чином, більшість не зареєстровані в статистиці, отже, часто латентною виявляється саме службова недбалість.

На наш погляд, методи визначення латентності в службовій недбалості можуть бути різними. Для статистичного рівня латентності основним методом дослідження є вивчення статистичних карток на засуджених осіб і узагальнення результатів вивчення. Визначити фактичний рівень латентності можна шляхом опитування, анкетування засуджених за службову недбалість чи покараних в дисциплінарному порядку. Практика наукових досліджень свідчить, що зазначені категорії осіб під час опитування не приховують відомостей, проте, часто або рідко вони допускали дії, за які згодом були покарані, розповідаючи про причини і умови допущення порушень у своїй роботі [5, с. 75].

Проведене нами дослідження вказує на зменшення переданих до суду кримінальних проваджень з службової недбалості і винесених за нею судових рішень. Ми переконані, що причиною цього стають труднощі визначення суб'єкта службового злочину, протиріччя в законодавстві, протидія правоохоронним органам. Якщо спостерігати за динамікою показників осіб, засуджених за службову недбалість, то протягом п'ятирічного періоду особливого посилення заходів протидії фактично не відбулося.

Як позитивний приклад можна навести методичні рекомендації щодо участі прокурора у судовому кримінальному провадженні про злочини у сфері службової діяльності в суді першої інстанції, затверджені Генеральною прокуратурою України. Зокрема, у вказаних рекомендаціях піднято ряд проблем і визначено їх вирішення, як-от: детально розкрито категорію «службові особи»; розтлумачено низку понять у сфері службової злочинності; визначено порядок виміру шкоди за рядом статей; а також процес, процесуальний порядок роботи прокурорів під час судового кримінального провадження у сфері службової діяльності [6].

Крім того, варто також зазначити, що офіційна статистика не враховує змін, що відбуваються в сфері діяльності державного апарату, де спостерігається зростання чи навпаки зменшення управлінського персоналу, в тому числі і службових осіб. Тому питома вага засуджених службових осіб за службову недбалість по відношенню до їх загальної кількості реальну картину відобразити не може.

Проведене нами дослідження свідчить, що близько 60% фактів службової недбалості тривали більше шести місяців, а в 15% випадків ці злочини вчинялися понад два роки. Це, на нашу

думку, означає, що невиконання або неналежне виконання службовою особою своїх обов'язків відбувається систематично протягом певного періоду, що призводить до негативних наслідків, а найчастіше тягне за собою великої шкоди.

На наш погляд, латентність багато в чому пояснюється і тим, що факти службової недбалості як необережного злочину в основному розкриваються лише в результаті випадкового виявлення наслідків, передбачених у Законі про кримінальну відповідальність. Так, проведений аналіз практики роботи правоохоронних органів у провадженнях про службову недбалість показує, що в 58% випадків злочинні діяння виявляються в процесі проведення контрольних перевірок, господарських ревізій з боку вищих державних і контролюючих органів, а також у процесі прокурорського нагляду за станом законності на місцях.

Виявлення рівня латентних злочинів охоплює досить широке коло криміналістичних методів, оперативно-слідчих заходів, спрямованих на їх виявлення і розслідування правоохоронними органами [7, с. 64]. Водночас у зарубіжних країнах широко застосовується порівняльний аналіз рівня віктимізації населення як один із найбільш об'єктивних і вірогідних методів отримання інформації про латентну злочинність проти особи. Однак, на нашу думку, застосування його під час аналізу службової недбалості має обмежене значення, оскільки є висока вірогідність неадекватного оцінювання населенням виявів службової недбалості.

У зв'язку з викладеним вище важливе значення для виявлення рівня латентності службової недбалості має активізація діяльності різноманітних контролюючих органів для виявлення і проведення прокурорських перевірок. Саме про це засвідчили отримані нами дані за результатами вивчених кримінальних проваджень.

Злочинна службова недбалість може бути виявлена в процесі розслідування інших кримінальних проваджень (близько 14%), наприклад, якщо підозрюваний чи обвинувачений починає давати свідчення, що викривають службову особу у вчиненні службової недбалості. Також поширеними випадками виявлення такого виду злочинів на цей час є публікації у пресі, заяви і повідомлення від громадян, що становить 24% від виявлених випадків, за якими правоохоронні органи зобов'язані проводити перевірку опублікованих матеріалів.

