

На правах рукописи

КОНОВ Таукан Хамзетович

**Позитивное воздействие на злоупотребление
должностными полномочиями:
социальный и правовой аспекты**

12.00.08 – уголовное право и криминология;
уголовно-исполнительное право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов – 2012

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Научный руководитель	кандидат юридических наук, доцент Блинов Александр Георгиевич
Официальные оппоненты:	доктор юридических наук, доцент, ФГБОУ ВПО «Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова», профессор Благов Евгений Владимирович кандидат юридических наук, доцент, Поволжский (г. Саратов) юридический инсти- тут (филиал) ФГБОУ ВПО «Российская пра- вовая академия Министерства юстиции Рос- сийской Федерации», заведующая кафедрой Досюкова Татьяна Викторовна
Ведущая организация	ФГБОУ ВПО « Башкирский государствен- ный университет » (Институт права)

Защита диссертации состоится 16 мая 2012 года в 14 часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.01 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия».

Автореферат разослан «___» апреля 2012 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



Е.В. Кобзева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Цивилизованное государство, претендующее на высокую роль в обеспечении демократических ценностей путем поддержания авторитета публичной власти, всегда активно позиционирует реализацию должностными лицами нравственных и юридических норм. Результат неукоснительного соблюдения этических и правовых предписаний служащими, наделенными властными полномочиями, отчетливо проявляется в максимально эффективном функционировании государства и муниципальных образований. Совершенно иная картина складывается в ситуации игнорирования отдельными должностными лицами требований нравственности и права, неизбежно сопровождающейся распространением злоупотреблений служебными полномочиями. Динамично стимулирующие коррупцию должностные злоупотребления существенным образом препятствуют обеспечению социально значимых задач, стоящих перед государством и муниципальными образованиями. Преимущественно по этим причинам Президент Российской Федерации в посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. и 22 декабря 2011 г. отметил, что принципиальной задачей государства остается системная борьба с коррупцией¹.

Злоупотребление должностными полномочиями сегодня выступает предметом пристального внимания законодателя и правоприменителей, осуществляющих планомерную деятельность по борьбе с коррупционной преступностью в публичных органах и учреждениях. Вместе с тем усилий государства, сориентированных на социально-правовое противодействие коррупции в государственных и муниципальных структурах, явно недостаточно. По данным Следственного комитета РФ только в 2010 году количество выявленных коррупционных деяний по сравнению с предыдущим годом возросло на 42 процента и составило почти 60 тыс. преступлений². Особую тревогу вызывает официальное сообщение Председателя Следственного комитета РФ о том, что в 2011 г. пресечена деятельность практически вдвое большего числа групп коррупционеров, нежели в 2010 г.³ Приведенная информация наглядно свидетельствует об острой необходимости оп-

¹ Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kremlin.ru>. (дата обращения: 16.01.2012).

² Следственный комитет РФ: в России число выявленных коррупционных преступлений за год выросло более чем на 40 процентов // Российская газета. 2011. 17 февраля.

³ Группа сайтов РИА Новости [Электронный ресурс]. – URL: <http://ria.ru/inquest/20120117/541316051.html>. (дата обращения: 17.01.2012).

тимизации мер социально-правовой профилактики вредоносных правонарушений должностных лиц.

Общественно опасные разновидности должностных нарушений приводятся в уголовном праве. Законодателем представлен весьма широкий перечень уголовно-правовых норм и положений, непосредственным и опосредованным образом характеризующих возможные проявления злоупотреблений должностными полномочиями. Однако по логике уголовного права все известные виды преступлений должностных лиц следует считать производными от даваемого в ст. 285 УК РФ общего представления о должностном злоупотреблении. Формулируя отправные признаки злоупотребления должностными полномочиями, содержание ст. 285 УК РФ претендует на роль основы механизма по предупреждению явления, именуемого должностной преступностью.

В контексте всего изложенного диссертационное исследование по заявленной теме позволяет высветить целый ряд проблем социально-правового воздействия на злоупотребление должностными полномочиями и одновременно предложить теоретические модели их решения.

Степень разработанности темы исследования. Проблема злоупотребления должностными полномочиями всегда интересовала науку уголовного права. В различных аспектах злоупотребление должностными полномочиями подвергалось исследованию со стороны Б.Д. Ахрарова, Т.Б. Басовой, Б.В. Волженкина, А.В. Галаховой, О.М. Гука, А.А. Жижиленко, Н.А. Егоровой, Н.И. Загородникова, Б.В. Здравомыслова, А.К. Квициния, В.Ф. Кириченко, М.В. Кожевникова, М.Д. Лысова, Е.В. Львович, Ю.И. Ляпунова, В.Е. Мельниковой, А.Б. Сахарова, А.Я. Светлова, М.А. Семко, Г.Р. Смолицкого, В.И. Соловьева, Б.С. Утевского, П.С. Яни и др. В последние годы по рассматриваемой тематике защищено несколько кандидатских диссертаций, в частности, Х.А. Ибрагимовой, О.О. Кравченко, Е.А. Нестеровым, С.П. Славом, Л.А. Солдатовой, А.С. Стрениным, С.С. Чербедевым. Однако наличие многочисленных научных позиций относительно предупреждения злоупотребления должностными полномочиями скорее подтверждает, нежели снимает заявленную проблему. Заданный социальными и правовыми реалиями объективный уровень противодействия коррупции обнаруживает острую потребность в современных научных разработках, реализация которых позволит эффективно исключать из сознания недобросовестных должностных лиц преступную мотивацию. Именно это обстоятельство предопределило проведение настоящего исследования. Предлагаемые наименование, план, структура и библиография работы свидетельствуют о принципиально новых подходах автора к научному

