

На правах рукописи

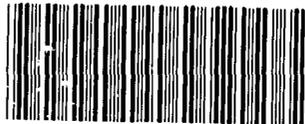


Сулейманов Тимур Маратович

**ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ
ДОЛЖНОСТНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ
ПО УГОЛОВНОМУ ПРАВУ РОССИИ И ГЕРМАНИИ
(уголовно-правовой и криминологический анализ)**

12.00.08. - уголовное право и криминология;
уголовно-исполнительное право

Автореферат
диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук



006660783

15 ИЮН 2016

Москва–2016

Работа выполнена на кафедре уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов».

Научный руководитель: Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
Гуров Александр Иванович

Официальные оппоненты: **Бриллиантов Александр Владимирович**
Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный университет правосудия», заведующий кафедрой уголовного права

Пикуров Николай Иванович
доктор юридических наук, профессор, Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации», профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»

Защита диссертации состоится «5» июля 2016 г. в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.203.24, созданного на базе Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования при Российском университете дружбы народов по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, ауд. 347, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке и на сайте Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов» по адресу: <http://dissovet.rudn.ru>.

Автореферат разослан «3» июня 2016 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук



О.А. Кузнецова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Злоупотребление служебными полномочиями – это деяние, выступающее в качестве основного звена коррупции не только в России, но и во всех других странах мира. Уже в этом заключается повышенная общественная опасность данного преступления, занимающего в системе должностных преступлений одно из первых мест наряду с взяточничеством и превышением должностных полномочий.

Злоупотребляя предоставленными государством полномочиями, должностное лицо не только посягает на частные интересы граждан или организаций, но и, главное, подрывает авторитет государственной власти, а часто наносит и существенный материальный ущерб государству путем присвоения и растраты, должностного мошенничества, путем прямого пособничества организованным преступным группировкам и т.д. В данной ситуации представляется целесообразным исследовать состав злоупотребления должностными полномочиями в системе коррупции как ее начальный и обязательный элемент, лежащий в основе практически всех других коррупционных преступлений.

Правовое обеспечение противодействия коррупции в Российской Федерации в последние годы совершенствуется. Наша страна ратифицировала ряд международных антикоррупционных конвенций, вступила в Группу государств против коррупции (ГРЕКО), внедрила и активно реализует Национальный план противодействия коррупции. Среди собственно нормативно-правовых мер следует отметить принятие Федерального закона «О противодействии коррупции» и целого ряда нормативно-правовых актов.

Среди всех этих мер государства важное место в борьбе с коррупцией занимает противодействие преступлениям, предусмотренным ст. 285 УК РФ, то есть преступлениям, связанным со злоупотреблением должностными полномочиями. Понятие «злоупотребление должностными полномочиями» на протяжении длительного исторического периода претерпевало определённые изменения, обусловленные целым рядом факторов. Этот состав преступления, как никакой другой, тесно связан с политическим строем страны и его экономикой. Россия переживает сегодня кардинальные изменения в экономике и политике, что и обуславливает необходимость реформирования её правовой системы.

Наиболее действенной мерой в этом комплексе следует признать меры уголовно-правового плана. Состав ст. 285 УК РФ «Злоупотребление должностными полномочиями» является основной уголовно-правовой нормой в борьбе с коррупцией. Чтобы усилить предупредительное действие этой статьи, в 2003 г. в кодекс были введены специальные статьи 285.1 и 285.2 УК РФ, предусматривающие ответственность за «Нецелевое расходование бюджетных средств» и «Нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов». В 2010 г. введена ст. 286.1 УК РФ

«Неисполнение сотрудником органа внутренних дел приказа». Эти новые составы фактически предусматривают ответственность за отдельные разновидности злоупотребления должностными лицами своими должностными полномочиями.

Для совершенствования отечественного уголовного законодательства представляет существенный научный интерес опыт других стран, в частности опыт наиболее близкой России по правовой системе Федеративной Республики Германия. Это и явилось причиной включения научного анализа соответствующих уголовных законов данной страны в предмет нашего исследования по проблеме борьбы со злоупотреблением служебными полномочиями в целях сравнительного анализа уголовных законов.

Состав ст. 285 УК РФ содержит ряд оценочных признаков, которые являются обязательными для этого состава, что часто вызывает ошибочную квалификацию деяний должностных лиц, злоупотребляющих должностным положением. Сложность квалификации во многих случаях позволяет должностным лицам уходить от уголовной ответственности, что, в свою очередь, влечет значительную латентность данных преступлений.

Вышеизложенные обстоятельства и обуславливают актуальность темы диссертационного исследования как в научном плане, так и в плане эффективного практического применения его результатов. Кроме того, изложенное обуславливает и необходимость обращения к опыту законодательного регулирования рассматриваемой области права в зарубежных государствах, например, Германии.

Степень научной разработанности проблемы. Вопросам квалификации должностных преступлений в российской уголовно-правовой науке всегда уделялось большое внимание. В дореволюционный период следует отметить работы учёных Н.А. Неклюдова, Н.С. Таганцева, А.Н. Трайнина, В.Н. Ширяева. В советский период данной проблематике были посвящены работы К.Д. Анциферова, В.А. Владимирова, А.В. Галахова, В.В. Есипова, А.А. Жижиленко, Н.И. Загородникова, Б.В. Здравомыслова, В.Ф. Кириченко, М.В. Кожевникова, Б.М. Леонтьева, М.Д. Лысова, Ю.И. Ляпунова, В.Е. Мельникова, А.Б. Сахарова, А.Я. Светлова, В.И. Соловьева, Г.Р. Смолицкого, Б.С. Утевского, А.Я. Эстрина. Проблемы ответственности за злоупотребление должностными полномочиями рассматривались и в работах российских учёных Б.В. Волженкина, Д.Д. Дойджашвили, А.К. Квицинии, А.Э. Жалинского, П.С. Яни и многих других.

