

ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРЕВЫШЕНИЯ ДОЛЖНОСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

*Работа представлена кафедрой уголовного права и криминологии
Дагестанского государственного университета.*

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Р. М. Акутаев

Эта статья является одной из первых работ, посвященных анализу превышения должностных полномочий по материалам Республики Дагестан. Согласно анализу 100 уголовных дел и статистических данных за 2000–2008 гг., чаще всего к ответственности по ст. 286 УК привлекаются должностные лица органов внутренних дел. Автором внесены соответствующие предложения по усовершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: *должностная преступность, превышение должностных полномочий, сотрудник органов милиции, действующее законодательство, уровень латентной преступности, условное наказание.*

LAW ENFORCEMENT ASPECTS OF OFFICIAL AUTHORITY EXCEEDING

The article is one of the first works devoted to the analysis of official authority exceeding in the Republic of Dagestan. According to the analysis of 100 criminal cases and statistical facts of 2000–2008, officers of the internal affairs bodies are most often prosecuted by the Article 286 of the Criminal Code. The author makes some proposals on improvement of the legislation in force.

Key words: *malfeasance in office, official authority exceeding, police officer, legislation in force, level of hidden criminality, conditional sentence.*

Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления в условиях совершенствования деятельности госаппарата на протяжении многих лет являются предметом пристального внимания многих правоведов.

Интересы службы для управленца должны быть выше всего вне зависимости от того, в какой организации выполняются соответствующие функции. Злоупотребления предоставленными по службе полномочиями извращают саму ее идею, создают опасный прецедент чиновничьей вседозволенности, негативная ценностная ориентация которого должна быть разрушена.

Согласно результатам нашего исследования, одним из самых распространенных должностных преступлений является превышение должностных полномочий. На долю этого состава приходится 12,4% общего количества должностных преступлений.

При этом следует отметить, что на региональном уровне должностная преступность растет темпами, опережающими общефедеральные. Однако, несмотря на постоянный рост числа зарегистрированных преступлений государственно-правовую реакцию на факты совершения преступлений должностными лицами, в том числе и путем превышения должностных полномочий, нельзя признать адекватной. Эта реакция, во-первых, является явно недостаточной: указанные виды преступлений обладают высоким уровнем латентности, причем во многих случаях она носит искусственный характер. Во-вторых, факты уголовного преследования должностных лиц, совершаю-

щих преступления путем превышения должностными полномочиями, имеют селективный характер: случаи привлечения должностных лиц, занимающих высокопоставленные посты, к ответственности единичны. Подтверждением этому утверждению служит проведенный диссертантом анализ 100 уголовных дел и статистических данных за 2000–2008 гг.

Так, только за 2000 г. на территории Республики Дагестан было зарегистрировано 40 случаев превышения должностных полномочий; в 2001 г. таких случаев было 52; в 2002 г. — 45; в 2003 г. — 52; в 2004 г. — 47; в 2005 г. — 48; в 2006 г. — 86; в 2007 г. — 59 случаев превышения должностных полномочий.

На основе изучения и анализа статистических данных информационного центра МВД Республики Дагестан выявлена тенденция роста квалифицированных составов превышения должностных полномочий в течение последних лет. Так, только за 2000 г. на территории Республики Дагестан было зарегистрировано 28 случаев превышения должностных полномочий, сопряженное с применением насилия или угрозой его применения, с применением оружия или специальных средств и с причинением тяжких последствий; в 2001 г. таких случаев было 40; в 2002 г. — 29; в 2003 г. — 38; в 2004 г. — 29; в 2005 г. — 34; в 2006 г. — 40; в 2007 г. — 26, что в среднем составляет 64% общего числа зарегистрированных фактов превышения должностных полномочий. Причем субъектами совершения особо квалифицированных составов превышения должностных полномочий выступают в большинстве своем сотрудники органов внутренних дел. Превышение должностных полномочий, совершае-

мое сотрудниками органов внутренних дел, характеризуется повышенной общественной опасностью, так как причиняют ущерб не только нормальной работе и авторитету правоохранительных органов, призванных обеспечивать правопорядок и законность в обществе, но и законным правам, интересам и свободам граждан, что дает основание последним наряду с другими причинами считать всю государственную власть античеловечной и беспомощной. Кроме того, они совершаются представителями власти, наделенными широким кругом полномочий по отношению не только к рядовым гражданам, но и к должностным лицам и в силу этого обладающими значительными возможностями причинить большой вред гражданам и обществу в целом. В силу этого большинство граждан, так или иначе попавшие в сферу интересов органов внутренних дел, остаются беззащитными перед произволом их сотрудников. Такая ситуация требует усиленных мер ответственности за превышение должностных полномочий сотрудниками правоохранительных органов.

