

Научная статья

doi: 10.29039/2312-7937-2024-2-91-96



КЛЕЩЕНКО ЮРИЙ ГРИГОРЬЕВИЧ

Гуманитарно-социальный институт
(Московская область, Россия)

iurii.kleshchenko@mail.ru

ОБЪЕКТИВНЫЕ ПРИЗНАКИ ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ ДОЛЖНОСТНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ В ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ

Аннотация. В статье обоснован тезис о высоком характере и степени общественной опасности злоупотребления должностными полномочиями в финансово-бюджетной сфере. Сформулировано авторское видение непосредственного объекта злоупотребления должностными полномочиями в финансово-бюджетной сфере, определены признаки объективной стороны преступного посягательства, разработаны рекомендации по квалификации злоупотребления должностными полномочиями по объективным признакам состава преступления. Сформулирован вывод о том, что при квалификации действия, выходящего за пределы полномочий должностного лица, в первую очередь необходимо установить права и обязанности, предоставленные лицу в пределах должностной компетенции, установленной законом и нормативными правовыми актами (постановлением, распоряжением, должностными регламентами и инструкциями).

Ключевые слова и словосочетания: финансово-бюджетная сфера, злоупотребление должностными полномочиями, интересы службы, должностное лицо.

Для цитирования: Кleshchenko Ю.Г. Объективные признаки злоупотребления должностными полномочиями в финансово-бюджетной сфере // Вестник ВИПК МВД России. – 2024. – № 2 (70). – С. 91-96; doi: 10.29039/2312-7937-2024-2-91-96.

KLESHCHENKO IURIY G.

Humanitarian Social Institute (Moscow region, Russia)

OBJECTIVE SIGNS OF ABUSE OF OFFICE IN THE FINANCIAL AND BUDGETARY SPHERE

Annotation. The article substantiates the thesis about the high nature and degree of public danger of abuse of office in the financial and budgetary sphere. The author's vision of the direct object of abuse of office in the financial and budgetary sphere has been formulated, signs of the objective side of the criminal encroachment have been identified, recommendations have been developed on the qualification of abuse of office on objective signs of corpus delicti. The conclusion is formulated that when qualifying an action that goes beyond the authority of an official, first of all, it is necessary



to establish the rights and obligations granted to the person within the limits of the job competence established by law and regulatory legal acts (decree, order, job regulations and instructions, etc).

Key words and word combinations: financial and budgetary sphere, abuse of office, service interests, official.

For citation: Kleshchenko I.G. Objective signs of abuse of office in the financial and budgetary sphere // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2024. – № 2 (70). – P. 91-96; doi: 10.29039/2312-7937-2024-2-91-96.

Финансово-бюджетная сфера более всех остальных подвержена для совершения различного рода правонарушений и преступлений, которые отрицательно влияют на развитие экономической и социальной сферы государства, затрудняют совершенствование нормативно-правового регулирования общественных отношений в указанных сферах.

В сфере бюджетного финансирования совершается значительное количество злоупотреблений должностными полномочиями [1], в результате которых бюджетам различного уровня причиняется ущерб, исчисляемый миллиардами рублей.

В условиях бюрократизации государственного аппарата, развития государственного сектора экономики, превалирования государственного регулирования экономики в России злоупотребления должностными полномочиями становятся более распространенными в сфере финансово-бюджетной системы и занимают одно из первых мест среди преступлений коррупционной направленности [2].

В 2021 году зарегистрировано 35 051 преступление коррупционной направленности – на 13,8% больше 2020 года. Размер ущерба, причиненного данными преступлениями, составил 56 447 020 тыс. рублей. В 2021 году зарегистрировано 2 206 злоупотреблений должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ) или на 0,4% больше 2020 года.

За 12 месяцев 2022 г. зарегистрировано 35 140 дел коррупционной направленности. Ущерб от коррупционных преступлений в России за 2022 год составил 37 600 000 тыс. рублей. В 2022 году зарегистрировано 1 914 злоупотреблений должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ) или на 13% меньше 2021 года [3].

В 2023 году за преступления коррупционной направленности было осуждено 22 014 человек. В 2023 году число осужденных за взятки от 10 до 50 тыс. руб. выросло

на 26% по сравнению с 2022 годом и составило 5 245 человек. Всего было вынесено 22 тысячи обвинительных приговоров по основным составам и в качестве дополнительной квалификации, что на 7,3% больше прошлогоднего результата. Число осужденных по делам, связанным со взятками на сумму от 10 тыс. руб. до 1 млн руб., выросло всего на 21%, до 10,8 тыс. Среди них количество осужденных за более крупные взятки – от 50 до 150 тыс. руб. и от 150 тыс. до 1 млн руб. увеличилось на 15% (до 2,5 тыс.) и 16% (до 2,9 тыс.) соответственно [4].