обоснованию социально-правовых основ позитивного воздействия на должностное злоупотребление.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования выступает комплекс теоретических, правовых и практических проблем эффективности социально-правового воздействия на злоупотребление должностными полномочиями. Предмет исследования составляют относящиеся к объекту исследования нормы и положения международного права, российского позитивного и уголовного законодательства, судебно-следственная практика по уголовным делам.

Целью исследования выступает формирование теоретической модели позитивного воздействия на злоупотребление должностными полномочиями социально-правовыми инструментариями. Содержание указанной цели определяет следующие **задачи исследования**:

- обосновать социально-правовые составляющие предупреждения злоупотребления должностными полномочиями;
- определить нравственные начала позитивного воздействия на должностное злоупотребление;
- показать особую роль международно-правового воздействия на злоупотребление должностными полномочиями;
- установить соотношение позитивного и охранительного законодательства Российской Федерации в деле противодействия злоупотреблению должностными полномочиями;
- сформулировать понятие механизма уголовно-правового воздействия на злоупотребление должностными полномочиями в условиях демократии;
- выявить эффективность механизма уголовно-правового воздействия на злоупотребление должностными полномочиями;
- разработать положения и рекомендации, повышающие позитивное воздействие на злоупотребление должностными полномочиями.

Методологической основой исследования выступают общенаучные (материалистическая диалектика, анализ, синтез, системный и структурный подходы и др.) и частно-научные (формально-юридический, конкретно-социологический, системно-структурный, историко-правовой, сравнительно-исторический, сравнительно-правовой, формально-логический, логико-семантический) исследовательские методы.

Теоретическая основа исследования сформирована трудами Б.Д. Ахрарова, Т.Б. Басовой, Я.М. Брайнина, Ю.И. Бытко, А.Н. Варыгина, Г.В. Вериной, Б.В. Волженкина, А.В. Галаховой, Р.Р. Галиакбарова, В.К. Глистина, В.Г. Громова, П.С. Дагеля, Ю.А. Демидова, А.А. Жижиленко, Б.В. Здравомыслова, Н.Г. Иванова, А.Н. Игнатова, Л.В. Иногамовой-Хегай, И.И. Карпеца, С.Г. Келиной, В.Ф. Кириченко, В.М. Когана, И.Я. Козаченко, Ю.А. Красикова, Л.Л. Кругликова, Н.Ф. Кузнецовой, Н.А. Лопашенко, М.Д. Лысова, Ю.И. Ляпунова,

В.П. Малкова, В.В. Мальцева, А.И. Марцева, А.В. Наумова, Б.С. Никифорова, А.А. Пионтковского, Б.Т. Разгильдиева, А.И. Рарога, А.Б. Сахарова, А.Я. Светлова, В.Г. Смирнова, Н.С. Таганцева, И.М. Тяжковой, А.Н. Трайнина, Б.С. Утевского, М.Д. Шаргородского, П.С. Яни и др.

Нормативную базу исследования составляют Конституция РФ, международное право, действующее российское уголовное законодательство, другие законодательные и ведомственные нормативные акты России, определяющие правовой статус должностного лица.

Эмпирической основой исследования служат: опубликованные разъяснения Пленумов Верховных Судов СССР и РФ, а также судебная практика толкования и применения уголовно-правовых норм о должностных преступлениях; данные, полученные в результате анализа и обобщения 112 уголовных дел по актуальным проблемам квалификации злоупотреблений должностными полномочиями в Ставропольском крае и Саратовской области за период с 2007 г. по 2011 г.; официальные статистические данные о коррупционной преступности за период с 2007 г. по 2011 г., обнародованные Следственным комитетом РФ и Генеральной прокуратурой РФ; результаты проведенных автором в 2007-2011 г. социологических исследований. По ключевым вопросам социально-правового воздействия на злоупотребление должностными полномочиями осуществлено анкетирование 614 граждан, в числе которых представители уголовно-правовой науки, правоохранительной системы и суда.

Научная новизна исследования выражается сформированной теоретической моделью позитивного воздействия на злоупотребление должностными полномочиями, отвечающей требованиям демократического государства. Природа, содержание и перспективы реализации указанной теоретической модели на нормотворческом, правоисполнительном и правоприменительном уровнях отразились в положениях, выводах и рекомендациях, основные из которых **выносятся на публичную защиту**:

1. Реализация должностными лицами своих полномочий предполагает повышение роли нравственности в деятельности государства и общества. Оно обеспечивается на трех уровнях. Первый уровень предполагает формирование правовой основы нравственной государственной политики по осуществлению должностными лицами своих полномочий. Второй сводится к непосредственной нравственно ориентированной деятельности должностных лиц. Третий подразумевает наличие нравственного контроля над деятельностью должностных лиц со стороны общества, отдельных граждан.

