

На правах рукописи

ВАЛЕЕВ АЙРАТ МАГДУТОВИЧ

**ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ЗА
ПРЕСТУПЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО
УГОЛОВНОМУ ПРАВУ РОССИИ
(ст. 169, 170 УК РФ)**

Специальность 12.00.08 – уголовное право и криминология,
уголовно-исполнительное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань – 2005

Работа выполнена на кафедре уголовного права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет имени В.И. Ульянова-Ленина» Министерства образования и науки Российской Федерации.

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Талан Мария Вячеславовна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Понятовская Татьяна Григорьевна

кандидат юридических наук
Солдатова Любовь Алексеевна

Ведущая организация: Казанский юридический институт
МВД России

Защита состоится 21 октября 2005 г. в 10 час. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 212.081.13 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора юридических наук при ГОУ ВПО «Казанский государственный университет имени В.И. Ульянова-Ленина» по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, аудитория 324.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Казанского государственного университета.

Автореферат разослан « 20 » сентября 2005 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

А.Р. Каюмова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В современной России, вступившей в третье тысячелетие, преступления должностных лиц в сфере экономической деятельности стали одной из актуальных проблем, общегосударственным негативным фактором, подрывающим авторитет власти, разрушающим государственность, ослабляющим экономику и, в конечном итоге, создающим угрозу национальной безопасности страны.

Масштабы, специфика и динамика преступлений должностных лиц — следствие общих политических, социальных и экономических проблем. Количество таких преступлений, как правило, увеличиваются на стадии модернизации. Современная Россия переживает не просто модернизацию, идет коренная ломка общественных, государственных и экономических устоев. Поэтому не удивительно, что при этом она следует общим закономерностям развития, в том числе и негативным.

Необходимым условием создания в России демократического правового государства выступает предварительное решение «важнейшей задачи – научиться использовать инструменты государства для обеспечения свободы – свободы личности, свободы предпринимательства, свободы развития институтов гражданского общества», что возможно только в сильном государстве и лишь при «единственной диктатуре – диктатуре Закона»¹.

К сожалению, происходящие в России позитивные преобразования сопровождаются глубоким кризисом во всех сферах жизнедеятельности общества и государства, в том числе и «кризисом власти». Это было четко отмечено Президентом РФ в ежегодном послании Федеральному Собранию 25 апреля 2005 г.: «Наше чиновничество еще в значительной степени представляет собой замкнутую и подчас просто надменную касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса. И потому задачей номер один для нас по-прежнему остается повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление ими качественных публичных услуг насе-

¹ Путин В.В. Какую Россию мы строим //Российская газета. – 2000. – 11 июля.

лению. В наши планы не входит передача страны в распоряжение неэффективной коррумпированной бюрократии»¹.

Криминальная активность в виде преступлений, совершаемых должностными лицами, характерна для всех ветвей власти (законодательной, исполнительной и судебной) и, по официальным данным, за последние пять лет имеет устойчивую тенденцию к росту.

Опасность преступлений в экономической сфере, совершаемых должностными лицами, состоит в том, что их последствия наносят непоправимый ущерб экономическому росту государства, инвестиционной привлекательности и благосостоянию населения.

Преступления должностных лиц как общественное явление существуют во всех странах, и борьба с такого рода преступлениями – проблема, с которой правоохранительные органы сталкиваются во всем мире. На рубеже XX – XXI вв. были приняты Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности (2000 г.) и против коррупции (2003 г.), Конвенции Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию» (1999 г.) и «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию» (1999 г.), некоторые из них Россией еще не ратифицированы.

Проблемы общего учения о преступлениях в сфере экономической деятельности, совершаемых должностными лицами, привлекали пристальное внимание криминалистов не только на раннем этапе формирования отечественной государственности, но и в более поздние периоды ее развития. За последние 20 лет уголовно-правовые аспекты преступлений должностных лиц изучены достаточно глубоко и подробно. Вместе с тем следует заметить, что за период 1990–2005 гг. произошло государственно-правовое переустройство всех ветвей власти, что отразилось и на содержании проводимой судебно-правовой реформы. Данное обстоятельство вызвало невиданные до того масштабы должностных злоупотреблений, превратив возможности занимаемой должности в средство добывания материальных благ. Этому в немалой степени способствовал необычайно быстрый рост численности государственного аппарата, требующий его содержания за счет бюджета, большая часть которого распределяется в госаппарат.

¹ Путин В.В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 25 апреля 2005 г. //Российская газета. – 2005. – 26 апреля.

Отметим, что к числу наиболее важных причин совершения преступлений должностными лицами в сфере экономической деятельности, прежде всего, относится материальное расслоение общества, вызванное, с одной стороны, бурным развитием предпринимательства, с другой – получением определенной частью населения больших и сверхбольших неконтролируемых государством доходов за счет экономических махинаций, необоснованного обогащения путем присвоения государственной собственности в ходе приватизации, ваучеризации, незаконных сделок с акциями государственных предприятий. Государственные денежные средства превращаются в «теневые» и используются для прямой растраты, активного подкупа влиятельных должностных лиц, организации и проведения в нужном направлении избирательных кампаний, оплаты охранных структур, строительства дорогостоящих объектов недвижимости, ведения финансово-хозяйственной деятельности без регистрации в налоговых органах и т.п. Все это создает благоприятные условия для ведения внебанковского, внегосударственного оборота крупных материальных средств и закладки материально-финансового фундамента для коррупции и организованной преступности. Поэтому проблема предупреждения должностных преступлений напрямую связана с существованием организованной преступности в различных ее проявлениях.

Указанные обстоятельства определяют особую важность совершенствования правового регулирования хозяйственной деятельности. Здесь следует отметить роль уголовного права как эффективного средства воздействия на происходящие в экономике процессы.

