

*Рекомендовано к опубликованию
Редакционно-издательским советом ВНИИ МВД России*

Рецензенты:

А. Е. Трофимов, кандидат юридических наук
(ОРБ № 1 МВД России);

С. В. Борисов, кандидат юридических наук
(Московский университет МВД России)

Ю. Ю. Тищенко

ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ РАЗВИТИЯ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ХАЛАТНОСТЬ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Тищенко Ю.Ю. Историко-теоретический аспект развития уголовной ответственности за халатность: Учебное пособие. – М.: ВНИИ МВД России, 2009. – 56 с.

Рассмотрен историко-теоретический аспект развития уголовной ответственности за халатность, проведен сравнительно-правовой анализ норм, предусматривающих уголовную ответственность за этот вид преступления в зарубежных странах, а также раскрыта социальная обусловленность уголовной ответственности за халатность.

Для студентов, аспирантов и преподавателей средних и высших юридических учебных заведений, а также всех, кто интересуется проблемами уголовного права.

УДК 343.35

© Государственное учреждение
«Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России», 2009

МОСКВА 2009

ВВЕДЕНИЕ

В интересах обеспечения нормальной работы органов государственной власти, государственной службы и службы в органах местного самоуправления на каждое должностное лицо законами и подзаконными актами возлагается исполнение служебных обязанностей. В данном случае государство вправе рассчитывать, что те действия, которые входят в компетенцию соответствующих должностных лиц, будут произведены в интересах общества и государства. Неисполнение этих действий или небрежное, недобросовестное, ненадлежащее их исполнение представляет опасность для нормальной деятельности органов государственной власти, государственной службы и службы в органах местного самоуправления.

В условиях осуществления задач по коренному оздоровлению экономики и общества в целом особую актуальность приобретает вопрос о решительной борьбе с недобросовестным отношением к служебным обязанностям. В преодолении этого негативного явления, характеризующегося большой распространенностью и наносящего государству крупный ущерб, наряду с экономическими, дисциплинарными, административными мерами воздействия значительную роль выполняют и уголовно-правовые средства.

В УК РФ о недобросовестном отношении к выполнению служебных обязанностей прямо говорится в ст. 293, предусматривающей ответственность за халатность, которая является одним из видов должностного преступления.

Уголовно-правовая борьба с должностными преступлениями всегда была и остается актуальной. Халатность в этом плане не исключение – данное преступное явление в первую очередь связано с так называемым человеческим фактором (недосмотрел, проглядел, не проконтролировал, не предвидел, хотя мог и должен был увидеть, предвидеть и предусмотреть).

Актуальность проблемы борьбы с халатностью обусловлена не только неблагоприятными тенденциями ее динамики и непосред-

венно ущербом, причиняемым жизни, здоровью, имуществу людей, но и тем, что указанное преступление принадлежит к числу наиболее острых и опасных форм проявления социальной безответственности, недисциплинированности, небрежности, безразличия преступников к обществу и его благам.

Мы полагаем, что в современный период аппарат государственной власти выступает важной интеллектуальной и организующей силой общества, а поэтому он должен быть юридически оформлен, профессионально подготовлен и социально-экономически обеспечен. Вместе с тем в ежегодном послании главы государства Федеральному Собранию было отмечено, что «российская бюрократия оказалась плохо подготовлена к выработке и реализации решений, адекватных современным потребностям страны; и наоборот – она неплохо приспособилась извлекать так называемую ренту из своего положения»¹.

На заседании Совета по борьбе с коррупцией в 2004 г. Президент России В.В. Путин в своих выступлениях неоднократно подчеркивал: «...корни халатности находятся в самих изъянах устройства экономической жизни государства, "подпитываются" некачественным законодательством и распространяются при отсутствии эффективного контроля над деятельностью должностных лиц, органов государственной и муниципальной власти»².

На наш взгляд, немаловажная роль в преодолении указанных негативных тенденций отводится уголовному закону. Мы считаем, что уголовно-правовые средства способны содействовать достижению одной из главных целей современной государственной политики – созданию такого аппарата государственной власти, который наилучшим образом обеспечит решение трудностей, порождаемых данной исторической обстановкой.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2004 года // Российская газета. 2004. 26 мая.

² Из выступления В.В. Путина 12 января 2004 г. на первом заседании Совета по борьбе с коррупцией при Президенте РФ. См. также: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2002 года // Российская газета. 2002. 19 апр.; Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2003 года // Российская газета. 2003. 17 мая; и др.

1. РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОГО УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ХАЛАТНОСТЬ

Задача государства состоит в том, чтобы обеспечить охрану общественного строя, его политической и экономической системы, прав и законных интересов граждан, гарантировать правопорядок. Одним из средств, с помощью которых государство обеспечивает нормальную деятельность своего аппарата, является установление ответственности за преступления против государственной власти. Неисполнение или ненадлежащее исполнение должностным лицом своих функций приводит к срыву деятельности государственных органов, неуверенности как граждан, так и других должностных лиц в возможности нормальной работы, отрицательно сказывается на работе как отдельного государственного органа, так и всего государственного аппарата.

Преступления, совершаемые должностными лицами, затрудняют реализацию политики государства, направленную на демократизацию общества, на исполнение уголовного закона, препятствуют эффективному принятию управленческих решений. Такая деятельность подрывает доверие к политике, проводимой государством, делает порой невозможной ее реализацию, а также затрудняет надлежащее восприятие работы органов государственной власти. Поэтому уголовно-правовое обеспечение деятельности должностных лиц абсолютно необходимо для успешного выполнения государством своих функций.

Без сомнения, чтобы организовать действенную борьбу с преступлениями против интересов государственной власти, необходимо постоянно совершенствовать законодательство в этой области, поскольку в обществе, в сознании, в науке постоянно происходят изменения. Для того, чтобы повышать эффективность правоприменительной деятельности, необходимо использовать мировой и собственный исторический опыт.

Государство осуществляло свои функции через деятельность должностных лиц и пыталось обезопасить себя от всякого рода ненадлежащего исполнения установленных обязанностей.

В самом начале это были требования «о справедливом суде». Еще в Новгородской Судной грамоте – важном памятнике древнерусского права XV в. – в ст. 4 а, о суде и о пошлинах, собирающихся с лиц, совершающих вооруженные нападения на чужие владения и грабежи, содержится обязанность «судить справедливо и в соответствии с законом»¹.

Статья 3 Псковской Судной грамоты запрещает использовать суд в личных интересах судьи: «А судом не мстите ни на кого ж, а судом не обчитись»². Исследователи считают, что на этом положении основывается тезис «а судом не мстите, не дружите никому» Судебника 1497 г.

Таким образом, мы полагаем, что первые категории должностных лиц и их обязанность надлежащим образом исполнять свои функции были установлены на Руси уже в период феодальной раздробленности. С нашей точки зрения, данное положение нельзя назвать составом преступления в современном понимании этого слова. Однако, исходя из уровня развития того периода, уже сам факт того, что эта обязанность была установлена в законе, свидетельствует о том, какое значение придавало государство деятельности чиновников.

Первым кодексом Русского централизованного государства был Судебник 1497 г. Он предписывал «судить боярам и окольниковим. А частных вознаграждений (взятки) боярам, и окольниковим, и дьякам от суда и от содействия (в разрешении дела) не брать»³.

При этом четко выделялись три категории лиц:

1. Боярин. Термин «боярин» определял высшего сановника, близкого к князю. В обиходном смысле под этим термином подразумевался землевладелец.

2. Окольниковий – это высший после боярина чин в государственном управлении, в данном случае – великокняжеский судья.

¹ Новгородская Судная грамота // Памятники русского права / Под ред. В.М. Черепнина. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1955. Т. 1. С. 107.

² Псковская Судная грамота // Там же. Т. 2. С. 286.

³ Судебник 1497 года // Там же. Т. 3. Ст. 1. С. 357.

3. Дьяк. Эта категория приобретает значение со второй половины XV в. В большинстве это были разряды служилых людей – видимо, первые категории должностных лиц.

В Судебнике отсутствует конкретная санкция за совершение должностного преступления. Законодатель ограничивается тем, что ст. 19 устанавливает порядок отмены неправильного решения суда. Судебник не различает неправосудие и судебную ошибку, в силу этого не устанавливает ответственность за вынесение неправильного приговора, «если боярин обвинит кого-либо (в деле о холопстве) не по суду и даст с дьяком на него не правую грамоту (обвинительный приговор суда), то такая грамота не признается имеющей силы»⁴. Таким образом, сторонам гарантирована отмена неправосудного решения. Истец при этом имеет право на повторное рассмотрение дела: «а взятое (на основании грамоты) – вернуть назад, а боярин и дьяк за это ответственности не несут»⁵.

В тех условиях это решение представляется нам обоснованным, так как закон поднимал авторитет суда и боролся за укрепление власти.

Судебник 1497 г. впервые выделяет категории лиц, которые подлежат ответственности за упущения по службе. Таким образом, должностные преступления берут начало в работе суда. Именно деятельность этого института стала раньше всех регулироваться нормами права. Сначала власть устанавливала нормы, запрещающие корыстные деяния (взятку). И только впоследствии, с развитием государства, нормы права стали предусматривать ответственность не только за умышленные деяния.

Следующим русским кодексом стал Судебник 1550 г. Этот законодательный акт содержал положение о неумышленном деянии: «а который, боярин, или дворецкий, или казначей, или дьяк просудится, а обвинит кого не по суду без хитрости, или список подпишет и правую грамоту даст, а обыщется то в правду, и боярину, и окольникову и дворецкому и казначею, и дьяку в том пени нет, а истцом суд с головы, а взятое отдать назад»⁶. Законодатель подчеркивает, что речь идет о бесхитростном, добросовестном заблуждении судьи. В тот период законодатель еще не определяет, произошло это в силу

объективных факторов (например, ложь обвиняемого) или субъективных (например, недостаточная компетенция судьи). Судебник 1550 г. не ограничивается определением порядка отмены судебного решения. Он устанавливает персональную ответственность должностных лиц за совершение действий, которые дезорганизуют работу государственного аппарата. При этом устанавливается ответственность двух видов:

а) имущественная – возврат суммы иска в однократном размере и возмещение в трехкратном размере понесенных судебных издержек;

б) уголовная – вопрос о «пене», т.е. уголовном наказании высших должностных лиц решался исключительно главой государства.

Следующий нормативный правовой акт издается через сто лет. Им является Соборное Уложение 1649 г. Глава 10 его имеет название «О суде» и содержит состав «неправосудие». Мы считаем, что в этом документе уже есть более совершенная система составов преступлений. Кроме общего порядка деятельности должностных лиц, на который указывается в ст. 24: «А который судья не учнет ездить в приказ своим упрямством, не хотя в том приказе быть, кроме отеческих дел, и не для болезни, и не для иного, какого нужного недосуга и его вину учинить наказание, что Государь укажет, и велеть ему у Государева дела, и всякие судные дела вершить безволокитно, чтобы за судьей и за всяким приказным человеком ни в котором приказе, ни каким людям лишней волокиты не было»⁷, – Уложение уже содержит в себе состав неправосудия. Кроме конкретных случаев неправосудия: «а будет который боярин, или окольниковый, или Думной человек, или Дьяк, или какой судья, истца или ответчика посулом, или по дружбе, или по недружбе про то допрямо: и на тех судьях взяти истцов иск втрое»⁸. На наш взгляд, Уложение уже содержит общий запрет. Наряду с неправосудием умышленным Соборное Уложение также говорит о неправосудии неумышленном (без хитрости): «А будет, который Боярин или Окольниковый, или Думной человек, или Дьяк, или кто ни буди судья, просудится и обвинит кого не по суду без хитрости, и сыщется про то допряма, что он учинил без хитрости: и ему за то, что Государь укажет, а дело вершить всем Боярам»⁹.

⁴ Судебник 1497 года // Памятники русского права / Под ред. В.Н. Черепнина. М.: Издательство юридической литературы, 1955. Т. 3. С. 361.

⁵ Там же. Т. 3. С. 362.

⁶ Судебник 1550 года. Ст. 2 // Там же. Т. 4. С. 233.

⁷ Соборное Уложение 1649 года. Ст. 24 // Памятники русского права / Под ред. В.Н. Черепнина. М.: Издательство юридической литературы, 1955. Т. 6. С. 79.

⁸ Там же. Ст. 5. С. 77.

⁹ Там же. Ст. 24. С. 78.

Соборное Уложение 1649 г. долго продолжало оставаться основной правовой системой России, хотя и дополнялось в XVII и XVIII вв., однако основа осталась такой же.

Систематизация российского законодательства, проведенная при Николае I, в области уголовного права пошла дальше, чем в других отраслях права, и завершилась изданием Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г.

Ответственность за халатность содержится здесь в ст. 441 гл. X «О медлительности, нерадении и несоблюдении установленного порядка в отправлении должности»: «за медлительность и нерадение в отправлении должности делаются виновным по усмотрению начальства замечания или выговоры, более или менее строгие»¹⁰. Необходимо обратить внимание на то, что за преступления и проступки по службе устанавливались типично дисциплинарные взыскания. Этому посвящена гл. 2 «О наказаниях» отделения 3 «Особые наказания за преступления и проступки по службе». Статья 67 предусматривает следующие виды наказаний: исключение из службы, отрешение от должности, вычет из времени службы, удаление от должности, перемещение с высшей должности на низшую; выговор, более или менее строгий, с внесением его в послужной список; вычет из жалования, выговор, более или менее строгий, без внесения в послужной список; замечание, более или менее строгое¹¹.

Под нерадением в ст. 441 понимались упущения или ошибки, происходящие от недостатка внимания, от небрежности должностного лица при исполнении обязанностей службы. Причем нерадение не предполагало какого-то ряда упущений и постоянного невнимания к своим обязанностям. Достаточно было однократного нарушения служебной дисциплины. Вместе с тем излишние и неуместные действия, не нарушавшие служебных обязанностей должностного лица, не считались нерадением и не могли повлечь взыскания по ст. 441¹².

По нашему мнению, с субъективной стороны данное преступление характеризовалось небрежностью и самонадеянностью, но если какая-либо ошибка в делах или иного рода ущерб произошли в ре-

зультате несчастного случая или были вызваны переутомлением виновного, то они не влекли ответственности по данной статье.

