УДК 344.651

Сафонов В.Н.,
кандидат юридических наук, доцент
доцент кафедры «Уголовного права и процесса»
Ленинградский Государственный университет им. А.С. Пушкина
Россия, г. Санкт-Петербург
Ковалева Д.А.,
Магистр
3 курс, факультет «Юридический»
Ленинградский Государственный университет им. А.С. Пушкина
Россия, г. Санкт-Петербург

ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ ДОЛЖНОСТНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ КАК ОСТРАЯ ПРОБЛЕМА СОВРЕМЕННОГО УГОЛОВНОГО ПРАВА: АКТУАЛИЗИРОВАННЫЕ МЕТОДЫ БОРЬБЫ

Аннотация: *Российская Федерация – одно из тех государств, где злоупотребление должностными полномочиями лицами при исполнении является достаточно часто встречающимся преступлением. Согласно исследованиям аналитиков портала Судебной статистики России из ста совершаемых преступлений одно связано со злоупотреблением должностными полномочиями. Для сравнения в США и Германии этот показатель характеризуется соотношением одно на тысячу [12].*

Регулярно российские средства массовой информации сообщают о том, что кто-то из чиновников высшего или низшего уровня власти использовал занимаемую должность для личного обогащения (особенно в органах государственной и муниципальной власти, в правоохранительных органах), продвижения родственников, друзей по карьерной лестнице в обход

действующим процедурам аттестации и проверки профессиональных компетенций (кумовство).

Достаточно частыми в России являются преступления, связанные с системой откатов, при которых должностные лица, пренебрегая системой тендерного получения права на строительство, монтаж объектов, отдают государственные и муниципальные заказы лицам, которые дают наивысшую цену за право реализации работ.

Сложившаяся ситуация свидетельствует о том, что проблема злоупотребления должностными полномочиями лицами при исполнении в стране является остроактуальной и требует детального рассмотрения для определения возможных путей законодательного решения.

Ключевые слова: *злоупотребление должностными полномочиями, должностные преступления, Уголовный кодекс Российской Федерации, коррупция, законодательство РФ, меры борьбы с должностными преступлениями.*

Annotation: *The Russian Federation is one of those States where abuse of official powers by persons in the course of execution is a fairly common crime. According to research by analysts of the portal of Judicial statistics of Russia, out of a hundred crimes committed, one is associated with abuse of official authority. For comparison, in the United States and Germany, this indicator is characterized by a ratio of one per thousand.*

Russian mass media regularly report that some of the officials of the highest or lowest level of power used their position for personal enrichment (especially in state and municipal authorities, in law enforcement agencies), promotion of relatives and friends on the career ladder, bypassing the current procedures for certification and verification of professional competencies.

Quite frequent in Russia are crimes related to the system of kickbacks, in which officials, ignoring the system of tender obtaining the right to build, install

objects, give state and municipal orders to persons who give the highest price for the right to implement works.

The current situation indicates that the problem of abuse of official powers by persons in the performance of their duties in the country is acute and requires detailed consideration to determine possible ways of legislative solution.

Key words: *abuse of official powers, official crimes, criminal code of the Russian Federation, corruption, legislation of the Russian Federation, measures to combat official crimes.*

Согласно статье 285 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ, под злоупотреблением должностными полномочиями понимается «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» [2].

Согласно действующему законодательству России, под должностными лицами понимаются 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, государственных корпорациях, государственных компаниях, государственных и муниципальных унитарных предприятиях, акционерных обществах, контрольный пакет акций которых принадлежит Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации» [2].

Уголовным кодексом РФ предусмотрено, что последствия, наступившие вследствие злоупотребления должностными полномочиями, могут быть

тяжкими. В этом случае должностное лицо наказывается лишением свободы с правом занятия определенной должности на срок, предусмотренный действующим законодательством (до трех лет) [2].