Изучение проблем применения норм об ответственности должностных лиц за преступления в сфере экономической деятельности, ставших предметом настоящего исследования, показывает, что наибольшую сложность для практики представляет нечеткость значительного числа законодательных положений, причем как в хозяйственной, так и в уголовно-правовой сфере. Это влечет за собой отсутствие единообразия судебной практики и многочисленные ошибки при решении вопроса о привлечении к уголовной ответственности за экономические, а также должностные преступления. Перечисленные выше обстоятельства и обусловили выбор темы диссертационного исследования.

Объектом диссертационного исследования являются проблемы уголовно-правовой охраны отношений в сфере экономической деятельности от посяга-

тельств со стороны должностных лиц, предусмотренных нормами ст. 169, 170 УК РФ.

Предметом диссертационного исследования выступают:

- уголовное законодательство Российской империи, СССР, Российской Федерации, зарубежных стран, регламентирующее вопросы ответственности должностных лиц за посягательства в экономической сфере;
- литература по рассматриваемой и смежным проблемам;
- следственно-судебная практика по делам о преступлениях, совершаемых должностными лицами в процессе экономической деятельности.

Цель и задачи исследования. Целью настоящего исследования являются теоретико-прикладное изучение актуальных проблем преступлений должностных лиц в сфере экономической деятельности и дифференциация ответственности за их совершение.

Достижение указанной цели обусловило постановку следующих задач:

- дать исторический очерк развития ответственности за преступления, совершаемые должностными лицами;
- рассмотреть виды должностных преступлений по зарубежному законодательству;
- исследовать понятие должностного лица как специального субъекта преступления по уголовному праву РФ;
- определить понятие и дать классификацию преступлений в сфере экономической деятельности;
- проанализировать нормы статей УК РФ об ответственности должностных лиц за преступления в сфере экономической деятельности;
- охарактеризовать правовое регулирование наказаний за преступления, совершаемые должностными лицами в сфере экономической деятельности;
- собрать и проанализировать материалы практики по преступлениям, совершаемым должностными лицами в сфере экономической деятельности;
- сформулировать предложения по совершенствованию норм ст. 169, 170 УК РФ и практики их применения.

Методологическую основу исследования составил диалектический метод познания, а также специальные методы: исторический, логического анализа,

сравнительно-правовой, системно-структурный, статистический, конкретно-социологический и др.

Теоретической основой исследования являются положения общей теории права, уголовного, уголовно-исполнительного права, труды по истории права и криминологии, имеющие отношение к рассматриваемой проблеме.

При разработке темы диссертации и реализации концепции исследования автор опирался на работы отечественных правоведов Б.В. Волженкина, Л.Д. Гаухмана, В.И. Динеки, А.И. Долговой, Б.В. Здравомыслова, А.К. Квицинии, Л.Л. Кругликова, А.П. Кузнецова, Н.Ф. Кузнецовой, Н.А. Лопашенко, М.Д. Лысова, А.В. Наумова, Т.Г. Понятовской, М.В. Ремизова, И.И. Рогова, А.Я. Светлова, Л.А. Солдатовой, Е.В. Львович, В.И. Соловьева, М.В. Талан, В.И. Тюнина, А.И. Чучаева, П.С. Яни, И.В. Шишко, а также диссертации А.А. Аслаханова, А.А. Акаевой, В.А. Волколуповой, В.Н. Григорьева, А.А. Михайличенко, А.С. Овчарова, Е.В. Тарасовой и др.

Нормативную основу работы составили международно-правовые акты, Конституция РФ, Уголовный и Уголовно-исполнительный кодексы РФ, нормы иных отраслей российского права, другие нормативно-правовые акты, а также уголовное законодательство зарубежных стран.

Эмпирическая база исследования: а) материалы опубликованной практики судов РФ за 1998 – 2004 гг.; б) статистические данные Министерства юстиции РФ за 1996 – 2004 гг.; в) данные по исполнению уголовных наказаний УИН Министерства юстиции России по Республике Татарстан за 1995 – 2004 гг.; г) результаты социологического обследования предпринимателей г. Казани (95 человек); д) анализ 137 уголовных дел о преступлениях должностных лиц в Республике Татарстан за 1998 – 2004 гг.; е) материалы деятельности Федеральной службы земельного кадастра по г. Казани за 2000 – 2005 гг.

В диссертации также использованы социологические данные, полученные другими исследователями, в частности, результаты мониторинга общественного мнения по проблеме коррупции в России (апрель 2005 г.), проведенного Саратовским Центром по исследованию проблем организованной преступности и коррупции.

Научная новизна диссертации определяется тем, что это первое в отечественной науке уголовного права комплексное исследование ответственности должностных лиц за преступления в сфере экономической деятельности, преду-

смотренные ст. 169, 170 УК РФ, на основе современного российского законодательства.

На защиту выносятся следующие научные положения:

1. На основе обобщения процедурных и функциональных проявлений, связанных с должностью, выделено четыре характеризующих ее периода: учреждение, замещение, функционирование и ликвидация должности. Таким образом, должность – это элемент организационной структуры государственного органа, которая включает в себя часть компетенции государственного органа, установленной в нормативно-правовых актах.

2. В определении преступления, совершаемого должностным лицом, должны найти отражение три необходимых признака этой группы преступлений: а) видовой объект посягательств — правильная деятельность (или функционирование) государственного аппарата; б) специфика деяния — совершение его единственно (или в силу) благодаря занимаемому лицом служебному положению и вопреки интересам службы и в) специальный субъект преступления — лицо, наделенное указанными в законе функциями.

3. В целях совершенствования законодательства об ответственности должностных лиц за преступления в сфере экономической деятельности предложено:

а) дополнить ст. 169 частью 3 следующего содержания:

3. Деяния, предусмотренные частями первой и второй настоящей статьи, совершенные с целью принудительного навязывания каких-либо условий при заключении договоров, ставящих предпринимателей в неравное положение, установления необходимости неправомерного согласования с должностным лицом принимаемых предпринимателем или юридическим лицом решений

– наказываются...

