

Министерство образования и науки Российской Федерации

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра уголовного,
экологического права
и криминологии

**Уголовно-правовая характеристика злоупотребления
должностными полномочиями**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 3 курса 365 группы
направления подготовки 40.04.01 – «Юриспруденция»
юридического факультета

Хабибулиной Эльвиры Радиковны

Научный руководитель
доцент кафедры уголовного,
экологического права и
криминологии, к. ю. н., доцент

Т.А. Дураев

Зав. кафедрой уголовного,
экологического
права и криминологии
д. ю. н., профессор

Н.Т. Разгельдеев

Саратов 2018

Введение. **Актуальность** выбранной темы выпускной квалификационной работы характеризуется тем, что с каждым днем количество совершаемых должностных преступлений только увеличивается и способствует этому то, что должностным лицам, в большинстве случаев, тем или иным образом удается избежать уголовного преследования и заслуженной меры наказания, либо они подвергаются ей в несоразмерно меньшей степени, чем заслуживают, исходя из совершенных деяний. Такая ситуация приводит к достаточно серьезным последствиям негативного характера – это и нарушение системы порядка в обществе, и, даже, дисфункция, слом всего механизма регулирования общественных отношений и управления государством в целом.

Целью исследования является изучение института злоупотребления должностными полномочиями на основе анализа нормативно-правых актов и учебной литературы.

Для достижения поставленной цели необходимо решение ряда **задач**:

- изучение истории возникновения и развития законодательства об уголовной ответственности за преступления против интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления.;
- проведение анализа объективных признаков преступления;
- проведение анализа субъективных признаков преступления;
- характеристика квалифицирующих признаков злоупотребления должностными полномочиями, а также исследование проблем квалификации и назначения наказания за злоупотребление должностными полномочиями.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные со злоупотреблением должностными полномочиями.

Предмет исследования – нормы уголовного законодательства об ответственности за злоупотребления должностными полномочиями.

Структура работы составлена в соответствии с поставленными целями и задачами. Работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных источников. В главах раскрыты следующие вопросы: глава 1 История развития законодательства о преступлениях против интересов

государственной службы и службы в органах местного самоуправления, глава 2 Уголовно-правовая характеристика злоупотребления должностными полномочиями, глава 3 Проблемы квалификации и назначения наказания за злоупотребление должностными полномочиями.

Практическая значимость выбранной тематики исследования заключается в ознакомлении с целостным представлением о злоупотребляющем должностными полномочиями субъекте, пределах предоставленных ему полномочий, и самое главное – выявить основания отграничения данного вида преступлений от смежных составов преступных деяний.

В настоящее время проблема должностных злоупотреблений в нашем государстве принимает по-настоящему пугающий масштаб. Год за годом число такого рода преступлений только возрастает. И мы видим, что ситуация, к сожалению, не изменяется к лучшему. Так, по данным, предоставленным Федеральным казенным учреждением «Главный информационно-аналитический центр» Министерства внутренних дел Российской Федерации за январь-декабрь 2016 года всего преступлений коррупционной направленности было зарегистрировано 32924, что на 1,4% больше аналогичного периода предыдущего года. Из всего объема дел и материалов по преступлениям, имеющим коррупционную направленность, которые находились в производстве в отчетном периоде, было раскрыто 30256, что также больше на 2,1% чем, за аналогичный период 2015 года¹.

Научная новизна магистерского исследования представляет собой, по существу, попытку комплексного развернутого сравнительно-правового анализа уголовно-правовых и криминологических аспектов такого преступного деяния, как злоупотребление должностными полномочиями, включающего в себя, помимо общей уголовной и криминологической характеристики, также выявление проблем квалификации и назначения

¹ Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/upload/site1/document_news/009/338/947/sb_1612.pdf (Дата обращения - 22.03.2017 г.).

наказания за злоупотребление должностными полномочиями, и выработку наиболее эффективных мер по предупреждению этих преступлений.

Данная работа представляет собой попытку объединить различные аспекты и подходы к решению проблемы квалификации и назначения наказания за злоупотребление должностным положением, слить воедино и дать комплексную уголовную и криминологическую характеристику признаков исследуемого преступления.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. При разработке мер по борьбе с данным видом преступлений и, учитывая, что зачастую должностные лица действуют через своих подчиненных, являясь, тем самым, фактически организаторами и руководителями преступных групп, представляется целесообразным и предлагается расширить законодательное закрепление оценочных понятий, используемых при описании состава злоупотребления должностными полномочиями и смежных с ним составов преступлений. Так в диспозицию ч. 3 ст. 285 УК РФ предлагается дополнить квалифицирующим обстоятельством следующего содержания: «либо в совершение преступления должностным лицом были вовлечены другие ему подчиненные лица».