С приходом к власти в 2000 году В.В. Путина борьба со злоупотреблением должностными полномочиями приобрела широкомасштабный характер [7, с. 34]. Страна, не оправившаяся после роковых последствий перестройки, начавшейся в 1990-х годах вследствие неготовности к рыночным изменениям и находящаяся в экономической и политической разрухе, не могла справиться с мощным коррупционным механизмом, умело управляемым организованными преступными группировками [10, с. 45]. В связи с этим все субъекты, входящие в состав Российской Федерации, приняли на себя обязательства по реализации антикоррупционной политики, борьбе с должностными преступлениями в высшем эшелоне власти и на местах, а Правительством России были предприняты конкретные меры для того, чтобы нивелировать негативные последствия, связанные с должностными преступлениями, среди которых можно выделить следующие:

– внесение ряд поправок и изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ, касающихся конкретизации злоупотребления должностными полномочиями [2];

– детализация должностных обязанностей государственных гражданских служащих в Федеральном законе РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ [3];

– синтез правовых принципов муниципальных служащих с поправкой на этические нормы осуществления должностных обязанностей в Федеральном законе РФ «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 № 25-ФЗ [4];

– введение в силу Федерального закона РФ «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ [5].

Однако статистические исследования, регулярно проводимые специалистами различных служб, в частности, Министерства внутренних дел Российской Федерации, свидетельствует о том, что меры борьбы со злоупотреблением должностными полномочиями, санкционированные Правительством РФ, являются недостаточно действенными. Так за последние три года количество выявленных злоупотреблений должностными полномочиями возросло почти на 50 % [8, с. 18]. Если в 2017 году их число равнялось 136, то уже в 2019 году оно увеличилось до 230 случаев [8, с. 19].

При этом статистические данные свидетельствуют о том, что лишение свободы как мера наказания было применено только к одному лицу, условное лишение свободы – к тридцати гражданам, остальным лицам, злоупотребившим должностными полномочиями, в качестве меры наказания присужден штраф [8, с. 21].

Примечательным является тот факт, что злоупотребление должностными полномочиями в России чаще всего связано со личным обогащением, широко распространенным, как среди государственных, так и муниципальных служащих. Аналитиками информационно-правового портала «Консультант Плюс» выявлено, что в общем объеме совершаемых должностных преступлений практически 90% приходится на получение взятки. Мотивация ее получения лицами при исполнении в подавляющем большинстве случаев является одной – улучшение материального состояния и приумножение собственного капитала [11].

В то же время Конституция РФ от 12.12.1993 с учетом последних поправок, гарантирует гражданам государства профессионализм служащих, задействованных на всех уровнях власти [1]. То есть злоупотребление должностными полномочиями лицами при исполнении является попиранием и нарушением конституционных прав россиян, все больше испытывающих недоверие к действующей антикоррупционной политике. Согласно официальным данным сайта судебной статистики РФ, только два человека из

десяти опрошенных верят в возможность снижения численности должностных преступлений. И данный скепсис россиян является вполне оправданным, так как масштаб совершаемых должностных преступлений лицами при исполнении не соответствует тем мерам наказания, которые к ним применяются [6, с. 13]. Фактически они носят номинальный характер, так как лица, злоупотребившие должностными полномочиями, в дальнейшем возвращаются к службе на занимаемых ранее должностях (иногда даже с повышением, как в случае с Губернатором Самарской области), а разницы между уплаченными штрафами и незаконно полученными денежными средствами хватает для того, чтобы обеспечить безбедное существование не только для себя, но и членов семьи на много десятилетий вперед. Получается, что действующая система правосудия все более ориентируется на олигархию, тем самым, пренебрегая правовыми законами гражданского и демократического общества [9, с. 22].

Во многом сложившаяся ситуация связана и сложностями классификации преступлений по статье 285 УК РФ. Действующим законодательством предусмотрено, что преступные действия, совершенные виновным, должны быть связаны с его должностным положением, вытекать из него и должны быть совершены в процессе его служебной деятельности или в связи с ней.

Так, как отмечают И.А. Гааг, Е.Н. Разыграева, «нельзя квалифицировать как должностное преступление, преступные действия субъекта, который использовал лишь авторитет занимаемой должности вне связи со служебной деятельностью» [8, с. 258]. Например, если сотрудник правоохранительных органов потребовал от гражданина предоставить личный автомобиль и сослался на служебную необходимость, при отказе гражданина он применил к гражданину насилие, если данные действия были совершены вне связи со служебной деятельностью.

Не образует состав должностного преступления и незаконные действия лица, совершенные им в период нахождения в отпуске, т. е. вне связи со служебной деятельностью.

