

УДК 343.353

О НЕКОТОРЫХ ОСОБЕННОСТЯХ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ДОЛЖНОСТНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

*С.В. Ненароков, преподаватель кафедры оперативно-розыскной
деятельности Казанского юридического института МВД России*

Любые общественные издержки, будь то бедность или преступность, есть издержки общественной организации, издержки организации общественных институтов, каковыми являются государство и государственный аппарат. Возникнув на заре цивилизации из взаимного влечения людей к общежитию, государство давно перестало быть частью гражданского общества. Отчуждение проявляется тем сильнее, чем слабее организация государственной власти.

Особая роль в осуществлении государственной власти принадлежит государственному аппарату. На него возложены властные и управленческие функции по обеспечению и укреплению законности и правопорядка, охране прав и интересов граждан.

Злоупотребление властью и казнокрадство известны с давних времен. Если имеется доступ к социальным благам, всегда возникает соблазн использовать их в личных интересах, что отмечал еще Ш.-Л. Монтескье в знаменитом трактате «О духе законов»: «Всякий человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею»¹. Желание воспользоваться своим служебным положением у современного чиновника ничуть не меньше, чем у древнеримского бюрократа. И, как ни печально это признавать, никакому обществу не удавалось избавиться от побочных дефектов своего развития. Однако это вовсе не означает, что оно

бессильно в борьбе с худшими из своих пороков.

Должностные преступления – особая категория, поскольку они совершаются людьми, которые сами призваны соблюдать и охранять законы. Проблема распространения такого рода преступлений долгие годы не теряет своей актуальности как в нашей стране, так и на западе.

Так, согласно Уголовному Кодексу РФ, представитель власти как лицо, осуществляющее функции власти, в соответствии с законом является должностным лицом. В примечании к статье 318 УК РФ сказано: «Представителем власти в настоящей статье и других статьях настоящего Кодекса признается должностное лицо правоохранительного или контролирующего органа, а также иное должностное лицо, наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости»². Критерием, который позволяет выделить из всех лиц, работающих в органах государственной власти и управления, в органах местного самоуправления, тех, кто может стать субъектами рассматриваемой группы преступлений, является совершение ими должностного преступления.

Широкая распространенность этих преступлений, коррумпированность государственного аппарата во многих западных странах заставляют законода-

телей этих стран принимать особо строгие меры борьбы со взяточничеством, злоупотреблениями и другими опасными должностными преступлениями и, напротив, не придавать большого значения менее опасным и более распространенным преступлениям чиновников (например, получение подарка на относительно небольшую сумму не считается преступлением).

Современная законодательная практика европейских стран свидетельствует о непрекращающихся попытках найти оптимальную линию борьбы с должностными преступлениями.

Данная статья посвящена правовому регулированию уголовной ответственности за должностные преступления в некоторых зарубежных странах, принадлежащих к двум основным правовым семьям: континентальной и англосаксонской. В ней представлено законодательство стран Евросоюза и США.

Учитывая, что во многих из этих государств за последние годы происходят серьезные изменения в системе уголовного законодательства в целом и в области ответственности за должностные преступления в частности, можно с достаточной степенью достоверности утверждать, что в статье нашли свое отражение основные тенденции развития уголовного права европейских стран по вопросам привлечения должностных лиц к ответственности за должностные преступления.

Действительно, в Германии после большой реформы Уголовного кодекса, завершенной в 1975 г., была принята его новая редакция УК 1987 г., где с учетом опыта реформы заново сформулированы некоторые составы должностных преступлений. Во Франции в 1992 г. был принят новый Уголовный кодекс, пришедший на смену УК 1810 г., в свое время оказавшему весьма серьезное влияние на развитие уголовного законодательства во многих странах Европы и других континентов. Очевидны многие достоинства нового УК — большая степень обобщенности формулировок, их строгость и проду-

манность, отсутствие ложной патетики, чем страдали некоторые нормы УК 1810 г., но вместе с тем нельзя утверждать, что все новые решения целесообразнее прежних³.