2. Возвращение лиц, осужденных за должностное преступление, на прежнюю должность после отбытия наказания, представляется крайне нежелательным. Кроме того, отказ законодателя от введения в норму понятия неоднократности данного преступления видится нам нерациональным. В связи с чем представляется целесообразным изменить санкцию ч. 1 ст. 285 УК РФ, дополнив ее наказанием обязательного характера: «с лишением права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью на срок до пяти лет», исключив тем самым альтернативность наказания.

3. Учитывая, что преступное деяние, выразившееся в злоупотреблении должностными полномочиями фактически лежит в основе коррупции, а также в целях усиления уголовной ответственности за действия коррупционного

характера следует в санкции ч. 2 ст. 285 УК РФ из словосочетания «...на срок до трёх лет или без такового» слова «или без такового» исключить.

4. На основе уголовно-правового и криминологического исследования проблемы борьбы со злоупотреблением должностными полномочиями, как одного из основных преступлений в системе коррупции, предлагаются следующие меры его предупреждения:

1) исключить ч. 3 из ст. 104.1 УК РФ, так как данная норма создает реальные препятствия в борьбе с корыстными должностными преступлениями, давая возможность избежать конфискации добытого преступным путем имущества, если оно (чаще всего по предварительной договоренности) было передано третьим лицам, тем самым, фактически легализуя преступные доходы, что, естественно не способствует ни принципу справедливости, ни принципу гуманизма;

2) в целях непрерывного контроля за объективностью назначения лиц на ответственные должности и контроля за их деятельностью необходимо усовершенствовать механизм тесного взаимодействия правоохранительных органов с общественными организациями и парламентскими комиссиями посредством информационного обмена;

3) активнее использовать возможности научно-технического прогресса в борьбе с преступлениями коррупционной направленности. Так, сегодня на помощь в борьбе с преступлениями коррупционной направленности человеку уже приходит искусственный интеллект. Например, 5 апреля 2017 года активисты Общероссийского Народного Фронта на форуме «За честные закупки», прошедшего под лозунгом «Коррупцию побеждают люди» презентовали искусственного борца с коррупционными проявлениями. Именно искусственный интеллект в скором времени начнет искать госзакупки, на которых обогащаются коррумпированные чиновники. Программу научат распознавать типичные черты сомнительных сделок и самостоятельно искать их в интернете. Возможно, развитие научно-технического прогресса позволит обществу выбраться из пиковой ситуации в

данной сфере. Будем надеяться, что применение систем искусственного интеллекта позволит качнуть маятник коррумпированности в стране в обратную сторону.

Результаты магистерского исследования прошли следующую **апробацию:**

- были доложены на двух международных конференциях – III Международной научно-практической конференции, на тему «Фундаментальные научные исследования: теоретические и практические аспекты», город Кемерово, 29 - 30 января 2017 года, с выступлением «Злоупотребление должностными полномочиями как коррупционное проявление»; IV Международной научно-практической конференции, проводимой юридическим факультетом СГУ на тему «Право и правоохранительная деятельность» город Саратов, 28 апреля 2017 года, с выступлением «К вопросу о проблеме отграничения злоупотребления должностными полномочиями от смежных составов».

- опубликованы в научных статьях «Злоупотребление должностными полномочиями как коррупционное проявление»: Том II. Кемерово: ЗапСибНЦ. 2017. 678 с. ISBN 978-5-9909594-4-6; «К вопросу о проблеме отграничения злоупотребления должностными полномочиями от смежных составов» в сборнике «Право и правоохранительная деятельность»: Сборник научных статей. Саратов: Саратовский источник. 2017. 227 с. ISBN 978-5-91879-737-2.

Основное содержание работы. В главе 1 «История развития законодательства о преступлениях против интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления» включающей два параграфа: параграф 1.1 «История развития законодательства о преступлениях против интересов государственной службы» рассмотрена история развития уголовного законодательства, порядок установления уголовной ответственности за преступления против интересов государственной службы на различных этапах исторического развития России.

В параграфе 1.2 «История развития законодательства о преступлениях против интересов службы в органах местного самоуправления» исследуется сама природа становления института местного самоуправления и законодательство об ответственности за злоупотребления в данной сфере.