Этим проблемам непосредственно был посвящён ряд диссертационных исследований: С.В. Авдеева (2006), В.А. Гончарова (2007), О.М. Гука (1988), Н.В. Гуцевой (2006), В.И. Динеки (2000), Х.Л. Ибрагимовой (2002), Т.Х. Конова (2012), Е.А. Нестерова (2005), О.А. Плеховой (2006), А.С. Стренина (2003). Особо отметим сравнительно недавно вышедшую монографию А.В. Бриллиантова и Е.В. Четвертаковой «Должностное лицо

в уголовном законодательстве России и зарубежных стран» (2014)¹.

Важным источником при разработке исследуемой проблемы являются разъяснения Пленума Верховного суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий», а также от 09 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях». Однако, и эти разъяснения и указания Пленума Верховного суда требуют, на наш взгляд, определенного научного анализа и возможной корректировки.

Несмотря на обилие трудов, посвящённых исследованию должностных преступлений, до настоящего времени в науке нет единого мнения по таким понятиям, как «иные личные мотивы» при злоупотреблении служебными полномочиями, «существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства»; а также по вопросам отграничения данного состава от смежных составов преступлений и др. Кроме того, обращает внимание тот факт, что большинство исследований проводилось достаточно давно и не были учтены ни изменения в уголовном законодательстве, ни изменившаяся уголовная политика государства в сторону усиления ответственности за должностные преступления.

Объект исследования – общественные отношения, возникающие в связи с совершением злоупотребления должностными полномочиями в Российской Федерации и в Федеративной Республике Германия.

Предмет исследования – нормы современного и предшествующего ему уголовного законодательства Российской Федерации, касающиеся должностных преступлений, связанных со злоупотреблением служебными полномочиями, а также соответствующие составы современного уголовного законодательства Федеративной Республики Германия; статистические данные и судебная практика, касающиеся данной темы.

Целью исследования является проведение комплексного научного уголовно-правового и криминологического исследования злоупотребления должностными полномочиями по Уголовному кодексу Российской Федерации и уголовному законодательству Федеративной Республики Германия, практики борьбы с данным преступлением, а также выработка предложений по совершенствованию мер предупреждения исследуемого преступления.

В связи с поставленной в диссертации целью предполагается

¹ Значительная часть законодательных положений и успешных практик в сфере коррупции и злоупотребления должностными полномочиями как составной её части содержится в доступных нам немецкоязычных источниках. Это работы ученых Б. Банненберг (Britta Bannenberg), Д. Дёллинга (Dieter Dölling), Х.-В. Графа (Hans-Wolf Graf), М. Копте (Mathias Korte), М. Мёрреншлагера (Manfred Möhrenschrager), Й.Г. Ламбсдорфа (Johan Graf Lambsdorff), С. Нолтенсмайера (Silke Noltensmeier), И. Пиеса (Ingo Pies), Ф. Шпёпеманна (Philipp Spöemann), Й. Штирле (Jürgen Stierle), М. Уберхофена (Michael Überhofen) и др.

выполнить следующие задачи:

- разработать научно обоснованный подход к анализу состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 285 УК РФ, и определению понятия должностного лица как субъекта должностного злоупотребления;

- систематизировать научные знания о злоупотреблении должностными полномочиями и исследовать спорные вопросы, касающиеся квалификации этого состава;

- дать ретроспективный анализ российского законодательства об ответственности за злоупотребление должностными полномочиями;

- раскрыть состав преступления ст. 285 УК РФ «Злоупотребление должностными полномочиями» и отграничить его от других смежных составов преступлений;

- дать сравнительный анализ ответственности за злоупотребление должностными полномочиями по уголовному законодательству Федеративной Республики Германия и на его основе внести предложения по совершенствованию российского закона, устанавливающего ответственность за злоупотребление должностными полномочиями;

- определить детерминанты злоупотребления служебными полномочиями и роль этого преступления в системе коррупции;

- выработать предложения и рекомендации по совершенствованию мер предупреждения злоупотреблений служебными полномочиями с использованием теории и практики борьбы с данными преступлениями в Российской Федерации и в Федеративной Республике Германии.

Методологическую основу исследования составляют современные положения теории познания социальных явлений, включая системный анализ правовых, политических и социальных предпосылок, необходимых для понимания формирования института ответственности за злоупотребления должностными полномочиями.

Общую методологическую основу составляет комплексный подход к познанию, в ходе которого исследуются все основные аспекты проблемы. Осуществление комплексного подхода к исследованию включает применение следующих частных методов: историко-правового метода, позволившего исследовать формирование института должностного преступления в исторической ретроспективе, понять его предпосылки, современное состояние и тенденции развития; формально-юридического метода, заключающегося в анализе нормативно-правовых актов России и Германии, регулирующих вопросы борьбы с должностными преступлениями; сравнительно-правового метода, заключающегося в сопоставлении правовых институтов двух стран в сфере уголовного права.

Методологическая база исследования включает в себя также следующие общенаучные методы исследования: системный, исторический, статистический, конкретно-социологический.

Нормативно-правовую базу исследования составили следующие документы: конвенции ООН и Европейского союза; Конституция Российской Федерации; действующее уголовное законодательство России, а также ранее

действовавшее законодательство СССР; нормы уголовно-процессуального, административного, гражданского права; материалы Верховного суда Российской Федерации и Верховного суда СССР; Конституция, Уголовный кодекс и специализированные уголовные законы Федеративной Республики Германия.