2. Предупреждение злоупотреблений должностными полномочиями регламентировано международными и внутригосударственными правовыми актами. Международное право устанавливает материально-

идеологические границы противодействия должностным злоупотреблениям, в рамках которых национальное право регулирует и охраняет государственную и муниципальную службу.

3. В отечественной правовой системе существуют регулятивные и охранительные правовые отрасли, обладающие потенциалом эффективного воспрепятствования злоупотреблению должностными полномочиями. Регулятивные отрасли права определяют юридический статус должностного лица, направленного на реализацию задач публичной власти. Охранительная отрасль обеспечивает сохранность урегулированных позитивными отраслями права отношений от должностных злоупотреблений.

4. Механизм уголовно-правового воздействия на злоупотребление должностными полномочиями – это система отношений, обеспечивающих охрану позитивной деятельности должностного лица от должностных злоупотреблений и их предупреждение.

5. Объектом, охраняемым уголовным законом от злоупотребления должностными полномочиями, выступает социально значимый результат деятельности должностного лица, обеспечиваемый посредством решения соответствующих задач, стоящих перед государством или муниципальным образованием. Свойства и качества социально значимого результата деятельности должностного лица как объекта преступления отражаются на общественной опасности состава должностного злоупотребления.

6. Раздел X УК РФ логично именовать как «Преступления в сфере публичной власти». Соответственно главу 30 УК РФ резонно обозначить как «Преступления в сфере публичной службы».

7. Предлагается новая редакция диспозиции нормы ч. 1 ст. 285 УК РФ:
«Статья 285. Злоупотребление должностными полномочиями

1. Использование должностным лицом своих полномочий вопреки задачам службы, сопровождающееся существенным нарушением прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, –

наказывается штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо принудительными работами на срок до четырех лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до четырех лет».

8. Рекомендуется отказаться от формулирования в нормах уголовного законодательства понятия должностного лица и дифференцирования его на виды (примечания 1-3 к ст. 285 УК РФ). Наполнение понятия и видов должностного лица конкретным содержанием охватыва-

ется кругом задач отраслей права, регулирующих публично-властные отношения.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Диссертационное исследование вносит определенный вклад в развитие уголовно-правовой концепции позитивного воздействия на злоупотребление должностными полномочиями. Сформулированные предложения, выводы и рекомендации, касающиеся социально-правового предупреждения злоупотребления должностными полномочиями, могут быть использованы на законодательном и правоприменительном уровнях, а также в процессе преподавания курса уголовного права для студентов высших учебных заведений, повышающих квалификацию судей и специалистов правоохранительной системы.

Апробация результатов исследования. Основные выводы, положения и рекомендации по оптимизации социально-правового воздействия на злоупотребление должностными полномочиями отражены в пяти научных публикациях общим объемом 1,35 п.л., в том числе в рецензируемом научном журнале, рекомендованном ВАК при Министерстве образования и науки РФ для опубликования основных научных результатов диссертаций (объемом 0,3 п.л.). Результаты исследования представлены в докладах на III Российском Конгрессе уголовного права (Москва, 29-30 мая 2008 г.), а также на международных научно-практических конференциях «Конституция Российской Федерации и развитие современной государственности» (Саратов, 3–4 октября 2009 г.), «Уголовное право: стратегия развития в XXI веке» (Москва, 28–29 января 2010 г.), «Право и его реализация в XXI веке» (Саратов, 29–30 сентября 2011 г.).

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих восемь параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, ставится его цель, исходя из которой определяются задачи, объект и предмет исследования, методологическая, теоретическая и эмпирическая основы, показывается научная новизна и практическая значимость работы, формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся данные об апробации результатов исследования и структуре диссертации.

В главе первой «Социально-правовые основы предупреждения злоупотребления должностными полномочиями», включающей три параграфа, устанавливаются социальные и правовые основы предупреждения злоупотребления должностными полномочиями. Социальная сторона воспрепятствования должностным злоупотреблениям ассоциируется с существованием целого комплекса общественных отношений, стимулирующих у должностных лиц чувство ответственности перед необходимостью исключать из своего поведения использование служебных полномочий в личных целях. С правовой позиции профилактики злоупотреблению должностными полномочиями рассматривается в качестве системы правовых норм и положений различного отраслевого происхождения, прямо ориентирующих государственных и муниципальных служащих на использование должностного статуса только по назначению службы.

Параграф первый «Нравственные начала противодействия злоупотреблению должностными полномочиями» посвящен определению нравственных основ предупреждения должностного злоупотребления. Обосновывается вывод о том, что сложившаяся совокупность социальных отношений способна оказывать положительное воздействие на реализацию должностными лицами своих полномочий путем усиления роли нравственности в области функционирования соответствующих государственных и муниципальных служащих. Полностью соответствующая нравственности деятельность должностных лиц всегда будет обладать социальной природой, позитивной направленностью, широкими резервами оптимизации и одновременно создавать серьезный психологический барьер для злоупотреблений должностными полномочиями.