б) дополнить примечание к ст. 169 УК РФ ч. 2, которое определяло бы содержание понятия «иное незаконное вмешательство» в следующей редакции:

2. Незаконным вмешательством в ст. 169 настоящего Кодекса признаются запрещение на заключение с определенными предпринимателями или юридическими лицами договоров на реализацию товаров, выполнение работ и оказание услуг, принудительное навязывание каких-либо условий при заключении договора, ставящих предпринимателей в неравное положение, принуждение к назначению определенных лиц на различные должности, включению их в управленческие органы юридического лица, принуждение к соучредительству, установление контроля за

деятельностью предпринимателей в незаконных формах, установление необходимости неправомерного согласования с должностным лицом принимаемых предпринимателем или юридическим лицом решений, вмешательство в ценовую политику субъекта предпринимательства, недопущение эксплуатации помещений или земельных участков, установление предельного объема производства или сбыта продукции, требование расторгнуть определенные договоры, незаконное проведение собрания акционеров, незаконное приостановление действия лицензии;

в) внести изменения в диспозицию ст. 170 УК РФ, заменив термин «учетные данные» на термин «основные документы» для того, чтобы не допускать разных толкований одного понятия в законодательстве РФ;

г) дополнить ст. 170 УК РФ частью 2 в следующей редакции:

Те же деяния:

а) причинившие крупный ущерб;

б) совершенные группой лиц по предварительному сговору,

- наказываются лишением свободы на срок до 3 лет;

д) исключить ст. 289 из главы 30 УК РФ и перенести ее в главу 22 УК РФ, предусмотрев ст. 169¹ «Незаконное участие в предпринимательской или иной деятельности» следующего содержания:

Осуществление должностным лицом предпринимательской или иной деятельности, либо личное участие должностного лица или через доверенное лицо в управлении организацией, которая осуществляет предпринимательскую или иную деятельность, вопреки запрету, установленному законом, если эти действия связаны с предоставлением этой организации льгот и преимуществ или с покровительством в иной форме,

— наказываются ...

Примечание: *Под покровительством в ст. 169¹ настоящего Кодекса понимается предоставление льгот или преимуществ, привилегий, а равно иное проявление благоприятного отношения к индивидуальному предпринимателю или юридическому лицу.*

4. В целях дифференциации и индивидуализации ответственности за преступления должностных лиц в экономической деятельности необходимо: а) ввести наказание в виде штрафа в санкцию ст. 169¹ УК РФ; б) увеличить срок лишения свободы в ч. 2 ст. 169 УК РФ до 5 лет.

5. Учитывая позитивный опыт экономически развитых зарубежных стран об ответственности за преступления, совершаемые должностными лицами с использованием своего служебного положения, с учетом специфики общественно опасного поведения должностных лиц предлагаем существенно увеличить максимальные сроки в соответствующих уголовно-правовых нормах в качестве и основного, и дополнительного наказания такого его вида, как лишение права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью, а за тяжкие и особо тяжкие преступления предусмотреть в ч. 5 ст. 47 УК РФ новый вид данного наказания в качестве дополнительного – пожизненное лишение права на занятие определенной деятельностью или должности (абсолютное поражение в правах).

6. В соответствии с Федеральным законом РФ от 8 декабря 2003 г. № 162 ст. 52 УК РФ «Конфискация имущества» утратила силу, что, по нашему мнению, нецелесообразно. Предлагаем ввести конфискацию как дополнительный вид наказания в отношении имущества, добытого преступным путем.

7. России необходимо принять Федеральный закон «О коррупции», который определил бы виды коррупционных деяний и меры борьбы с ними, а также ратифицировать Конвенции Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию» и «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию», которые являются серьезной договорно-правовой основой для борьбы с коррупцией должностных лиц на национальном, региональном и глобальном уровнях.

8. Необходимо проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, определяющих порядок осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Научно-практическая значимость диссертации заключается в том, что сформулированные в ней научные положения и выводы могут быть использованы в следственно-судебной практике, в законотворческой деятельности по совершенствованию уголовного законодательства, при дальнейшем теоретическом исследовании данной проблемы. Они также могут быть включены в учебный процесс, использоваться при подготовке учебно-методических материалов, пособий по уголовному праву, предпринимательскому и финансовому праву.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре уголовного права Казанского государственного университета, где и проводилось ее обсуждение. Основные положения и выводы диссертации используются

в ходе практической деятельности автора в Прокуратуре Республики Татарстан, реализуются в учебном процессе в Академии управления «ТИСБИ» при преподавании курса «Уголовное право» и спецкурса «Преступления в сфере экономической деятельности», докладывались на научно-практической конференции (Волгоград, 2004 г.), отражены в шести научных публикациях.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, четырех глав, включающих десять параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновываются актуальность темы диссертационного исследования, причины ее выбора автором и степень теоретической разработки избранной темы в уголовно-правовой науке. Определяются цели и задачи, объект и предмет исследования; раскрываются методологические основы и методика его проведения, теоретическая и эмпирическая база; показываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования; формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования, о структуре и объеме диссертации.

В первой главе «Ответственность должностных лиц в истории России и по зарубежному законодательству» рассматривается исторический опыт правовой регламентации понятия должностного лица, показываются истоки возникновения этого понятия и особенности ответственности должностных лиц за преступления в сфере экономической деятельности в разные исторические эпохи, начиная с Древнего Египта и до принятия ныне действующих уголовных кодексов Российской Федерации и некоторых зарубежных государств (США, Великобритании, ФРГ, Испании, Италии, Японии и ряда других).

В первом параграфе «История развития ответственности за преступления, совершаемые должностными лицами, в законодательстве России досоветского периода» показаны причины возникновения специальных правовых норм, устанавливающих ответственность должностных лиц в сфере экономической деятельности. Рассматриваются исторические памятники российского государства времен Древней Руси, проводится их сравнение с памятниками права Древнего Египта и Древнего Рима.

Историко-правовое исследование соответствующих норм уголовного и административного права России и ряда зарубежных государств убедительно доказывает, что одновременно с возникновением государства и права появляется социально обусловленная объективная потребность в установлении юридической ответственности особой категории специальных субъектов – должностных лиц за преступления в сфере экономической деятельности.