Здебільшого факти службової недбалості зовсім неочевидні, вони привертають увагу лише вузького кола осіб. Зазвичай необережні дії (бездіяльність) службових осіб, які вчинили службову недбалість, схожі в деякому роді на непорозуміння, проступки, помилки, а іноді приймаються за нещасні випадки.

Відмітимо, що тривалість і систематичність службової недбалості може свідчити не тільки про

наявність у службових осіб сформованого стереотипу поведінки, звички не виконувати вимоги службових інструкцій, про неефективність вжитих заходів запобігання, але і про пряме невиконання кримінальної заборони внаслідок недооцінки реальної небезпеки службової недбалості. На наш погляд, тривалість таких діянь показує ступінь безвідповідального ставлення службових осіб до виконання обов'язків по службі, про стійкість повторюваних дефектів у їх поведінці, що знаходяться в причинному зв'язку з настанням шкідливих наслідків.

Ми вважаємо, що невиконання службовою особою службових обов'язків характеризується глибокою професійною деформацією, втратою ціннісних орієнтацій особи і виявляється органами внутрішніх справ та контрольно-ревізійними органами значно частіше, оскільки знаходиться на поверхні й з легкістю сприймається органами, що здійснюють перевірку.

Зокрема, слідчим управлінням ГУНП у Полтавській області за процесуального керівництва обласної прокуратури керівникові ТОВ «Сільські традиції» було повідомлено про підозру у службовій недбалості (ч. 2 ст. 367 КК України), що призвела до екологічної катастрофи. Під час досудового розслідування директора підприємства підозрюють у службовій недбалості, що спричинила тяжкі наслідки, зокрема, забруднення земель відходами, шкідливими для життя, здоров'я людей та довкілля, внаслідок порушення спеціальних правил, що створило небезпеку для життя, здоров'я людей та довкілля [8]. У чому вбачається конкуренція з іншою нормою КК України – ч. 1 ст. 239.

Шкідливість службової недбалості осіб, які виконують управлінські функції організацій, виявляється в заподіянні громадянам, іншим організаціям, суспільству, державі істотної шкоди, що виходить за рамки наслідків ризиків підприємницької діяльності. Водночас діючі положення адміністративного та цивільного законодавства не дозволяють досить ефективно протидіяти виявам і результатами їх недбалого ставлення до своїх обов'язків. Наведені аргументи, на наш погляд, можуть бути покладені в основу розвитку системи спеціальних складів недбалості в КК України.

Але, як вірно зазначено в самому законі, шкідливість службової недбалості не зводиться тільки до матеріальних збитків. Нерідко в результаті несумлінного, недбалого поводження службових осіб та злочинних діянь приватних осіб страждають інтереси громадян, руйнується авторитет публічної влади. Так, під час досудового слідства було встановлено, що директор підприємства-підрядника, яке виграло тендер на проведення робіт з днопоглиблення каналу «Молочний лиман – Азовське море», фактично роботи не виконав, при цьому заволодів бюджетними коштами

у сумі 1 249 941 грн., виділеними на будівництво. Унаслідок цього, а також бездіяльності директора Департаменту екології, у лимані сталася масова загибель риби, а шкода, завдана державі, оцінюється у 93 266 373 грн. [9]. Але, думається, що в цій ситуації в недбалості насамперед слід звинуватити тих службових осіб, які допустили експлуатацію зазначеної станції та допустили до робіт вказаного підрядника.

Більшість опитаних автором співробітників судових і слідчих органів вказали на наявність прямого зв'язку службової недбалості і корупційної злочинності (78% респондентів). Це ще раз може виступити вагомим аргументом у питанні необхідності чіткої формалізації в законі всіх елементів складу службової недбалості.

Але при цьому результати контент-аналізу медійного простору і опублікованої судової практики свідчать про вкрай лояльне ставлення суддів до осіб, що допускають службову недбалість. За останні роки за злочини, передбачені Розділом XVII, було засуджено усього 6 562 чол., з них тільки 701 засуджений отримав реальне покарання у вигляді позбавлення волі. Багато винних потрапили під дію амністії, цілий ряд отримали покарання, не пов'язані з позбавленням волі, або умовне позбавлення волі. Ми цілком підтримуємо застосування покарання, не пов'язаного із позбавленням волі, однак маємо констатувати про неадекватне, на нашу думку, співвідношення суспільної небезпечності службової недбалості та покарання, яке застосовується до осіб, винних у службовій недбалості.