Эмпирическую базу исследования составляют материалы судебно-следственной практики. Автором изучено 163 приговора по уголовным делам о злоупотреблении должностными полномочиями в Астраханской, Владимирской, Московской, Нижегородской, Челябинской областях, Краснодарском крае, Республике Башкортостан, Республике Татарстан; опубликованные статистические данные и обзоры судебной практики в Российской Федерации за период с 2009 г. по первый квартал 2015 г.

Научная новизна исследования состоит в том, что в нем проведено комплексное монографическое сравнительно-правовое исследование проблемы уголовной ответственности за злоупотребление должностными полномочиями по уголовному законодательству Российской Федерации и Федеративной Республики Германия.

На основе изучения нормативно-правовых актов Российской Федерации, анализа статистических данных, исследования практики формирования института ответственности за злоупотребление должностными полномочиями и сравнительно-правового анализа действующего законодательства Федеративной Республики Германия разработаны и сформулированы предложения по совершенствованию нормы действующего уголовного законодательства России, включающие в себя, в частности, новое определение понятия должностного преступления и наказания за это преступление.

Особое внимание уделено исследованию причин и условий злоупотреблений должностными полномочиями в Российской Федерации и выработке на этой основе мер предупреждения данного преступления.

Положения, выносимые на защиту:

1. В развитии норм об ответственности за злоупотребление должностными полномочиями в российском законодательстве можно выделить три периода.

Первый период начинается с первого предписания лицам, занимающим определённую должность, а именно – судьям, встречающегося в Новгородской и Псковской судебных грамотах, и продолжается до 1917 г.

Второй период развития законодательства об ответственности за злоупотребление должностными полномочиями ознаменован образованием нового социалистического государства в 1917 г. и, соответственно, нового права, в том числе уголовного.

Третий период развития норм об ответственности за злоупотребление должностными полномочиями приходится на постсоветское уголовное право (после 1996 г.), его началом является принятие нового УК РФ.

2. Выражается несогласие с определением коррупции, представленным в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. «О противодействии

коррупции», где это социальное явление признается лишь в форме должностных преступлений корыстного (имущественного) характера, поскольку «иная личная заинтересованность» должностного лица при совершении злоупотребления служебными полномочиями также относится к коррупционным мотивам.

3. Состав преступления об ответственности за злоупотребление служебными полномочиями, рассматриваемый в уголовном законе Германии как получение выгоды должностным лицом (§ 331), является формальным. При этом предусмотрено наказание до трех лет лишения свободы или денежным штрафом (лишь на один год меньше наказания, предусмотренного ч. 1 ст. 285 УК РФ, содержащей материальный состав).

Представляется, что столь жесткая оценка действий должностного лица в Германии даже при отсутствии вредных последствий является более целесообразной, имеющей большее предупредительное воздействие на должностных лиц, вставших на преступный путь.

4. В целях усиления уголовной ответственности за злоупотребление служебными полномочиями из корыстной или иной личной заинтересованности (по примеру УК ФРГ) предлагается:

а) из диспозиции ч. 1 ст. 285 УК РФ выражение «и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства» исключить и ввести этот признак в качестве отягчающего обстоятельства в ч. 2 данной статьи;

б) дополнить санкцию ч. 1 ст. 285 УК РФ после слов «лишением свободы на срок до четырёх лет» словами «с лишением права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью»;

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

г) диспозицию ч. 3 данной статьи дополнить словами «либо в совершение преступления должностным лицом были втянуты другие ему подчиненные лица».

5. В постановление Пленума Верховного суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» внести дополнение о предписании судам всегда назначать лишение права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью в качестве дополнительного наказания к лишению свободы при отсутствии назначения данного наказания в качестве основного.

6. В § 331 УК ФРГ денежный штраф определен без указания на его размер, что также является, на наш взгляд, предпочтительным в отличие от размера штрафа, указанного в санкции ч. 1 ст. 285 УК РФ – «до восьмидесяти тысяч рублей». Этого явно недостаточно для наказания должностных лиц, участвующих в коррупционных сделках. Закон ФРГ, не определив размер штрафа, вполне справедливо предоставил это право суду, что позволяет судьям определять его самим, исходя из обстоятельств дела и личности

виновного.

7. В отличие от УК ФРГ отмечается противоречие в определении штрафных санкций за должностные преступления в УК РФ. Если при определении наказания за злоупотребление служебными полномочиями законодатель, на наш взгляд, снизил размер штрафа, то при определении ответственности за другие должностные преступления (ст. 290 – 291.1 УК РФ) допустил явное его завышение, что часто бывает невозможным для взыскания штрафа и наказание остается нереализованным.

8. В целях установления согласованности закона о применении штрафа целесообразно, на наш взгляд, внести в п. «а» ч. 1 ст. 104.1 УК РФ после слов «ст. 285» оговорку «(если это преступление совершено из корыстных побуждений)», учитывая, что такая оговорка в отношении некоторых составов существует.

9. Целесообразно исключить ч. 3 из ст. 104.1 УК РФ, так как она препятствует борьбе с корыстными преступлениями имущественного характера, особенно в сфере должностных преступлений, не позволяя конфисковать имущество, добытое преступным путем, если оно уже находится в третьих руках. Это, на наш взгляд, не соответствует ни принципу справедливости, ни принципу гуманизма по отношению к потерпевшему.