Серьезным изменениям подверглось и законодательное регулирование ответственности за должностные преступления в Италии в 1990 г. (Закон № 86). Что касается англосаксонского права, то особенно наглядные изменения в сфере должностных преступлений произошли в США как в федеральном законодательстве, так и в законодательстве отдельных штатов. В то же время многие традиционные положения английского права, в том числе и процессуального относящиеся к должностным преступлениям, несомненно, представляют большой интерес.

Принятие в США в 1962 г. Примерного уголовного кодекса, разработанного Институтом американского права и рекомендованного в качестве ориентира, модели для реформы законодательства отдельных штатов, привело к активизации законодательной деятельности, принятию новых уголовных кодексов в большинстве американских штатов. Однако составители кодексов штатов отнюдь не слепо следовали рекомендациям Примерного УК, и трактовка ими большинства правовых институтов отличается значительным многообразием. Это в полной мере относится к должностным преступлениям. Действительно, в Примерном уголовном кодексе раздел, озаглавленный «Преступления против публичной администрации» (ст.ст. 240.0-243.2), включает в себя статьи о взяточничестве, лжесвидетельстве, побеге из-под стражи и злоупотреблениях по должности (незаконный арест, обыск и т.п.). Как можно убедиться при изучении действующего американского уголовного законодательства, эти явно недостаточно аргументированные рекомендации составителей Примерного уголовного кодекса, в которых должностные преступления оказались перемешанными

с посягательствами против правосудия со стороны частных лиц, не нашли поддержки у составителей УК американских штатов.

Опыт зарубежных государств в сфере регулирования ответственности за должностные преступления весьма многообразен, часто противоречив и изменчив (даже когда речь идет об одной и той же стране), но во всяком случае крайне поучителен.

Прежде всего, законодательство различных западных стран по-разному определяет круг деяний, относимых к должностным преступлениям. При этом важнейшую роль играет понятие должностного лица. Дело в том, что традиционно доктрина уголовного права исходит из построения Особенной части УК в соответствии с системой объектов преступления: против государства, против личности, против собственности, против порядка управления и т.п. В этом смысле должностные преступления существенно отличаются от других групп преступлений, поскольку для их квалификации важны особенности не объекта, а субъекта преступления. Естественно, что различная трактовка понятия должностного лица может приводить к самому различному определению круга деяний, относимых к должностным преступлениям. Должностные преступления подчас трудно отличить от иных преступлений, составы которых определены в других разделах Особенной части (например, присвоение государственного имущества путем должностного злоупотребления, нарушение тайны переписки с использованием служебного положения и т.п.). На пути решения возникающих здесь вопросов возможны различные варианты, о чем свидетельствует опыт стран, рассматриваемых в настоящей работе, причем законодатели отдельных государств нередко меняют свои позиции, сокращая или, напротив, расширяя круг должностных преступлений.

Среди отдельных видов должностных преступлений в законодательствах стран Евросоюза и США наибольшее

внимание уделено ответственности за взяточничество. Здесь обнаруживается бесконечное разнообразие вариантов. Например, в ряде государств установлена разная степень наказуемости за это преступление в зависимости от того, была ли получена взятка за действия законные или незаконные. В других странах придается решающее значение тому, была ли получена взятка до выполнения обещанных действий или после них. В этой связи особый интерес представляет возникшая за последние годы в США и других странах проблема квалификации предварительного подкупа должностного лица без указания конкретных действий, которые должны быть совершены им «из благодарности».

Нередко возникает вопрос о том, как отличать «подарки», получаемые должностными лицами «в знак расположения», от взяток, являющихся уголовным преступлением. Наибольшее внимание этой проблеме уделяется в США, где даже не законодательным путем, а часто правоприменительной практикой, в зависимости от роста инфляции, вырабатывается правило, согласно которому государственный служащий может, не опасаясь преследований, принимать подарки стоимостью до 5, 50 или даже 100 долл.