В связи с этим предлагается выделить в гл. 31 «Преступления против правосудия» в качестве самостоятельного состава преступления «Превышение должностных полномочий сотрудниками правоохранительных органов» (ст. 299.1).

Анализ санкций ст. 286 УК РФ свидетельствует о том, что по сравнению с ранее действующим УК РСФСР 1960 г., действующее уголовное законодательство предусматривает менее строгие наказания. А это не соответствует состоянию должностной преступности и снижает уровень общего предупреждения таких преступлений.

Нельзя не согласиться с мнением о том, что «высший предел санкции за простое преступление должен быть одновременно низшим пределом за квалифицированное преступление». Соответственно, высший предел санкции за квалифицированное преступление должен быть низшим пределом за особо квалифицированное преступление. Так, ч. 1 ст. 286 УК предусматривает санкцию в виде лишения свободы сроком до 4 лет, а ч. 2 этой же статьи — до

7 лет. Исходя из положений Общей части УК, в таких случаях минимальный срок лишения свободы составляет два месяца. Следовательно, назначая наказание должностному лицу, занимающему государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, либо главе органа местного самоуправления за превышение должностных полномочий, суд вправе определить его в размере от двух месяцев до семи лет, т. е. срок лишения свободы за преступление с квалифицирующими обстоятельствами может быть ниже срока этого наказания за неквалифицированное преступление.

По мнению диссертанта, такое положение противоречит принципу справедливости и должно быть устранено путем установления предельного интервала между нижними и верхними сроками лишения свободы в рамках одной категории преступления.

В ч. 2 ст. 286 УК в ряде санкций в качестве основного называется и штраф в размере от ста до трехсот тысяч рублей. Фактически должностное лицо, занимающее государственную должность РФ, государственную должность субъекта РФ, либо глава органа местного самоуправления, совершившее тяжкое преступление, в настоящее время может «отделаться» небольшим испугом, уплатив штраф. Этим, в сущности, можно объяснить незначительное количество зарегистрированных преступлений по ч. 2 ст. 286 УК РФ. В среднем по Республике Дагестан регистрируется от 1–13 (в 2006 г.) случаев превышения должностных полномочий вышеуказанными должностными лицами, а то и не регистрируются вовсе (в 2003 г. не было ни одного случая превышения должностных полномочий, совершенное должностным лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, либо главой органа местного самоуправления).

Анализ судебной и следственной практики показал, что по ч. 2 ст. 286 УК процент возбуждаемых уголовных дел составляет всего 3–5% общего количества зарегистрированных случаев превышения должностных полномо-

чий. К сожалению, эти данные не могут служить ориентиром для характеристики данного вида преступлений. По оценкам специалистов, уровень латентности должностной преступности расположен в диапазоне от 90 до 99%. Основными причинами латентности должностной преступности в России являются: а) согласительный (договорной) характер большинства должностных преступлений, носящих форму сделки; б) умышленное нарушение сотрудниками правоохранительных органов учетно-регистрационной дисциплины и укрытие должностных преступлений от учета; в) недоверие граждан к правоохранительным органам, призванным бороться с должностной преступностью. Зная о том, что законом предоставлена возможность высокопоставленным должностным лицам откупиться за совершенное ими превышение должностных полномочий штрафом, лицо, занимающееся регистрацией преступлений, и лицо, возбуждающее и ведущее расследование данной категории уголовных дел, будут с предельной осторожностью подходить к возложенным на них обязанностям в отношении таких лиц, опасаясь впоследствии за себя, своих близких и за возможность потерять работу.

Диссертанту представляется, что такой подход законодателя к квалифицированному составу превышения должностных полномочий неприемлем и требует соответствующей доработки. В частности, нами видится необходимым: 1) внести изменения и дополнения в первую очередь в ст. 46 УК, указав, что «штраф в качестве основного вида наказания не может назначаться за тяжкие и особо тяжкие преступления»;

2) исключить из санкции ч. 2 ст. 286 УК РФ штраф в качестве основного вида наказания;

3) в ч. 1 ст. 286 УК РФ изменить размер штрафа, установив его в размере от ста пятидесяти тысяч до трехсот тысяч рублей. Причем уплата штрафа не должна освобождать должностного лица от обязанности возместить материальный ущерб, причиненный гражданам, организациям и государству в результате его незаконных действий;

4) наказание в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью должно быть дополнительным видом наказания любого должностного преступления. Поэтому исключение его из числа основных в ч. 1 ст. 286 и включение в качестве дополнительного является оправданной мерой.

Нерационально суды на сегодняшний день подходят и к назначению тех или иных видов наказаний.