10. На основе криминологического исследования проблемы борьбы со злоупотреблением должностными полномочиями как одного из основных преступлений в системе коррупции предлагаются следующие меры его предупреждения:

1) пленуму Верховного суда рекомендовать судам единообразный подход к строгости при вынесении наказания за злоупотребление служебными полномочиями должностными лицами независимо от уровня власти лица;

2) создать механизм государственного контроля за объективностью назначения лиц на ответственные должности и за деятельностью этих лиц путем обеспечения взаимодействия правоохранительных органов с общественными организациями и парламентскими комиссиями;

3) обеспечить более строгую независимость судей и средств массовой информации в борьбе с коррупционными преступлениями, обеспечить также неотвратимость наказания за злоупотребление должностными полномочиями.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что содержащиеся в работе научные положения, выводы и рекомендации, посвященные исследуемой проблематике, могут быть использованы:

– в общем контексте осмысления проблем борьбы с коррупционной преступностью;

– при проведении дальнейших научных изысканий по совершенствованию уголовного законодательства в сфере борьбы с должностными преступлениями;

– в процессе развития общего учения о наказании в отечественном уголовном праве.

Научно обоснованные выводы и предложения по результатам диссертационного исследования значительно дополняют концептуальные основы правового регулирования борьбы с должностными преступлениями.

Практическая значимость исследования определяется комплексом предложений, направленных на совершенствование уголовного законодательства Российской Федерации. Выводы и практические предложения, сделанные автором:

- позволяют разработать единую концепцию квалификации злоупотребления должностными полномочиями и смежных составов;
- позволяют решать спорные вопросы квалификации указанной категории преступлений;
- позволяют выявлять типичные ошибки правоприменительной практики и давать рекомендации по их устранению;
- могут быть учтены при формулировании состава должностного преступления в ходе работы над новой редакцией Уголовного кодекса Российской Федерации;
- могут быть использованы в учебном процессе по курсам «Уголовное право Российской Федерации», «Уголовное право зарубежных стран»;
- могут быть использованы при подготовке учебников, учебных и практических пособий, лекций, посвящённых проблематике, касающейся борьбы с преступностью в целом и в сфере борьбы с должностными преступлениями, в частности.

Апробация результатов исследования осуществлялась в научных докладах в ходе различных конференций: научно-теоретической конференции «Актуальные проблемы юридических и общественных наук в Республике Казахстан» (Караганда, 2006 г.), Всероссийской конференции «Актуальные проблемы борьбы с преступностью» (Уфа, 2008 г.), Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы права и государства в XXI веке» (Уфа, 2012 г.), Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы государства и общества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина», посвященной 67-й годовщине со дня принятия Всеобщей декларации прав человека (Уфа, 2015 г.).

Результаты диссертационного исследования отражены в девяти научных публикациях, пять из которых опубликованы в научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ.

Структура диссертационного исследования предопределена целями и задачами исследования, исследование состоит из введения, двух глав, включающих восемь параграфов, заключения и библиографического списка.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается выбор и актуальность темы, её научная новизна, определяются объект, предмет, цели и задачи исследования, его методологическая и теоретическая базы, формулируются основные положения, выносимые на защиту, поясняется научная новизна исследования, его теоретическая и практическая значимость, представлена апробация результатов работы.

Первая глава **«Ретроспективный анализ отечественного уголовного законодательства об ответственности за злоупотребление должностными полномочиями»** содержит два параграфа, в которых исследуются вопросы, касающиеся истории развития уголовного законодательства об ответственности за злоупотребление должностными полномочиями в трех исторических периодах.

Первый параграф *«Зарождение и развитие российского уголовного законодательства об ответственности за злоупотребление должностными полномочиями в досоветский период»* проводит исследование доступных исторических источников русского права, начиная с самого известного – «Русской Правды». Делается вывод, что законодательство о должностных преступлениях в ранние периоды развития российского государства зависело не только от политической и экономической ситуации в стране, а в большей степени от воли монарха, находящегося у власти в соответствующий период. В части должностных преступлений это законодательство отличалось многостатейностью, казуистичностью, отсутствием единства, неполнотой постановлений и несоразмерностью наказаний за преступления. Лишь с принятием первого кодифицированного источника (Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года) впервые были систематизированы должностные преступления, указаны их субъективные и объективные признаки. Уголовное уложение 1903 года, сохранив устоявшиеся институты, в то же время закрепило определение субъекта должностных преступлений, выделило специальные виды злоупотребления полномочиями. Материал показывает, что развитие дореволюционного законодательства о должностных преступлениях характеризуется определённой преемственностью и поступательным развитием.

Таким образом, можно констатировать, что первый период начинается с первого предписания судьям, встречающегося в Новгородской и Псковской судебных грамотах, и продолжается до 1917 года.

Второй параграф *«История развития отечественного уголовного законодательства об ответственности за злоупотребление должностными полномочиями в советский и постсоветский периоды»* рассматривает два последующих периода. Второй период развития законодательства об ответственности за злоупотребление должностными полномочиями ознаменован образованием в 1917 г. нового советского государства и, соответственно, нового права, в том числе уголовного. С началом зарождения советского социалистического государства и с развитием

законодательства о преступлениях, совершаемых лицами в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей, отмечается стремление законодателя к построению этих преступлений в самостоятельную систему с присущими ей признаками, которые также имели своё развитие. Наибольшее влияние на развитие уголовного законодательства о должностных преступлениях оказали общественно-политические процессы, происходившие в стране. Среди наиболее значимых выделяется период начала и середины 20-х годов XX века, когда данная группа преступлений была выделена в самостоятельную главу. Российское законодательство, отойдя от казуистического определения должностного лица, прошло путь от широкого понимания субъекта должностного преступления к определению субъекта через его функциональные обязанности по службе.

Третий период развития норм об ответственности за злоупотребление должностными полномочиями приходится на постсоветское уголовное право (после 1996 г.). Его началом является принятие нового УК РФ на основе Конституции РФ 1993 г.

Вторая глава «Уголовно-правовая и криминологическая характеристики отечественного уголовного закона об ответственности за злоупотребление должностными полномочиями и его сравнительное исследование в сопоставлении с соответствующими законами Федеративной Республики Германия» состоит из шести параграфов.

