

Ніколенко Р. О.,
асpirант кафедри кримінального права
Національного університету «Одесська юридична академія»

КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ПОЛІТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ПОВ’ЯЗАНОЇ З НАДАННЯМ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

PENAL POLICY OF PROFESSIONAL ACTIVITY ASSOCIATED WITH THE PROVISION OF PUBLIC SERVICES MAINTENANCE

У статті зроблено висновок, що сучасна кримінально-правова політика в галузі забезпечення професійної діяльності, пов’язаної з наданням публічних послуг, є відносно самостійним напрямом розвитку кримінально-правової політики України, під якою розуміється система стратегічних і тактичних заходів, що забезпечують належне розроблення, своєчасне запровадження й ефективну реалізацію норм кримінального права, спрямованих на охорону суспільних відносин, які здійснюються у сфері професійної діяльності, пов’язаної з наданням публічних послуг, та організацію справедливого поводження з правошкідниками.

Ключові слова: кримінальна політика, корупційні правопорушення, публічні послуги.

В статье сделан вывод о том, что современная уголовно-правовая политика в области обеспечения профессиональной деятельности, связанной с предоставлением публичных услуг, является относительно самостоятельным направлением развития уголовно-правовой политики Украины, под которым понимается система стратегических и тактических мер, обеспечивающих надлежащую разработку, своевременное внедрение и эффективную реализацию норм уголовного права, направленных на охрану общественных отношений, которые осуществляются в сфере профессиональной деятельности, связанной с предоставлением публичных услуг, и организацию справедливого обращения с правонарушителями.

Ключевые слова: уголовная политика, коррупционные правонарушения, публичные услуги.

The paper concludes that modern penal policy in the field of professional activities related to the provision of public services is relatively independent direction of penal policy of Ukraine, that includes the system of strategic and tactical measures to ensure proper development, timely introduction and effective implementation of criminal law prohibition aimed at protecting public relations undertaken in the field of professional activities related to the provision of public services and organization of fair treatment of offenders.

Key words: criminal policy, corruption, public services.

Під впливом розвитку новітніх процесів управління та корупційних практик у сучасному суспільстві виникла низка груп нових суспільно небезпечних діянь, до яких віднесено зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги.

Проблеми диференціації кримінальної відповідальності й індивідуалізації покарання за корупційні злочини є завжди актуальними. Кримінальне законодавство та теорія кримінального права різних країн намагаються знайти оптимальні відповіді на такі питання:

а) хто має бути суб’ектом кримінально-правових відносин і може нести відповідальність за корупційні злочини;

б) які межі кримінальної відповідальності будуть найбільш оптимальними й розумними для різних за своїм статусом осіб, які надають публічні послуги.

Нині в нашій державі відбуваються складні реформаційні процеси, поряд із якими питання вдосконалення й ефективності кримінального законодавства набуває особливого значення.

З огляду на численність вчинення латентних злочинів у службовій і професійній діяльності, пов’язаній із наданням публічних послуг, та на велику кількість змін і доповнень, що вносились до Кримінального кодексу України (далі – КК України) останнім часом, актуальним є дослідження організації кримінально-правової політики зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги.

Загальновизнано, що зловживання правом у сфері надання публічних послуг вважається невирішеною проблемою у світовому правовому просторі.

Ці зловживання впливають на економіку та політику, право та ідеологію не лише малорозвинених держав, а й світових лідерів. Нині і практики, і вчені погоджуються з думкою про те, що абсолютне викорінення зловживань у цій сфері, як і в службовій сфері, мабуть, неможливе.

Наразі головним завданням є локалізація цих протиправних явищ, зменшення їх обсягу та сфер існування.

Річ також у тім, що під впливом розвитку професійної діяльності, пов’язаної з наданням публічних послуг, низка раніше відомих злочинів суттєво трансформувались. Основні закономірності видозміни раніше відомої злочинності та виникнення нових видів суспільно небезпечних діянь, що відбуваються під впливом розвитку сучасних корупційних практик, виходять із того, що основною причиною таких трансформацій є можливість учинення їх із використанням якостей ресурсів суспільства, пов’язаних із наданням публічних послуг. Тобто трансформація попиту веде до розвитку нової системи сервісів у галузі державного управління.

На жаль, відбуваються також відповідні трансформації в сучасній злочинності. Так, до групи трансформованих злочинів належать традиційні злочини, які в сучасному інформаційному суспільстві можуть вчи-

нюватись у спосіб використання властивостей спеціального суб'єкта, та відносно нова група суспільно небезпечних діянь терористичної спрямованості, які здійснюються в спосіб використання професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг.

