

## ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 343.353.3

**G.A. Agaev, T.O. Boziev**

### **PUBLIC DANGER AS THE GROUNDS FOR CRIMINALIZATION OF FAILURE TO EXECUTE AN ORDER BY INTERNAL AFFAIRS OFFICERS**

**Gyuloglan Ali Agaev** – Professor at the Criminal Law Department, Saint-Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Saint-Petersbur; **e-mail: guloglanmvd@gmail.com.**

**Taulan Boziev** – Head of the Criminal Law Department, State Institute of Economics, Finance, Law and Technologies, PhD in Law, associate professor, Gatchina,; **e-mail: yg.pravo14@yandex.ru.**

*The article examines key concerns with regard to legislative consolidation of criminal liability for failure to execute an order by the internal affairs officer.*

*The authors acknowledge scientific and practical importance of the institution "Failure to execute an order by the internal affairs officer" newly introduced into the criminal legislation, however they draw attention to a number of structural shortcomings of this legal norm as well as to unreasonable reduction of the range of its use regarding other law enforcement agencies.*

*The authors have used general scientific and partial-scientific methods of cognition, including technical and comparative-legal method along with the method of systems and statistical analysis.*

*As a result of the study the authors suggest that the dispositions of art. 286.1 of Criminal Law of the Russian Federation and clause "0" in part 1 of art.63 of the Criminal Code of the Russian Federation should be modified by means of extending the range of their use.*

**Keywords:** *internal affairs officer; professional duty and the duty of service; the crime rate with regard to internal affairs officers; criminal politics; failure to execute a lawful order; office discipline; justice; equality.*

**Г.А. Агаев, Т.О. Бозиев**

### **ОБЩЕСТВЕННАЯ ОПАСНОСТЬ КАК ОСНОВАНИЕ КРИМИНАЛИЗАЦИИ НЕИСПОЛНЕНИЯ СОТРУДНИКАМИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПРИКАЗА**

**Гюлоглан Али Агаев** – профессор кафедры уголовного права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юридических наук, профессор, г. Санкт-Петербург; **e-mail: guloglanmvd@gmail.com.**

**Таулан Османович Бозиев** – заведующий кафедрой уголовно-правовых дисциплин, Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, кандидат юридических наук, доцент, г. Гатчина; **e-mail: yg.pravo14@yandex.ru.**

*В статье рассматриваются проблемные вопросы законодательного закрепления уголовной ответственности за неисполнение сотрудником органа внутренних дел приказа.*

*Признавая научную и практическую значимость вновь введенного в уголовное законодательство института «Неисполнение сотрудником органа внутренних дел приказа», авторы обращают внимание на ряд конструктивных недостатков уголовно-правовой нормы и неоправданное сужение области применения данного института в отношении других правоохранительных органов.*

*В работе авторами применялись общенаучные и частно-научные методы познания, среди которых можно выделить формально-юридический и сравнительно-правовой метод, метод системного и статистического анализа.*

*В результате проведенного исследования авторы предлагают изменить диспозиции*

ст. 286.1 УК РФ и п. «0» в ч. 1 ст. 63 УК РФ, расширив рамки их применения.

**Ключевые слова:** сотрудник органов внутренних дел; профессиональная или служебная обязанность; уровень преступности сотрудников ОВД; уголовная политика; приказ; неисполнение законного приказа начальника; служебная дисциплина; справедливость; равенство.

Уголовно-правовая наука не подвергает сомнению положение, в соответствии с которым любое преступное деяние является не только правовым, но и социально обусловленным явлением, которое имеет свои признаки, закономерности, характеристики. Как указывал И.И. Карпец, социальный характер преступности определяется тем, что преступность является «отражением (результатом) возникающих и существующих в обществе противоречий между людьми в процессе производственных отношений, включая распределительные» [6. С. 7].

Чтобы понять суть уголовно-правового запрета, необходимо понять основания, которые и стали причиной возникновения потребности в принятии нормы. Как известно, криминализируя деяния, законодатель принимает во внимание значительное количество факторов, образующих предпосылки такого решения. Следует отметить, что в литературе нет единства в точках зрения по вопросам установления уголовной ответственности, т.е. криминализации деяния. Подавляющее большинство ученых в качестве основной предпосылки криминализации деяния выделяют его общественную опасность.