Первый параграф «*Особенности объекта злоупотребления служебными полномочиями в составе ст. 285 УК РФ*» посвящен исследованию объекта данного преступления. В нём обосновывается вывод, что злоупотребление должностными полномочиями входит в группу преступлений, родовым объектом которых являются интересы государственной власти, а видовым – интересы государственной власти, государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Отмечается, что по вопросу непосредственного объекта преступления, предусмотренного ст. 285 УК, в уголовно-правовой науке высказывались различные мнения. Проанализировав их, а также разъяснения, содержащиеся в постановлении Пленума Верховного суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий», можно утверждать, что преступление, предусмотренное ст. 285 УК РФ, многообъектно: основным непосредственным объектом выступает регламентированная нормативными правовыми актами деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных корпораций, Вооружённых сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований Российской Федерации, а дополнительным объектом – права и законные интересы граждан или организаций либо охраняемые законом интересы общества и государства. Это могут быть конституционные права и свободы человека и гражданина, имущественные, экономические интересы гражданина и организаций. К объекту

должностного злоупотребления относится и правильная деятельность органов управления войсками и воинскими формированиями, а также интересы службы в этих органах и учреждениях.

Обращается внимание на то, что закон определяет злоупотребление должностными полномочиями как использование 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. Отмечается нелогичность закона: в названии ст. 285 УК говорится о злоупотреблении должностными полномочиями, а в её диспозиции о злоупотреблении должностного лица служебными полномочиями.

Второй параграф *«Объективная сторона злоупотребления должностными полномочиями»* исследует спорные вопросы, связанные с квалификацией данного преступления. Автор считает, что действующий УК РФ необоснованно изменил содержание ст. 285 УК РФ, характеризуя данный состав в диспозиции ч. 1 данной статьи как «использование должностным лицом своих служебных полномочий», а не «должностных полномочий», как указано в названии статьи. На наш взгляд, понятие «должностные полномочия» является более широким, включая в себя полномочия служебные, то есть те, которые возложены на это лицо в связи с его должностью, что является более точным.

Под обязанностями должностного лица, по мнению автора, следует понимать установленные Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов федерации, уставами муниципальных образований, а также иными нормативно-правовыми актами обязанности должностного лица при осуществлении им властных, организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций.

Под должностными правами лица понимаются установленные Конституцией РФ, федеральными законами и законами субъектов федераций, уставами муниципальных образований, а также иными нормативно-правовыми актами права лица при осуществлении им властных, организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций.

Под «интересами службы», по мнению автора, следует понимать не только интересы данного конкретного органа, где состоит на службе должностное лицо, но и связанные с органом интересы других учреждений, а также интересы государственной власти в целом, государственной службы и службы в органах местного самоуправления.

Злоупотребление должностными полномочиями предполагает также действие или бездействие должностного лица, соотносимое с его служебными полномочиями, а не с его положением. Для злоупотребления должностными полномочиями необходимо, чтобы действие или бездействие должностного лица соотносились со служебными полномочиями должностного лица, то есть вытекали из них.

Преступные действия (бездействия) должностного лица как совершаемые «вопреки интересам службы» в составе ст. 285 УК РФ в каждом конкретном случае должны иметь конкретное содержание. В результате изучения уголовных дел можно отметить, что содержание данного обязательного признака объективной стороны злоупотребления должностными полномочиями не всегда раскрывается полностью. В некоторых приговорах указывается, что действия должностного лица, использовавшего свои служебные полномочия, совершены вопреки интересам службы, хотя, в чем конкретно заключаются интересы службы и что им противоречит, не раскрывается.

Для отграничения злоупотребления должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ) от превышения должностных полномочий (ст. 286 УК РФ) необходимо определение границ полномочий должностного лица. Состав ст. 286 УК предполагает выход должностного лица за пределы своих полномочий при совершении должностного преступления.

Служебные полномочия должностного лица определяются не только законами, но и иными нормативно-правовыми актами. Сами же служебные полномочия реализуются по-разному – как в активной, так и в пассивной форме, то есть действием или бездействием, которые в данном случае будут внешним проявлением использования должностным лицом своих служебных полномочий. Преступное бездействие может выражаться лишь в нарушении специально установленного порядка поведения. Источниками нарушенной обязанности при этом могут быть различные правовые нормы.

Преступные последствия – это вред, который причинён преступными действиями. Состав преступления, предусмотренный ст. 285 УК РФ, сконструирован как материальный. Диспозиция ст. 285 УК РФ показывает, что законодательная формулировка последствий носит сугубо оценочный характер. Преступные последствия в отношении граждан можно разделить на нарушение конституционных прав и свобод гражданина; прав, предоставляемых законодательными актами; прав, предоставляемых иными актами. Следствие, выдвигая обвинение, а суд при вынесении приговора должны указывать, какие конкретно права граждан нарушены, в чем именно произошло нарушение, каким именно нормативным актом они предусмотрены и какой вред причинён потерпевшему.

Существенное нарушение прав и законных интересов организаций, указывает на то, что вред действиями должностного лица может наноситься не только той организации, в которой должностное лицо исполняет свои функциональные обязанности, но и другим организациям, в отношении которых должностное лицо обладает властными, организационно-распорядительными или административно-хозяйственными функциями. Существенное нарушение охраняемых законом интересов общества и государства чаще всего встречается тогда, когда должностное лицо способствует совершению преступлений, укрывает их.

Вред также может выражаться применительно к нарушению интересов государства и общества: в незаконном привлечении граждан к уголовной

ответственности; в необоснованном применении мер пресечения; в действиях, направленных на ущемление прав задержанных и обвиняемых; в покровительстве преступным группировкам и т.д.

Существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства отражает степень отрицательного воздействия субъекта на правоохраняемые блага и законные интересы, указанные в конкретных нормах права. Говоря о последствиях общественно-опасного посягательства, необходимо указать на нормативно-правовые акты, которые предоставляют эти права, иначе могут возникнуть сомнения в их наличии.

Обязательным признаком объективной стороны должностных преступлений с материальным составом, предусмотренным ст. 285 УК, должна быть причинная связь между действием или бездействием должностного лица и наступившими общественно-опасными последствиями. Причиной наступления общественно-опасных последствий будут действия или бездействие именно этого должностного лица, совершенные им только по службе и противоречащие интересам службы.

Третий параграф *«Субъективная сторона злоупотребления должностными полномочиями»* подробно проанализировал признаки субъективной стороны: интеллектуальный и волевой компоненты вины должностного лица при совершении данного преступления, возможность прямого и косвенного умысла; мотив в виде корыстной или иной личной заинтересованности.

При злоупотреблении должностными полномочиями лицо действует вопреки интересам службы, как правило, с прямым умыслом, сознавая, что с неизбежностью нарушает чьи-то законные права и интересы – граждан или организаций либо общества или государства.

Учитывая, что в диспозиции ст. 285 УК РФ прямо не указывается цель, по нашему мнению, нельзя исключить и косвенный умысел при совершении этого преступления. Это может иметь место тогда, когда лицо, злоупотребляя должностными полномочиями вопреки интересам службы, предвидит, что тем самым нарушает законные права и интересы граждан или организаций, общества или государства, но точно не знает, будет ли нарушение существенным, однако допускает это (неконкретизированный умысел).

Действующее российское законодательство в настоящее время относит злоупотребление должностными полномочиями к коррупционным преступлениям только в случае его совершения из корыстной (материальной) заинтересованности (см. Федеральный закон от 25.12.2008 «О противодействии коррупции» № 273-ФЗ). Нам это представляется неверным. «Иная личная заинтересованность», указанная в качестве мотива злоупотребления должностными полномочиями, по нашему мнению, также относится к коррупционным мотивам.

Четвертый параграф *«Характеристика субъекта злоупотребления служебными полномочиями по уголовному праву Российской Федерации»* содержит исследование должностного лица, привлекаемого к уголовной

ответственности по ст. 285 УК РФ. Автор приходит к выводу, что должностные права лица есть установленные Конституцией РФ, федеральными законами и законами субъектов федераций, уставами муниципальных образований, а также иными нормативно-правовыми актами права лица при осуществлении ими властных, организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций.

Должностными признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооружённых силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Лицо, привлекаемое к ответственности за должностное преступление, является специальным субъектом и относится к группе лиц, характеризующихся особым правовым положением. Это представители власти, лица, выполняющие организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции.

К представителям власти относятся лица, осуществляющие законодательную, исполнительную или судебную власть, а также работники государственных, надзорных или контролирурующих органов, наделённые в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости.

К организационно-распорядительным функциям относятся полномочия лиц по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих определённые юридические последствия (например, по выдаче медицинским работником листка временной нетрудоспособности, установлению работником учреждения медико-социальной экспертизы факта наличия у гражданина инвалидности, приёму экзаменов и выставлению оценок членом государственной экзаменационной (аттестационной) комиссии).

Административно-хозяйственные функции лица – это функции по управлению административной и хозяйственной деятельностью органа государственной власти, органа местного самоуправления, а также государственных и муниципальных учреждений.

Пятый параграф *«Уголовное законодательство об ответственности за злоупотребление должностными полномочиями по уголовному праву ФРГ и его соотношение с законодательством Российской Федерации»* проводит сравнительно-правовой анализ уголовного закона ФРГ об ответственности за злоупотребление служебными полномочиями в сравнении с соответствующим российским законом. Анализ показывает, что многие должностные преступления, предусмотренные УК ФРГ, представляют собой отдельные виды (разновидности) злоупотребления должностными полномочиями, и все должностные преступления по УК ФРГ, так же как и в Уголовном праве России, относятся к коррупционным.

В 1997 г. в ФРГ вступил в силу Закон о борьбе с коррупцией

с одновременным внесением изменений в Уголовный кодекс. Был расширен перечень коррупционных преступлений. В настоящее время признаками коррупции считаются: злоупотребление государственной должностью, политическим влиянием или положением в сфере торговли или промышленности; предоставление преимуществ третьему лицу; получение какой-либо выгоды должностным лицом или третьим лицом; вред обществу (если речь идёт о государственной или политической фигуре) или компании (если речь идёт о лице, занимающем должность в области коммерции).

К коррупционным преступлениям в узком уголовно-правовом смысле в настоящее время относится большинство составов из раздела 30 УК ФРГ «Наказуемые деяния на службе»: получение выгоды (§ 331); продажность (получение взятки) (§ 332); предоставление выгоды (§ 333); подкуп (дача взятки) (§ 334); неисполнение служебного действия (§ 336); вознаграждение третейского судьи (§ 337); вынесение неправосудного приговора или решения (§ 339) и др. Эти составы уголовных преступлений входят в узкое уголовно-правовое понимание коррупции. Однако в связи с действующими международными нормами в Германии сейчас говорят и о широком уголовно-правовом понимании коррупции. В него включаются преступления, которые часто сопутствуют уголовно-правовым составам, названным выше, это присвоение имущества (§ 246), вымогательство (§ 253), мошенничество (§ 263), злоупотребление доверием (§ 266), борьбе с которыми ООН уделяет большое внимание.