Особливо гостро це питання актуалізувалось у зв'язку з прийняттям низки антикорупційних законів, внесенням до КК України статті 3652 та науковими дискусіями щодо диференціації кримінальної відповідальності стосовно злочинів у службовій діяльності та професійній діяльності, пов'язаній із наданням публічних послуг.

У сфері протидії корупції існує низка міжнародних конвенцій, які внаслідок їх ратифікації є обов'язковими для України. До них належать Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією [1], Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією [2] та Додатковий протокол до неї [3], Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності [4] та Протоколи до неї, Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції [5] тощо. Зазначені міжнародні акти встановлюють стандарти засобів правового впливу на характеристики злочинів у службовій діяльності та професійній діяльності, пов'язаній із наданням публічних послуг, і суттєво вплинули на модернізацію законодавства України в цій сфері.

Отже, зміни в сучасній кримінальній політиці України щодо протидії антисуспільній діяльності, пов'язаній із наданням публічних послуг, внесені до Розділу XVII Особливої частини КК України, зумовлені ратифікацією Україною Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції (підписана від імені України 11 грудня 2003 р. в м. Меріда (Мексиканські Сполучені Штати)), Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією (підписана від імені України 27 січня 1999 р. в м. Страсбурзі) та Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (підписаний від імені України 15 травня 2003 р. в м. Страсбурзі), а також іншими міжнародними зобов'язаннями України в галузі забезпечення верховенства права й безпеки на Європейському континенті.

Службові злочини загалом і їх окремі склади вивчали радянські (В.Ф. Кириченко, М.Д. Лисов, Б.В. Здравомислов, А.В. Галахова, А.К. Квіцінія, А.Н. Трайнін та інші) та сучасні (П.П. Андрушко, А.А. Стрижевська, М.І. Мельник, М.І. Хавронюк, О.Ф. Бантишев, Д.Г. Михайленко та інші) вчені, однак жодну з їхніх праць не присвячено зловживанню повноваженнями особами, які надають публічні послуги. Існують дисертаційні дослідження, у яких розглядались питання кримінальної відповідальності за зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги [6; 7], проте проблеми кримінальної політики в цій галузі вони не вирішують.

На сьогодні відповідальність за злочинні посягання службових осіб та осіб, які здійснюють професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг, передбачена різними розділами Особливої частини

КК України. Залежно від конструкції суб'єктного складу злочинів, які можуть бути скосні службовими особами, а також особами, які здійснюють професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг, можна виділити загальні та спеціальні злочини у сфері службової діяльності й професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг.

З позиції об'єктивної сторони складу злочину діяння, яке полягає у використанні особою своїх повноважень, наданих у зв'язку зі здійсненням професійної діяльності (в адміністративній, соціальній сферах, у сфері з надання правової допомоги, у житлово-комунальній, інформаційній, медичній сферах, у сфері оздоровлення й відпочинку, в освітній, транспортній та інших сферах), є публічною послугою, тобто публічно-владною діяльністю суб'єкта управління, що пов'язана з виконанням його повноважень та спрямована на забезпечення умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної чи юридичної особи та здійснювана за її заявою.

Водночас таке визначення публічної послуги є досить аморфним поняттям, зміна змісту якого залежить від характеристик розвитку інституційних складників системи державного управління, централізаційних чи децентралізаційних процесів, економічного й політичного стану держави, розвитку системи паралельних послуг у сфері громадянського суспільства та економіки.

Аморфність поняття не дає змогу чітко визначити нині пріоритети й перспективи розвитку кримінальної політики в цій сфері, обмежує предметні складники останньої. П.Л. Фріс визначає предметні основи кримінально-правової політики таким чином:

- основні принципи;
- питання криміналізації та декриміналізації;
- характер караності та умови звільнення від відповідальності;
- визначення альтернативних щодо покарання кримінально-правових заходів впливу;
- тлумачення законодавства;
- вплив на ефективність норм кримінального права;
- визначення шляхів ефективності кримінально-правової політики;
- підвищення рівня правосвідомості [8, с. 37–38].

Принципи права та правозастосовної діяльності у сфері криміналізації та декриміналізації публічних послуг є концептами й керівними ідеями, спрямованими на досягнення специфічними заходами кримінально-правового впливу й поводження з правоопорушниками подальших цілей у представників системи державних сервісів. Доцільність і законність, невідворотність кримінальної відповідальності, економія кримінальної репресії, соціальна справедливість, захист основних прав і свобод як загальні принципи кримінальної політики вимагають певних обмежень системи та правил реалізації публічних послуг.