Таким чином, в умовах розвитку науки і впровадження нових технологій досить часто відбувається допущення службової недбалості, оскільки відповідальні особи недобросовісно ставляться до своїх обов'язків, не застосовують у своїй діяльності інструкції, необхідні під час управління новими технічними засобами, недостатньо вивчають складні технологічні процеси, тим самим збільшуючи ймовірність заподіяння великої шкоди державі, тяжкої шкоди здоров'ю або смерті громадян. Важливу роль тут відіграє розробка і чітке дотримання службових інструкцій і заходів безпеки, які необхідно постійно використовувати для охорони праці громадян в умовах їх роботи з технічним обладнанням.

Іноді службова недбалість виявляється на виробництві, де не застосовуються нові технології, використовується відстала техніка, не впроваджуються передові методики роботи. Відмітимо, що службова недбалість у сфері виробництва, пов'язана з порушенням техніки безпеки, іноді залишається безкарним злочином для тих службових осіб, які зобов'язані діяти в такій ситуації, щоб не заподіяти шкоди учасникам виробництва, але вони не вживають ніяких дій, сподіваючись

тільки на випадок. Зазвичай службовим особам легше списати своє недбале ставлення до діяльності на застарілі і недосконалі технології. Під час постановки питання про відповідальність за допущену службову недбалість службові особи, які повинні понести кримінальне покарання, виправдовують себе тим, що не передбачали шкідливі наслідки використання старої, зіпсованої техніки. Такі виправдання підтримують вищі службові особи, які усвідомлюють свою провину за утримання виробничого комплексу в несправному технічному стані.

Таким чином, слід зазначити, що службова недбалість у сфері виробництва є злосудним злочином з властивими йому специфічними особливостями, які необхідно виявляти на ранній стадії і використовувати для запобігання такому злочину.

Варто також приділити увагу фактам службової недбалості, що допускаються в сфері будівництва та проектування об'єктів житлового фонду, а також споруд, призначених для проведення громадянами свого дозвілля. Так, за недбалого і несумлінного проектування, будівництва, перепланування заподіюється великий збиток державі, нерідко вияви службової недбалості в цій сфері тягнуть заподіяння тяжкої шкоди здоров'ю або смерті громадян, істотно порушуються їхні права і законні інтереси. Прикладів недоброяркісного будівництва та неналежної експлуатації будівель достатньо, але лише їх мала частина стає надбанням гласності. Зазвичай ніхто з службових осіб та керівників не несе відповідальність за допущену службову недбалість, за винятком випадків, коли введений в експлуатацію і вже функціонуючий об'єкт починає розвалюватись або обвалюватись, що часто призводить до появи наслідків у вигляді людських жертв.

Характеризуючи службову недбалість як небережний злочин, необхідно відмітити, що цей злочин пов'язаний з життям і розвитком нашого суспільства, а також з психологічними і фізичними можливостями особи, де не все може залежати від людини, але має оцінюватися нею як діяльність, що представляє небезпеку для інших людей.

Службова недбалість небезпечна не способом посягання на охоронювані законом інтереси, оскільки цей злочин не містить в собі активних дій, а все одно завдає шкідливі суспільно небезпечні наслідки. Цей злочин несе в собі небезпеку у вигляді зневажливого ставлення службових осіб до інтересів громадян. Наведені обставини викликають у громадян почуття недовіри до органів державної влади, до правових заборон, до принципу верховенства права і можуть сприяти порушенню ними законності, оскільки службові особи органів державної влади не виконують або несумлінно виконують свої службові обов'язки.

Література

1. Corruption Perceptions Index 2018. URL: <https://www.transparency.org/cpi2018>.
2. Статистична інформація Генеральної прокуратури України про стан злочинності та результати про роботу слідчо-прокурорської діяльності. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113653&libid=100820&c=edit&c=fo
3. Дарнопих Г.Ю. Службова злочинність у сфері економіки як системна внутрішня загроза економічній безпеці держави. Проблеми запобігання службовим злочинам у сфері господарської діяльності: матеріали наук.-практ. семінару. Харків, 9 листоп. 2004 р. / редкол.: В.В. Сташис (голов. ред.) та ін. Київ, 2005. С. 30–32.
4. Дунаєва Т.Є. Кримінологічна характеристика, детермінація та запобігання службовій недбалості: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Харків, 2012. 215 с.
5. Богатирьов І.Г. Кримінологія: навч. посіб. Київ, 2016. 140 с.
6. Туркот М.С., Ярмиш Н.М., Козій В.В., Ганова Г.О., Смокович Ю.П. Методичні рекомендації щодо участі прокурора у судовому кримінальному провадженні про злочини у сфері службової діяльності в суді першої інстанції. Київ, 2017. 57 с.
7. Литвак О., Латентна злочинність: деякі аспекти. *Право України*. 2003. № 12. С. 63–64.
8. Керівника Білицького свинокмплексу звинувачують у службовій недбалості: інтернет-портал. URL: <http://kolo.news/category/criminal/596>.
9. За заборізьку екокатастрофу, що завдала збитків на 93 млн грн, судитимуть чиновника ОДА і підрядника: інтернет-портал. URL: <https://zp.depo.ua/ukr/zp/za-zaporizku-ekokatastrofu-scho-zavdala-zbitkiv-na-93-mln-grn-suditimut-chinovnika-zoda-i-pidryadnika-20180508770530>.