В соответствии с авторскими умозаключениями содержание категории нравственности охватывает представление о добре и зле, формирующее и стимулирующее в человеке ощущение согласованности свободного частного волеизъявления с всеобщими нормами и правилами поведения, позволяющее обеспечить личные потребности без ограничения интересов других лиц, общества и государства. При этом реализацию нравственности в сфере деятельности должностных лиц можно представить на трех последовательных и взаимообусловленных уровнях. Первый уровень предполагает формирование правовой основы нравственной государственной политики по осуществлению должностными лицами своих полномочий. Следующий уровень сводится к непосредственной нравственно ориентированной деятельности должностных лиц. Последний уровень подразумевает наличие нравственного контроля над деятельностью должностных лиц со стороны отдельных граждан и всего общества.

В обстановке демократии нравственность государственной политики по осуществлению должностными лицами своих полномочий означает максимально последовательное и сбалансированное обеспечение государственными и муниципальными служащими интересов личности, общества и государства. Эффективному поддержанию должностными лицами баланса интересов личности, общества и государства значительным образом способствует свойственное демократическому политическому режиму обособление законодательной, исполнительной и судебной власти. В связи с этим демократическое государство, позиционирующее нравственную политику по осуществлению должностными лицами своих полномочий, комплексным использованием политических, организационных, правовых, специальных и иных мер должно стремиться сориентировать деятельность представителей законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти в направлении последовательного и согласованного обеспечения интересов личности, общества и государства.

Состояние нравственности в деятельности конкретных должностных лиц определяется в плоскости соприкосновения интересов государственных и муниципальных служащих с установленными задачами соответствующего органа или учреждения. Основным нравственным требованием к поведению должностного лица, получившим необходимое официальное подтверждение, становится предотвращение случаев возникновения личной заинтересованности, способной вызвать конфликт интересов в служебных отношениях.

Диссертант поддерживает заявленный законодателем курс на позиционирование антикоррупционных идей среди российского населения. Информационно-пропагандистские меры, стимулирующие массовое осуждение коррупции, способны оказать позитивное влияние на усиление нравственного контроля над деятельностью должностных лиц со стороны отдельных граждан и всего общества.

Определившись с нравственными началами противодействия злоупотреблению должностными полномочиями, автор обращается к проблеме правовых основ предупреждения должностных злоупотреблений.

В *параграфе втором* «Международно-правовое воздействие на злоупотребление должностными полномочиями» обосновывается идея, согласно которой система юридических источников, ориентированных на предупреждение злоупотреблений должностными полномочиями, представлена на международном и внутригосударственном уровнях. На международном уровне существует совокупность закрепленных международными документами Российской Федерации общепризнанных принципов и норм международного права и международ-

ных договоров, закладывающих концептуальную основу юридического противодействия злоупотреблениям должностными полномочиями. В рамках внутригосударственного уровня есть комплекс национальных отраслей права, оказывающих опосредованное и непосредственное позитивное воздействие на должностные злоупотребления. Обособление международного права от российских правовых отраслей в системе юридических источников противодействия должностным злоупотреблениям продиктовано конституционно заданным приоритетом международных документов над национальным законодательством.

На международной арене борьба с должностными злоупотреблениями традиционно осуществляется в рамках противодействия коррупционной преступности. Международное воздействие на коррупционную преступность осуществляется посредством реализации многих документов, принятых Организацией Объединенных Наций (ООН), Всемирным банком, Международным валютным фондом, Всемирной торговой организацией, Советом Европы, Европейским союзом, Организацией экономического сотрудничества и развития, Содружеством Независимых Государств (СНГ) и другими международными организациями. В разработке международно-правовых основ противодействия коррупции наибольших успехов достигла ООН. Фундаментальным документом в области борьбы с коррупцией, принятым ООН и ратифицированным Российской Федерацией, следует признать Конвенцию ООН от 31 октября 2003 г. «Против коррупции». Будучи современной по своему духу и непосредственному содержанию, Конвенция ООН «Против коррупции» сумела объединить плодотворные результаты работы, достигнутые различными международными и региональными организациями в области противодействия коррупции, принять к сведению большое количество многосторонних документов по предупреждению коррупционных проявлений.

В содержании Конвенции ООН «Против коррупции» выделяются две основополагающие группы норм, обладающих существенным потенциалом для предупреждения должностных злоупотреблений. Первую группу составляют нормы Конвенции, подлежащие реализации в сфере действия отраслей права, регулирующих позитивные отношения по государственной и муниципальной службе. К числу второй группы относятся нормы Конвенции, направленные на оптимизацию уголовно-правовой охраны уже урегулированных позитивными отраслями права связей по государственной и муниципальной службе от должностных злоупотреблений. В рамках правового механизма противодействия должностным злоупотреблениям указанным группам норм Конвенции принадлежит роль материально-идеологического источника юридической регламентации и охраны позитивных отноше-

ний по государственной и муниципальной службе на законотворческом уровне.

В *параграфе третьем* «Профилактика злоупотребления должностными полномочиями на уровне регулятивного законодательства Российской Федерации» аргументируется существование двух взаимообусловленных групп правовых норм и положений, обладающих потенциалом для эффективного воспрепятствования злоупотреблению должностными полномочиями. Первоочередное значение имеет группа норм и положений регулятивных отраслей права, устанавливающих юридический статус должностных лиц в соответствии с задачами, стоящими перед конкретными государственными и муниципальными органами и учреждениями. Одновременно совершению должностному злоупотреблению прямо противодействует группа норм и положений отрасли уголовного права, обеспечивающих охрану уже урегулированных позитивными отраслями права связей по государственной и муниципальной службе от должностных злоупотреблений.