С точки зрения Сената, важность служебного нерадения обуславливалась главным образом свойством тех служебных действий, в которых выразилось нерадение, и не зависела исключительно от его последствий. Поэтому в разъяснениях Сената не было даже примерного перечня тех важных со стороны чиновника упущений, когда ответственность наступала не по ст. 441, а по ст. 442. Не менее трудно провести разграничение между нерадением и бездействием власти. На основании сенатских решений по отдельным делам можно прийти к выводу, что ст. 442 должна была применяться в тех случаях, когда халатность должностного лица приводила к человеческим жертвам, незаконному аресту и другим тяжким последствиям. Как следует из текста комментируемой статьи, с объективной стороны бездействие власти состояло не вообще в невыполнении или ненадлежащем выполнении каких-либо служебных обязанностей, а только одной из них, а именно обязанности пресекать злоупотребления и беспорядки, производимые другими должностными лицами. Мы полагаем, что в этом смысле бездействие власти ближе не к халатности, а к злоупотреблению властью, поскольку бездействие власти было наказуемо лишь в том случае, когда оно приводило к злоупотреблениям, беспорядкам, причинению имущественного или иного ущерба. При этом от размеров причиненного ущерба зависело наказание, но ни в законе, ни в разъяснениях Сената не определялись размеры ущерба, имевшие квалифицирующее значение.

Противозаконность бездействия, по мнению Сената, имела место не только тогда, когда должностное лицо «не сделало того, что было прямо предписано ему законом или законным постановлением или распоряжением его начальства, но и в случаях неисполнения им всех тех мер, необходимость принятия которых, не противореча закону или законным распоряжениям начальства, вытекала из самого свойства служебных обязанностей должностного лица или из возложенного на него поручения по службе»¹³. Однако в том же решении Сенат отмечал, что привлечение к ответственности по этой статье возможно только в случае нарушения служащими круга своих должностных обязанностей, которые возлагались на них Уставом о службе.

¹⁰ Уложение о наказаниях уголовных и исправительных // Российское законодательство X-XX веков / Под ред. Е.И. Индова. М., 1987. Т. 5. Законодательство расцвета абсолютизма. С. 288.

¹¹ См.: Там же. Т. 5. С. 209.

¹² См.: УКДС. 1887. № 15 // Там же. Т. 5. С. 288.

¹³ Уложение о наказаниях уголовных и исправительных // Российское законодательство X-XX веков / Под ред. Е.И. Индова. М.: Юрид. лит.-ра, 1987. Т. 5. С. 288.

Мы полагаем, что субъективная сторона бездействия власти, как и превышение власти, характеризуется смешанной виной. У виновного может отсутствовать умысел в отношении неблагоприятных последствий, которые стали или могли стать следствием его бездействия. Само же бездействие, в отличие от превышения власти, толковалось как умышленное преступление. Умышленному бездействию власти противопоставлялось неосторожное и невнимательное отношение к своим обязанностям. Сенат разъяснил, что существенным признаком, отличающим бездействие власти от нерадения и небрежности по службе, наказываемых по ст. 441 – 442 Уложения, является «непринятие или неупотребление всех тех указанных в законе мер или средств, которые могли и должны были быть им приняты или употреблены в надлежащее время и при известных обстоятельствах»¹⁴, при условии, что «бездействие обвиняемого не объясняется, по обстоятельствам дела, исключительно проявленной им при этом небрежностью, нераспорядительностью и ненаходчивостью»¹⁵. Когда преступления или иные злоупотребления, которым способствовало бездействие власти, не влекли уголовного наказания, ответственность могла наступать по ст. 15 Уложения – за попустительство.

Уложение претерпело две крупных редакции. Первая из них, редакция 1866 г., была осуществлена в связи с проведением в стране крестьянской реформы, реформы полиции, судебной реформы и некоторыми изменениями карательной политики. Вторая крупная редакция Уложения относилась к 1885 г. В ней, все в той же гл. X, ст. 410 устанавливала ответственность «за медлительность и нерадение в отправлении должности»: виновным делаются по усмотрению начальства замечания или выговоры, более или менее строгие. Если же чиновник в течение одного года подвергается за медлительность и нерадение многократным замечаниям или трем строгим выговорам и потом в том же году снова окажется виновным в упущении, то он, смотря по обстоятельствам, подвергается: выговору с внесением в послужной список; вычету от трех месяцев до одного года из времени службы; перемещению с высшей должности на низшую должность.

Промедление в донесении начальству о полученных должностным лицом сведениях, если это промедление не имело каких-либо

крупных последствий, могло повлечь за собой взыскание только за медлительность и нерадение по службе (ст. 410 – 411). Кроме того, явным нерадением к исполнению своих служебных обязанностей является представление суду неполного доклада дела, в особенности по обстоятельствам, имеющим влияние на дальнейшее направление дела, если указанная неполнота есть следствие недостаточного изучения дела.

Статья 411 устанавливает, видимо, квалифицированный вид нерадения. В случаях важных со стороны чиновника упущений, когда от его нерадения и медлительности в отправлении должности произошли видимые беспорядки или запущения в делах, он может быть немедленно предан суду, который вправе приговорить к выговору с внесением в послужной список, вычету из времени службы от трех месяцев до одного года, удалению от должности.

На наш взгляд, квалифицированными признаками являются наступившие последствия, а важность служебного нерадения. Она обуславливается свойствами тех служебных действий и упущений, в которых это нерадение выразилось, а не в указанных последствиях. Иначе пришлось бы признать не сопровождающееся последствиями «важное» нерадение ненаказуемым. Это невозможно, поскольку ст. 410 того же Уложения предусматривает ответственность за простое нерадение, не осложненное признаком важности. Мы считаем, что с данной точкой зрения нельзя не согласиться, поскольку «важность» нерадения и определяется перечисленными в ст. 411 последствиями, иначе должностное лицо несет ответственность по ст. 410.

На основании ст. 445 Уложения неумышленная вина должностного лица не является случаем и не освобождает виновного от ответственности, если допущенные им нарушения служебного долга вызваны его небрежностью или неосмотрительностью. Статья 411 применяется, если судом установлено, что упущения произошли вследствие небрежности и нерадения, в нарушение лежавших на нем по закону «существующих и вполне очевидных обязанностей»¹⁶. При этом в конкурсном производстве за допущение по небрежности беспорядков подлежат ответственности не только председатель, но и члены конкурсного управления.

¹⁴ УКДС. 1882. № 12 // Российское законодательство X-XX веков / Под ред. Е.И. Индова. М.: Юрид. лит.-ра, 1987. Т. 5. С. 289.

¹⁵ УКДС. 1888. № 35 // Там же. Т. 5. С. 298.

¹⁶ Уложение о наказаниях. 1914 г. / Сост. В.В. Волков. М., 1916. С. 354.

Статья 339 Уложения о наказаниях¹⁷ противозаконным бездействием власти признает неупотребление чиновником или иным должностным лицом в надлежащее время всех указанных или дозволенных законом средств, которыми он имел возможность предупредить или остановить какое-либо злоупотребление или беспорядок, и через это предохранить государство от ущерба и вреда. В Уложении отсутствует указание на причину неисполнения обязанности. Из буквального смысла ст. 339 следует, что преступление может быть совершено только лицом, состоящим на государственной или общественной службе. Выражается это деяние в том, что должностное лицо нарушает общие обязанности служащих лиц, указанных в ст. 712 – 715 третьего тома Устава о службе. «Должностные полномочия обязаны быть предоставлены законом или распоряжением начальства, власти. Выражается через непринятие или неупотребление всех тех указанных в законе или дозволенных законом мер и средств, которые должны были быть им приняты или употреблены в надлежащее время и при известных обстоятельствах в пределах данной ему власти и по кругу должностных его обязанностей и значению порученного ему дела для предотвращения ущерба и вреда, которые от непринятия этих мер и неупотребления этих средств последовали для государства, общества и вверенной ему по службе части»¹⁸. В ст. 339 субъектом преступления является: чиновник, иное должностное лицо. Но в то же время ст. 410 Уложения говорит только о чиновнике. При этом чиновником признается лицо, «призванное на основании назначения его государством, в качестве органа государственной власти к осуществлению государственных целей»¹⁹.

По нашему мнению, решение вопроса, в каком порядке обвиняемый будет привлечен к ответственности, зависело от того, составляло ли его деяние преступление по службе, а не от того, находился ли он на государственной или общественной службе. Нам представляется, что в этом коренное отличие ранее действовавшего уголовного права от нынешнего.

На основании Уложения о наказаниях²⁰ служащие по найму привлекались к ответственности при условии существования той прави-

¹⁷ Уложение о наказаниях уголовных и исправительных // Российское законодательство X-XX веков / Под ред. Е.И. Индова. М.: Юрид. лит., 1987. Т. 5. С. 357.

¹⁸ Уложение о наказаниях. 1914 г. // Сост. В.В. Волков. М., 1916. С. 342.

¹⁹ Учебник уголовного права. 1905. Часть особенная. Франц Фон-Лист. С. 304.

²⁰ Уложение о наказаниях уголовных и исправительных // Там же. Т. 5. С. 359.

тельствственной должности, в пределах занятий по которой совершено противозаконное деяние.

Присяжные заседатели, нарушающие обязанности, связанные с осуществлением своих полномочий, привлекались к ответственности независимо от того, принимали ли они присягу, входили ли в состав присутствия или нет. Нотариус, присвоивший деньги, предназначенные для внесения пошлины, привлекался к ответственности в должностном порядке даже в том случае, когда данное действие не входило в круг его обязанностей, так как оно нарушало доверие, оказываемое нотариусу.

Члены Государственной Думы подлежат ответственности за все деяния, совершенные при исполнении обязанностей, а не только за те, которые по закону считаются служебными преступлениями.

Лесные сторожа общественных лесов, в отличие от сторожей частных лесов, вне зависимости от того, исполняют ли они обязанности по выбору или найму, подлежат ответственности в служебном порядке. Офицеры добровольного флота привлекаются к ответственности как должностные лица, поскольку добровольный флот является правительственным установлением.

Подводя итог анализу субъекта должностного преступления, хотелось бы отметить, что существенным признаком должностного или общего характера преступного деяния должно быть само свойство деяния, свойство нарушенных виновным интересов, причем для признания в деянии наличия преступления по службе необходимо, чтобы деяние составляло нарушение тех обязанностей, которые возложены на виновного службой, и чтобы обязанности эти носили публичный характер, состояли в охранении законов и общественного порядка.

22 марта 1903 г. был утвержден проект нового Уголовного Уложения²¹. В нем ответственность за должностные преступления была предусмотрена в гл. XXXVII, которая именовалась «О преступных деяниях по службе государственной и общественной». Уложение получило очень хорошие отклики, было признано современным. Однако в действие были введены лишь отдельные статьи и главы: «О бунте против верховной власти и о преступных деяниях против священной особы императора и членов императорского дома», «О госу-

²¹ См.: Маргулис М.С. Уголовное Уложение 22 марта 1903 г. СПб., 1904. С. 298.

дарственной измене» и некоторые другие. В остальном же продолжало действовать Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. с изменениями и дополнениями 1885 г. К должностным преступлениям относились деяния двоякого рода: одни заключались в несовершении должностным лицом таких действий, которые оно было обязано совершить; другие представляли собой нарушения правил службы активными действиями. Таким образом, новое Уложение уже не говорит о бездействии власти и о медлительности и нерадении как о различных составах. В нем содержится упоминание только о бездействии власти, и оно в свою очередь делится на умышленное и неосторожное. Статья 639 говорит о том, что «служащий, обязанный законом или возложенным на него поручением или свойством службы предупреждать и пресекать вред, угрожающий порядку управления или казенному, общественному или частному интересу, виновный в непринятии, вопреки своей служебной обязанности, мер или в неучинении действий, которыми такой вред мог быть предупрежден или пресечен, за сие бездействие власти, если оно учинено по небрежности и от него последовал важный вред для порядка управления или для казенного, общественного или частного интереса, наказывается арестом».

Кроме ст. 639 были введены в действие: ст. 643 – устанавливала ответственность за непринятие действий, направленных на предупреждение и пресечение преступлений; ст. 644 – недонесение начальству о совершении тяжкого преступления; ст. 645 – непринятие мер к задержанию преступника. На наш взгляд, все эти статьи только повторяют в деталях общие положения. И ученые того времени выдвигали тезис о необходимости их устранения либо существенного сокращения²².

Новеллой Уложения 1903 г. является попытка в гл. 37 законодательно определить понятие субъекта преступления. Новое Уложение постоянно употребляет в гл. 37 слово «служащих» и дает ему в ст. 636 такое определение: «Служащим почитается всякое лицо, исполняющее обязанности или исполняющее временное поручение по службе государственной или общественной, в качестве должностно-

²² См.: Познышев С.В. Русское уголовное право. Особенная часть. Сравнительный очерк важнейших отделов особенной части старого и нового уложений. М., 1909. С. 478.

го лица или полицейского или иного стража или служителя, или лица сельского или мещанского управления»²³.

Это первое законодательное определение, которое сразу же подверглось критике. «Определять служащего как должностное лицо, значит вводить в определение под другим названием то же понятие. Неуместно говорить о полицейском страже отдельно от должностного лица, поскольку, несмотря на то, что их положение в служебной иерархии невысоко, они являются должностными лицами»²⁴.

Несмотря на то, что Уголовное Уложение 1903 г. «много современнее и более соответствует условиям народной жизни»²⁵, в части, касающейся должностных преступлений, оно в основном не вступило в действие и государство до этой поры продолжало жить по старым законам. Уложение 1903 г. как бы уточнило Уложение 1885 г. конкретными составами преступлений.

В первое время советское уголовное право существовало в форме декретов, а также обращений к населению, издававшихся Советом Народных Комиссаров.

С самого начала революции советское уголовное законодательство уделяло серьезное внимание борьбе с должностными преступлениями.

Так, 9 ноября 1917 г. вышло обращение Народного Комиссариата по Министерству почт и телеграфов «О борьбе с саботажем высших почтово-телеграфных чиновников»²⁶. В нем говорилось о срыве или торможении нормального течения работ высшими чиновниками вследствие легкомысленного или злостного преступного отношения к интересам народа.

Впервые четко упомянула о должностных преступлениях ст. 8 Декрета СНК от 24 ноября 1917 г. «О суде»²⁷, которая отнесла к компетенции рабочих и крестьянских трибуналов дела об опасных преступлениях, в их числе – дела о злоупотреблении и саботаже чиновников.