Как отмечает П.С. Тоболкин, «в области уголовного права основополагающей категорией, дающей общее освещение всех основных проблем теории советского уголовного права, обеспечивающей концептуальное единство уголовно-правовых знаний, является категория общественной опасности» [9. С. 34]. Такого же мнения придерживался П.А. Фефелов, который полагал, что главная предпосылка криминализации деяний – общественная опасность и вытекающие из нее условия, обеспечивающие неотвратимость ответственности [10. С. 52]. А.И. Марцев высказывал мнение, согласно которому общественная опасность может быть определена как свойство любого преступного деяния в отдельности и всех преступлений в со-

вокупности причинять вред или стать угрозой причинения вреда общественным отношениям, которые охраняются уголовным законом [7. С. 21]. В науке имеются и другие мнения. На наш взгляд, общественную опасность можно охарактеризовать, анализируя юридические признаки, которые являются элементами состава преступления, а также через некоторые факторы, которые лежат за пределами законодательной модели преступления, например, через вредоносность и прецедентность.

Сегодня многие ученые отмечают, что дефиниция «вредоносность» указывает на способность общественно опасного деяния порождать социально негативные последствия и определяется тем, что деяния наносят реальный вред отношениям, обеспечивающим безопасное существование личности, общества и государства. Что касается прецедентности, то она указывает на возможность совершения подобных общественно опасных деяний в будущем и может рассматриваться как свойство человеческой практики, способность к повторяемости. Таким образом, можно сделать вывод о том, что общественная опасность в уголовно-правовой науке рассматривалось и рассматривается в качестве механизма теории криминализации и основного фактора уголовно-правового запрета.

Бесспорно, что центральное место в криминализации общественно опасного поведения человека отводится уголовному закону. Уголовному законодательству принадлежит определяющая роль в функционировании и развитии правоохранительной системы, правоохранительного механизма, уголовной политики в целом. Это обусловлено сущностью уголовного законодательства (права), его предметом и методом правового регулирования, социальными функциями. Уголовное право определяет пределы и формы преступного поведения, уголовной ответственности,

наказуемости общественно опасных деяний. В конечном счете оно должно иметь необходимый потенциал для обеспечения права и свободы человека и гражданина на защиту жизни, здоровья, собственности от преступных посягательств. Показательна в этом отношении криминализация деяния «Неисполнение сотрудником органа внутренних дел приказа», ответственность за которое предусмотрена ст. 286.1 УК РФ.

Причина установления уголовно-правовой нормы об ответственности за неисполнение сотрудником органа внутренних дел приказа заключается в том, что преступления, совершаемые сотрудниками органов внутренних дел, являются одним из видов «профессиональных» преступлений [4. С. 5]. В данном случае под «профессиональной» преступностью понимаются преступления, совершаемые определенным кругом людей, принадлежащих к определенной профессии.

Особенности криминологической характеристики преступлений сотрудников органов внутренних дел заключаются в совокупности уголовно наказуемых деяний, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел в связи с исполнением непосредственных профессиональных или служебных обязанностей, посягающих на нормальную работу правоохранительных

органов, интересы правосудия, а также законные права, свободы и интересы граждан. Значительная доля таких преступлений является латентной. Самыми распространенным являются превышение должностных полномочий, получение взятки, злоупотребление или превышение должностных полномочий.

Сегодня нет особой нужды доказывать очевидную опасность того, что, несмотря на предпринятые шаги по реформе Министерства органов внутренних дел, преступность сотрудников остается на высоком уровне. Экспертные оценки реального состояния преступности сотрудников органов внутренних дел в России представлены в криминологической литературе достаточно широко. Вместе с тем для того, чтобы исследовать ту или иную проблему, очень полезно представить себе, как выглядит официальная статистика по анализируемому вопросу [3. С. 160]. Так, данные уголовной статистики свидетельствуют о том, что в Российской Федерации в первом полугодии 2014 году поставлено на учет в ФКУ «ГИАЦ МВД России» 1656 сотрудников органов внутренних дел, совершивших преступления (из них общеуголовные преступления – 747, должностные преступления и преступления против правосудия – 1010) (см. диаграмму на рис. 1).