В рамках механизма правового регулирования социальных отношений выделяется опосредованное и непосредственное противодействие злоупотреблению должностными полномочиями. Критериями разграничения опосредованного и непосредственного регулятивного правового воздействия на должностное злоупотребление служат задачи соответствующих юридических документов. Опосредованно противостоят должностному злоупотреблению нормы регулятивных правовых актов, определяющих назначение, методы, принципы и содержание деятельности служащих государственных и муниципальных органов, учреждений, организаций и предприятий. На непосредственное предупреждение должностных злоупотреблений сориентированы регулятивные юридические акты, задачами которых являются выработка принципов противодействия коррупции, правовых и организационных начал предупреждения коррупционных деяний, предпосылок минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Опосредованное юридическое воздействие на должностное злоупотребление посредством соответствующих регулятивных правовых актов осуществляется путем установления и юридического закрепления принципов гражданской и муниципальной службы, обязанностей государственного и муниципального служащего, перечня ограничений и запретов для должностных лиц, требования к служебному поведению должностных лиц. Основополагающими документами в этой сфере выступают Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Непосредственное правовое предупреждение злоупотреблений служебными полномочиями на уровне регулятивного законодательства охватывается рамками юридических мер противодействия коррупции. Круг основных мер профилактики коррупции, предопределяющий конкретные направления противодействия коррупционному поведению, ориентирован на создание атмосферы нецелесообразности обеспечения государственными и муниципальными служащими своих интересов посредством должностных злоупотреблений. Ведущую роль в указанном ключе играют Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и Федеральный закон Российской Федерации от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Констатируя готовность значительного количества должностных лиц злоупотреблять должностными полномочиями даже в условиях высокой правовой урегулированности отношений по государственной и муниципальной службе, диссертант обращается к подробному анализу механизма уголовно-правового стимулирования отказа должностных лиц от злоупотреблений служебными полномочиями.

Глава вторая «Механизм уголовно-правового воздействия на злоупотребление должностными полномочиями» включает пять параграфов, содержание которых ориентировано на решение социальной проблемы игнорирования значительной части государственных и муниципальных служащих уголовно-правовой обязанности воздерживаться от злоупотреблений должностными полномочиями. Социальный характер указанной проблемы своим следствием отражается на перспективах совершенствования уголовно-правовых норм и положений, ориентированных на борьбу со злоупотреблением должностными полномочиями. Получающее отрицательную оценку в современном обществе должностное злоупотребление по убеждению автора должно испытывать уголовно-правовое воздействие, максимально адаптированное к сложившимся условиям социальной действительности. Современные условия социальной жизни диктуют достаточно жесткие требования к сущности уголовно-правового противодействия должностному злоупотреблению. В Российской Федерации активно позиционируются демократические идеи, по смыслу которых каждая отрасль права, включая отрасль уголовного права, должна направляться на сбалансированное обеспечение интересов личности, общества и государства. Демократическое устройство государственной власти

определяет объективный уровень противодействия преступности⁴. Поэтому социальная эффективность уголовно-правовой борьбы с должностным злоупотреблением напрямую обосновывается на основе всестороннего учета и последовательной реализации интересов личности, общества и государства.

В *параграфе первом* «Понятие и элементы механизма уголовно-правового воздействия на злоупотребление должностными полномочиями в условиях демократии» диссертант приходит к выводу, что механизм уголовно-правового воздействия на злоупотребление должностными полномочиями предполагает систему возникших на основе законодательного закрепления норм и положений уголовного права отношений по охране определенного объекта от злоупотреблений должностными полномочиями и предупреждению должностных злоупотреблений, участниками которых выступают правоисполнитель и правоприменительные органы, наделенные уголовным законом соответствующим статусом. Правотворческий, правоисполнительный и правоприменительный уровни реализации механизма уголовно-правового воздействия на злоупотребление должностными полномочиями, способствуя сбалансированному обеспечению интересов личности, общества и государства, соответствуют демократическим ценностям.

В *параграфе втором* «Социально значимый результат деятельности должностного лица как объект, охраняемый уголовным законом от злоупотребления должностными полномочиями» определяется, что объектом, охраняемым от злоупотребления должностными полномочиями, выступает социально значимый результат деятельности должностного лица, обеспечиваемый посредством решения соответствующих задач, стоящих перед государством или муниципальным образованием. Социальный результат функционирования государственных и муниципальных органов, учреждений, организаций, предприятий можно представить в качестве блага, носящего исключительно объективно выраженный характер. Благо как таковое, образуемое посредством деятельности должностных лиц, предполагает удовлетворение соответствующих интересов личности, общества или государства. Объективное свойство указанного блага увязывает реализацию интересов личности, общества или государства должностными лицами с необходимостью учитывать иные существующие социальные интересы. Социальный результат функционирования государства и муниципальных образований, рассматриваемый как объективное благо, достигается исключительно в рамках нравственных требований, предъявля-

⁴ См.: Разгильдиев Б.Т. Противодействие преступлениям как основа решения уголовно-правовых задач // Противодействие преступности: уголовно-правовые, криминологические и уголовно-исполнительные аспекты. М., 2008. С. 475.