²³ Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. Т. 5. С. 474.

²⁴ Познышев С.В. Указ. соч. С. 457.

²⁵ Маргулис М.С. Объяснительная записка редакторов проекта Уголовного Уложения // Уголовное Уложение 22 марта 1903 г. СПб., 1904. С. 298.

²⁶ См.: СУ РСФСР. 1917. № 3. Ст. 150.

²⁷ См.: СУ РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50.

Очень важным для определения понятия должностного лица стал Декрет СНК от 8 мая 1918 г. «О взяточничестве»²⁸. Он определял понятие должностного лица как человека, состоящего на государственной или общественной службе в РСФСР, а именно: «должностные лица советского правительства, члены фабрично-заводских комитетов, домовых комитетов, правлений профессиональных союзов и тому подобных учреждений и организаций или служащие в них.

Декрет ВЦИК от 15 февраля 1918 г. предусматривал ответственность членов сельских Советов «за неподчинение, неаккуратное проведение в жизнь постановлений Советской власти, за бездействие и превышение власти, за грубое обращение с населением»²⁹. На этом этапе еще не указывается, совершено бездействие власти умышленно или по неосторожности, поскольку в то время акцент делался не на форму вины, а на наступившие последствия.

Таким образом, в первые месяцы советской власти был издан ряд актов, направленных на борьбу с должностными преступлениями, а также на устранение условий, которые способствовали их совершению. В этих актах не было еще точного и исчерпывающего перечня признаков отдельных преступлений, не во всех случаях определялось наказание за их совершение, однако уже сами акты свидетельствовали о том, что этому вопросу уделяется большое внимание. Уже в 1918 г. уголовное законодательство содержало в общей форме понятие должностных преступлений, а позднее оно, естественно, подвергается дальнейшему уточнению.

Большое значение имело Положение о Революционных Военных Трибуналах³⁰, принятое ВЦИК 20 ноября 1919 г., в котором были даны некоторые общие признаки должностных преступлений, совершаемых военнослужащими. Положение содержало следующие виды должностных преступлений:

- а) саботаж;
- б) превышение и бездействие власти при условии, если эти деяния сопровождалось существенным вредом для Республики или для дела революции, или же значительными убытками казны, или если могли сопровождаться указанными последствиями, не наступивши-

²⁸ См.: СУ РСФСР. 1918. № 35. Ст. 467.

²⁹ СУ РСФСР. 1920. № 11. Ст. 50.

³⁰ См.: Пионтковский А.А., Меньшагин В.Д. Курс советского уголовного права. Особенная часть. Т. 2. С. 15.

ми случайно или ввиду принятых вовремя другими лицами предупредительных мер;

- в) присвоение, растрата или истребление вверенного по службе имущества;
- г) служебный подлог;
- д) вымогательство.

Кроме того, что Положение установило ответственность за бездействие власти, оно указало на признаки, характеризующие общественную опасность деяния, определило те факторы, которые отличают должностное преступление от проступка.

Число декретов и постановлений по вопросам борьбы с должностными преступлениями было очень велико. В целях обобщения судебной практики по должностным преступлениям, совершенным на ответственном участке продовольственной работы, 26 февраля 1921 г. НКЮ РСФСР принял постановление «Об усиленной ответственности должностных лиц за преступления, совершенные при продовольственной работе»³¹. В нем различались:

- а) превышение власти с явно корыстной целью;
- б) превышение власти хотя и без корыстной цели, но сопровождавшееся дискредитированием советской власти и имевшее тяжкие последствия;
- в) преступное нерадение или бесхозяйственность, имевшие последствием порчу или гибель значительного количества заготовленных продуктов;
- г) иные преступные деяния, если совершение их обусловилось совокупным действием нескольких лиц, а также если они носили организационный характер.

Эти деяния подлежали обязательному направлению в Революционный Трибунал. Кроме того, в этом акте содержались указания на необходимость учета тех признаков должностных преступлений, которые служили основой для индивидуализации ответственности.

На наш взгляд, правильным будет признать вывод, который сформулировал А.А. Герцензон в 1938 г.: «Нельзя не констатировать, что в период 1917 – 1920 годы Советская власть в своих декретах и постановлениях уже дала основные понятия и принципы должностных преступлений. Более того, к 1920 – 1921 годам уже сложилась стройная система должностных преступлений, воспринятая в

³¹ См.: СУ РСФСР. 1921. № 20. Ст. 122.

последующие годы уголовными кодексами»³². Основными источниками УК РСФСР 1922 г. являлись декреты советской власти и судебная практика революционных трибуналов и народных судов 1917 – 1921 гг.

УК РСФСР 1922 г. был первым законодательным актом, кодифицировавшим это законодательство. В нем должностные преступления предусматривались в гл. 2 Особенной части непосредственно вслед за государственными преступлениями. Отдельные виды были предусмотрены также и в других главах Особенной части.

Уголовный кодекс 1922 г. в примечании к ст. 105 под должностными лицами понимает «лиц, занимающих постоянные или временные должности в каком-либо государственном учреждении или предприятии, а также в организации или объединении, имеющих по закону определенные права и обязанности, полномочия в осуществлении хозяйственных, административных, просветительских и других общегосударственных задач».

Из этого следует, что должностным является любое лицо, занимающее определенную должность; возглавляющее учреждение; как штатный служащий, так и нештатный; постоянный или временный; назначенный или выбранный. По нашему мнению, УК РСФСР 1922 г. дал самое широкое понятие должностного лица. Субъектом должностного преступления мог быть служащий в организации, так как он принимал участие в государственном управлении.

Понятие служащего не сводилось к понятию государственного служащего, лица, состоящего в особых юридических отношениях с государственной властью и находящегося на службе этой власти. Помимо служащих этой категории, существовали лица, находящиеся на службе в органах, выполняющих общегосударственные задачи. Таким образом, наука уголовного права выделяла две категории: государственные служащие и служащие организаций и объединений.

Состав халатности содержался в УК РСФСР 1922 г. в ст. 108: халатное отношение к службе – невнимательное, небрежное или явно недобросовестное отношение к возложенным по службе обязанностям. Примерами халатного отношения могли служить: медлительность в производстве дел, небрежность в регистрации и хранении

³² Герцензон А.А. Развитие социалистического уголовного законодательства до его кодификации. Проблемы социалистического права. М.: Советское законодательство, 1938. С. 58.

документов, сон во время дежурства, недостаточный надзор за подчиненными, промедление в донесении начальству и другие деяния.

Ответственность по ст. 108 УК РСФСР 1922 г. была предусмотрена и за финансовые нарушения:

а) предприятия Народного Комиссариата Почты и Телеграфа имели право держать в своих переводных кассах денежной наличности не более 75% от общей суммы, подлежащей выплате по полученным переводам. Излишек они должны были сдавать в кассу Народного Комиссариата Финансов. Если имеющиеся переводные суммы не достигали указанных размеров, то имели право требовать подкрепления переводных сумм до 75%. При нарушении указанного порядка наступала ответственность по ст. 108 УК РСФСР³³;

б) поскольку несвоевременное представление к регистрации внебиржевых сделок приняло в то время массовый характер, НКПТ предложило во всех случаях несвоевременной регистрации принимать соответствующие меры, вплоть до привлечения к уголовной ответственности по ст. 108 УК РСФСР³⁴;

в) должностные лица за несвоевременное представление установленных форм отчетности по фондам социального страхования подлежали ответственности за халатное отношение к служебным обязанностям³⁵.

Кроме того, привлекались к ответственности за халатное отношение к службе:

а) при потере и умышленной порче находящегося на руках казенного оружия, боеприпасов, снаряжения работники милиции;

б) при потере и умышленной порче находящегося на руках казенного оружия, боеприпасов, снаряжения работники мест заключения³⁶;

³³ См.: Инструкция НКФ, НКПТ, НКРКИ, НКЮ от 13 декабря 1922 г. «О взаимоотношениях между органами НКФ и НКПТ по переводным операциям». П. 1-4 и 6 // Сборник материалов по истории социалистического уголовного законодательства. (1917 – 1937 гг.): Учебное пособие для юридических институтов. М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1938.

³⁴ См.: Циркуляр НКВТ от 17 марта 1925 г. // Там же. С. 66.

³⁵ См.: Циркуляр НКЮ и НКСО от 19 июня 1922 г. № 61 «Об ответственности должностных лиц за неправильное исполнение фондов социального страхования» // Там же. С. 86.

³⁶ См.: Устав службы по местам заключения // Там же. С. 123.

в) работники, не прибывшие к новому месту службы в указанный в предписании срок без уважительных причин³⁷.

Мы полагаем, что законодатель пошел по пути перечисления тех действий, которые могли квалифицироваться как халатность.

Ответственность по статье о халатности была предусмотрена также за несоблюдение правил документооборота. При регистрации рождения детей, родители которых не состояли в зарегистрированном браке, в графе о матери недопустимо указывать «девица» или «в браке не состоит». За невыполнение этого предписания ответственные лица ЗАГС привлекались к уголовной ответственности по ст. 108 К РСФСР. Организациям ЗАГС предписывалось строго следить за хранением книг. При обнаружении вырванных листов и тому подобных упущений рекомендовалось привлекать виновных по ст. 108 К РСФСР.

Должностные лица, виновные в задержке направления и рассмотрения жалобы на действия административных органов, а также предоставлении объяснений в высший орган, несут уголовную ответственность по ст. 108 УК РСФСР³⁸. При этом не требуется, чтобы халатное отношение проявилось в целом ряде действий. Достаточно, чтобы должностное лицо хотя бы однажды позволило себе подобное действие.

10 июля 1923 г. был издан Декрет «Об изменениях и дополнениях УК РСФСР»³⁹. В нем были уточнены признаки составов должностных преступлений. В целом ряде статей были увеличены санкции. Однако за злоупотребление властью, превышение власти, бездействие власти и халатное отношение к службе, совершенное безотягчающих обстоятельств, данный Декрет заменил уголовную ответственность дисциплинарной, что дало возможность ее индивидуализировать.

Новая редакция УК РСФСР вступила в силу с 1 января 1927 г. В нем должностным преступлениям была посвящена глава 3, отдельные составы были предусмотрены также в других главах.

Статья 111 УК РСФСР 1926 г. устанавливала ответственность за бездействие власти, невыполнение должностным лицом действий, которые оно по обязанности должно было выполнить, при наличии

³⁷ См.: Устав службы по местам заключения. Ст. 15 // Там же. С. 129.

³⁸ См.: Выдержка из «Правил о порядке направления и рассмотрения жалоб» 1924 года // Там же. С. 151.

³⁹ См.: СУ РСФСР. 1922. № 63. Ст. 808.

признаков ст. 109 УК РСФСР, а равно халатное отношение к службе, небрежное или недобросовестное отношение к возложенным по службе обязанностям, повлекшее за собой волокиту, медлительность в производстве дел и отчетности. Таким образом, ст. 111 УК РСФСР содержала в себе два состава преступления: бездействие власти и халатность.

В УК РСФСР 1926 г., так же как и в УК РСФСР 1922 г., в статье, предусматривающей ответственность за халатность, не было определения субъекта преступления. Статья 109 УК РСФСР указывала, что под должностными лицами понимаются лица, занимающие постоянно или временно должности в государственном учреждении, предприятии, а равно в организации или объединении, на которых возложены законом определенные обязанности, права и полномочия в осуществлении хозяйственных, административных, профессиональных и других общегосударственных задач.

Наука уголовного права исходила из того, что «по советскому УК всякий служащий является должностным лицом. Таким образом, выражение «должностное лицо» можно понимать в широком смысле, т.е. в смысле всякого служащего. Всякий служащий является в то же время должностным лицом, как бы ни была незначительна его функция в общей системе государственного устройства»⁴⁰.

По УК РСФСР 1926 г. халатное отношение к службе можно определить как деяние должностного лица, выразившееся в небрежном или недобросовестном отношении к служебным обязанностям, повлекшее за собой определенные последствия, предусмотренные ст. 109 УК РСФСР – явное нарушение правильной работы учреждения или предприятия, или причинение ему имущественного вреда, или повлекшее за собой нарушение общественного порядка или охраняемых законами прав и интересов отдельных граждан.

Новеллой УК РСФСР 1926 г. стал тот факт, что существенным элементом при определении халатности является наличие определенных последствий – волокиты, медлительности в производстве дел и иные упущения по службе. В УК РСФСР 1922 г. такое положение отсутствовало.

В науке уголовного права особое внимание уделялось субъективной стороне деяния, квалифицируемого как халатность. Некоторые ученые утверждали, что халатное отношение к службе может быть

⁴⁰ См.: Жижиленко А.А. Должностные преступления. М., 1927. С. 5.

совершено как умышленно, так и неосторожно. Однако для признания его уголовным преступлением деяние должно быть совершено только умышленно, так как ст. 109 УК РСФСР указывает на систематичность преступной деятельности, мотив корысти, иной личной заинтересованности или хотя бы заведомо для виновного возможности наступления тяжелых последствий. Если же виновный действовал невнимательно по отношению к своим служебным обязанностям и не предвидел последствий своей деятельности, хотя мог и должен был их предвидеть, он совершает лишь дисциплинарный проступок⁴¹.

Законодатель четко определяет, что халатность характеризуется неосторожной формой вины. «Разница между халатностью и бездействием власти состоит в том, что бездействие власти – деяние умышленное, а халатность – деяние неосторожное»⁴². А разграничение между уголовным преступлением и дисциплинарным проступком проводится не только в зависимости от субъективной стороны преступления, но также от наступления общественно опасных последствий.

Квалифицированный состав преступления предусмотрен ст. 112 УК РСФСР, в которой законодатель устанавливает ответственность за случаи, когда в результате деятельности произошел развал руководимого должностным лицом центрального аппарата управления или хозяйственных государственных аппаратов производства, торговли, кредита и транспорта.

Принятие УК РСФСР 1926 г. не снимало задачи дальнейшего развития законодательства по должностным преступлениям. 16 марта 1927 г. было принято постановление СНК РСФСР по отчетному докладу НКЮ РСФСР о борьбе с растратами и преступной бесхозяйственностью. Это постановление имело очень большое значение для ликвидации условий совершения преступлений. Под страхом ответственности за халатность в специальных соглашениях с ответственными лицами оговаривались нормы убыли. Особое внимание уделялось проведению ревизии.