Следует заметить, что большинство нормативных актов, рассмотренных нами в главе первой также следует считать источниками права и для формирования ответственности в области преступлений против интересов службы в органах местного самоуправления.

На сегодняшнем этапе действующее законодательство о муниципальной службе также нуждается в совершенствовании, основными направлениями которого можно назвать:

- разработку собственных норм, а не копирование федеральных;
- конкретное отражение в законодательстве региональных особенностей и местных проблем;
- наполнение реальным содержанием демократических принципов местного самоуправления;
- совершенствование правовых норм в сфере применения мер ответственности за злоупотребления должностными полномочиями.

Глава 2 «Уголовно-правовая характеристика мошенничества в сфере кредитования», состоит из трех параграфов: в параграфе 2.1 «Объективные признаки злоупотребления должностными полномочиями» рассматривается наиболее широко объективная сторона преступления, специфичность объекта преступления. Так, родовым объектом закрепленных в тридцатой главе УК РФ преступных деяний выступают государственная власть, интересы государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Видовым объектом исследуемого правонарушения будет выступать нормальное осуществление механизмом государства и органами местного самоуправления своих функций согласно с закрепленными в действующих нормативно-правовых актах целями и задачами, основными началами деятельности.

Помимо этого в составе данного правонарушения могут присутствовать и дополнительные объекты, которыми являются личные и экономические блага и законные интересы физических (включая жизнь и здоровье), а также юридических лиц.

Объективная сторона данного правонарушения характеризуется наличием трех неперенных элементов:

1) использование субъектом преступления предоставленных ему властных компетенций вопреки интересам службы – это деяние;

2) существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства – это общественно опасные (вредоносные) последствия;

3) причинно-следственная связь между первым и вторым элементами.

Рассматриваемое преступление, как правило, происходит в виде активных действий, однако, не исключается возможность совершения данного преступления и путем бездействия, когда должностное лицо сознательно не исполняет возложенные на него по службе обязанности.

В параграфе 2.2 «Субъективные признаки злоупотребления должностными полномочиями» рассматривается субъект злоупотребления должностными полномочиями и характеристики субъективной стороны преступления.

Характерной чертой состава исследуемого преступного деяния выступает наличие специального субъекта, в качестве которого ч. 1 ст. 285 УК РФ закрепляет любое должностное лицо, а ч. 2 ст. 285 УК РФ — лицо, занимающее государственную должность РФ или государственную должность субъекта РФ, либо глава местного самоуправления.

Субъективная сторона преступления характеризуется как умышленной, так и неосторожной формой вины. Ответственность также может наступить за умышленное неисполнение должностным лицом своих обязанностей в том случае, если подобное бездействие было совершено из корыстной или иной личной заинтересованности, объективно противоречило тем целям и задачам,

для достижения которых должностное лицо было наделено соответствующими должностными полномочиями, и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества и государства.

В качестве обязательных признаков состава преступления законодателем выделены корыстная заинтересованность (стремление должностного лица путем неправомερных действий получить для себя или других лиц выгоду имущественного характера, не связанную с незаконным безвозмездным обращением имущества в свою пользу или пользу других лиц (например, незаконное получение льгот, кредита, и т.п.), а также иная личная заинтересованность (стремление извлечь выгоду неимущественного характера, исходя из карьеризма, семейственности и т.п.).

Преступление считается оконченным с момента существенного нарушения прав и законных интересов граждан, организаций, общества или государства. Существенное нарушение — нарушение прав и свобод физических и юридических лиц, гарантированных общепризнанными принципами и нормами международного права, Конституцией РФ (например, права на уважение чести и достоинства личности, личной и семейной жизни и др.). Нарушение законных интересов — создание препятствий в удовлетворении лицами или организациями своих потребностей, не противоречащих нормам права и общественной нравственности (например, ограничивающих возможность выбрать по своему усмотрению организацию для сотрудничества).

Параграф 2.3 «Квалифицирующие признаки злоупотребления должностными полномочиями» посвящен исследованию разновидностей состава злоупотребления должностными полномочиями.

К квалифицированным признакам состава относится совершение деяний, предусмотренных ч. 1 ст. 285 УК РФ, лицом, занимающим государственную должность РФ или государственную должность субъекта РФ, а равно главой органа местного самоуправления (ч. 2 ст. 285 УК РФ).