емых к деятельности должностных лиц. В своей совокупности именно нравственные требования к деятельности должностных лиц придают социально значимый характер результату решения государственных и муниципальных задач. Минимальный объем нравственных требований, обращенных к сфере деятельности должностных лиц, отражен в нормативных актах, регулирующих деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных корпораций, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований Российской Федерации.

В *параграфе третьем* «Уголовно-правовое противодействие злоупотреблению должностными полномочиями на правотворческом уровне» указывается, что существующий законодательный вариант наименований раздела X и главы 30 УК РФ, не способны отразить действительной сущности социально значимого результата деятельности государственных и муниципальных должностных лиц как объекта злоупотребления должностными полномочиями. Действие нормы ст. 285 УК РФ не ограничивается исключительно сферой государственных и муниципальных интересов и по своей сути направлено на охрану различных благ личности, общества и государства от злоупотребления должностными полномочиями. Сущность преимущественного большинства норм главы 30 УК РФ подтверждает понимание объекта должностных преступлений в качестве социально значимого результата деятельности должностных лиц одновременно на уровнях личности, общества и государства. Разнообразие свойств и качеств объектов отмеченной совокупности преступлений в то же время сопутствует одна важная особенность. Причинение вреда конкретным объектам посредством совершения преступлений, предусмотренных главой 30 и в целом разделом X УК РФ, всегда осуществляется в строго определенной области социальной действительности. Непосредственно речь идет о сфере реализации публичной власти, обуславливающей общую природу объектов преступлений, сосредоточенных в разделе X УК РФ. Поэтому с целью точного отражения в уголовном законодательстве действительной сущности объекта злоупотребления должностными полномочиями и смежных преступлений предлагается новый вариант наименований раздела X и главы 30 УК РФ. Раздел X УК РФ логично поименовать как «Преступления в сфере публичной власти». Соответственно главу 30 УК РФ резонно обозначить как «Преступления в сфере публичной службы». Сформулированные названия раздела X и главы 30 УК РФ подчеркивают лишь область уголовно-правового действия соответствующих норм. Уголовно-правовые запреты раздела X УК РФ «Преступления в сфере публичной власти» и в частности главы 30 УК РФ «Преступления

в сфере публичной службы» будут логично нацелены на охрану различных объектов, объединенных прямой зависимостью от сферы реализации публичной власти. В контексте предлагаемых нововведений норма ст. 285 УК РФ также обретет более адекватное подтверждение своей органической принадлежности к главе 30 раздела X УК РФ.

Обосновав место нормы ст. 285 УК РФ в системе Особенной части уголовного закона, диссертант обращается к непосредственному анализу формальных признаков злоупотребления должностными полномочиями. Выявляется эффективность каждого из установленных законодателем признаков злоупотребления должностными полномочиями в решении задач по охране социально значимых результатов деятельности должностных лиц от злоупотреблений должностными полномочиями и предупреждению должностных злоупотреблений.

Доказывается, что использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы может проявляться в форме действия или бездействия. При этом бездействие обосновывается как несовершение должностным лицом таких действий, которые данное лицо должно и способно было совершить в конкретных условиях, крайне отрицательно отразившееся на социально значимом результате деятельности такого должностного лица.

В ряду конструктивных признаков злоупотребления должностными полномочиями особое внимание уделяется категории «вопреки интересам службы». Диссертантом отмечается, что оперирование законодателем словом «интерес» препятствует пониманию признака «вопреки интересам службы» в качестве нарушения установленного законом порядка поведения должностного лица на службе. Категория интереса имеет главным образом субъективное содержание. В словосочетании «использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы» сущность категории интереса фактически делает акцент на субъективных потребностях конкретного должностного лица, поскольку у службы как таковой не может быть интересов. На основании сказанного делается заключение, что понятие «вопреки интересам службы» в ряду признаков должностного злоупотребления препятствует верному пониманию позитивного назначения нормы ст. 285 УК РФ, призванной обеспечивать по своей сути объективный социально значимый результат деятельности должностного лица.

Нейтрализовать показанное противоречие признака «вопреки интересам службы» в ст. 285 УК РФ с объектом злоупотребления должностными полномочиями автор предлагает на основании уже имеющихся уголовно-правовых вариантов решения смежных проблем. В этом контексте обращается внимание на содержание нормы ст. 202 УК РФ.

Устанавливая ответственность за злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами, ст. 202 УК РФ вполне обоснованно пользуется словосочетанием «вопреки задачам своей деятельности». Категория «задача» обладает исключительно объективным содержанием и логично подчеркивает социальное предназначение нормы ст. 202 УК РФ. Позитивную логику нормы ст. 202 УК РФ диссертант считает разумным использовать для оптимизации нормы ч. 1 ст. 285 УК РФ. Слова «вопреки интересам службы» в содержании ч. 1 ст. 285 УК РФ полезно заменить фразой «вопреки задачам службы». Такое нововведение отчетливо подчеркнет социальную сущность объекта, обеспечиваемого ст. 285 УК РФ, одновременно исключив из описанных законодателем признаков злоупотребления должностными полномочиями достаточно субъективную по своему значению категорию интереса.