⁴¹ См.: Змиев Б.А. Уголовное право. Часть Особенная. М., 1925. С. 18.

⁴² Доклад УКК ВС «О должностных преступлениях за вторую половину 1926 года». № 16. СПб., 1927 // Сборник материалов по истории социалистического уголовного законодательства (1917 – 1937 гг.): Учебное пособие для юридических институтов. М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1938.

С 1928 г. наметилась тенденция усиления ответственности за создание условий совершения преступлений. В соответствии с постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 28 мая 1928 г. были внесены изменения в главу о должностных преступлениях УК РСФСР. Закон признал, что возможно считать халатность не преступлением, а проступком, влекущим ответственность в порядке подчиненности (ч. 2 ст. 112 УК РСФСР). Однако в целом вместо применения дисциплинарных взысканий к должностным лицам было установлено преследование в уголовном порядке.

Война 1941 – 1945 гг. наложила свою печать на все стороны жизни государства и не могла не оказать влияние на развитие уголовного права. Война усилила тенденцию к созданию новых дробных составов на основе уже имеющихся. Халатность должностного лица, допустившего хищение ордена, медали или нагрудного знака, являлась видом должностной халатности, предусмотренной ст. 111 УК РСФСР⁴³. В данном случае законодатель не преследует цель усиления репрессии. Мы полагаем, что задача состояла в том, чтобы путем выделения дробного состава укрепить у должностных лиц сознание преступности халатного отношения к хранению орденов и таким образом осуществить задачу общего предупреждения.

На наш взгляд, то обстоятельство, что преступление было совершено в военное время, могло иметь в действующем законодательстве двоякое значение: как отягчающее ответственность; быть существенным признаком преступления.

Повышенная ответственность председателей колхозов и других должностных лиц побудила во время войны квалифицировать по ст. 109 и 111 УК РСФСР действия должностных лиц, виновных в незаконной торговле хлебом до выполнения плана его заготовок, в то время как остальные лица несли за те же действия ответственность в административном порядке. Так же обстояло дело с ответственностью должностных лиц колхозов, виновных в продаже колхозниками махорки и табака до выполнения плана поставок⁴⁴.

25 декабря 1958 г. были приняты Основы уголовного законодательства СССР и союзных республик, а в 1959 – 1961 гг. – уголовные кодексы. В уголовных кодексах союзных республик составы долж-

⁴³ См.: УК РСФСР редакции 1926 г. / Под ред. И.Т. Голякова. М., 1944. С. 62.

⁴⁴ См.: УК РСФСР: Комментарий / Под ред. А.С. Аскарханова. М., 1946. С. 84.

ностных преступлений предусмотрены в специальных главах Особенной части.

Статья 172 УК РСФСР 1960 г. не выделяла бездействие власти в самостоятельный состав преступления, как это было в УК РСФСР 1926 г. (ст. 111), и с учетом субъективных признаков относила его к составу злоупотребления властью или служебным положением либо к халатности. Статья 172 УК РСФСР определяла халатность как невыполнение или ненадлежащее выполнение должностным лицом своих служебных обязанностей вследствие небрежного или недобросовестного к ним отношения, причинившее существенный вред государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и интересам граждан.

УК 1960 г. установил уголовную ответственность за недобросовестное отношение лица, которому поручена охрана государственного или общественного имущества, к своим обязанностям, повлекшее расхищение, повреждение или гибель имущества в крупных размерах, при отсутствии признаков должностного преступления – ст. 100 УК РСФСР. Вопрос об ответственности технических работников по ст. 172 УК РСФСР 1960 г. был окончательно снят. Таким образом, субъектом преступления, предусмотренного ст. 172 УК РСФСР, могло быть только должностное лицо.

Вопросы надлежащего исполнения должностными лицами своих обязанностей не выходили из поля зрения правоприменителя. 30 марта 1990 г. вышло в свет постановление Пленума Верховного Суда СССР № 4 «О судебной практике по делам о злоупотреблении властью или служебным положением, превышении власти или служебных полномочий, халатности и должностном подлоге»⁴⁵.

Впервые Пленум Верховного Суда определил понятие «представитель власти». К ним относились работники государственных органов и учреждений, наделенные правом в пределах своей компетенции предъявлять требования, а также принимать решения, обязательные для исполнения гражданами или предприятиями, учреждениями, организациями, независимо от их ведомственной принадлежности и подчиненности (народные депутаты, председатели, их заместители и члены исполнительных комитетов Советов народных депутатов, судьи, прокуроры, следователи, арбитры, работники милиции, государственные инспекторы и контролеры, лесничие и другие).

⁴⁵ См.: БВС СССР. 1990. № 3.

Кроме того, было дано определение организационно-распорядительным и административно-хозяйственным обязанностям. Устанавливалось, что субъектами должностных преступлений являются лица, на которых законом возложено осуществление специальных полномочий. Пленум указал на возможность привлечения к ответственности временно исполняющих обязанности, отметив, что эти полномочия должны быть возложены на лицо в установленном законом порядке.

Особое внимание было уделено общественно опасным последствиям. Судам необходимо иметь в виду, что ущерб может выражаться в причинении не только материального, но и иного вреда: в нарушении конституционных прав и свобод граждан, подрыве авторитета органов власти, государственных и общественных организаций, создании помех и сбоев в их работе, нарушении общественного порядка, сокрытии крупных хищений и других тяжких преступлений.

На наш взгляд, постановление Пленума Верховного Суда СССР от 30 марта 1990 г. № 4 «О судебной практике по делам о злоупотреблении властью или служебным положением, превышении власти или служебных полномочий, халатности и должностном подлоге»⁴⁶ наиболее полно обобщило практику рассмотрения уголовных дел и дало необходимые ответы на проблемные вопросы, стоявшие перед правоприменителем.

Главной вехой развития уголовного законодательства в постсоветский период является принятие нового УК Российской Федерации, который вступил в силу с 1 января 1997 г.

Новый УК значительно отличается от УК РСФСР 1960 г. В нем законодатель проводит принципы приоритета общественных ценностей. Структура Особенной части построена по схеме: личность – общество – государство. Теперь Особенная часть Кодекса начинается не с государственных преступлений, а разделом «Преступления против личности».

Эта тенденция видна и на примере рассматриваемого нами состава. Прежде всего должностные преступления содержались в гл. 7 УК РСФСР. Сейчас они помещены в гл. 30 УК РФ. Кроме того, ст. 172 УК РСФСР не содержала квалифицированного состава, а теперь ч. 2 ст. 293 УК РФ предусматривает ответственность за причинение по неосторожности тяжкого вреда здоровью или смерти человека.

⁴⁶ См.: БВС СССР. 1990. № 3.

Более того, ч. 3 ст. 293 УК РФ устанавливает ответственность за деяние, повлекшее по неосторожности смерть двух или более лиц.

В настоящее время ч. 1 ст. 293 УК РФ в качестве меры ответственности предусматривает такие виды наказаний, как штраф в размере до 120 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года, либо обязательные работы на срок от 120 до 180 часов, либо исправительные работы на срок от шести месяцев до одного года, либо арест на срок до трех месяцев, в отличие от ст. 172 УК РСФСР 1960 г., где ответственность предусматривалась в виде лишения свободы на срок до трех лет, или исправительных работ на срок до двух лет, или штрафа до трех минимальных размеров оплаты труда, или увольнение от должности.

Дальнейшее реформирование законодательства привело к изменению понимания определения «должностного лица». Сегодня в соответствии с примечанием к ст. 285 УК РФ «должностными лицами» признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

В связи с тем, что УК РФ 1996 г. по-новому дал определение «должностного лица», возникла необходимость в его толковании. Действовавшее в это время постановление Пленума Верховного Суда СССР от 30 марта 1990 г. № 4 «О судебной практике по делам о злоупотреблении властью или служебным положением, превышении власти или служебных полномочий, халатности и должностном подлоге»⁴⁷ устарело и уже не отвечало требованиям действительности.

Однако 10 февраля 2000 г. вышло постановление Пленума Верховного Суда РФ № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе»⁴⁸, которое дополнило в некотором роде постановление Пленума Верховного Суда СССР от 30 марта 1990 г. № 4 «О судебной практике по делам о злоупотреблении вла-

стью или служебным положением, превышении власти или служебных полномочий, халатности и должностном подлоге».

Изменений требовало не только постановление Пленума Верховного Суда СССР от 30 марта 1990 г. № 4 «О судебной практике по делам о злоупотреблении властью или служебным положением, превышении власти или служебных полномочий, халатности и должностном подлоге», но и сам УК РФ. Серьезные сложности стали вызывать формулировки составов преступлений, в которых законодателем не была указана форма вины. В соответствии с первой редакцией ч. 2 ст. 24 УК РФ «деяние, совершенное по неосторожности, признается преступлением только в том случае, когда оно предусмотрено соответствующей статьей Особенной части настоящего кодекса». Таким образом, возникла трудность в квалификации тех деяний, которые в соответствии с ранее действовавшим законодательством и правоприменительной практикой являлись неосторожными преступлениями. В связи с этим был принят Федеральный закон от 25 июня 1998 г. № 92-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в УК РФ». Он внес изменение в ст. 24 УК РФ: «часть вторую статьи 24 изложить в следующей редакции: деяние, совершенное только по неосторожности, признается преступлением лишь в случае, когда это специально предусмотрено соответствующей статьей Особенной части УК РФ».

Процесс реформирования продолжился 8 декабря 2003 г., когда Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла проект федерального закона № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в УК Российской Федерации»⁴⁹. Его появление связано с необходимостью совершенствования многих уголовно-правовых норм, а также политикой гуманизации уголовного права. Федеральный закон внес значительные изменения и дополнения в действующее законодательство, в том числе и в отношении рассматриваемой нами ст. 293 УК РФ.

Так, Федеральный закон внес следующие изменения. «В статье 293: в части первой настоящей статьи слова «службе, если это повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства» были заменены словами, «если это повлекло причинение

⁴⁷ См.: БВС СССР. 1990. № 3.

⁴⁸ См.: БВС РФ. 2000. № 4.

⁴⁹ См.: Российская газета. 2003. 16 дек.

крупного ущерба», в санкции слова «от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда» были заменены словами «до ста двадцати тысяч рублей», слова «от одного до двух месяцев» заменены словами «до одного года»;

2) в части второй:

слова «смерть человека или иные тяжкие последствия» заменили словами «причинение тяжкого вреда здоровью или смерть человека»;

санкцию после слов «пяти лет» дополнили словами «с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового»;

3) дополнили статью частью третьей и примечанием.

На наш взгляд, Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» внес существенные изменения в ст. 293 УК РФ, которые представляются нам не совсем обоснованными, и мы полагаем, что их необходимо тщательно проанализировать и попытаться усовершенствовать норму путем внесения предложений по изменению и дополнению, что позволило бы облегчить ее применение.

Однако и на этом этапе процесс реформирования не закончился. В апреле 2008 г. Федеральным законом от 8 апреля 2008 г. № 43-ФЗ в ст. 293 УК РФ внесено дополнение: в ч. 1 данной статьи появились новые последствия халатности, в частности, добавлены последствия в виде «существенного нарушения прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства». Таким образом, последствия халатности стали альтернативными, т.е. если халатность повлекла крупный ущерб или существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государств. Мы положительно относимся к указанному дополнению и считаем, что, помимо материального вреда (как реального, так и упущенной выгоды), последствия при халатности могут выразиться в причинении и иного вреда: в нарушении конституционных прав и свобод граждан, подрыве авторитета органов государственной власти, создании серьезных помех и сбоев в работе государственных и муниципальных предприятий, сокрытии хищений и других преступлений.

Также изменения коснулись субъекта халатности, т.е. понятия «должностное лицо», Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 318-ФЗ дополнил примечание 1 к ст. 285 УК РФ таким понятием,

как «должностные лица в государственных корпорациях». В настоящее время п. 1 примечания 1 к ст. 285 УК РФ выглядит следующим образом: «должностными лицами в статьях настоящей главы признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Обращаем внимание на то, что п. 5 примечания 1 к ст. 285 УК РФ был введен Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ и предусматривает, что иностранные должностные лица и должностные лица публичной международной организации, совершившие преступление, предусмотренное статьями настоящей главы, несут уголовную ответственность по статьям настоящей главы в случаях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации.

Надеемся, что все перечисленные изменения и дополнения будут положительно использоваться правоприменительными органами при условии появления разъяснений, которые предполагается дать в новом постановлении Пленума Верховного суда РФ.

2. УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ХАЛАТНОСТЬ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Хотя уголовное законодательство об ответственности за преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления в России имеет давнюю историю, практика применения норм действующего законодательства об ответственности за подобные деяния свидетельствует об их недостаточной эффективности. В этой связи считаем необходимым обратиться к исследованию зарубежного опыта борьбы с преступлениями против государственной власти. Сравнительно-правовой анализ позволит выявить положительный опыт в правовом регулировании данной сферы, пробелы и недостатки в национальном законодательстве, чтобы выяснить, как урегулирована ответственность за халатность в зарубежных странах, изучены уголовные кодексы ряда стран СНГ и Балтии, ФРГ, Швейцарии, Дании, Австрии, Польши, Болгарии, Японии, КНР, Кореи, Испании, Италии, Республики Сан-Марино.

Во всех этих государствах, как и в Российской Федерации, посягательства на государственную власть признаются преступными, хотя нельзя не отметить разнообразие подходов к установлению уголовной ответственности за такие деяния. Законодатели некоторых стран склонны к использованию общих формулировок при описании преступлений против государственной власти (Россия, страны СНГ и Балтии, КНР). Другие, наоборот, детально описывают признаки состава преступления, исключая возможность расширительного толкования данных норм (США, ФРГ, Швейцария, Дания, Австрия и другие страны Европы). В Австрии и Японии отсутствуют специальные статьи, предусматривающие уголовную ответственность за халатность.

Несмотря на различные способы криминализации посягательств на государственную власть, в изученных уголовных кодексах определен примерно одинаковый круг преступных деяний. В большинстве стран предусмотрена ответственность за халатность, служебную халатность, бездействие должностного лица, невыполнение служебных обязанностей.

Об объекте преступлений против государственной власти можно судить по наличию соответствующих составов в структуре уголовного кодекса, поскольку в основу классификации Особенной части,

как правило, «закладывается деление преступлений по различию в объекте посягательства»¹.