Далее И.А. Гааг, Е.Н. Разыграева пишут, что «неоднозначно квалифицируются на практике действия должностных лиц, совершивших так называемые «общеуголовные» преступления, например, при хищении чужого имущества или предметов, изъятых из гражданского оборота» [8, с. 259].

В одних случаях, пишет О.О. Кравченко, «квалификация осуществляется по совокупности статей – ст. 285 УК РФ и «общеуголовного» преступления, в других – по совокупности ст. 286 УК РФ и «общеуголовного» преступления» [10, с. 57].

Руководствуясь вышесказанным, а также действующей статьей 258 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ, можно выделить следующие недостатки действующей законодательной базы в отношении лиц, злоупотребивших должностными полномочиями [2]:

– общий характер преступлений, связанных со злоупотреблением должностных полномочий;

– отсутствие конкретизации частных случаев злоупотреблений должностными полномочиями;

– не соответствующие степени тяжести должностных преступлений размеры штрафных санкций;

– низкий уровень ограничительных мер на право занимания определенной должности при выявлении злоупотребления должностными полномочиями.

В качестве возможных актуализированных мер борьбы с уголовными преступлениями, связанными с должностными преступлениями, учитывая передовой опыт развитых стран, доказавших состоятельность судебной системы в отношении лиц при исполнении (Германия, Япония, Австрия), можно рекомендовать [7, с. 36]:

– ужесточение уголовных мер наказания в отношении лиц, злоупотребивших должностными полномочиями (например, замена штрафных санкций на конфискацию имущества);

– лишение права занятия должности при случае повторно выявленного злоупотребления должностными полномочиями на срок до 20 лет или пожизненное лишение данного права в зависимости от тяжести последствий;

– законодательную регламентацию степени тяжести должностных преступлений с четкой пропиской по пунктам мер ответственности за них.

Таким образом, становится очевидным, что в настоящий момент уголовная ответственность за злоупотребление должностными полномочиями является условной, поэтому предпринимаемые Правительством России антикоррупционные меры являются недейственными в условиях российской правовой среды. В качестве актуализированной меры регулирования существующего положения представляется возможным законодательное изменение действующей уголовно-правовой базы с ужесточением мер ответственности лиц, злоупотребляющих должностными полномочиями.

Литература:

1. Конституция РФ от 12.12.1993 // Российская газета. 1993. (с изм. и доп. от 20.04.2020).

2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. (ред. от 08.06.2020).

3. Федеральный закон РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ // Российская газета. 2004. (ред. от 08.06.2020 № 181-ФЗ).

4. Федеральный закон РФ «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 № 25-ФЗ // Российская газета. 2007. (ред. от 08.06.2020 № 181-ФЗ).

5. Федеральный закон РФ «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Российская газета. 2008. (ред. от 24.04.2020 № 143-ФЗ).

6. Авдеев С.В. Злоупотребление должностными полномочиями: Злоупотребление должностными полномочиями (уголовно-правовой и криминологический аспекты): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. – М.: МГУ, 2018. – 163 с.

7. Воронин Ю.А. Типология личности преступников: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Свердловск: СГУ, 2019. – 17 с.

8. Гааг И.А., Разыграева Е.Н. Проблемы квалификации преступлений, связанных со злоупотреблением и превышением должностных полномочий // Вестник Кемеровского государственного университета. – 2016. – № 16. – С. 258-261.

9. Илие С.К. Криминологическая характеристика должностной преступности и ее предупреждение (На материалах Республики Молдова): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 – М.: МГУ, 2017. – 320 с.

10. Кравченко О.О. Злоупотребление должностными полномочиями: уголовно-правовая характеристика и предупреждение: Дис. ... канд. юрид. наук. – Владивосток: ВГУ, 2017. – 163 с.

11. Тищенко Ю.Ю. Халатность: уголовно-правовой и криминологический аспекты: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.08. – М.: МГУ, 2019. – 175 с.

12. Нормативно-правовое регулирование преступлений, совершенных должностными лицами // Консультант Плюс. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/ (дата обращения 10.07.2020).

13. Статистика совершения преступлений в России и их динамика // Судебная статистика РФ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://stat.апи-пресс.рф/stats/ug/t/14/s/17 (дата обращения 11.07.2020).