В соответствии с содержанием ст. 285 УК РФ одним из объективных признаков злоупотребления должностными полномочиями рассматривается «существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства». Отмечается, что традиционно существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства признаются в качестве последствий использования должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы. Данный вывод вполне логично вытекает из буквального толкования используемого законодателем в ст. 285 УК РФ оборота «повлекло существенное...». Однако обобщение перспективных научных позиций относительно конструкции состава должностного злоупотребления дало основания для вывода о том, что существенное нарушение прав и законных интересов личности, общества и государства следует признать органической частью использования должностным лицом своих служебных полномочий. В ситуациях противозаконного использования должностным лицом своих служебных полномочий социально значимый результат деятельности должностного лица, сводящийся к реализации соответствующих потребностей личности, общества или государства, практически всегда испытывает крайне отрицательное воздействие. Поэтому существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства обосновывается как неотъемлемый атрибут действия или бездействия, отражающего объективную суть должностного злоупотребления.

Анализ субъективных признаков должностного злоупотребления позволил заключить, что мотивация противоправного использования служебных полномочий всегда предполагает корыстную или иную личную заинтересованность. Совершая злоупотребления должностны-

ми полномочиями, должностные лица пытаются таким образом удовлетворить личные интересы в ущерб социально значимому результату деятельности по государственной или муниципальной службе. В этом контексте делается вывод о нецелесообразности специального указания на корыстную или иную личную заинтересованность должностного лица при законодательной регламентации признаков должностного злоупотребления.

На основании вышеизложенных положений и рекомендаций предлагается следующее авторское видение диспозиции ч. 1 ст. 285 УК РФ:

«Статья 285. Злоупотребление должностными полномочиями

1. Использование должностным лицом своих полномочий вопреки задачам службы, сопровождающееся существенным нарушением прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, –

наказывается штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо принудительными работами на срок до четырех лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до четырех лет».

Законодательную редакцию диспозиций норм ч. 2 и 3 ст. 285 УК РФ рекомендуем оставить без изменений.

С позиции дифференцированного подхода к ответственности за должностные злоупотребления существуют значительные резервы для оптимизации санкций норм ст. 285 УК РФ. Будет полезным расширить перечень и установить более высокие нижние пределы наказаний, предусматривающихся за должностные злоупотребления.

В *параграфе четвертом* «Понятие и уголовно-правовой статус исполнителя уголовно-правовой обязанности воздерживаться от злоупотребления должностными полномочиями» автор подчеркивает, что понятие исполнителя уголовно-правовой обязанности воздерживаться от злоупотребления должностными полномочиями вытекает из содержания соответствующих регулятивных отраслей права. Регулятивные отрасли законодательства закрепляют признаки и правовой статус должностного лица в части, необходимой для эффективного обеспечения предмета своего действия. Признав понятие должностного лица категорией регулятивных отраслей права, нельзя считать обоснованной регламентацию специальных признаков исполнителя уголовно-правовой обязанности воздерживаться от злоупотребления должност-

ными полномочиями непосредственно в тексте уголовного закона. Уголовное право не должно вмешиваться в свойственный соответствующим регулятивным отраслям права процесс наполнения позитивного по своей природе понятия должностного лица юридическим содержанием. Уголовно-правовой статус должностного лица как исполнителя уголовно-правовой обязанности воздерживаться от злоупотребления должностными полномочиями ограничивается только необходимостью воздерживаться от совершения предусмотренного ст. 285 УК РФ преступления. Поэтому закрепляющие понятие и признаки должностного лица примечания 1-3 к ст. 285 УК РФ, внося определенную рассогласованность в логику взаимодействия охранительного права с регулятивными отраслями права, требуют исключения из уголовного закона.

В *параграфе пятом* «Правоприменительный уровень уголовно-правового противодействия злоупотреблению должностными полномочиями» автор формулирует вывод о том, что уголовно-правовой статус представителей правоохранительных органов и суда, востребованный для успешного решения задач по охране социально значимых результатов деятельности должностных лиц и предупреждению должностных злоупотреблений, охватывает контроль над исполнением и принуждение к реализации обязанности воздерживаться от злоупотребления должностными полномочиями. Контроль над исполнением и принуждение к реализации обязанности воздерживаться от злоупотребления должностными полномочиями предполагают осуществление основанной на уголовном законе квалификации должностного злоупотребления и применение к виновному в предусматриваемом ст. 285 УК РФ преступлении лицу наказания или иных мер уголовно-правового характера.

Правоприменителям, осуществляющим квалификацию должностного злоупотребления, рекомендуется в соответствующих юридически значимых документах четко указывать социально значимый результат деятельности должностного лица, претерпевший ущерб от совершения предусмотренного ст. 285 УК РФ деяния. Описание свойств и качеств социально значимого результата деятельности должностного лица как объекта преступления будет способствовать правильному определению характера и степени общественной опасности конкретного злоупотребления должностными полномочиями.