Раздел 30 УК ФРГ «Наказуемые деяния на службе» в целом соответствует двум главам раздела X УК РФ – главе 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления» и главе 31 «Преступления против правосудия». Понятие должностного лица раскрыто в § 11 («Понятия лиц и вещей») главы 2 («Объяснение терминов») Общей части УК ФРГ. Согласно п. 2 абз. 1 § 11, «должностное лицо: тот, кто согласно германскому праву: а) является государственным служащим или судьёй, б) состоит в иных публично-правовых отношениях по должности или с) иным образом назначен для того, чтобы в учреждении или иной организации или по их поручению выполнять задачи публичного управления, безотносительно к организационной форме, выбранной для осуществления этих задач».

В работе также проведен анализ норм УК ФРГ, регламентирующих действие уголовного закона ФРГ в пространстве (§ 5); норм, предусматривающих ответственность за получение выгоды и получение взятки (§ 331), «продажность» или получение взятки (Bestechlichkeit) (§ 332).

Состав преступления об ответственности за злоупотребление служебными полномочиями, рассматриваемый в уголовном законе Германии как получение выгоды должностным лицом (§ 331), является формальным. Предусмотрено наказание до трех лет лишения свободы или денежным штрафом (лишь на год меньше наказания, предусмотренного ч. 1 ст. 285 УК РФ). Столь жесткая оценка действий должностного лица в Германии является более верной (это наказание в отличие от ч. 1 ст. 285 УК РФ

назначается при отсутствии каких-либо последствий).

Денежный штраф в § 331 УК ФРГ определен без указания на его размер, что также является, на наш взгляд, предпочтительным в отличие от размера штрафа, указанного в санкции ч. 1 ст. 285 РФ («до восьмидесяти тысяч рублей») и явно недостаточного для должностных лиц, участвующих в коррупционных сделках. Закон ФРГ, не определив размер штрафа, предоставил это право суду, что позволяет судьям определять его самим, исходя из обстоятельств дела и личности виновного.

В отличие от УК ФРГ отмечается противоречие в определении штрафных санкций за должностные преступления в УК РФ. Если при определении наказания за злоупотребление служебными полномочиями законодатель, на наш взгляд, снизил размер штрафа, то при определении ответственности за другие должностные преступления (ст. 290 – 291.1 УК РФ) наблюдается явное его завышение, что бывает часто невозможным для взыскания штрафа, и наказание остается нереализованным.

Шестой параграф *«Криминологическая характеристика злоупотреблений служебными полномочиями в Российской Федерации и проблема их предупреждения»* посвящён исследованию причин и условий должностных преступлений в сфере коррупции и рассмотрению мер их предупреждения. Устойчивое снижение роста рассматриваемого вида преступности за последние пять лет можно объяснить рядом профилактических мер, проводимых в соответствии с активной политикой государства по борьбе с коррупционными преступлениями. Однако можно сделать вывод, что официальная статистика Российской Федерации фиксирует лишь незначительную часть преступлений, совершаемых должностными лицами с использованием своего служебного положения, поэтому не отражает фактической распространённости этого явления. Учитывая высокую латентность данных преступлений, имеющиеся официальные показатели зарегистрированных преступлений можно увеличить в несколько раз.

В качестве одной из первых и основных мер борьбы с коррупционными преступлениями отмечается формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению, а также предъявление законных требований к проверке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей.

Следующей мерой предупреждения указанных коррупционных преступлений нужно признать создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупционным преступлениям.

Закон о противодействии коррупции отмечает также необходимость создания механизмов общественного контроля за деятельностью государственных органов; обеспечения доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти субъектов Российской Федерации; соблюдения принципа независимости судей и

средств массовой информации; совершенствования организации деятельности правоохранительных и контролирующих органов и др.

К сожалению, многие из перечисленных выше мер борьбы с должностным злоупотреблением носят декларативный характер, так как практически трудно выполнимы без участия в этом самих органов власти и управления. Таким образом, наиболее действенной мерой предупреждения указанных выше преступлений может быть только контроль за деятельностью органов власти и управления специального контролирующего органа государственного уровня, а не только представителей прессы.

Кроме того, к наиболее важной мере предупреждения следует отнести неотвратимость наказания должностных лиц, злоупотребляющих своими служебными полномочиями и своим служебным положением, что не указано в законе о коррупции. Видимо, законодатель имел в виду, что эта мера сама собой разумеется. Однако практика показывает обратное, должностные лица, злоупотребляя служебным положением, незаконно наживаясь в связи со своей должностью, уходят от уголовной ответственности и наказания в подавляющем большинстве случаев. Об этом свидетельствуют и многочисленные жалобы граждан, поступающие в правоохранительные и иные государственные органы, остающиеся без должной реакции государственных органов, и многие материалы, касающиеся злоупотреблений государственных чиновников, не дошедшие до суда. Чиновники научились также скрывать свои доходы, нажитые преступным путем, распределяя их среди родственников.

В связи с этим уместно вспомнить о ст. 104.1 УК РФ «Конфискация имущества». Часть третья данной статьи гласит: «Имущество, указанное в частях первой и второй настоящей статьи, переданное осужденным другому лицу (организации), подлежит конфискации, если лицо, принявшее имущество, знало или должно было знать, что оно получено в результате преступных действий». По большому счету, это не что иное, как удобный способ виновного лица не только скрыть незаконно приобретенное имущество, но и уйти от уголовной ответственности за недоказанностью причинения существенного имущественного вреда или существенного нарушения прав и законных интересов гражданина, организации либо общества и государства, что должно соответствовать ст. 285 УК РФ.

На наш взгляд, ч. 3 ст. 104.1 УК РФ должна быть исключена из состава указанной статьи, так как она препятствует в борьбе с корыстными преступлениями имущественного характера, в том числе и в сфере должностных преступлений.