Необходимость реакции государства на злоупотребления со стороны чиновников обусловлена, в первую очередь, стремлением к защите публичных интересов, поскольку «развитие и умножение преступлений должностных лиц может быть рассмотрено как общественное бедствие».

В силу этого и возникает социально обусловленная объективная потребность в осуществлении уголовно-правовой охраны интересов государственной власти и государственной службы путем установления исчерпывающего перечня запрещенных под угрозой наказания злоупотреблений со стороны самих лиц, осуществляющих государственно-властную деятельность.

С другой стороны, уголовно-правовая охрана предполагала и установление определенного круга таких должностных лиц с тем, чтобы выделить в законе совершаемые против интересов государства общественно опасные деяния, признаваемые в силу этого преступлениями (уголовно-правовая охрана интересов государства от посягательств «извне»).

Во втором параграфе «Ответственность должностных лиц по законодательству России после 1917 г.» исследуются вопросы, относящиеся к системе, содержанию и значению правовых норм, устанавливающих ответственность должностных лиц за преступления в сфере экономической деятельности в уголовном праве, на основе анализа российского права, начиная со смены государственного строя и формы правления в Октябре 1917 г. и до принятия ныне действующего УК РФ.

Отмечается, что уголовно-правовая доктрина, нормотворческая и правоприменительная практика в бывшем СССР с первых лет Советской власти пошли по пути возведения в особый статус (с повышенной ответственностью, а иногда одновременно и с определенными привилегиями) не только субъектов, выполняющих функции государственной власти, но и иных лиц, входящих в инфраструктуру этой власти. В результате такого подхода должностными лицами в течение многих десятилетий признавались номенклатурные работники партийных, профсоюзных и

общественных организаций, представители общественности, до членов добровольных народных дружин включительно, а также граждане, выполняющие свой общественный долг, даже рядовые рабочие и колхозники. Судебной практике тех лет известны многочисленные случаи привлечения к ответственности за должностные преступления сторожей, пастухов, трактористов и т.п.

В третьем параграфе «Преступления, совершаемые должностными лицами, по зарубежному законодательству» рассматриваются нормы действующего уголовного законодательства некоторых иностранных государств, относящиеся к исследуемой проблеме. В частности, анализируется уголовное законодательство США, Англии, ФРГ, Испании, Франции, Китайской Народной Республики, а также законодательство стран СНГ.

Сравнительно-правовое исследование ключевого вопроса темы показывает, что проблема законодательного закрепления понятия должностного лица в разных странах решается неоднозначно, а порой и противоречиво. Так, согласно УК Италии должностными признаются только те лица, которые выполняют законодательные, судебные либо административно-государственные функции. В §11 УК ФРГ должностным лицом признается «тот, кто согласно германскому праву: а) является чиновником или судьей; б) связан прочными государственно-правовыми отношениями по должности или в) кроме того, выполняет задачи государственного управления в органе власти или ином учреждении либо по их поручению».

В УК КНР субъектами преступлений должностных лиц признаются так называемые «государственные работники». Это понятие определяется в ст. 93 УК КНР, согласно которой «под государственными работниками понимаются лица, выполняющие служебные обязанности в государственных органах. Лица, выполняющие служебные обязанности в государственных компаниях, предприятиях, непромышленных единицах, народных организациях, а также лица, направленные государственными органами, компаниями, предприятиями, непромышленными единицами в негосударственные компании, предприятия, непромышленные единицы, общественные организации для выполнения служебных обязанностей, и другие лица, в соответствии с законом выполняющие служебные обязанности, рассматриваются как государственные работники».

В большинстве зарубежных стран уголовное законодательство и, соответственно, теория уголовного права и смежных отраслей права (административного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного), наряду с

термином «должностное лицо» используют в качестве синонима термин «чиновник».

В уголовном законодательстве многих зарубежных государств, включая страны, относящиеся к романо-германской (континентальной) правовой семье, для обозначения субъектов получения взятки и других преступлений, совершаемых с использованием своего должностного положения, нередко используются еще и термины «публичное должностное лицо» или «публичный служащий».

Такое разнообразие в терминологии, используемой для обозначения рассматриваемых специальных субъектов при определении основания и пределов их ответственности за совершаемые преступления, на наш взгляд, лишь подтверждает необходимость теоретического анализа данной проблемы в рамках сравнительно-правового исследования в целях использования позитивного опыта для совершенствования действующего уголовного законодательства России.

Исторический опыт и мировая практика борьбы с преступлениями и иными правонарушениями, совершаемыми должностными лицами с использованием своего служебного положения, убедительно доказывают, что серьезных успехов в этой области можно добиться лишь путем консолидации всех имеющихся в распоряжении государства средств: экономических, социальных, политических, организационных и правовых.

Отмечая положительные изменения и целенаправленную политику государства в борьбе с преступлениями должностных лиц в сфере экономической деятельности, автор подчеркивает, что ее можно успешно реализовать лишь при дальнейшем реформировании политической системы и укреплении демократии; полной реализации прав и свобод граждан; создании условий для развития гражданского общества и его институтов; подконтрольности государства и его органов обществу; равноправном распределении полномочий между тремя ветвями государственной власти; ратификации международно-правовых актов по правам человека и антикоррупционной конвенции и приведении национального законодательства в соответствие с ними.

Вторая глава «Общая характеристика преступлений в сфере экономической деятельности, совершаемых должностными лицами» посвящена теоретическому исследованию понятия должностного лица и его юридического содержания, а также исследованию преступлений в сфере экономической деятельности.

В первом параграфе «Понятие и правовое регулирование преступлений, совершаемых должностными лицами, по УК РФ» на основе ранее проведенного исторического и сравнительно-правового исследования закономерностей возникновения, становления и развития российского и зарубежного законодательства, регламентирующего ответственность должностных лиц за преступления, совершаемые ими с использованием своего служебного положения, и с учетом существующих в уголовно-правовой науке подходов к доктринальному определению понятия должностного лица автор обосновывает целесообразность комплексного подхода к правовой регламентации данного понятия и его унификации.