Рис. 1. Количество преступлений, совершенных сотрудниками ОВД в 2014 г. (в %)



Рис. 2. Количество уголовных дел, возбужденных в отношении руководителей в 2014 г. (в %)

В отношении 270 руководителей возбуждены уголовные дела, в т.ч. 169 – за совершение должностных преступлений. В первом полугодии 2014 года более чем на 35% возросло количество сотрудников органов внутренних дел, привлеченных к уголовной ответственности за взяточничество (314) (см. диаграмму на рис. 2). При этом рост числа взяточников зафиксирован в 38 органах МВД России на региональном уровне, а также в трех под-

разделениях транспортной полиции.

Судом различных инстанций осуждено 912 сотрудников органов внутренних дел, из них 550 – за совершение должностных преступлений, в том числе 228 – за превышение должностных полномочий, 159 – за взяточничество, 121 – за злоупотребление должностными полномочиями и 77 – за служебный подлог (см. диаграмму на рис. 3) [8].

На основании приведенных данных



Рис. 3. Количество сотрудников ОВД, осужденных за преступления в 2014 г. (в %)

можно сделать вывод о том, что высокий уровень преступности сотрудников органов внутренних дел – серьезная проблема российского общества на современном этапе его развития. Поэтому социальная превенция путем включения в УК РФ статьи 286.1 «Неисполнение сотрудником органа внутренних дел приказа» представляется нам оправданной и своевременной.

Законодательная формула «Неисполнение сотрудником органа внутренних дел приказа», закрепленная в ч. 1 ст. 286.1 УК РФ, определяет деяние как «умышленное неисполнение сотрудником органа внутренних дел приказа начальника, отданного в установленном порядке и не противоречащего закону, причинившее существенный вред правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства, – наказывается принудительными работами на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо арестом на срок до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового. То же деяние, совершенное группой лиц, группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, а равно повлекшее тяжкие последствия, – наказывается принудительными работами на срок до пяти лет либо лишением свободы на тот же срок» (ч. 2 ст. 286.1 УК РФ).

Содержание основного непосредственного объекта данного преступления во многом совпадает с объектом должностных преступлений, но имеет ведомственную специфику: это нормальная (соответствующая закону) управленческая деятельность в органах внутренних дел. Кроме того, ему свойствен и дополнительный объект – права и законные интересы граждан или организаций, охраняемые законом интересы общества или государства.

Сам приказ начальника органа внут-

ренних дел можно отнести к предмету преступления. Приказ является актом применения права – властным распорядительным решением, имеющим устную или письменную форму.

Во-первых, приказ должен быть отдан начальником. К начальнику сотрудника органа внутренних дел относятся его непосредственные и прямые начальники, занимающие соответствующие штатные должности либо исполняющие обязанности на время отсутствия начальника. К числу начальников могут быть отнесены и руководители временно создаваемых подразделений органов внутренних дел (по специальному полномочию). С учетом положений нормативных правовых актов, регламентирующих различные вопросы деятельности органов внутренних дел и их отдельных подразделений, нельзя относить к начальникам тех сотрудников органов внутренних дел, которые являются старшими по званию, но не выступают начальниками данного сотрудника по должности.

Приказ не уполномоченного лица, адресованный сотруднику органов внутренних дел, не является обязательным для выполнения, а его неисполнение, напротив, не является основанием для юридической ответственности.

Во-вторых, приказ должен соответствовать процессуальной форме, на основании требований законов или подзаконных нормативных актов. Например, устную форму не могут иметь законные приказы начальника о переводе сотрудника органов внутренних дел на другую работу, о приеме на работу, об увольнении, о лишении премий или иных выплат, о необходимости работы в выходные или праздничные дни, в сверхурочное время и т. п.

В-третьих, приказ начальника органа внутренних дел не должен противоречить закону. Неисполнение незаконного приказа или распоряжения не является преступлением в силу прямого указания ч. 2 ст. 42 УК РФ [2. С. 74].