Расположение норм в системе Особенной части УК РФ зависит от ценности объекта посягательства. В сопоставляемых уголовных законах государств какой-либо четко выраженной направленности в расположении норм в зависимости от ценности объекта не наблюдается. Так, Особенная часть рассматриваемых УК стран Северо-Восточной Азии (КНР, Республики Корея²) открывается так называемыми государственными преступлениями. Анализ уголовного законодательства зарубежных стран свидетельствует о том, что вопрос об объекте преступлений против государственной власти в разных государствах решен неодинаково.

Рассматриваемые деяния чаще всего относят к группе преступлений против государственной власти и интересов государственной службы. Так, в большинстве бывших союзных республик (Беларусь, Азербайджан, Армения, Узбекистан, Киргизстан, Казахстан³), а также в Норвегии⁴ составы преступлений, посягающие на интересы государственной службы, содержатся в главе о незначительных должностных преступлениях. В Уголовном кодексе Украины в разделе 17 имеется прямое указание на сферу деятельности, он называется «Преступления в сфере служебной деятельности». Глава 39 УК Грузии имеет название «Служебные преступления». В Эстонии⁵, Молдове, Корею изучаемые нормы помещены в главы, которые именуются «Должностные преступления».

По нашему мнению, эффективность охраны общественных отношений в сфере государственной власти в большей степени зависит от наличия действенных механизмов реализации соответствующих уголовно-правовых норм. А отличия в понимании природы преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления связаны с различиями в правовых традициях.

¹ Пионтковский А.А. Курс советского уголовного права. М., 1970. Т. 2. С. 124.

² См.: Уголовный кодекс Республики Корея / Науч. ред. и пред. А.И. Коробеева; пер. с корейского В.В. Верхоляка. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. С. 100.

³ См.: Уголовные кодексы стран СНГ: Учеб. пособие / Сост. А.Я. Гришко, Л.А. Соловьев; под ред. Н.И. Ветрова. Смоленск: Универсум, 2002. С. 303.

⁴ См.: Уголовное законодательство Норвегии / Науч. ред. и вступ. ст. Ю.В. Голика; пер. с норвежского А.В. Жмени. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 16.

⁵ См.: Уголовный кодекс Эстонской республики / Науч. ред. и пер. с эстонского В.В. Запелова. СПб.: Юридический центр Пресс, 2001. С. 168.

Итак, в зависимости от того, каким образом в зарубежных государствах, уголовное законодательство которых нами было изучено, решен вопрос об объекте посягательства на общественные отношения в сфере государственной власти, их можно разбить на три группы:

1) страны, в которых должностные преступления входят в блок преступлений против государственной власти. Их большинство: Республика Беларусь, Республика Армения, Азербайджанская Республика, Киргизская Республика, Республика Казахстан, Польша, Италия, Республика Сан-Марино, Дания, Швейцария, Аргентина;

2) страны, в которых такие деяния входят в блок должностных преступлений (Эстония, Республика Молдова, КНР, Корея, Норвегия);

3) страны, где такие посягательства входят в блок служебных преступлений (Грузия, ФРГ, Республика Болгария, Латвийская Республика).

Значение предложенной классификации состоит в том, что она позволяет выявить сходства и отличия в понимании объекта рассматриваемых преступлений в разных странах. Итак, можно сделать вывод о том, что объект исследуемых преступлений определяются в законодательстве иностранных государств достаточно разнообразно.

В большинстве уголовных кодексов включена норма об ответственности за халатность, например, ст. 367 УК Украины, ст. 428 УК Республики Беларусь, ст. 316 УК Киргизской Республики, ст. 186 УК Республики Молдова, ст. 162 УК Эстонской Республики⁶. В исследованном законодательстве она выступает в качестве общей нормы.

В некоторых странах соответствующие статьи имеют несколько иное название. Например, ст. 292 УК Швейцарии – «Неповиновение должностным распоряжениям»⁷, ст. 378 УК Республики Сан-Марино – «Невыполнение служебных обязанностей»⁸, § 336 УК ФРГ – «Неисполнение служебного действия».

⁶ См.: Лозовицкая Г.П. Общий сравнительно-правовой комментарий и сравнительные таблицы уголовных кодексов государств – участников СНГ: В 2-х ч. / Под ред. П.Г. Пономарева. Саратов: Саратовская государственная академия права, 2002. С. 575.

⁷ См.: Швейцарский Уголовный кодекс 1937 г. / Пер. Н.С. Лапшиной. М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1941. С. 163.

⁸ См.: Уголовный кодекс Республики Сан-Марино / Науч. ред. и вступ. ст. С.В. Максимова; пер. с итал. В.Г. Максимова. СПб.: Юридический центр Пресс, 2002. С. 236.

Между тем в некоторых уголовных кодексах в статьях, предусматривающих ответственность за халатность, также устанавливается ответственность за невыполнение отдельных служебных обязанностей, например, ст. 282 УК Республики Болгарии⁹ (должностные лица, не исполнившие своих обязанностей с целью приобрести для себя и других лиц имущественные блага), ст. 156 УК Дании¹⁰ (отказ от исполнения своих обязанностей либо неподчинение приказу при осуществлении государственных функций).

В ряде государств в нормах установлена уголовная ответственность за бездействие власти (Республика Беларусь, Латвийская Республика, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан).

Из вышесказанного следует вывод: в зарубежном уголовном законодательстве (в рассмотренных нами странах в различных комбинациях) установлена ответственность за халатность, должностную или служебную халатность, а в некоторых странах еще и за неисполнение служебных действий, бездействие государственного должностного лица, бездействие власти.

Для решения задачи настоящего исследования представляется возможным поделить уголовное законодательство изученных стран, в которых предусмотрена ответственность за халатность, на следующие группы:

1) страны Содружества Независимых Государств (Украина, Республика Беларусь, Республика Армения, Азербайджанская Республика, Киргизская Республика, Грузия, Республика Казахстан, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан, Республика Молдова);

2) зарубежные страны, принадлежащие к романо-германской правовой семье (ФРГ, Италия, Испания, Швейцария, Дания, Норвегия, Австрия, Польша, Республика Болгария);

3) зарубежные страны Северо-Восточной Азии (Корея, Япония, КНР).

Состав халатности по конструкции в большинстве уголовных кодексов (в основном государств СНГ) выступает материальным, т.е. обязательным признаком объективной стороны является наличие общественно опасного последствия в виде причинения имущественного ущерба, иных тяжких последствий либо причинения существ-

⁹ См.: Уголовный кодекс Республики Болгария / Науч. ред. А.И. Лукашова; пер. с болг. Д.В. Милушева: СПб.: Юридический центр Пресс, 2001. С. 200.

¹⁰ См.: Уголовный кодекс Дании / Науч. ред. и пред. С.С. Беляева; пер. с датского С.С. Беляева, А.Н. Рычевой. СПб.: Юридический центр Пресс, 2001. С. 139.

венного вреда охраняемым законом правам, свободам и интересам граждан либо государственным или общественным интересам.

Объективная сторона рассматриваемого преступления в странах СНГ складывается, как правило, из трех признаков:

1) неисполнение или ненадлежащее исполнение виновным своих служебных обязанностей (Украина, Республика Беларусь, Киргизская Республика, Республика Молдова, Республика Казахстан, Республика Армения, Азербайджанская Республика, Грузия, Эстонская Республика);

2) наступление общественно опасных последствий в виде крупного или особо крупного имущественного ущерба (Украина, Республика Беларусь, Эстонская Республика, Киргизская Республика, Республика Армения), в том числе в виде существенного нарушения прав и законных интересов общества и государства (Украина, Республика Беларусь, Киргизская Республика, Республика Молдова, Республика Казахстан, Республика Армения, Азербайджанская Республика, Грузия, Эстонская Республика);

3) причинная связь между деянием и последствиями.

В отечественной научной литературе¹¹ общепринято понимать под неисполнением должностным лицом своих обязанностей бездействие, характеризующееся непринятием мер по службе, несовершение лицом конкретных действий, которые оно обязано было совершить в силу своего должностного статуса. Под ненадлежащим исполнением обязанностей понимают совершение лицом действий не в полном объеме либо вопреки установленному порядку и правилам.

Практически все рассмотренные нами уголовные законы стран Содружества Независимых Государств, помимо общественно опасных последствий в виде крупного имущественного ущерба, указывают на наличие такого последствия, как существенный вред, причиняемый государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и интересам граждан.

По мнению профессора Т.Б. Басовой, «общественно опасные последствия при халатности могут носить как материальный, так и нематериальный характер»¹². Она указывает, что материальный вред

при совершении данного преступления может быть как реальным, так и в виде упущенной выгоды. Реальный материальный вред в свою очередь подразделяется на имущественный и физический. Мы полагаем, что, помимо материального ущерба, последствия при халатности могут выразиться в причинении и иного вреда: в нарушении конституционных прав и свобод граждан, подрыве авторитета органов государственной власти, создании серьезных помех и сбоев в работе государственных и муниципальных предприятий. На наш взгляд, такое определение последствий вполне обосновано, поскольку ст. 293 УК РФ показывает, что законодатель сузил круг общественно опасных деяний, признаваемых халатностью.

По нашему мнению, особого внимания заслуживает уголовное законодательство Латвийской Республики, в котором содержится глава «Преступные деяния по службе в государственных учреждениях»¹³. Статья 319 УК Латвийской Республики предусматривает ответственность за бездействие государственного должностного лица, умышленно или халатно не выполняющего действия, которые оно обязано совершить по службе. Данная норма содержит сразу два различных состава должностного преступления – должностное злоупотребление и халатность. По конструкции объективной стороны эти составы являются материальными, так как при квалификации содеянного необходимо установить, что данные деяния причинили общественно опасные последствия в виде причинения вреда государственной власти и порядку управления или охраняемым законом правам и интересам граждан. Обстоятельством, квалифицирующим злоупотребление должностными полномочиями и халатное отношение к служебным обязанностям государственных должностных лиц, признается их совершение из корыстных побуждений.

На наш взгляд, халатность является достаточно распространенным должностным преступлением. Статьи, предусматривающие уголовную ответственность за халатность в уголовных кодексах стран СНГ, как правило, опираются на редакцию ст. 172 УК РСФСР 1960 г. (Украина¹⁴, Республика Беларусь¹⁵, Азербайджанская Рес-

¹¹ См.: Рарог А.И. Уголовное право России. Части Общая и Особенная: Учебник / Под ред. А.И. Рарога. М.: ТК Велби, Проспект, 2005. С. 610; Волженкин Б.В. Служебные преступления. М.: Юрист, 2000. С. 185; Галахова А.В. Должностные преступления. М.: Юрист, 1998. С. 44.

¹² Басова Т.Б. Новации в законодательном установлении уголовной ответственности за халатность. Уголовное право. 2004. № 4. С. 11.

¹³ См.: УК Латвийской Республики / Науч. ред. и вступ. статья А.И. Лукашева; пер. с латыш. А.И. Лукашева. СПб.: Юридический центр Пресс, 2001. С. 287.

¹⁴ См.: Уголовный кодекс Украины. С изм. и доп. на 1 апреля 2005 г. Харьков: Одиссей, 2005. С. 211.

¹⁵ См.: Уголовный кодекс Республики Беларусь. Текст по состоянию на 15 сентября 2004 г. Минск: Амалфея, 2004. С. 259.

публика¹⁶, Республика Молдова¹⁷), а некоторые из них практически копируют данную норму (Киргизская Республика, Республика Казахстан, Республика Армения¹⁸).

Таким образом, можно сделать вывод, что объективная сторона халатности в уголовных кодексах стран Содружества Независимых Государств, как правило, содержит в себе все обязательные признаки объективной стороны рассматриваемого преступления, содержащегося в ст. 293 УК РФ. Рассматривая преступную халатность в уголовном законодательстве стран СНГ, мы положительно оцениваем дифференциацию ответственности за данное преступление в зависимости от наступления последствий. Такое обстоятельство существенным образом влияет на степень общественной опасности деяния, что, несомненно, должно отражаться на виде и размере наказания. Полагаем, что данный опыт может быть учтен при совершенствовании норм российского законодательства.

В странах романо-германской правовой «семьи» (ФРГ, Италия, Испания, Швейцария, Дания, Норвегия, Австрия, Польша, Республика Болгария)¹⁹ предусмотрена уголовная ответственность за халатность.

Практически во всех рассмотренных нами составах халатности, установленных в уголовных законах стран, принадлежащих романо-германской правовой системе, объективная сторона характеризуется с помощью только одного обязательного признака – деяния (действия или бездействия). Таким образом, составы по конструкции объективной стороны являются формальными (ФРГ, Италия, Дания, Швейцария, Италия, Испания). Мы полагаем, что законодатели указанных стран пошли по пути ужесточения ответственности за проявленную халатность. На наш взгляд, не совсем правильно характеризовать объективную сторону халатности с помощью одного обязательного признака, так как халатность признается законодателем общественно опасным деянием, которое влечет неблагоприятные

¹⁶ См.: Лозовицкая Г.П. Общий сравнительно-правовой комментарий и сравнительные таблицы уголовных кодексов государств – участников СНГ: В 2-х ч. / Под ред. П.Г. Пономарева. Саратов: Саратовская государственная академия права, 2002. С. 542.

¹⁷ См.: Уголовные кодексы стран СНГ: Учеб. пособие / Сост. А.Я. Гришко, Л.А. Соловьев; под ред. Н.И. Ветрова. М.: Юридический институт МВД России; Смоленск: Универсум, 2002. С. 303.

¹⁸ См.: Лозовицкая Г.П. Указ. соч. С. 542.

¹⁹ См.: Уголовное право зарубежных государств. Особенная часть: Учебник / Под ред. и предисл. И.Д. Козочкина. М.: Камерон, 2004. С. 328.

последствия. В Уголовном кодексе РФ отсутствует ответственность за халатность, не повлекшую крупного ущерба либо иных тяжких последствий. По нашему мнению, это обусловлено тем, что когда вредные последствия не наступили, халатность не столь опасна, чтобы требовалось применение мер уголовного наказания; в данном случае считаем достаточным привлечение лица к дисциплинарной ответственности.