Определено, что на всех этапах исторического развития и российского государства, и зарубежных стран правовое понятие должностного лица (и соответствующие этому понятию аналоги в зарубежном праве), его объем и содержание были обусловлены объективными общественными потребностями, а законодательная регламентация этого понятия, и прежде всего его толкование в судебной отечественной практике, часто зависели от множества субъективных факторов, что было особенно характерно для советского периода.

В юридической литературе нет единого определения понятий «должностное лицо» и «преступления должностных лиц». Согласно закону должностными лицами признаются лица, постоянно или временно осуществляющие функции представителей власти, а также занимающие постоянно или временно в государственных или общественных учреждениях, организациях или на предприятиях должности, связанные с выполнением организационно-хозяйственных обязанностей, либо выполняющих такие обязанности по специальному полномочию. Их деятельность как представителей государственных или общественных организаций имеет важное значение для правильного функционирования и выполнения этими организациями поставленных перед ними задач. Эти лица наделены важными полномочиями, осуществление которых порождает права и обязанности других лиц. Работники, не наделенные правом совершения правовых действий от имени государственных или общественных организаций, не признаются должностными лицами.

На основе обобщения процедурных и функциональных проявлений, связанных с должностью, автором выделено четыре характеризующих ее периода: учреждение, замещение, функционирование и ликвидация должности. Таким образом, должность – это часть организационной структуры государственного органа,

которая включает в себя часть компетенции государственного органа, установленной в нормативно-правовых актах.

Диссертант отмечает, что в определении преступления должностного лица должны найти отражение три необходимых признака этой группы преступлений: а) видовой объект посягательств — правильная деятельность (или функционирование) государственного и общественного аппарата; б) специфика деяния — совершение его единственно (или в силу) благодаря занимаемому лицом служебному положению и вопреки интересам службы и в) специальный субъект преступления — лицо, наделенное указанными в законе функциями.

Отмечено, что к числу наиболее важных причин совершения преступлений должностными лицами в сфере экономической деятельности прежде всего относятся материальное расслоение общества, вызванное с, одной стороны, бурным развитием предпринимательства, и с другой – получением определенной частью населения больших и сверхбольших неконтролируемых государством доходов за счет экономических махинаций, необоснованного обогащения путем присвоения государственной собственности в ходе приватизации, незаконных сделок с акциями государственных предприятий. Государственные денежные средства превращаются в «теневые» и используются для прямой растраты, активного подкупа влиятельных должностных лиц, организации и проведения избирательной кампании в нужном направлении, оплаты охранных структур, строительства дорогостоящих объектов недвижимости, ведения финансово-хозяйственной деятельности без регистрации в налоговых органах и т.п. Все это создает благоприятные условия для ведения вне банковского, вне государственного оборота крупных материальных средств и закладки основного материально-финансового фундамента для коррупции и организованной преступности. Поэтому проблема предупреждения преступлений должностных лиц в сфере экономической деятельности напрямую связана с существованием организованной преступности в различных ее проявлениях.

Во втором параграфе «Понятие и классификация преступлений в сфере экономической деятельности» рассматриваются понятие «экономические преступления» и их признаки, а также классификация преступлений в сфере экономической деятельности.

Понятие «экономические преступления» является дискуссионным в юридической литературе. Существует два подхода к его определению. Согласно первому можно дать определение понятию «экономические преступления». Диссер-

тант же придерживается иного подхода, в соответствии с которым единого понятия быть не может, а следовательно, можно говорить только об их признаках, так как ряд деяний, относящихся к экономическим преступлениям, отнесены к разным главам УК РФ.

Как и любые иные множества, преступления, связанные с экономической деятельностью, могут быть классифицированы по различным основаниям. Как показывает изучение проблем применения норм об ответственности должностных лиц за преступления в сфере экономической деятельности, наибольшую сложность для практики представляет неясность большого числа законодательных положений, причем как в хозяйственной, так и в уголовно-правовой сфере. Данное обстоятельство влечет неединообразие квалификационной практики и многочисленные ошибки при решении вопроса о привлечении к уголовной ответственности за экономические, а также должностные преступления.

Автор считает, что с теоретической точки зрения целесообразно выделить следующие группы экономических преступлений, включенных в главу 22 Уголовного кодекса Российской Федерации:

- в сфере управления предпринимательской деятельностью,
- в сфере осуществления предпринимательской деятельности,
- в финансовой сфере,
- в сфере внешнеэкономической деятельности.

Здесь же анализируется состояние экономической преступности в России за три года (2001 – 2003 гг.), в течение которых было зарегистрировано 429225 преступлений в сфере экономической деятельности, выявлено 319640 лиц, совершивших эти преступления, и 134038 человек осуждено.

Анализ показывает, что наибольшая часть из числа возбужденных уголовных дел и дел, по которым были вынесены обвинительные приговоры, приходится на обман потребителей (ст. 200 УК РФ, которая исключена Федеральным законом №162 от 08.12.2003г.), приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем (ст. 175 УК РФ), контрабанду (ст. 188 УК РФ), фальшивомонетничество (ст. 186 УК РФ). Низок процент раскрываемости преступлений по ст. 169 и ст. 170, ст. 184 и ст. 185, а также по ст.ст. 189, 190, 192 и 197 УК РФ. Данные статистики свидетельствуют, что из года в год увеличивается количество выявленных экономических преступлений и лиц, осужденных за совершение таких преступлений.

Данные о зарегистрированных, расследованных и направленных в суд делах о преступлениях в сфере экономической деятельности по Республике Татарстан за период 2001 – 2004 гг. подтверждают общую тенденцию по России.

На взгляд диссертанта, сложность в регистрации и раскрытии данных видов преступлений состоит в том, что нечетко сформулированы законодательные определения признаков соответствующих преступлений, сказываются незнание регулятивного законодательства, отсутствие опыта и навыков в расследовании и квалификации новых экономических преступлений.