Анотація

Ступа В. Ф. Специфічні риси службової недбалості як злочинного явища. – Стаття.

У статті проаналізовані специфічні риси службової недбалості як високолатентного злочинного явища. Проаналізовано такі причини, як труднощі визначення суб'єкта службового злочину, протиріччя в законодавстві, протидія правоохоронним органам.

Високий рівень латентності вказаного злочину свідчить про те, що в нашій державі виявляються і, відповідно, отримують правову оцінку лише ті факти службової недбалості, які спричинили серйозні наслідки у вигляді заподіяння великої школи, загибелі людей, заподіяння шкоди здоров'ю великій кількості людей, великі руйнування тощо. Найчастіше ж службова недбалість ховається під виглядом дисциплінарних упуцень, несподіваних стихійних лих.

Проведене дослідження показало, що з числа виявлених службових злочинів, реагування на які було здійснено належним чином, більшість не зареєстровані в статистиці, отже, найчастіше латентною виявляється саме службова недбалість.

У статті відмічено, що тривалість і систематичність службової недбалості може свідчити не тільки про наявність у службових осіб сформованого стереотипу поведінки, звички не виконувати вимоги служ-

бових інструкцій і про неефективність вжитих заходів запобігання, але і про пряме невиконання кримінальної заборони внаслідок недооцінки реальної небезпеки службової недбалості. На наш погляд, тривалість таких діянь показує ступінь безвідповідального ставлення службових осіб до виконання обов'язків по службі, про стійкість повторюваних дефектів у їх поведінці, що знаходяться в причинному зв'язку з настанням шкідливих наслідків.

Характеризуючи службову недбалість у статті як необережний злочин, зазначено, що цей злочин пов'язано з життям і розвитком нашого суспільства, а також з психологічними і фізичними можливостями особи, де не все може залежати від людини, але має оцінюватися нею як діяльність, що представляє небезпеку для інших людей. Такий злочин несе в собі небезпеку у вигляді зневажливого ставлення службових осіб до інтересів громадян.

Ключові слова: віктимологічні аспекти, недосконалість статистичного обліку злочинів, службова недбалість.

Summary

Stupa V. F. Specific features of service negligence as a criminal phenomenon. – Article.

The article analyzes the specific features of official negligence as a high-latent criminal phenomenon. The reasons are analyzed, such as difficulties in identifying the subject of a crime, contradictions in the law, counteraction to law enforcement agencies.

The high level of latency of this crime indicates that only those facts of official negligence that have caused serious consequences in the form of causing big school, death of people, harming the health of a large number of victims, large destruction, etc. More often than not, official negligence is hidden in the guise of disciplinary omissions, unexpected natural disasters.

The conducted research has shown that from the number of detected official crimes, which were responded to properly, but not registered in the statistics, the most often latent is the official negligence.

In the article it is noted that the duration and regularity of official negligence can testify not only to the presence of a stereotype of the behavior of the officials, the habit of not fulfilling the requirements of official instructions, and the ineffectiveness of the preventive measures taken, but also to the direct failure of the criminal offense. In our view, the duration of such actions shows the degree of irresponsible attitude of the officers to the performance of their duties, the resilience of repetitive defects in their behavior, which are causally related to the harmful effects.

Describing official negligence in the article, as a negligent crime it is stated that this crime is connected with the life and development of our society, as well as with the psychological and physical capabilities of a person, where not everything can depend on a person, but should be judged by them as an activity representing danger to other people. This crime carries a risk in the form of neglect of officials to the interests of citizens.

Key words: victimological aspects, imperfection of statistical accounting of crimes, official negligence.