Так, за период с 2003 по 2005 гг. только силами прокуратуры городов и районов Республики Дагестан было возбуждено и расследовано 48 уголовных дел по ст. 286 УК РФ. Из которых 16 – по ч. 1, 2 уголовных дела – по ч. 2 и 30 уголовных дел – по ч. 3 ст. 286 УК.

По ним были вынесены следующие решения.

Шесть уголовных дел было прекращено по основаниям, предусмотренным ст. 25 и 28 УПК РФ (за примирением сторон и в связи с деятельным раскаянием).

Оправдательные приговоры вынесены по 12 уголовным делам по различным основаниям: за отсутствием состава преступления (9 уголовных дел); за недоказанностью вины (2 уголовных дела); в связи с непричастностью лица к совершенному преступлению (1 уголовное дело). Характерно, что дела были возбуждены по ч. 3 (10 уголовных дел) и по ч. 1 (2 уголовных дела) рассматриваемой статьи.

Наказание в виде лишения свободы условно с различными размерами испытательных сроков было назначено осужденным по 26 уголовным делам (54%). Лишение права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью назначалось судами за рассматриваемый период лишь в качестве дополнительного вида наказания лишь по 9 уголовным делам из анализируемой группы дел (18%). Причем все они были возбуждены по ч. 3 ст. 286 УК. В качестве основного оно не назначалось вообще (по мнению диссертанта, доля данного наказания неоправданно низка).

Штраф назначался по 7 уголовным делам как в качестве основного, так и дополнительного вида наказания. В качестве основного штраф назначался по 6 эпизодам: по делам,

возбужденным по ч. 1 ст. 286 УК (4 уголовных дела) размер штрафа не превышал 8696 руб.; по делам, возбужденным по ч. 3 ст. 286 УК (2 уголовных дела) – размер штрафа варьировался от 10 до 70 тыс. руб.

Здесь вызывает оправданное сомнение законность выносимых судом решений, так как в санкции ч. 3 ст. 286 УК штраф как мера наказания отсутствует вообще.

В качестве дополнительного вида наказания за рассматриваемый период штраф назначался лишь по одному уголовному делу, возбужденному по ч. 1 ст. 286 и составлял 6000 руб.

Обобщение судебной практики и анализ дел в отношении рассматриваемой категории лиц за указанный период показывает, что проводимая работа в этом направлении является недостаточной и неэффективной. Прежде всего нет целенаправленных и координированных действий правоохранительных органов. Причиной тому является отсутствие оперативных позиций.

Изучение оправдательных приговоров показывает, что основными причинами их вынесения является низкое качество расследования уголовных дел, в том числе получение доказательств с нарушением требований уголовно-процессуального закона, которые признаются в соответствии со ст. 75 УПК РФ недопустимыми. С учетом специфики дел указанной категории порой те имеющиеся немногочисленные доказательства по делу не всегда своевременно и грамотно закрепляются органом предварительного следствия, которые невозможно восполнить в ходе рассмотрения дел судом.

Карательная практика по делам указанной категории в основном свидетельствует о том, что судами не всегда выносятся законные, обоснованные решения. Нередко выносятся наказания, не связанные с лишением свободы (велика среди них доля условного осуждения – около 60%). По большинству дел необоснованно выносятся оправдательные приговоры (в 25% случаев), тем самым давая возможность виновным лицам уходить от уголовной ответственности. По многим делам решения судов о виде и размере наказания носят либеральный характер. В этой связи некоторыми горрайпрокурорами не используются в полной мере возможности, данные им законом для своевременного исправления судебных ошибок, а внесенные кассационные представления из-за мягкости приговоров кассационной инстанцией оставляются в основном неудовлетворенными.

Такое применение закона нельзя признать соответствующим тенденциям развития должностных преступлений. В этой связи следует согласиться с мнением А. И. Марцева, который считает, что «для общего предупреждения важно, чтобы уровень карательного воздействия соответствовал уровню преступности. В настоящее же время, когда уровень преступности резко поднялся (это очевидный факт), уровень карательного воздействия, закрепленный вновь принятым Уголовным кодексом, остался практически прежним. Отсюда говорить об эффективности общего предупреждения преступлений не представляется возможным».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Варыгин А. Н.* «Профессиональные» преступления сотрудников органов внутренних дел. Саратов: Саратовский юридический институт МВД РФ, 2006.
2. *Карпец И. И.* Наказание. Социальные, правовые и криминологические проблемы. М., 1973.
3. *Марцев А. И.* Общие вопросы учения о преступлении. Омск: Юридический институт МВД России, 2000.
4. *Шнитенков А. В.* Ответственность за преступления против интересов службы: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2006.
5. Статистические данные ИЦ МВД по РД за 2000–2008 гг.
6. Архивы Советского и Кировского районных Федеральных судов г. Махачкалы.
7. Архив Верховного Суда Республики Дагестан.