Особо квалифицированный состав предусмотрен в ч. 3 ст. 285 УК РФ — совершение деяний, указанных в ч. 1 и 2 ст. 285 УК РФ, повлекших тяжкие последствия (например, в виде крупных аварий и длительной остановки транспорта или производственного процесса, причинение смерти по неосторожности и т.п.).

Глава 3 «Проблемы квалификации и назначения наказания за злоупотребление должностными полномочиями» состоит из двух параграфов. В параграфе 3.1 «Проблемы отграничения злоупотребления должностными полномочиями от смежных составов» рассматриваются сложности в разграничении схожих составов преступлений, связанных с осуществлением должностных обязанностей. Так, отграничение преступных составов ст. 285 и 201 УК РФ происходит в основном по субъекту правонарушения. В первом случае это должностное лицо, во втором — это лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации. Однако необходимо помнить и про объект преступного посягательства. Разграничение квалификации между ст. 285 и 286 УК РФ происходит как по объективным, так и по субъективным признакам состава правонарушения, таким как направленность умысла и мотив содеянного. При злоупотреблении должностными полномочиями лицо действует в рамках предоставленных ему должностных прав (полномочий), однако использует их для незаконных целей. При превышении должностных полномочий лицо выходит за рамки предоставленных ему должностных прав (полномочий), совершает действия, которые не входят в круг его прав и обязанностей. Как мы уже неоднократно упоминали ранее, деяние, предусмотренное ст. 285 УК РФ, совершается под действием такого мотива, как заинтересованность (личная или корыстная). А вот превышение должностных полномочий, хоть и обладает умышленной формой вины, но мотив и цель деяния, при квалификации во внимание не принимается, мало того: чаще всего, мотивом выступают ошибочно понятые интересы службы. Отграничение злоупотребления должностными полномочиями от хищений, совершаемых с использованием служебного

положения, при квалификации проводится по объективной стороне преступления, а также по субъекту. При злоупотреблении имуществом не изымается из законного владения в пользу виновного или других лиц или же изымается временно или возмездно. Отграничение злоупотребления должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ) от получения взятки (ст. 290 УК РФ) происходит по объективной стороне и субъекту.

Таким образом, проблема разграничения преступлений до сих пор остается в числе наиболее сложных и, несмотря на достаточную разработанность, в данной сфере остается еще очень большое количество спорных вопросов в процессе правоприменения.

В параграфе 3.2 «Проблемы назначения наказания за злоупотребления должностными полномочиями» посвящен изучению проблем правоприменительной практики. Следует отметить, что принятие Пленумом Верховного Суда РФ постановления "О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания" от 22 декабря 2015 г. N 58 дает судам общие разъяснения о строго индивидуальном подходе к назначению наказания, о надлежущем установлении характера и степени общественной опасности деяния, о необходимости учитывать «обстоятельства, смягчающие или отягчающие наказание и относящиеся к совершенному преступлению, о необходимости учитывать характеризующие виновного сведения, однако, не решило всех проблем в области правоприменения.

Представляется, что среди самых эффективных мер борьбы с преступлениями коррупционной направленности в России традиционно остаются уголовно-правовые. Однако, применение уголовной ответственности за злоупотребление должностными полномочиями в 2016-2017 годах по-прежнему - крайне редкий случай.

В заключении подведены итоги магистерской работы, представлены основные предложения по совершенствованию уголовного законодательства. Закрепленное в Уголовном кодексе РФ описание признаков состава злоупотребления должностными полномочиями и смежных с ним составов

преступлений не отвечает в должной мере потребностям практики борьбы с данного рода преступлениями и не учитывает законные интересы граждан и организаций, охраняемые законом интересы общества и государства.

Выводы: Таким образом, злоупотребление должностными полномочиями - общественно опасное деяние, совершенное путем использования должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства.

Предложения:

В целях повышения эффективности мер уголовно-правовой профилактики и мер уголовного преследования за злоупотребление должностными обязанностями на наш взгляд следует:

- 1) расширить законодательное закрепление оценочных понятий квалифицированного состава исследованного преступления;
- 2) ввести в усовершенствованном виде уголовно-правовые институты неоднократности;
- 3) изменить санкцию ч. 2 ст. 285 УК РФ;
- 4) усовершенствовать наказание в виде конфискации имущества;
- 5) усовершенствовать механизм взаимодействия правоохранительных органов с общественными организациями и парламентскими комиссиями;
- 6) активнее использовать возможности научно-технического прогресса в борьбе с преступлениями коррупционной направленности.