Квалифицируя злоупотребление должностными полномочиями одновременно с фактом нарушения должностным лицом соответствующих правовых норм и положений, необходимо устанавливать наличие в совершенном должностным лицом деянии препятствий к обеспечению задач по службе. Само по себе злоупотребление правом не от-

ражает специфики общественной опасности деяния, известного в качестве злоупотребления должностными полномочиями. Отсутствие негативного вмешательства должностного лица в урегулированный законом процесс решения задач по службе исключает причинения вреда социально значимому результату служебной деятельности как объекту уголовно-правовой охраны.

Исходя из содержательных особенностей охраняемого от должностного злоупотребления объекта, существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства должно сопровождать само действие (бездействие), составляющее объективное проявление злоупотребления должностными полномочиями. На основании этого при квалификации должностных злоупотреблений законодательный признак «существенного нарушения прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства» следует рассматривать органическим свойством деяния в виде использования должностным лицом своих полномочий вопреки задачам службы. Положительное решение вопроса о признании существенного нарушения прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства объективной составляющей самого использования должностным лицом своих полномочий вопреки задачам службы поспособствует более четкому разграничению должностных злоупотреблений, охватывающихся ч. 1 и 3 ст. 285 УК РФ.

Субъект должностного злоупотребления предполагает должностного лица, совершившего злоупотребление должностными полномочиями. При установлении субъекта должностного злоупотребления правоприменителям необходимо строго опираться на понятия должностного лица, даваемые регулируемыми соответствующие отношения по государственной или муниципальной службе отраслями права.

Признавая «существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства» неотъемлемым атрибутом действия (бездействия), отражающего объективную суть должностного злоупотребления, предусматривающееся ст. 285 УК РФ преступление может характеризоваться только виной в виде прямого умысла. Злоупотребление должностными полномочиями будет признаваться совершенным с прямым умыслом, если должностное лицо осознавало факт использования своих полномочий вопреки задачам службы, сопровождающегося существенным нарушением прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или госу-

дарства. Некоторая специфика прямого умысла обнаруживается в рамках должностного злоупотребления, предусматривающегося ч. 3 ст. 285 УК РФ. Особоквалифицированное злоупотребление должностными полномочиями будет признаваться совершенным с прямым умыслом, если должностное лицо осознавало факт использования своих полномочий вопреки задачам службы, сопровождающегося существенным нарушением прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, предвидело неизбежность наступления тяжких последствий и желало их наступления. Косвенный умысел и неосторожность применительно к особо квалифицированной разновидности должностного злоупотребления исключаются.

По убеждению диссертанта прямой умысел на злоупотребление должностными полномочиями всегда сопровождается корыстной или иной личной заинтересованностью соответствующего должностного лица, напрямую обуславливающих формирование мотивов и целей предусматривающегося ст. 285 УК РФ преступления.

В **заключение** вынесены отдельные выводы и предложения, послужившие результатом исследования темы «Позитивное воздействие на злоупотребление должностными полномочиями: социальный и правовой аспекты».

Приложения содержат анкету, разработанную для изучения общественного мнения по проблеме позитивного воздействия на злоупотребление должностными полномочиями, а также результаты анкетирования.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ:

- статьи в рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки РФ для опубликования основных научных результатов диссертаций:

1. Конов Т.Х. Социально значимый результат деятельности должностного лица как объект, охраняемый от злоупотребления должностными полномочиями // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2008. – № 3. – С. 109–112 (0,3 п.л.);

- статьи в иных научных журналах и изданиях:

2. *Конов Т.Х.* Правовой статус исполнителя уголовно-правовой обязанности воздерживаться от злоупотребления должностными полномочиями // Противодействие преступности: уголовно-правовые, криминологические и уголовно-исполнительные аспекты: материалы III Российского Конгресса уголовного права (29–30 мая 2008 г.). – М.: Проспект, 2008. – С. 240–241 (0,2 п.л.);

3. *Конов Т.Х.* Механизм уголовно-правового воздействия на злоупотребление должностными полномочиями // Конституция Российской Федерации и развитие современной государственности (к 15-летию Конституции Российской Федерации): сб. тезисов докладов (по материалам междунар. науч.-практ. конф., Саратов, 3–4 октября 2009 г.). – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. – С. 280–282 (0,4 п.л.);

4. *Конов Т.Х.* Противодействие злоупотреблению должностными полномочиями на международно-правовом уровне // Актуальные проблемы нормотворчества: сб. ст. (по матер. Всерос. науч.-практ. конф., посвящ. 10-летию Института законотворчества ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», Саратов, 6 октября 2009 г.) / [редкол.: А.С. Ландо и др.]; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». – Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. С. 145–148 (0,25 п.л.);

5. *Конов Т.Х.* Категория «вопреки интересам службы» в составе злоупотребления должностными полномочиями // Право и его реализация в XXI веке: сборник тезисов и докладов (по матер. междунар. науч.-практ. конф., Саратов, 29–30 сентября 2011 г.). Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. (0,2 п.л.).

Подписано в печать 09.04.2012 г. Формат 60x84¹/₁₆.
Бумага офсетная. Гарнитура «Times». Печать офсетная.
Усл. печ. л. 1,39. Тираж 150 экз. Заказ 170.

Издательство
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»
410028, Саратов, ул. Чернышевского, 135.

Отпечатано в типографии издательства
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»
410028, Саратов, ул. Чернышевского, 135.