В третьей главе «Объективные и субъективные признаки преступлений в сфере экономической деятельности, совершаемых должностными лицами» рассматриваются объективные и субъективные признаки ст. 169 УК РФ «Воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности» и ст. 170 УК РФ «Регистрация незаконных сделок с землей: объективные и субъективные признаки», а также иные преступления в сфере экономической деятельности, совершаемые должностными лицами.

В первом параграфе «Воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности: объективные и субъективные признаки» показано, что многие преступления, предусмотренные главой 22 УК РФ, могут быть совершены должностными лицами. В некоторых случаях совершение преступления должностным лицом является квалифицирующим обстоятельством, в других – субъектом преступления являются руководители предприятий и организаций, в том числе выполняющие функции должностных лиц. Проанализированы те составы преступлений, субъектами которых признаются только должностные лица, причем так называемые «обычные», их понятие раскрывается в примечании к ст. 285 УК РФ.

Преступление, признаки которого предусмотрены ст. 169 УК РФ, является посягательством на свободу предпринимательства, грубым нарушением установленных Конституцией РФ и гражданским законодательством гарантий предпринимательской деятельности, прав и свобод ее участников, что и составляет непосредственный объект данного преступления. Субъектом воспрепятствования законной предпринимательской или иной деятельности может быть только должностное лицо, использующее при этом свое служебное положение.

Значительный интерес представляет вопрос о соотношении составов воспрепятствования законной предпринимательской или иной деятельности (ст. 169 УК РФ), о злоупотреблении должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ), о

превышении должностными полномочиями (ст. 286 УК РФ). Поскольку первое из названных преступлений совершается только должностными лицами, обязательным, но дополнительным объектом преступления в этом случае являются интересы государственной службы или службы в органах местного самоуправления.

Такие действия (бездействие), как незаконные отказ в регистрации или в выдаче лицензии, уклонение от регистрации или лицензирования, ограничение самостоятельности и прав предпринимателей, иное незаконное вмешательство в их деятельность, совершаемые должностными лицами с использованием своего служебного положения являются не чем иным, как злоупотреблением должностными полномочиями или же их превышением и способны повлечь существенное нарушение прав и законных интересов граждан-предпринимателей либо юридических лиц, а крупный ущерб, о котором говорится в ч. 2 ст. 169 УК РФ, может рассматриваться и как тяжкое последствие (ч. 3 ст. 285 УК РФ, п. «в» ч. 3 ст. 286 УК РФ).

Совпадают и субъективные признаки конкурирующих преступлений. Воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности, хотя и необязательно, но также может быть совершено по мотивам корыстной или иной личной заинтересованности, что требуется для состава злоупотребления должностными полномочиями.

Таким образом, складывается ситуация конкуренции общей нормы (ст. 285 и ст. 286 УК РФ) и специальной нормы (ст. 169 УК РФ), когда уголовная ответственность в силу правила, ныне закрепленного в ч. 3 ст. 17 УК РФ, наступает по специальной норме.

Воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности может оказаться в конкуренции и с другими составами преступлений (ст.ст. 315, 178, 179 УК РФ).

Таким образом, существующие проблемы ст. 169 УК РФ, с точки зрения диссертанта, можно решить, дополнив статью частью 3, которая определила бы наказание при принудительном навязывании каких-либо условий при заключении договоров, ставящих предпринимателей в неравное положение, при установлении необходимости неправомерного согласования с должностным лицом принимаемых предпринимателем или юридическим лицом решений.

Автор предлагает дополнить примечание к ст. 169 УК РФ, которое определяло бы содержание понятия «иное незаконное вмешательство» в первой части

ст. 169 УК РФ, конкретизируя виды (способы) вмешательства в деятельность индивидуального предпринимателя или коммерческой организации.

Во втором параграфе «Регистрация незаконных сделок с землей: объективные и субъективные признаки» рассматриваются общественные отношения, связанные с землей, которые регламентированы в самой общей форме в ст. 36 Конституции РФ и детализированы в законах и других нормативных правовых актах. Под общим названием «Регистрация незаконных сделок с землей» ст. 170 Уголовного кодекса России фактически содержит описание признаков трех преступлений, отличающихся по объективной стороне: 1) регистрация заведомо незаконных сделок с землей; 2) искажение учетных данных Государственного земельного кадастра; 3) умышленное занижение размеров платежей за землю.

Регистрация заведомо незаконных сделок с землей может совершаться для придания законного характера владению земельным участком, полученным преступным путем. В этом случае виновное должностное лицо, кроме ответственности по ст. 170 УК РФ, будет отвечать также и за участие в легализации имущества, приобретенного преступным путем (ст. 174 УК РФ).

В литературе высказано мнение, что не все документы Государственного земельного кадастра могут быть предметом данного преступления. Вспомогательные и производные документы Государственного земельного кадастра не могут выступать предметом состава данного преступления. В связи с тем, что в тексте диспозиции ст. 170 УК РФ и ФЗ РФ «О Государственном земельном кадастре» используются разные термины, предлагается привести их в соответствие для того, чтобы не допускать разных толкований одного понятия. Таким образом, автор предлагает внести изменения в диспозицию ст. 170 УК РФ, заменив термин «учетные данные» на термин «основные документы».

Все преступления, предусмотренные ст. 170 УК РФ, являются преступлениями небольшой тяжести, однако именно этот факт, с точки зрения диссертанта, и подталкивает людей использовать свое служебное положение в корыстных целях. Автор считает, что извлечение прибыли должностным лицом действиями, предусмотренными ст. 170 УК РФ, в крупном размере или по предварительному сговору, должно наказываться более строго. В этом случае боязнь лишиться не только денег, имущества, положения в обществе, но и свободы, должна предостеречь людей, использующих свое служебное положение. Таким образом, автор считает целесообразным ввести ч. 2 в ст. 170 УК РФ, предусматривающую ответственность в ви-

де лишения свободы на срок до трех лет за те же деяния, что указаны и в ч. 1, но причинившие крупный ущерб или совершенные группой лиц по предварительному сговору.