До таких правил реалізації можуть бути віднесені:

- виховання розуміння сучасних соціально-правових проблем держави та світу, усвідомлення їх

важливості, актуальності й універсальності (зв'язку локальних із регіональними та глобальними);

– відродження кращих традицій українського народу й світової спільноти в діяльності щодо відправлення державних сервісів;

– формування розуміння необхідності подолання правового нігілізму та аномії;

– розвиток особистої відповідальності за стан законності й правопорядку на місцевому, регіональному, національному та глобальному рівнях;

– розвиток умінь приймати відповідальні рішення щодо проблем надання державних сервісів;

– оволодіння нормами етики та психології публічної діяльності, медіації й посередництва.

Ця мета досягається поетапно шляхом вирішення освітніх і виховних завдань та вдосконалення практичної діяльності. Зрозуміло, що норми КК України відіграють у такий спосіб лише додаткову роль, проте саме вони в межах сучасної моделі формування, реалізації й відтворення публічних послуг є гарантами зниження бюрократизму та патерналізму в державній діяльності.

Характер караності діяння в такому разі формує окремий пласт суспільних відносин у кримінально-політичному сенсі. Річ у тім, що суттєві обмеження, пов'язані з додатковими заборонами застосування окремих норм КК України (звільнення від відповідальності й покарання, привілеї та імунітети), призводять до звуження можливостей справедливого поводження з правопорушниками, порушують права й свободи громадян. Вважаємо, що реалізація кримінальної політики в такий спосіб не веде до поліпшення соціальної напруги в країні. Справді, протидія корупційним правопорушенням повинна мати системний характер. Однак стратегія, за якою представники державного управління суттєво обмежуються в їх праві бути покараними (В.О. Туляков), веде до тінізації відносин та зростання позаінституційних послуг і кримінальних практик. Більше того, вона не враховує проблеми організації справедливого поводження з правопорушниками, застосування інших, ніж покарання, заходів кримінально-правового впливу.

Із цього постає неможливість тлумачення й чіткого розуміння судової практики, а отже – безкарність і латентність, неможливість зниження рівня латентності, масова фрустрація та формування прошарку злочинів ненависті щодо представників державної служби та інших осіб, які надають державні послуги.

Вважаємо, що для нейтралізації таких факторів необхідне послідовне вирішення питання оптимального співвідношення кари та інших заходів примусу під час поводження з корупційними правопорушниками, формування нової, зокрема демократичної, кримінально-правової політики та політики, спрямованої на розвиток системи адміністративних послуг [9].

Таким чином, кримінально-правова політика в галузі забезпечення професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, є відносно самостійним напрямом розвитку кримінально-правової політики України, під яким розуміється система стратегічних і тактичних заходів, що забезпечують належне розроблення, своєчасне запровадження й ефективну реалізацію норм кримінального права, спрямованих на охорону від небезпечних посягань суспільних відносин, які здійснюються у сфері професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, та організацію справедливого поводження з правопорушниками.

Об'єктом кримінально-правової політики у сфері забезпечення професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, має визнаватись система заходів, спрямованих на розроблення та запровадження кримінально-правових засобів протидії порушенням права на отримання освіти в Україні та поводження з правопорушниками. Саме кримінально-політична сфера сучасної пенальній науки, яка відіграє важливу роль у правовому забезпеченні діяльності держави з охорони прав та інтересів громадян, інтересів суспільства й держави, повинна стати орієнтиром для подальших розвідок у питанні характеристик сучасної протидії зловживанню повноваженнями особами, які надають публічні послуги.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_102.
2. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) від 27 січня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_101.
3. Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS 191) від 15 травня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_172.
4. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності від 12 грудня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_789.
5. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про корупції від 11 грудня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.
6. Рябенко М.В. Кримінально-правова охорона професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 / М.В. Рябенко. – К., 2016. – 20 с.
7. Шиндель Ю.І. Кримінально-правова характеристика зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 / Ю.І. Шиндель. – Х., 2014. – 19 с.
8. Фріс П.Л. Кримінально-правова політика України : дис. ... докт. юрид. наук / П.Л. Фріс ; Прикарпатський юрид. ін-т внутр. справ. – Івано-Франківськ, 2005. – 381 с.
9. Ківалов С.В. Адміністративні послуги: поняття, види, процедурне регулювання : [монографія] / С.В. Ківалов, К.А. Фуглевич. – О. : Фенікс, 2015. – 233 с.