Объективная сторона рассматриваемого преступления, сконструированного по типу материального состава, включает

в себя следующие признаки:

1. Деяние – неисполнение законного приказа начальника. Буквальное толкование диспозиции статьи позволяет говорить о деянии в форме бездействия: сотрудник органов внутренних дел обязан и имеет возможность исполнить отданный ему приказ, однако не делает этого. В диспозиции ст. 286<sup>1</sup> УК РФ нет указания на такое деяние, как «ненадлежащее исполнение». Это позволяет сделать вывод, что некачественное исполнение приказа начальника либо неисполнение его вследствие недостаточной квалификации сотрудника органов внутренних дел не образует объективной стороны рассматриваемого состава преступления.

2. Последствие – существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Содержание этого оценочного признака рассмотрено выше.

3. Причинная связь между деянием и наступившим последствием. Неисполнение приказа начальника должно быть ближайшей и достаточной причиной наступления общественно опасных последствий. В свою очередь, последствия должны быть необходимым результатом (следствием) преступного бездействия сотрудника органов внутренних дел, а не случайным, обусловленным стечением обстоятельств или дополнительным влиянием непредвиденных факторов. Соответственно, неисполнение приказа начальника органа внутренних дел, если оно не повлекло последствий, названных в диспозиции ст. 286<sup>3</sup> УК РФ, не образует состава рассматриваемого преступления.

Рассматривая вопрос об объективной стороне преступления, следует отметить, что на сотрудников органов внутренних дел распространяются требования служебной дисциплины. Служебная дисциплина – это соблюдение сотрудником органов внутренних дел установленных законодательством РФ, Присягой сотрудника органов внутренних дел РФ, дисциплинарным уставом органов внутренних дел РФ, контрактом, приказами и распоряжениями руководителя федерального органа

исполнительной власти в сфере внутренних дел, приказами и распоряжениями прямых и непосредственных руководителей (начальников) порядка и правил выполнения служебных обязанностей и реализации предоставленных прав [1].

Субъективная сторона рассматриваемого преступления характеризуется умышленной формой вины в виде прямого либо косвенного умысла. Мотивы и цели неисполнения приказа начальника для уголовно-правовой оценки содеянного значения не имеют.

Субъектом преступления являются сотрудники органов внутренних дел – лица рядового и начальствующего состава, с которыми заключен контракт о прохождении государственной правоохранительной службы в системе органов внутренних дел, имеющие специальные звания полиции, юстиции или внутренней службы [4. С.5].

Квалифицированный вид преступления характеризуется альтернативными признаками: совершением его группой лиц, группой лиц по предварительному сговору или организованной группой; либо наступлением тяжких последствий (этой категории давалась оценка выше).

Необходимо отметить, что неисполнение приказа начальника в составе указанных видов групп предполагает объединение из двух или более сотрудников органов внутренних дел. Другие соучастники, не являющиеся сотрудниками органов внутренних дел, в силу признаков специального субъекта не могут быть признаны исполнителями преступления и могут нести ответственность как организаторы, подстрекатели или пособники – в зависимости от конкретных обстоятельств дела. Вместе с тем при всей своей новизне и иных положительных моментах действующее национальное уголовное законодательство в сфере неисполнения законного приказа начальника далеко от принципа справедливости.

Ясно, что законотворчество – это сложный мыслительный процесс по формированию той или иной правовой нормы, регуливающей соответствующую часть определенной сферы правовых от-

ношений. Однако не следуют забывать о том, что норма права должна отвечать ряду требований юридической техники, диктуемых потребностями: содержать наиболее существенные признаки регулируемого общественного отношения, исключая несущественные и малозначимые характеристики; не вступать в противоречие с другими нормами права; не содержать по возможности оценочные понятия; восприниматься однозначно всеми субъектами правоприменения и т.п. [5. С. 104–106]. Отступление от этих требований будет настоящим попиранием таких основополагающих принципов уголовного закона, как законность, равенство граждан, справедливость и гуманизм (ст. 3, 4, 6, 7 УК РФ).