Существенным препятствием в борьбе со злоупотреблением служебными полномочиями является также латентное состояние преступлений, предусмотренных статьями УК РФ 285.1 «Нецелевое расходование бюджетных средств» и 285.2 «Нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов». Эти преступления также связаны со злоупотреблением служебными полномочиями. Думается, неотвратимость наказания (не обязательно с лишением свободы) для властных чиновников

явилась бы серьезным предупреждением.

В заключении подведены итоги и сформулированы основные выводы проведённого диссертационного исследования, наиболее значимые из которых изложены в тексте настоящего автореферата.

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

*Статьи, опубликованные в рецензируемых научных изданиях,
рекомендованных ВАК Министерства образования и науки
Российской Федерации:*

1. Сулейманов Т.М. Борьба с коррупцией в России в IX–XIX вв.: Историко-правовой анализ // История государства и права. – 2010. – № 7. – С. 25–28. (0,3 п.л.).
2. Сулейманов Т.М. Уголовно-правовое обеспечение противодействия должностным преступлениям в Германии // Евразийский юридический журнал. – 2012. – № 8. – С. 121–122. (0,3 п.л.).
3. Сулейманов Т.М. История ответственности за злоупотребление должностными полномочиями по российскому уголовному праву (XVII–XX вв.) // История государства и права. – 2013. – № 13. – С. 54–58. (0,4 п.л.).
4. Сулейманов Т.М. Антикоррупционное законодательство Федеративной Республики Германия: опыт сравнительного анализа // Юридический мир. – 2014. – № 3. – С. 45–49. (0,4 п.л.).
5. Нигматуллин Р.В., Сулейманов Т.М. О некоторых исторических основах организации борьбы с должностными преступлениями в России // История государства и права. – 2014. – № 11. – С. 33–38. (0,3/0,3 п.л.).

Статьи в иных изданиях:

1. Сулейманов Т.М. Соотношение норм международного уголовного права и российского уголовного права // Актуальные проблемы юридических и общественных наук в Республике Казахстан: материалы научной конференции / отв. ред. докт. юрид. наук, профессор Б.М. Нурғалиев, канд. юрид. наук С.З. Абдрахманов. – Караганда: КЮИ МВД РК им. Б. Бейсенова, 2006. – С. 32–33. (0,2 п.л.).
2. Сулейманов Т.М. Некоторые проблемы совершенствования законодательства в Российской Федерации // Трибуна молодых исследователей: межвузовский сборник научных работ / под общ. ред. канд. юрид. наук Р.В. Нигматуллина. – Уфа: ОНИРИО УЮИ МВД России, 2006. – С. 177–183. (0,5 п.л.).
3. Сулейманов Т.М. Виды должностных преступлений по уголовному праву Германии // Актуальные проблемы права и государства в XXI: материалы IV Международной научно-практической конференции (Уфа, 19–20 апреля 2012 г.) / под общ. ред. докт. юрид. наук Р.В. Нигматуллина. В 2 ч. Ч. 2. – Уфа: ОНИРИО УЮИ МВД России, 2012. – С. 170–175. (0,5 п.л.).
4. Сулейманов Т.М. К проблеме предупреждения злоупотреблений служебными полномочиями в Российской Федерации // Актуальные проблемы государства и общества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 67-й годовщине со дня принятия Всеобщей декларации прав человека (Уфа, 10 декабря 2015 г.) / под общ. ред. Р.В. Нигматуллина. В 5 ч. Ч. 2. – Уфа: УЮИ МВД России, 2016. – С. 298–307. (0,7 п.л.).

Т.М. Сулейманов

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ
ДОЛЖНОСТНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ
ПО УГОЛОВНОМУ ПРАВУ РОССИИ И ГЕРМАНИИ
(уголовно-правовой и криминологический анализ)

Диссертация посвящена комплексному уголовно-правовому исследованию злоупотребления должностными полномочиями по Уголовному кодексу Российской Федерации и уголовному праву Федеративной Республики Германия.

В работе представлен научно обоснованный подход к анализу состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 285 УК РФ, и определению понятия должностного лица как субъекта должностного злоупотребления. Дана систематизация знаний о злоупотреблении должностными полномочиями, проведено исследование спорных вопросов квалификации этого состава. Сформулированы предложения и рекомендация по совершенствованию действующего законодательства, устанавливающего ответственность за злоупотребление должностными полномочиями.

На основе криминологического исследования злоупотребления служебными полномочиями в России предложены меры предупреждения данного преступления как одного из основных в системе коррупции.

T.M. Suleimanov

LIABILITY FOR ABUSE OF OFFICE
IN CRIMINAL LAW IN RUSSIA AND GERMANY
(criminal and criminologic analysis)

The thesis is devoted to the integrated criminal research on liability for abuse of office according to the Criminal Code of the Russian Federation and criminal law of the Federal Republic of Germany.

The work demonstrates scientifically based approach to the analysis of the elements of crime in violation of Part 1 of Article 285 of the Criminal Code of the Russian Federation, and defines the office holder as the party of abuse of office. The knowledge about the abuse of office are systematized, the disputable matters on subsumption of the crime are studied. The suggestions and recommendations are represented on the improvement of the current legal system which provides for liability for abuse of office.

Taking into account the criminologic study of the abuse of office in Russia, the thesis suggests measures to prevent the crime as it is one of the central crimes in the system of corruption.

Подписано в печать 05.05.2016 г.
Гарнитура «Times New Roman». Формат 60 x 841/16
Усл. печ. л. 1,37. Уч.-изд. л. 1,0.
Заявка № 94. Тираж 100 экз.

Отпечатано в группе полиграфической и оперативной печати
Уфимского юридического института МВД России
450103, г. Уфа, ул. Муксинова, 2