В соответствии со ст. 378 УК Италии должностное лицо подлежит уголовной ответственности за невыполнение служебных обязанностей²⁰. Объективная сторона выражена законодателем с помощью трех признаков: задержание выполнения действий, их невыполнение, отказ от выполнения. Обязательным признаком при совершении указанных деяний является отсутствие оправдательных мотивов для выполнения действий. Если должностное лицо, имея оправдательные мотивы, задерживает выполнение, не выполняет или отказывается выполнить действие, которое входит в круг его служебных обязанностей, то его деяние не может быть квалифицировано как неисполнение служебных обязанностей. Мы полагаем, что в данном составе речь идет о наличии реальной возможности должностного лица выполнить возложенные на него обязанности, либо в качестве оправдания приводятся примеры неопытности или недостаточной квалификации должностного лица, по которым оно не могло справиться с работой, поэтому отсутствует ответственность за халатность. На наш взгляд, рассматриваемый признак указывает на сходство рассматриваемых норм.

В разделе 2 УК Республики Болгарии содержится ст. 282, где предусмотрена ответственность должностного лица, нарушившего или не исполнившего свои должностные обязанности или превысившего власть с корыстной целью. В данном случае законодатель объединил два различных состава должностного преступления – превышение должностных полномочий и халатность. Составы сформулированы законодателем как материальные. При квалификации требуется установить, что деяния причинили вред другим лицам. В качестве квалифицированного и особо квалифицированного составов выступают те же деяния, повлекшие тяжкие и особо тяжкие последствия.

²⁰ См.: Уголовный кодекс Италии / Науч. ред. и вступ. ст. С.В. Максимова / Пер. с итал. В.Г. Максимова. СПб.: Юридический центр Пресс, 2002. С. 91.

Часть 3 УК Норвегии именуется «Незначительные преступления»²¹ и представляет собой перечень уголовных проступков, которые законодатель в силу их малозначительности не включил в ч. 2 УК Норвегии «Преступления». В § 324 предусмотрена ответственность официального должностного лица, которое намеренно пренебрегает исполнением служебных обязанностей или намеренно нарушает исполнение своих служебных обязанностей, несмотря на предупреждения, проявляет недобросовестность и халатность при исполнении таких обязанностей.

Особого внимания, на наш взгляд, заслуживают уголовные законы стран Северо-Восточной Азии (КНР, Корея, Япония).

В главе «Должностные преступления» УК КНР²² содержится ст. 397, предусматривающая ответственность сотрудников государственных органов, которые злоупотребляют служебными полномочиями или халатно относятся к служебным обязанностям. Исходя из анализа уголовного закона, считаем не совсем верным размещение законодателем в ст. 397 УК КНР одновременно двух различных, самостоятельных составов должностных преступлений – таких, как злоупотребление должностными полномочиями и халатность.

По конструкции объективной стороны эти составы сформулированы как материальные, так как при квалификации содеянного необходимо установить, что обозначенные деяния причинили значительный ущерб общественному имуществу, государственным или народным интересам. Таким образом, общественно опасные последствия в данной норме описаны при помощи оценочной категории.

Однако уголовное законодательство КНР в ст. 419 предусматривает отдельно специальный вид халатности, при конструировании которого используются признаки специального субъекта. А именно: работники государственных органов, проявившие полную безответственность, приведшую к порче или утрате редких культурных ценностей. В качестве предмета преступления выступают редкие культурные ценности. Полагаем, сам факт наличия такого специального вида халатности свидетельствует о том, что законодатель этого государства даже в конструировании уголовно-правовой нормы стремится

сохранять свои национальные традиции, сберегая культурные ценности.

Таким образом, уголовная ответственность за халатность регламентирована в УК КНР и УК Кореи. Законодатель Японии не устанавливает ответственности должностного лица за халатные деяния по службе. Япония является достаточно развитой страной с высоким уровнем экономики. По-видимому, ее уголовно-правовая система отражает старинные правовые традиции, согласно которым невозможно вообразить, чтобы должностное лицо не исполняло или ненадлежащим образом исполняло свои обязанности вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе.

В соответствии со ст. 122 УК Республики Корея должностное лицо подлежит уголовной ответственности за неисполнение обязанностей²³. Объективная сторона данного преступления описана законодателем с помощью двух признаков: 1) отказ от исполнения своих обязанностей; 2) оставление исполнения своих обязанностей. Конструктивным признаком при совершении указанных деяний является отсутствие законных оснований для их выполнения. Если должностное лицо, имея законные основания, отказывается от исполнения обязанностей либо оставляет их исполнение, то ответственность по данной статье исключается. Состав по конструкции объективной стороны является формальным. Субъективная сторона халатности в уголовных кодексах рассматриваемых нами стран выражена неодинаково. Это положение с очевидностью не требует дополнительных подтверждений, вытекает из тех понятий и определений, с помощью которых законодатель описывает это деяние.

В большинстве рассматриваемых нами стран субъективная сторона халатности, как правило, характеризуется неосторожной формой вины (Украина, Республика Беларусь, Киргизская Республика, Республика Молдова, Республика Казахстан, Республика Армения, Азербайджанская Республика, Грузия, Эстонская Республика)²⁴.

Исключение составляет уголовное законодательство стран, в которых специально предусмотрена норма об ответственности за бездействие власти – ст. 425 УК Республики Беларусь, бездействие по службе – ст. 315 УК Республики Таджикистан, бездействие власти – ст. 364 УК Республики Узбекистан. В указанных статьях предусмот-

²¹ См.: Уголовное законодательство Норвегии / Науч. ред. и вступ. ст. Ю.В. Голика; пер. с норвежского А.В. Жмени. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 16.

²² См.: Уголовный кодекс Китайской Народной Республики / Под ред. и с предисл. А.И. Коробеева; пер. с кит. Д.В. Вичикова. Владивосток: Дальневосточный ун-т, 1999. С. 156.

²³ См.: Уголовный кодекс Республики Корея / Науч. ред. и пред. А.И. Коробеева; пер. с корейского. В.В. Верхоляка. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. С. 100.

²⁴ См.: Уголовные кодексы стран СНГ. С. 303.

рено умышленное, вопреки интересам службы, неисполнение должностным лицом действий, которые оно должно было и могло совершить в силу возложенных на него служебных обязанностей.

Особого внимания заслуживает уголовное законодательство Латвии, которое в ст. 319 УК Латвийской Республики предусматривает ответственность за бездействие государственного должностного лица. Особенности данной статьи заключаются в том, что норма предусматривает невыполнение государственным должностным лицом своих обязанностей, т.е. умышленное или халатное невыполнение действий, которое в соответствии с законом оно обязано совершить для предотвращения причинения вреда государственной власти или порядку управления, или охраняемым законом правам и интересам граждан, причинившее существенный вред государственной власти, порядку управления. Указанная норма содержит квалифицированный состав – «то же деяние, повлекшее тяжкие последствия или совершенное государственным должностным лицом с корыстной целью». В этом случае речь идет о квалифицированных видах преступлений, основной состав которых является материальным, а в роли квалифицирующего признака выступает более тяжкое последствие, чем последствие, являющееся обязательным признаком основного состава. Большое значение имеет то, что квалифицирующее последствие, как правило, заключается в причинении вреда другому, а не тому непосредственному объекту, на который посягает основной вид данного преступления.

Нет единства мнений по вопросу о субъекте халатности. В ряде стран, в основном в государствах – участниках СНГ, уголовное законодательство предусматривает в соответствующей норме признаки специального субъекта.

За совершение халатности уголовной ответственности подлежат должностное лицо в следующих странах: Республика Беларусь, Украина, Латвийская Республика, Республика Молдова, Эстонская Республика, Республика Армения, Республика Азербайджан, Киргизская Республика, Республика Узбекистан, Республика Казахстан, Республика Болгария, Республика Сан-Марино, Корея, Норвегия, Польша.

В УК Грузии в качестве субъекта совершения халатности выступают чиновники или приравненные к ним лица. На наш взгляд, такое определение субъекта данного преступления является не совсем верным и представляется расплывчатым, требует конкретизации, чтобы в каждом случае правоохранительным и судебным органам не при-

ходилось определять статус лица как чиновника или лица, приравненного к нему.

УК Аргентины²⁵ учитывает в качестве лица, совершившего нарушение обязанностей государственного служащего, того, кто уполномочен издавать постановления и приказы, не противоречащие федеральным или провинциальным конституциям и законам, а также выполнять такого рода распоряжения и приказы. Исполнение приказов является его непосредственной обязанностью. УК ФРГ также выделяет аналогичного субъекта.

УК Дании и Швейцарии предусматривают в качестве субъекта, совершившего преступление при осуществлении государственных функций, любое лицо, которое отказывается исполнять какую-либо обязанность, предусмотренную полномочиями, функциями, приказами.

УК КНР устанавливает ответственность за халатное отношение к служебным обязанностями и признает субъектом данного преступления сотрудников государственных органов.

В некоторых странах халатность наказуема в случае, если деяние совершено любым лицом, подлежащим в соответствии с законодательством данной страны уголовной ответственности (Дания, Швейцария). В Латвийской Республике, Киргизской Республике, Республике Казахстан, Азербайджанской Республике, Украине, Республике Армения, Республике Молдова, Республике Беларусь, Республике Болгария, Норвегии, Кореи, Республике Сан-Марино субъект преступления специальный – должностное лицо.

Широкая распространенность должностных преступлений во многих странах Запада заставляет законодателей этих стран принимать особые меры уголовно-правовой борьбы с ними. Законодательство различных стран Запада неодинаково определяет круг деяний, относимых к должностным преступлениям. Надо отметить, что различная трактовка понятия должностного лица приводит к самому различному определению круга деяний, относимых к должностным преступлениям²⁶. Например, УК Германии 1871 г., действующий в редакции 1987 г., предусматривает ответственность должностных лиц в разделе 28 Особенной части. В нем присутствуют составы преступлений против правосудия (вымогательство показаний путем фи-

²⁵ См.: Уголовный кодекс Аргентины / Науч. ред. и вступ. ст. Ю.В. Голика; пер. с испанского Л.Д. Ройзенгурта. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 14.

²⁶ См.: Решетников Ф.М. Ответственность за должностные преступления в зарубежных странах / Отв. ред. Ф.М. Решетников. М., 1994. С. 30.

зического воздействия, уголовное преследование заведомо невиновного, нарушение своих обязанностей судьями или третейскими судьями и др.). Раздел содержит параграфы о телесных повреждениях, причиненных должностным лицом при отправлении службы. Субъектами указанных преступлений являются должностные лица: судьи, сотрудники правоохранительных органов. Несколько норм, вошедших в него, относятся к официальному удостоверению подложных документов, а также к произвольному завышению или незаконному взиманию различных сборов или к нарушению «налоговой тайны». В раздел о должностных преступлениях УК ФРГ включены нормы об ответственности за нарушение служебной тайны, тайны судебного разбирательства. Германские юристы считают, что должностные преступления объединены в разделе 28 Уголовного кодекса, прежде всего по признаку субъекта преступления – должностного лица. Понятие должностного лица раскрыто в § 11 («Употребление терминов») Общей части УК ФРГ следующим образом: это тот, кто является: «а) чиновником или судьей; б) состоит в иных публично-правовых служебных отношениях или в) иным образом призван к тому, чтобы осуществлять задачи публичного управления при каком-либо органе власти или другом учреждении или по его поручению». В разделе 28 УК ФРГ в ряде случаев допускается возможность привлечения к уголовной ответственности как должностного лица того, кто «непосредственно призван к несению публичной службы», т.е. работника, который, не будучи собственно должностным лицом, осуществляет задачи публичного управления при каком-либо органе власти или занят в учреждении или объединении, осуществляющем такие задачи.

Ответственность за должностные преступления по УК Франции 1992 г. предусмотрена в основном в главе 2 «О покушениях на государственные органы, совершаемые лицами, исполняющими служебные функции» в III разделе Книги четвертой, которая посвящена ответственности за преступления и уголовные деликты, совершенные против нации, государства и общественного порядка²⁷. В Кодексе прямо не предусмотрена ответственность за халатность, но установлена ответственность за взяточничество, злоупотребление властью, разглашение профессиональной тайны и покушение на нее, хищение и присвоение вверенного имущества.

²⁷ См.: Решетников Ф.М. Указ. соч. С. 34.
43

Ответственность за должностные преступления в США предусмотрена федеральным законодательством и уголовными кодексами штатов²⁸. Федеральное уголовное законодательство и уголовное законодательство штатов содержат общие и специальные нормы о различного рода злоупотреблениях служебным положением и использовании информации. Субъектами должностных преступлений могут быть не только так называемые публичные должностные лица, но и обычные служащие, наемные работники органов публичной администрации, публичных корпораций и государственных банков. Наказанию наряду с функционирующим подлежит как бывший, так и будущий служащий. В число федеральных должностных преступлений включены действия служащих банков, которые могут причинить ущерб федеральной банковской системе. В разделе 18 Свода законов США ответственность за должностные преступления содержится в основном в четырех главах: 1) гл. 11 «Взяточничество, нечестные доходы и злоупотребление своим положением публичными должностными лицами», 2) гл. 93 «Должностные лица и служащие по найму»; 3) гл. 41 «Вымогательство и угрозы» и 4) гл. 29 «Выборы и политическая деятельность». На наш взгляд, должностные преступления оказались перемешанными с посягательствами против правосудия со стороны частных лиц.

В целом можно сказать, что общие подходы дифференциации уголовной ответственности за должностные преступления зарубежного законодательства могут быть полезными для российского уголовного законодательства.

В заключение параграфа считаем необходимым остановиться на рассмотрении санкций норм об ответственности за халатность. Этот вопрос имеет не меньшее значение, чем исследование содержания их диспозиций. «Задача уголовного закона состоит не только в том, чтобы определить, что именно наказывается. Важно знать, в каком качестве и количестве должно быть наложено наказание за соответствующее преступление. Иными словами, закон призван установить меру, масштаб наказания, соответствующий тяжести совершенного преступления»²⁹.

В изученном законодательстве предусматривается возможность применения к виновным широкого диапазона видов и размеров нака-

²⁸ См.: Решетников Ф.М. Указ. соч. С. 42.

²⁹ Лесниевски-Костарева Т.А. Дифференциация уголовной ответственности. М., 2000. С. 314.

заний. За совершение халатности может быть назначено лишение свободы и иные виды наказаний – штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, исправительные или обязательные работы, арест.

Для того чтобы выявить сходства и отличия в подходах зарубежных законодателей к определению уголовной ответственности за халатность, считаем необходимым сравнить максимальные санкции соответствующих статей (см. табл.).