Справедливости ради отметим, что отступление от вышеперечисленных требований – характерная черта современной российской уголовной политики. Представители государственной власти все чаще обращаются к уголовному закону, признавая, что использование этого инструмента позволяет обеспечить не только властные отношения, но и общественную безопасность. Преследуя политические цели, они не хотят замечать происходящего нарушения конституционного принципа равенства граждан перед законом. Признавая включение уголовно-правового регулирования в политико-идеологические процессы как реальность, необходимо считаться с угрозой избыточной политизации законодательства и правоприменения. Совершенно недопустимо, чтобы в государстве, гарантирующем равенство прав и свобод человека и гражданина, считалось политически целесообразно отступать от принципа равенства.

Вышеизложенное в полной мере относится и к ст. 286.1 УК РФ и п. «0» в ч. 1 ст. 63 УК РФ. Как представляется, включение пункта «0» в часть 1 статьи 63 УК РФ, предусматривающего в качестве обстоятельства, отягчающего наказание, совершение умышленного преступления сотрудником органов внутренних дел, а также в главу 30 статьи 286.1 УК РФ, закрепляющую уголовную ответственность только сотрудника органов внутренних

дел за неисполнение приказа, серьезно нарушает принцип справедливости, равенства по критериям принадлежности человека и гражданина к определенным социальным группам. Так, из буквального толкования ст. 298.1 УК РФ (а именно такое толкование приемлемо в сфере уголовно-правового регулирования) сотрудники других правоохранительных органов не могут нести ответственности за неисполнение законного приказа начальника.

Между прочим, мы не одиноки в этой критике, поскольку еще до рассмотрения в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации проекта закона № 331365-5т «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», комитет Государственной Думы по безопасности выделил в своем заключении ряд проблемных вопросов. Например, что в отношении сотрудников других правоохранительных органов, наделенных сходными властными полномочиями, также выполняющих функции борьбы с преступлениями и иными правонарушениями, обладающих таким же правом на хранение и ношение огнестрельного оружия, не предусмотрена уголовная ответственность за неисполнение приказа.

К сожалению, отечественный законодатель пока остается безучастным к рассмотренными нами реалиям. Сказанное позволяет предложить законодателю внести ряд законодательных изменений в уголовно-правовую норму об ответственности за «Неисполнение сотрудником органа внутренних дел приказа». Так, следует изменить диспозиции ст. 286.1 УК РФ и п. «0» в ч. 1 ст. 63 УК РФ, упразднив признак «сотрудник органов внутренних дел» и указав в качестве субъекта преступления «сотрудник правоохранительных органов». Подобный подход неизбежно приведет к соблюдению таких важных принципов, как законность, равенство граждан, справедливость и гуманизм (ст. 3, 4, 6, 7 УК РФ).

### ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон РФ «О службе

в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (в ред. от 21 марта 2014 г.) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 49 (ч. I). Ст. 7020.

2. *Бозиев Т.О., Агаев Г.А.* Уголовное право. Общая часть: краткий курс лекций. Гатчина: Изд-во ГИЭФПТ, 2015.

3. *Бозиев Т.О., Шулина И.А.* Уголовно-правовая и криминологическая характеристика организованного убийства: монография. Гатчина: Изд-во ГИЭФПТ, 2014.

4. *Варыгин А.Н.* Преступность сотрудников органов внутренних дел и проблемы воздействия на нее: дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2003.

5. *Голубева Л.А.* Формула права: постановка вопроса // Журнал правовых и

экономических исследований. 2013. № 4. С. 104–106.

6. *Карпец И.И.* Преступность: иллюзии и реальность. М., 1992.

7. *Марцев А.И.* Некоторые вопросы методологии уголовно-правовых исследований // Актуальные проблемы теории уголовного права и правоприменительной практики. Красноярск, 1997.

8. Противодействие коррупции // Электронная версия «Российской газеты». URL: <http://www.rg.ru/2012/12/21polisiya.html> (дата обращения: 12.10.2014).

9. *Тоболкин П.С.* Социальная обусловленность уголовно-правовых норм. Свердловск, 1983.

10. *Фефелов П.А.* Критерии установления уголовной наказуемости деяний // Советское государство и право. 1970. № 11.