В третьем параграфе «Иные преступления в сфере экономической деятельности, совершаемые должностными лицами», рассмотрев преступления в сфере экономической деятельности, совершаемые должностными лицами, автор считает возможным перенести позицию «преступление, совершаемое должностными лицами и нарушающее порядок занятия предпринимательской деятельностью, – это незаконное участие в предпринимательской деятельности» (ст. 289 УК РФ) -- в главу 22 УК РФ «Преступления в сфере экономической деятельности». Данное решение обусловлено тем, что, по мнению автора, дополнительным объектом рассматриваемого преступления являются интересы государственной власти, государственной службы и службы в органах местного самоуправления, а основным – отношения, обеспечивающие порядок предпринимательской или иной экономической деятельности. В остальных рассматриваемых в данной группе преступлениях этот объект является основным. Можно сказать, что особенности объекта в разных преступных деяниях указанной группы проявляются в том, что посяательства на интересы предпринимателей осуществляются со стороны различных субъектов и по различным направлениям.

Таким образом, диссертант предлагает ввести в гл. 22 УК РФ ст. 169¹ «Незаконное участие в предпринимательской деятельности».

Автор исследования считает, что в целях дифференциации и индивидуализации ответственности за преступления должностных лиц в сфере экономической деятельности необходимо: а) ввести наказание в виде штрафа в санкцию ст. 169¹ УК РФ; б) увеличить срок лишения свободы (ст. 169 УК РФ) до пяти лет; в) ввести в часть 2 ст. 170 УК РФ наказание в виде лишения свободы до трех лет.

Отмечено также, что имеет место характерная тенденция в развитии современного уголовного законодательства об ответственности за преступления, совершаемые должностными лицами с использованием своего должностного положения. Она проявляется в том, что законодатель, отдавая предпочтение логике объекта в построении системы Особенной части УК РФ, расположил ряд основных составов, в которых специальным субъектом преступления является должностное лицо, не в главе 30, а в других главах УК РФ.

В отдельных составах в качестве специального субъекта предусмотрены одновременно и должностные лица, и лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации, а в некоторых – и иные лица (ст. ст. 142, 143, 145¹, 149, 155, 156, 233, 236 – 238, 246, 247, 253, 254 – 257, 259, 261, 262, 266, 269, 270 УК РФ и др.).

Определение исчерпывающего перечня общественно опасных деяний, признаваемых преступлениями, и выделение среди них должностных, т.е. таких, специальным субъектом которых является только должностное лицо, – это, бесспорно, прерогатива законодателя.

Предпосылкой для установления в законе оптимального соотношения общих составов преступлений должностных лиц с так называемыми специальными составами преступлений должностных лиц и составами «альтернативно-должностных» преступлений является объективный учет законодателем, помимо общих критериев криминализации общественно опасного поведения, и характера влияния на типовую степень общественной опасности конкретного деяния особого способа – совершения его должностным лицом с использованием своего служебного положения.

Игнорирование названного критерия приводит к тому, что в процессе криминализации уже на законодательном уровне нарушаются системные связи уголовно-правовых норм, а это, в свою очередь, обуславливает несоответствие отдельных санкций сконструированных специальных норм реальной степени общественной опасности предусмотренного в их диспозиции преступления.

Такой подход к классификации рассматриваемых преступлений позволяет выделить в их числе следующие их группы: а) общие преступления должностных лиц; б) преступления должностных лиц со специальным субъектом; в) альтернативно-должностные преступления.

Применяя данный подход к главе 22 УК РФ, преступления должностных лиц, предусмотренные данной главой, по мнению автора, можно классифицировать следующим образом: 1) совершаемые только должностными лицами (ст.ст. 169, 170); 2) совершаемые в том числе и должностными лицами (ст.ст. 195, 196, 197 и др.); 3) совершаемые специальными должностными лицами (ст.ст. 185, 185¹, 199¹ и др.).

В четвертой главе «Наказание за преступления в сфере экономической деятельности, совершаемые должностными лицами» рассматриваются меха-

низм достижения целей наказания за преступления в сфере экономической деятельности, совершаемые должностными лицами, и правовое регулирование наказаний за преступления, совершаемые должностными лицами в сфере экономической деятельности.

В первом параграфе «Механизм достижения целей наказания за преступления в сфере экономической деятельности, совершаемые должностными лицами» определяется, что назначение наказания является одним из центральных институтов уголовного права, который переводит в практическую плоскость социальное предназначение уголовного законодательства. Его охранительная и предупредительная функции, а также все регламентированные в Уголовном кодексе РФ цели наказания реализуются уже в процессе его назначения, которое в свою очередь выступает связующим звеном между уголовно-правовыми и уголовно-исполнительными средствами воздействия на лиц, совершивших преступление.

Так как наказание является основной формой реализации уголовной ответственности, наиболее оптимальным средством уголовно-правового реагирования в отношении лиц, совершающих преступления, поэтому и его назначение представляет собой важный этап ее реализации.

Механизм достижения целей наказания – это система предусмотренных в уголовном законе средств и способов, которые применяются при их достижении, и поскольку наказание применяется за совершение преступления, то и его цели должны быть увязаны с преступлением, а в качестве основной цели наказания за преступления, совершаемые должностными лицами в сфере экономической деятельности, выступает восстановление социальной справедливости. Социальная же значимость назначения судом наказания, его исключительная сложность заключаются в том, что наказание имеет несколько адресатов и обращено в будущее.

Механизм достижения целей наказания при его назначении за преступления, совершаемые должностными лицами в сфере экономической деятельности, в первую очередь должен реализовываться через общие начала назначения наказания, т.е. за указанные преступления должно назначаться только то, которое позволяет достичь желаемой цели.

Отмечено, что за преступления, совершаемые должностными лицами в сфере экономической деятельности, предусмотрено семь видов наказаний, которые варьируются от штрафа до лишения свободы с максимальным сроком до пятнадцати лет. В качестве дополнительных видов наказаний за указанные преступления

могут быть назначены штраф, лишение права занимать определённые должности и заниматься определённой деятельностью.