Т а б л и ц а

Максимальные сроки наказания в виде лишения свободы, предусмотренные законодательством зарубежных стран за квалифицированные и особо квалифицированные виды халатности

Страна	№ статьи	Название состава	Макс. срок наказания
Украина	367	Служебная халатность	5 лет лишения свободы
Республика Беларусь	428	Служебная халатность	5 лет лишения свободы
Киргизская Республика	316	Халатность	5 лет лишения свободы
Республика Молдова	186	Халатность	7 лет лишения свободы
Республика Казахстан	316	Халатность	5 лет лишения свободы
Республика Армения	315	Служебная халатность	5 лет лишения свободы
Азербайджанская Республика	314	Халатность	5 лет лишения свободы
Латвийская Республика	319	Бездействие должностного лица	6 лет лишения свободы
Грузия	342	Служебная халатность	4 года лишения свободы
Эстонская Республика	162	Халатность	До 1 года лишения свободы
Республика Болгария	282	Должностные преступления	10 лет лишения свободы
Аргентина	248	Нарушение обязанностей гос. служащими	2 года лишения свободы
Польша	231	Халатность	2 года лишения свободы
ФРГ	336	Неисполнение служебного действия	2 года лишения свободы
Италия	264	Нарушение верности порученному государством делу	5 лет лишения свободы
Корея	122	Неисполнение полномочий	Не более 1 года лишения свободы
Норвегия.	324	Незначительные должностные преступления	Лишение должности
Республика Сан-Марино	378	Невыполнение служебных обязанностей	3 года лишения свободы

Преобладающий максимум наказания за совершение халатности составляет два – семь лет лишения свободы. Отметим «выпадающие» из общего ряда страны: Эстонскую Республику, Данию, Швейцарию, Норвегию, Республику Сан-Марино. На наш взгляд, в этих странах недооценивается общественная опасность данного деяния: максимальное наказание здесь установлено на срок до одного года лишения свободы. Самое строгое наказание предусмотрено в ч. 3 ст. 282 УК Республики Болгарии за особо квалифицированный вид халатности, повлекшей особо тяжкие последствия (от трех до десяти лет лишения свободы).

Подводя итог исследованию зарубежного законодательства, можно сделать вывод о том, что Уголовный кодекс России в целом соответствует мировой практике установления ответственности за халатность.

Между тем в некоторых странах используются, на наш взгляд, более удачные способы криминализации таких деяний. Некоторые положительные моменты могут быть учтены отечественным законодателем при совершенствовании соответствующих правовых норм. Изучение уголовно-правовых норм об ответственности за халатность, имеющих в УК обозначенных стран, показывает, что опыт некоторых из них вполне заслуживает одобрения и внимания. Так, при регламентации общественно опасных последствий преступной халатности в УК Республики Беларусь (ст. 428) и в УК Республики Узбекистан (ст. 207) законодатели используют термины «ущерб» и «вред». При создании новых уголовных кодексов в указанных странах законодатели взяли за основу описание этого признака объективной стороны халатности в своих прежних УК и расширили его, включив термин «ущерб». В целом это представляется вполне целесообразным. Полагаем, что данный опыт является положительным и вполне может быть учтен российским законодателем при совершенствовании уголовно-правовой нормы.

Считаем положительным опыт некоторых стран, в законодательстве которых дифференцированно решается вопрос об ответственности за халатность в зависимости от наступления общественно опасных последствий. Безусловно, это существенно повышает степень общественной опасности содеянного и, по нашему мнению, должно повлечь более строгое наказание.

3. СОЦИАЛЬНАЯ ОБУСЛОВЛЕННОСТЬ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ХАЛАТНОСТЬ

Отличительная черта должностных преступлений заключается в том, что, посягая на нормальное функционирование государственных органов и учреждений, они не только снижают их авторитет в обществе, но и подрывают у граждан уверенность в защищенности своих прав и законных интересов. В результате совершения должностных преступлений наносится значительный материальный ущерб физическим и юридическим лицам, нарушается нормальная деятельность органов государственной и муниципальной власти, происходит дискредитация власти в целом¹.

В данном случае необходимо привести пример, от последствий которого и сейчас не может оправиться население. Прошло уже более двадцати лет со дня Чернобыльской катастрофы. Напомним, что 26 апреля 1986 г. в 01:23 по московскому времени на четвертом энергоблоке Чернобыльской АЭС при плановой остановке произошел взрыв. Была разрушена активная зона реактора большой мощности. Эксперты утверждают², что радиоактивность, принесенная после катастрофы осадками, была в 400 раз выше, чем от бомбы, сброшенной на Хиросиму. На севере Украины и в Белоруссии радиоактивному заражению подверглась территория площадью 142 тыс. м². Последствия были ужасающими, 30 человек погибли на месте, сотни позже заболели раком. Всего за два десятилетия от последствий аварии умерли почти 18 тыс. человек, включая детей. Ранее причиной аварии считалось грубое нарушение правил эксплуатации АЭС, совершенное руководством и персоналом. Отмечалась «небрежность» в управлении реакторной установкой, недостаточное понимание персоналом особенностей протекания технологических процессов³. В современном изложении причины аварии следующие⁴: а) реактор был неправильно спроектирован и опасен; б) персонал не был проинформирован об опасностях; персонал допустил ряд ошибок и неумышленно нарушил существующие инструкции.

¹ См.: Криминология: Учебник / Под ред. В.Д. Малкова. М.: ЗАО Юстицинформ, 2004. С. 321. Автор главы – В.Д. Малков.

² См.: Медведев Г.А. Чернобыльская тетрадь. М., 1996. С. 84.

³ См.: Википедия. Свободная энциклопедия. Электронный ресурс www.wikipedia.org/.

⁴ См.: Отчет Комитета по вопросам ядерной безопасности (INSAG). 1993.

На скамье подсудимых оказалось шесть человек: директор ЧАЭС В.П. Брюханов, главный инженер ЧАЭС Н.М. Фомин, заместитель главного инженера А.С. Дятлов, начальник реакторного цеха А.П. Коваленко, начальник смены станции Б.В. Рогожкин и инспектор Госатомэнергонадзора на ЧАЭС Ю.А. Лаушкин. Формально судебный процесс по делу об аварии на ЧАЭС был открытым, но проводился он в закрытой зоне в г. Чернобыль с 7 по 29 июля 1987 г., куда попасть можно было только по специальным пропускам. Протоколы судебных заседаний и другие материалы дела были секретны и остались секретными до сих пор. Известно, что суд не принял доводов обвинения должностных лиц в халатности и квалифицировал данное деяние по ст. 220 УК УССР «нарушение требований правил техники безопасности на взрывоопасных предприятиях, повлекшее за собой человеческие жертвы и другие тяжелые последствия». Помимо этого, главного обвинения, следствием были предъявлены обвинения по ст. 165 и 167 УК УССР – «злоупотребление служебным положением», «безответственность при исполнении своих служебных обязанностей». Подсудимых по данному делу приговорили к различным срокам заключения. В.П. Брюханов и Н.М. Фомин получили по десять лет лишения свободы с отбыванием наказания в колонии общего режима. А.С. Дятлов приговорен к пяти годам лишения свободы, А.П. Коваленко и Б.В. Рогожкина приговорили к трем годам лишения свободы, Ю.А. Лаушкин приговорен к двум годам лишения свободы⁵.

Морально-политический вред, наносимый обществу неосторожными преступлениями, в том числе и халатностью, связан и с тем, что эти деяния могут играть криминогенную роль в умышленных преступлениях⁶. Например, во время перевозки осужденных из одного учреждения в другое начальник караула А. не принял в установленном порядке лиц, подлежащих конвоированию, отсутствовал на посту, разрешил отключить сигнализацию водителю спецавтомобиля. Вследствие ненадлежащего исполнения своих должностных обязанностей А. во время следования пять осужденных совершили побег, двое из них, находясь на свободе, совершили разбойное нападение⁷. При организации конвоирования А., являясь должностным лицом, в нарушение п. 14.21, 14.28, 14.36 приказа МВД России № 453

⁵ Электронный ресурс. <http://accident.ru>.

⁶ См.: Криминология: Учебник / Под ред. В.Д. Малкова. С. 324.

⁷ См.: Архив Савеловского районного суда. № 1-956. 2004.

«Об утверждении инструкции об организации работы по охране, надзору и конвоированию лиц, содержащихся в следственных изоляторах МВД России», отсутствовал при посадке осужденных в спец-автомобиль и не принимал их в установленном порядке, а перед отправкой не проверил размещение осужденных в боксах, а также закрытие дверей боксов. Суд признал А. виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 293 УК РФ.

Сравнительный анализ количества дел, переданных в суд, с числом зарегистрированных фактов подтверждает, что 35% из всех возбужденных дел по халатности до суда не доходят и прекращаются на стадии расследования либо судебного рассмотрения. Например, из всех зарегистрированных в 2005 г. 1044 дел по халатности только 698 были направлены в суд, по ним в 15% случаев обвинительный приговор вынесен не был. Хотя все зарегистрированные и начатые производством уголовные дела – 1044 – значатся как раскрытые.

Специфичным для должностной преступности является относительная стабильность и небольшое количество фиксируемых преступлений при высоком уровне их латентности. Ежегодно в стране регистрируется около 22 – 25 тыс. должностных преступлений, что составляет 0,8% от общего объема преступности в стране⁸.

Проведенное нами исследование указывает на негативную тенденцию активного сокращения передаваемых в суд уголовных дел и выносимых по ним приговоров, происходящую по различным причинам (проблемы субъекта должностного преступления, противоречия в законодательстве, общее противодействие правоохранительным органам). Если судить о динамике показателей лиц, осужденных за халатность, то на протяжении пятилетнего периода особого усиления мер противодействия фактически не произошло.

На наш взгляд, сложность обнаружения фактов совершения должностных преступлений, само служебное положение должностных лиц, их совершающих, создают значительные трудности правоохранительным органам в борьбе с этим видом преступности.

Официальная статистика также не учитывает изменений, происходящих в сфере деятельности государственного аппарата, где наблюдается рост управленческого персонала, в том числе и должностных лиц. Поэтому удельный вес привлеченных и осужденных должностных лиц по отношению к их общему количеству реальную

картину отразить не может. Не дает фактического представления состояние должностной преступности, поскольку большая часть преступлений носит не только латентный, но и сверхлатентный характер⁹. Немаловажное значение при этом имеет политическая, экономическая ситуация в стране и проводимая уголовная политика в области борьбы с коррупцией и различными должностными злоупотреблениями.

С высокой латентностью должностной преступности связана и весьма продолжительная преступная деятельность многих должностных лиц. Проведенное нами исследование свидетельствует, что около 2/3 фактов преступной халатности продолжалось более шести месяцев, а в 20% этих преступлений – свыше двух лет. Это означает, что неисполнение или ненадлежащее исполнение должностным лицом своих обязанностей происходит систематически, что приводит к негативным последствиям, а чаще влечет причинение крупного ущерба.

На наш взгляд, латентность во многом объясняется тем, что факты халатности как неосторожного преступления в основном раскрываются лишь в результате случайного обнаружения последствий, предусмотренных в законе (причинения тяжкого вреда здоровью или крупного материального ущерба).

Анализ практики работы правоохранительных органов по делам о халатности показывает, что в 45% случаев преступные деяния выявляются в процессе проведения контрольных проверок, хозяйственных ревизий со стороны вышестоящих государственных и контролирующих органов, а также в процессе прокурорского контроля за состоянием законности на местах. Преступная халатность становится также достоянием гласности в процессе расследования других уголовных дел (что составляет 12%), когда подозреваемый или обвиняемый начинает давать показания, изобличающие должностное лицо в проявленной халатности. Наиболее распространенными случаями обнаружения рассматриваемого вида преступлений в настоящее время являются публикации в печати, заявления и сообщения от граждан, что составляет 20% от выявленных случаев, по которым правоохранительные органы вынуждены проводить проверку опубликованных материалов, поступивших заявлений.

⁸ См.: Криминология: Учебник / Под ред. В.Д. Малкова. С. 324.

⁹ См.: Динека В.И. Ответственность за должностные преступления по уголовному праву России: Дис... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 49.

В большинстве случаев факт преступной халатности неочевиден, он привлекает внимание не большинства, а лишь узкого круга лиц. Как правило, неосторожные действия (бездействие) должностных лиц, совершивших халатность, похожи на недоразумение, нелепые ошибки и часто принимаются за несчастные случаи. При расследовании данного вида преступления необходимо установить и доказать причинную связь между общественно опасным деянием (халатностью) и общественно опасным последствием (крупным имущественным ущербом)¹⁰.

С точки зрения профессора В.Ф. Кириченко, халатность может характеризоваться определенной системой фактов неисполнения или ненадлежащего исполнения должностным лицом своих обязанностей. По его мнению, в этой системе каждый отдельный факт представляет собой не самостоятельный состав халатности, а определенный эпизод, характеризующий и составляющий наряду с другими аналогичными эпизодами объективную сторону халатности¹¹.

Продолжительность и систематичность деяний может свидетельствовать не только о наличии у таких лиц сложившегося стереотипа поведения, своего рода привычки не выполнять требования должностных инструкций и не только о неэффективности принимаемых мер предупреждения, но и о прямом неисполнении уголовного запрета вследствие недооценки реальной опасности халатности¹². На наш взгляд, длительность таких деяний показывает степень безответственного отношения должностных лиц к исполнению обязанностей по службе, об устойчивости повторяющихся дефектов в их поведении, находящихся в причинной связи с наступлением вредных последствий.

Мы полагаем, что неисполнение должностным лицом служебных обязанностей характеризуется более глубокой деформацией ценностных ориентаций личности и выявляется правоохранительными или контрольно-ревизионными органами значительно чаще, так как находится на виду и легко воспринимается проверяющими. Ненадлежащее исполнение служебных обязанностей скрыто от окружающих.

¹⁰ См.: Динека В.И. Указ. соч. С. 61.

¹¹ См.: Кириченко В.Ф. Должностные преступления по советскому уголовному праву: Дис... д-ра юрид. наук. М.: Академия управления МВД СССР, 1965. С. 445.

¹² См.: Северин В.А. Личность преступника, совершившего халатность. Вопросы борьбы с преступностью. М.: Юрид. лит., 1986. № 44. С. 30.