Законодательство некоторых государств (например, ФРГ) подробно описывает действия и получателя взятки, и лица, дающего ее, в отдельных, по существу дублирующих друг друга статьях. Напротив, в английском праве действия и тех, и других квалифицируются по одной и той же статье, предусматривающей одинаковое наказание.

В некоторых случаях, например в американском штате Калифорния, предпринимаются попытки связать ответственность за взяточничество с теорией разделения властей: нисколько не заботясь об экономии законодательного текста, составители кодекса штата включили в него утроенное количество совершенно одинаковых норм, в которых описаны дача и получение взятки служащими исполнительной,

законодательной и судебной властей. Характерно, что законодатели в других американских штатах сочли этот опыт ненужной крайностью и не восприняли его в законотворческой практике, хотя нововведения калифорнийского законодательства довольно часто воспринимаются в других штатах как достойные повторения.

Обращает на себя внимание и то, что обстоятельством, отягчающим уголовную ответственность за взяточничество, в европейских странах является принадлежность к судейскому корпусу и некоторым другим категориям должностных лиц, однако в квалификации этого преступления отсутствует такой признак, как «ответственное должностное положение», дающий основание усилить наказание независимо от характера преступления.

Что касается злоупотребления служебным положением, то в законодательстве ряда стран проявляются две тенденции: отказ от общего определения состава злоупотребления, ограничиваясь перечислением отдельных видов злоупотреблений (ФРГ), и стремление дать единое общее определение, под которое подпадали бы любые случаи злоупотреблений со стороны должностных лиц (большинство других стран). По-видимому, оба эти решения имеют под собой достаточные основания. Вместе с тем важно напомнить, что конкретные виды злоупотреблений должностных лиц могут быть квалифицированы не как самостоятельные должностные преступления, а как посягательства на права граждан (нарушение тайны переписки), как преступления против правосудия (незаконный арест, неправосудный приговор) или против собственности (присвоение имущества путем должностного подлога и т.п.).

Известно, что в царской России для проведения расследования против чиновника требовалось разрешение его начальства. Такого рода нормы в общей форме отсутствуют в современном уголовном законодательстве западных стран.

В некоторых государствах Запада применительно к должностным преступлениям действуют особые процессуальные правила: например, по поводу бремени доказывания при обвинении в подкупе в Англии или предоставление возможности предъявить обвинение чиновнику в получении «благодарности», а не заранее обусловленной взятки в ряде штатов США, когда сторона обвинения не уверена в своих возможностях доказать более тяжкое деяние.

Осуждение за должностное преступление может иметь своим следствием назначение дополнительного наказания (ФРГ), а также многочисленные запреты на будущее занимать публичные должности (Англия), причем при известных условиях, скажем, при повторности, такие запреты становятся пожизненными и не отменяются никакими сроками давности преступления или погашением судимости.

Подводя итог вышеизложенному, следует отметить, что государственные системы западных стран активно противодействуют чиновничьему произволу, в рамках правовых норм, определяющих деятельность должностного лица, его права и обязанности. Отступление от нормативных предписаний влечет соответствующее государственное принуждение, обеспечивающее восстановление нарушенных ими прав и обязанностей.

Предписания, содержащиеся в законах и других актах, к сожалению, часто не обеспечиваются реальной юридической ответственностью. Во многих нормативно-правовых актах ответственность за исполнение обязанностей, возлагаемых на должностных лиц, только провозглашается и становится лишь призывом к определенному поведению. Действительность настоятельно требует усиления и расширения сферы применения мер персональной ответственности в государственном управлении.

Установление персональной ответственности за должностные преступления, характеризующиеся в условиях

развития процессов демократии повышенной опасностью, создает более надежные гарантии основных прав и свобод человека и гражданина⁴.