Анализ семи видов наказаний позволил диссертанту сделать вывод о том, что в настоящее время реальным наказанием (которое можно назначить и исполнить) за преступления, совершаемые должностными лицами в сфере экономической деятельности, является штраф или лишение свободы, а такое положение затрудняет определение вида наказания на практике и не способствует достижению целей наказания.

Второй параграф «Правовое регулирование наказаний за преступления, совершаемые должностными лицами в сфере экономической деятельности» посвящен анализу основных изменений в УК РФ, произошедших в последнее время.

Мониторинг общественного мнения по проблеме коррупции в России, проведенный в апреле 2005 г. в 20 регионах Российской Федерации, в том числе и в Казани, показал, что 53,3% опрошенных (1273 человека из 2390) считают, что уголовное законодательство об ответственности за коррупционные преступления должно быть по крайней мере суровым. При этом половина опрошенных считают, что наиболее предпочтительным видом наказания должно быть лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. Эти данные подтверждают позицию автора относительно того, что российское законодательство должно быть приведено в соответствие с законодательством зарубежных стран в части регулирования такого наказания, как лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

В связи с этим обосновывается предложение: за тяжкие и особо тяжкие преступления предусмотреть в ч. 5 ст. 47 УК РФ новый вид данного наказания в качестве дополнительного – пожизненное лишение права на занятие определенной деятельностью или должности (абсолютное поражение в правах).

В соответствии с Федеральным законом РФ от 8 декабря 2003 г. № 162 ст. 52 УК РФ «Конфискация имущества» утратила силу, что, по мнению автора, нецелесообразно.

На фоне значительного (более чем в три раза) роста числа преступлений экономической направленности весьма странно выглядит решение законодателя об исключении из системы наказаний такого его дополнительного вида, как конфискация имущества, что не могло не отразиться на санкциях большинства статей главы 22 УК РФ.

Автор считает, что в современных условиях следовало бы не сворачивать, а, наоборот, расширять такой вид дополнительного наказания. Это расширение могло бы выразиться в обязательном включении этого наказания в качестве дополнительного в санкции статей, в увеличении числа случаев конфискации предметов, используемых в качестве орудий и средств совершения преступления (поскольку по процессуальному законодательству она не является обязательной). Требует расширения и предмет конфискации за счет включения в него возможности обращения взыскания не только на имущество, но и на имущественные комплексы (такие, как предприятия, имущественные доли и вклады в уставный капитал и т.п.). Такое решение позволило бы отказаться от необходимости введения уголовной ответственности юридических лиц.

Диссертант предлагает ввести конфискацию как специальный вид наказания на имущество, добытое преступным путем.

Отсутствие реальной борьбы с условиями, порождающими коррупцию должностных лиц в сфере экономической деятельности, приводит к ее распространению как по горизонтали, так и по вертикали, к захвату новых учреждений и сфер влияния, способствует образованию коррупционных сетей или сообществ. Указанные проблемы можно решить путем: а) принятия закона «О коррупции», который определил бы виды коррупционных деяний и меры борьбы с ними; б) ратификации Россией конвенций «Об уголовной ответственности за коррупцию» и «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию», которые являются серьезной договорно-правовой основой для борьбы с коррупцией должностных лиц на национальном, региональном и международном уровнях.

Одной из главных задач Государственной Думы по борьбе с коррупцией должно стать снижение «коррупционной емкости» законов. Законопроекты должны содержать однозначное определение и минимальное количество отсылочных норм. В законах должна быть четко определена компетенция чиновников, необходимо также уменьшить «разбег санкций» -- верхнего и нижнего уровней штрафов или сроков наказания, что сделает систему более предсказуемой. Таким образом, принятие Закона «О коррупции» и введение обязательной антикоррупционной экспертизы принимаемых законов помогут систематизировать меры борьбы с коррупционными преступлениями в России.

В заключении сформулированы основные выводы и предложения, вытекающие из проведенного исследования и получившие свое отражение в автореферате и в соответствующих разделах диссертации.

**Основные положения диссертационного исследования
отражены в следующих публикациях автора:**

1. Валеев А.М. Должностные преступления по зарубежному законодательству //А.М. Валеев. – Деп. в ИНИОН РАН от 08.07.03. (1п.л.) – 17 с. №58114.
2. Валеев А.М. Исторический очерк развития ответственности за преступления, совершаемые должностными лицами /А.М. Валеев. – Деп. в ИНИОН РАН от 08.07.03. (1,1 п.л.) – 18 с. №58115.
3. Валеев А.М. Регистрация незаконных сделок с землей: юридический анализ // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КГУ. Вып. 5. Ч. I. / А.М. Валеев: – Казань, Центр инновационных технологий, 2004. – С. 134 – 143 (0.6 п.л.).
4. Валеев А.М. Проблемы борьбы с коррупцией в современной России //Проблемы укрепления законности и борьбы с преступностью: социально-правовые аспекты: Материалы итоговой научно-практической конференции Казанского юридического института МВД России /А.М. Валеев. – Казань: Изд-во Казанск. юрид. ин-та МВД России, 2004. – С. 52 – 55 (0,3 п.л.)
5. Валеев А.М. Правовые аспекты регистрации незаконных сделок с землей по УК РФ //Проблемы укрепления законности и борьбы с преступностью: социально-правовые аспекты: Материалы итоговой научно-практической конференции Казанского юридического института МВД России /А.М. Валеев. – Казань: Изд-во Казанск. юрид. ин-та МВД России, 2004. – С. 55 – 57 (0,2 п.л.).
6. Валеев А.М. Проблема ответственности должностных лиц за преступления в сфере экономической деятельности //Модернизация политико-правовой системы России: прошлое, настоящее и будущее: Материалы Всероссийской заочной научно-практической конференции /А.М. Валеев. – Волгоград: ВРО МСЮ, 2004. – С. 177 – 179 (0,2 п.л.).