Лицо действует, но как бы «не в полную силу», оно осуществляет возложенную на него работу не в полном объеме и не так, как этого требует закон. Своей деятельностью лицо способно вводить в заблуждение вышестоящих руководителей, порождать у них уверенность в надлежащем обеспечении работы и потому не вызывать тревоги при фактически имеющем место ослаблении контроля над деятельностью данной категории лиц. Она по указанным выше причинам может продолжаться в течение длительного периода и причинить значительный ущерб.

По мнению профессора Г.А. Кригера, такую уголовно-правовую норму, как халатность, можно считать социально обусловленной только тогда, когда она квалифицирует деяние, которое причиняет вред общественным отношениям; выявляет антиобщественную ориентацию личности; получило такое распространение, что в целом как социальное явление представляет значительную общественную опасность; иные меры (кроме уголовно-правовых) не могут оказать сдерживающего влияния; правосознание граждан созрело для восприятия такого деяния как преступления¹³. Мы полагаем, что некоторые из указанных выше критериев очевидны и не нуждаются в подробном обосновании, но, на наш взгляд, перечисленные критерии могут свидетельствовать о социальной обусловленности халатности только в совокупности.

В процессе исследования выборочно были изучены уголовные дела (72) о халатности (ст. 293 УК РФ) в г. Москве. Одновременно были проинтервьюированы с заполнением опросных листов практические работники, судьи различных судов, сотрудники прокуратуры по вопросам совершенствования нормы УК РФ об ответственности за халатность.

Из числа опрошенных судей г. Москвы 32,4% являлись судьями районных судов, 67,6% – председателями этих судов. Стаж работы в судебных органах до трех лет имели 25% респондентов, от трех до пяти лет – 12%, от пяти до десяти лет – 30%, свыше десяти лет – 33%. Из общего числа опрошенных судей, рассматривавших уголовные дела о халатности, 53% ответили, что у них не возникало трудностей в понимании конструктивных признаков диспозиции ст. 293

¹³ См.: Кригер Г.А., Кузнецова Н.Ф. Проблемы социальной обусловленности уголовного закона. Сб.: Укрепление социалистической законности. М., 1977. С. 113-123.

УК РФ, 25% судей с таким мнением не согласились, 22% судей не приходилось рассматривать дела о халатности.

При ответе на поставленные вопросы 48,7% опрошенных полагают, что диспозиция ст. 293 УК РФ после внесения изменений и дополнений в 2003 г. ФЗ № 162-ФЗ нуждается в дальнейшем совершенствовании, 22,5% судей придерживались противоположного мнения, остальные затруднились ответить на данный вопрос. По мнению 43% опрошенных, необходимо ужесточить санкцию ст. 293 УК РФ в зависимости от объема причиненного ущерба, поскольку действующая мера наказания не соответствует, на их взгляд, общественной опасности деяния.

Реализация внесенных рекомендаций и предложений практическими работниками, а также использование изложенных в работе результатов и выводов позволит добиться, на наш взгляд, дальнейшего совершенствования нормы УК РФ об ответственности за халатность.

Мы полагаем, что общественная опасность халатности имеет двойное значение. Рассматриваемое преступление прежде всего выражается в том вреде, который причиняется правоохраняемым интересам. Во многих случаях данный вред является весьма тяжким. Принимая форму имущественного ущерба, он нередко исчисляется в сотнях тысяч рублей. Вред личности может состоять в причинении тяжкого вреда здоровью и смерти. Например, Верховный суд Чеченской Республики отменил оправдательный приговор двум высокопоставленным офицерам МВД России, обвинявшимся в халатности в рамках дела о расстреле в марте 2000 г. бойцов Сергиевopосадского ОМОНа. Напомним, что офицеров обвиняли в халатности, в результате которой отряд ОМОНа был обстрелян своими же федеральными силами на основе неверной информации. В результате нападения 22 милиционера погибли, в том числе 17 сотрудников ОМОНа, и 54 бойца получили тяжелые ранения. Окончательное решение по делу еще не принято и дело решено направить на дополнительное расследование¹⁴.

На наш взгляд, халатность опасна не самим способом посягательства на охраняемые законом интересы, поскольку этот способ не состоит в активных действиях, а причиняет вредные общественно опасные последствия. Данное преступление несет в себе вред в виде

порождаемых им волокиты и бюрократизма в разрешении дел, пренебрежительного отношения должностных лиц к интересам и нуждам граждан. Это обстоятельство вызывает у граждан чувство недоверия к органам государственной власти, к законам, к правопорядку, способствует нарушению ими законности, поскольку работники органов государственной власти не исполняют или недобросовестно исполняют свои должностные обязанности.

Несомненно, что в борьбе с халатностью меры уголовной ответственности недостаточны, и потому применение средств уголовно-правовой репрессии не способно выполнить все стоящие в этой области проблемы. На наш взгляд, главным здесь является разработка и последовательное применение широкого комплекса правовых, организационных, кадровых и иных социально-профилактических мер и методов.

¹⁴ См.: Итальянская газета в Москве. 2007. 10 февр.

Наиболее значимым выводом из проведенного нами анализа истории развития российского уголовного законодательства об ответственности за халатность является уяснение того факта, что без исторической ретроспективы невозможно организовать действенную борьбу с преступностью. Исторический анализ помогает проникнуть в суть явлений, определить закономерности роста и развития преступности в целом. Кроме того, исторический анализ позволяет выявить взаимосвязи между определенными общественными процессами.

Анализ практики изменения законодательства в совокупности со статистическими данными позволяет определить приоритетные направления в борьбе с преступностью.

На наш взгляд, выработать эффективную уголовно-правовую политику невозможно без изучения исторического опыта, так как только изучение многолетней теоретической базы дает возможность установить действенную защиту интересов государства от преступлений, совершаемых должностными лицами.

Сравнительно-правовой анализ позволил выявить положительный опыт в правовом регулировании данной сферы, пробелы и недостатки в национальном законодательстве.

Социальная обусловленность уголовной ответственности за халатность помогает выяснить, почему законодатель включил данную уголовно-правовую норму в УК РФ, какой вред может причинить это преступление общественным отношениям, а также позволяет определить антиобщественную ориентацию личности и какое распространение в целом получило это негативное социальное явление.

<i>Введение</i>	3
1. Развитие российского уголовного законодательства об ответственности за халатность	5
2. Уголовная ответственность за халатность по законодательству зарубежных стран	31
3. Социальная обусловленность уголовной ответственности за халатность	47
З а к л ю ч е н и е	55

План ВНИИ, 2009

Юрий Юрьевич Тищенко

ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ РАЗВИТИЯ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ХАЛАТНОСТЬ

Учебное пособие

Редактор *Е. А. Кохова*
 Корректор *Г. О. Киселева*
 Компьютерная верстка *Г. В. Корнеевой*

Подписано в печать	.12.04.09.	Тираж 150 экз.
Формат 60X84 ^{1/16}	Печ. л. 3,5	Уч.-изд. л. 3,2
		Заказ №

Издатель: ВНИИ МВД России
 123995, Москва, Г-69 ГСП-5, ул. Поварская, 25

УОП РИО ВНИИ МВД России

Ю. Ю. Тищенко

**ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ
АСПЕКТ РАЗВИТИЯ
УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ЗА ХАЛАТНОСТЬ**



МОСКВА 2009

Список используемой литературы:

1. Новгородская Судная грамота // В кн.: Памятники русского права. Государственное издательство юридической литературы / Под ред. В.М. Черепнина. М., 1955. Том 1. С.107.
2. Псковская Судная грамота // Там же. Том 2. С. 286.
3. Судебник 1497 год. Ст. 1 // Там же. Том 3. С. 357.
4. Судебник 1550 года. Ст. 2 // Там же. Том 4. С. 233.
5. Соборное Уложение 1649 года. Ст. 24 // Там же. Том 6. С. 79
6. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных // Российское законодательство X-XX веков. «Юридическая литература» / Под ред. Е.И. Индова. М., 1987. Том 5.
7. Учебник уголовного права. 1905. Часть особенная. Франц Фон-Лист. С. 304.
8. Маргулис М.С. В книге: Уголовное Уложение 22 марта 1903 г. СПб., 1904. С. 298.
9. Познышев С.В. Русское уголовное право. Особенная часть. Сравнительный очерк важнейших отделов особенной части старого и нового уложений. М., 1909. С. 478.
10. Маргулис М.С. Объяснительная записка редакторов проекта Уголовного Уложения // В книге: Уголовное Уложение 22 марта 1903 г. Санкт-Петербург, 1904. С.298.
11. Пионтковский А.А., Меньшагин В.Д. Курс советского уголовного права. Особенная часть. Том 2. С. 15.
12. Герцензон А.А. Развитие социалистического уголовного законодательства до его кодификации. Проблемы социалистического права. Изд-во «Советское законодательство», 1938. С. 58.
13. Циркуляр НКЮ и НКСО от 19 июня 1922 года № 61 «Об ответственности должностных лиц за неправильное исполнение фондов социального страхования» // В указ. книге. С 86.
14. Жижиленко А.А. Должностные преступления. М., 1927. С. 5.
15. Змиев Б.А. Уголовное право. Часть Особенная. М., 1925. С. 18.
16. Доклад УКК ВС «О должностных преступлениях за вторую половину 1926 года». № 16. СПб., 1927 // Сборник материалов по истории социалистического уголовного законодательства (1917 – 1937 гг.): Учебное пособие для юридических институтов. М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1938.
17. УК РСФСР редакции 1926 г. / Под ред. И.Т. Голякова. М., 1944. С. 62
18. УК РСФСР: Комментарий / Под ред. А.С. Аскарханова. М., 1946. С. 84.
19. БВС СССР. 1990. № 3.
20. БВС РФ 2000. № 4.
21. Пионтковский А.А. Курс советского уголовного права. Т.2. М., 1970. С. 124.
22. Уголовный кодекс Республики Корея / Науч. ред. и пред. А.И. Коробеева; перевод с корейского В.В. Верхоляка. СПб.: Издательство «Юрид. центр Пресс», 2004. С. 100.
23. Уголовные кодексы стран СНГ: Уч. пособие / Составители А.Я. Гришко, Л.А. Соловьев. Под ред. Н.И. Ветрова. Юридический институт МВД России. Смоленск: Универсум, 2002. С. 303.

24. Уголовное законодательство Норвегии / Науч. ред. и вступ. ст. д.ю.н., профессора Ю.В. Голика; перевод с норвежского А.В. Жмени. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 16.

25. Уголовный кодекс Эстонской республики / Науч. ред. и перевод с эстонского В.В. Запавалова. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2001. С. 168.

26. Лозовицкая Г.П. Общий сравнительно-правовой комментарий и сравнительные таблицы уголовных кодексов государств – участников СНГ: В 2-х частях / Под ред. П.Г. Пономарева. Саратов: Издательство Саратовской государственной академии права, 2002. С. 575.

27. Швейцарский Уголовный кодекс 1937 г. Перевод Н.С. Лапшиной. М.: Юридическое издательство НКЮ СССР, 1941. С. 163.

28. УК Республики Сан-Марино / Науч. ред. и вступ. ст. С.В. Максимова. Перевод с итальянского В.Г. Максимова. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2002. С. 236.

29. УК Республики Болгария / Науч. ред. А.И. Лукашова. Перевод с болгарского Д.В. Милушева: СПб.: Изд-во «Юрид. центр Пресс», 2001. С. 200.

30. УК Дании / Науч. ред. и пред С.С. Беляева. Перевод с датского С.С. Беляева, А.Н. Рычевой. СПб.: Изд-во «Юрид. центр Пресс», 2001. С. 139.

31. Рарог А.И. Уголовное право России. Части Общая и Особенная: Учебник / Под ред. А.И. Рарога. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. С. 610.

32. Волженкин Б.В. Служебные преступления. М.: Юрист, 2000. С. 185. 33. Галяхова А.В. Должностные преступления. М.: Юрист 1998. С. 44.

34. Басова Т.Б. Новации в законодательном установлении уголовной ответственности за халатность. Уголовное право. № 4. 2004. С. 11.

УК Латвийской Республики / Науч. ред. и вступ. статья А.И. Лукашева. Перевод с латышского А.И. Лукашева. СПб.: Изд-во «Юрид. центр Пресс», 2001. С. 287.

35. Уголовный кодекс Украины. С изм. и доп. на 1 апреля 2005 г. Харьков: Одиссей, 2005. С. 211.

36. Уголовный кодекс Республики Беларусь. Текст по состоянию на 15.09.04. Минск: Амалфея, 2004. С. 259.

37. Уголовное право зарубежных государств. Особенная часть: Учебник / Под ред. и предисл. И.Д. Козочкина. М.: Камерон, 2004. С.328.

38. Уголовный кодекс Италии / Науч. ред. и вступ. ст. С.В. Максимова. Перевод с итальянского В.Г. Максимова. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2002. С. 91.

39. Уголовное законодательство Норвегии / Науч. ред. и вступ. ст. Ю.В. Голика; перевод с норвежского А.В. Жмени. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 16.

40. Уголовный кодекс Китайской Народной Республики / Под ред. и с предисл. А.И. Коробеева. Перевод с китайского Д.В. Вичикова. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1999. С. 156.

41. Уголовный кодекс Аргентины / Науч. ред. и вступ. ст. Ю.В. Голика; перевод с испанского Л.Д. Ройзенгурта. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 14.

42. Решетников Ф.М. Ответственность за должностные преступления в зарубежных странах / Отв. ред. Ф.М. Решетников. М., 1994. С. 30.

Лесниевски-Костарева Т.А. Дифференциация уголовной ответственности. М., 2000. С. 314.

43. Криминология: Учебник / Под. ред. проф. В.Д. Малкова. М.: ЗАО Юстицинформ, 2004. С. 321. Автор главы – В.Д. Малков

44. Медведев Г.А. Чернобыльская тетрадь. М., 1996. С. 84.

45. Динка В.И. Ответственность за должностные преступления по уголовному праву России: Дис... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 49.

46. Кириченко В.Ф. Должностные преступления по советскому уголовному праву: Дис... д-ра юрид. наук. М., Академия Управления МВД СССР, 1965. С. 445.

47. Северин В.А. Личность преступника, совершившего халатность. Вопросы борьбы с преступностью. М.: Юрид. лит., 1986. № 44. С. 30.

48. Кригер Г.А., Кузнецова Н.Ф. Проблемы социальной обусловленности уголовного закона. Сб.: Укрепление социалистической законности. М., 1977. С. 113-123.