Объективно справедливой следует признать практику постоянной смены должностных лиц, замещающих отдельные государственные посты, для того, чтобы они могли «почувствовать нужды народа и принять в них участие»⁵, что отмечалось еще в декларациях прав некоторых Североамериканских штатов во времена образования США.

Вопрос о реальном наказании конкретных виновных лиц за должностные преступления однозначно в странах Евросоюза и США не решен. На практике права часто нарушаются, а виновные в преступлениях против прав человека, остаются безнаказанными. В качестве действенной меры наказания за данные правонарушения, активно применяемой в западных странах, можно назвать ограничение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на известный срок для лиц, совершивших должностное правонарушение.

«Одно из самых действительных средств, сдерживающих преступления, заключается не в жестокости наказаний, а в их неизбежности и, следовательно, в бдительности властей и в той

суровости неумолимого судьи, которая только тогда становится полезной добродетелью, когда он применяет кроткие законы. Уверенность в неизбежности хотя бы и умеренного наказания произведет куда большее впечатление, чем страх перед другим, более жестоким, но сопровождаемый надеждой на безнаказанность»⁶.

Для реальной защиты прав необходимы специальные органы и процедуры, способные обеспечить практическое исполнение предписаний законодательства. Ведь, как известно, «право — ничто без аппарата, способного принуждать к соблюдению его норм»⁷. Исторический опыт свидетельствует о том, что наилучшим способом защиты прав является хорошо организованная и снабженная эффективными процессуальными гарантиями система правосудия, приводимая в действие по инициативе носителей прав, заинтересованных в их осуществлении и защите⁸.

Судебная ответственность должностных лиц, виновных в нарушении прав человека, в странах Евросоюза и США признается важнейшим средством защиты прав человека. Судебное наказание является одним из основных средств реализации прав человека⁹. *Perat mundus et fiat justitia*¹⁰.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ *Монтескье Ш.* Избранные произведения. — М., 1955. — С. 289.

² Комментарий к Уголовному кодексу РФ. — М.: Норма, 2001. — С. 205.

³ *Решетников Ф.М., Игнатова М.А., Меньших А.А., Апарова Т.В.* Ответственность за должностные преступления в зарубежных странах. — М.: Юрид.лит., 1994. — С. 45.

⁴ *Панченко П.Н.* Декларация прав и свобод человека и гражданина и вопросы совершенствования правоохранительного законодательства и практики его применения // Права человека и проблемы обеспечения законности. — Н.Н., 1993. — С. 15-16.

⁵ *Thorpe F.N.* The Federal and State Constitutions, Colonial Charters and Other Organic Laws of the States, Territories and Colonies, Now and Heretofore Forming the United States of America. Washington, 1909. V.6. P. 3813. Цит. по: *Лафитский В.И.* США: конституционный строй и роль штатов в структуре американского федерализма. — М., 1993. — С. 11.

⁶ *Беккариа Ч.* О преступлениях и наказаниях // Законность. — 1993. — № 4. — С. 50.

⁷ *Ленин В.И.* Государство и революция. — М., 1989. — С. 100.

⁸ *Братусь С., Маковский А., Рахмилович В.* Правовое регулирование хозяйственной деятельности // Коммунист. — 1990. — № 8. — С. 103.

⁹ Проблемы демократизации общества и защиты прав человека после ликвидации режима военной диктатуры в Аргентине. — М., 1988. — С. 19-20.

¹⁰ Лат. «Правосудие должно свершиться, хотя бы погиб мир».

Аннотация

В статье рассматриваются понятие должностного лица по законодательству ряда зарубежных стран, а также нормы действующего уголовного законодательства Италии, Франции, ФРГ, Великобритании и США, устанавливающие ответственность за взятки, злоупотребление властью и другие должностные преступления.

Ключевые слова: ответственность, должностное правонарушение, должностное лицо.

Summary

The article considers the notion of the official according to the legislation of the number of foreign countries and rules of criminal legislation of Italy, France, Germany, Great Britain and the USA which arrange responsibility for bribes, abuse of authority and other kinds of breach of trust.