Серьезным фактором, обуславливающим совершение злоупотребления должностными полномочиями, является коррумпированность чиновников государственного аппарата и руководящего управленческого звена организации бюджетной сферы, что отрицательно влияет на социально-экономические преобразования в стране.

Злоупотребления должностными полномочиями в финансово-бюджетной сфере характеризуются особой общественной опасностью, которая выражается, помимо подрыва авторитета органов публичной власти, еще и в причинении социально опасных последствий в виде существенного нарушения прав и законных интересов граждан и организаций либо охраняемых законов интересов общества и государства, а также в причинении ущерба функционированию финансовой системы Российской Федерации.

В теории и на практике отсутствует единое понятие «злоупотребление должностными полномочиями». Это связано с тем, что понятие «злоупотребление должностными полномочиями» не имеет единого нормативного или научного определения. Причина тому – сложность системы признаков состава должностного преступления,



использование сложных оценочных характеристик, правовых норм и предписаний в статьях уголовного закона.

В п. 1 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» [5] подчеркивается, что при злоупотреблении должностными полномочиями должностные лица нарушают нормальный сложившийся порядок деятельности публичных органов власти и организаций, перечень которых перечислен в примечании к ст. 285 УК РФ. Преступления, предусмотренные ст. 285 УК РФ, отнесены к преступлениям против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления.

Злоупотребление должностными полномочиями характеризуется тремя видами состава преступления: основной (простой), квалифицированный (с отягчающими квалифицированными признаками) и привилегированный (со смягчающими признаками).

И в теории, и в практике не существует отдельной точки зрения или одинакового мнения по ряду вопросов квалификации должностных преступлений [6, с. 35-38]. Прежде всего это вызвано многосложностью элементов составов рассматриваемых преступлений, употреблением в них уголовно-правовых понятий и нормативного закрепления критериев предписаний в статьях уголовного закона по соблюдению прав и обязанностей должностными лицами государственной, гражданской и муниципальной службы. Такое обстоятельство приводит к различному толкованию ст. 285 УК РФ при применении ее положений к конкретным жизненным обстоятельствам.

Из положений УК РФ исходит родового объект должностного злоупотребления, которым являются общественные отношения в сфере государственной власти.

Видовым объектом является деятельность указанных органов власти в соответствии с установленными законами для них целями и задачами, принципами деятельности.

Основным непосредственным объектом злоупотребления должностными полномочиями в финансово-бюджетной сфере яв-

ляются общественные отношения, обеспечивающие нормальное функционирование государственных и муниципальных органов власти за счет законного использования (освоения, распределения) бюджетных средств, а дополнительным непосредственным объектом – права и свободы человека и гражданина, экономические и иные интересы граждан, организаций и государства, защищаемые в установленном порядке.

Анализ нормативной конструкции объективной стороны преступления, предусмотренного ст. 285 УК РФ, совместно с доктринальными источниками позволяет сделать вывод о наличии следующих ее конститутивных (обязательных) объективных признаков: 1) деяние в виде использования должностным лицом своих служебных полномочий *вопреки интересам службы*; 2) последствия в виде существенного нарушения прав и законных интересов физических и юридических лиц, общества и государства, причинения ущерба функционированию финансовой системы Российской Федерации; 3) причинная связь между деянием и наступившими последствиями.

Для уяснения дефиниции «злоупотребление должностными полномочиями» необходимо понимать значение терминов, используемых законодателем при характеристике этого деяния, то есть каким образом совершается это деяние в условиях объективной реальности. Так, термин «вопреки интересам службы» толкуется как осуществление должностным лицом служебных полномочий при совершении действий, нарушающих правильную деятельность подразделения государственного аппарата, в котором должностное лицо осуществляет трудовую деятельность вопреки правильному исполнению предписаний законов, которые должностное лицо обязано выполнять как представитель власти. Использование же своих полномочий должностным лицом должно выражаться в корыстном стремлении получить собственную выгоду имущественного характера, а также в стремлении получить выгоду в пользу других лиц (например, получение кредита по заведомо ложным сведениям о финансовом состоянии организации) [7].



Как отмечают М.Д. Давитадзе, Р.Б. Осокин, П.О. Панфилов, формы и действия выражения данного вида преступлений различны, но все они связаны с выполнением должностным лицом своих служебных полномочий отнюдь не на основе и не во исполнение законов и нормативных актов [8].

Анализ судебной практики показывает, что злоупотребление полномочиями должностным лицом также выражается в формах: нецелевого использования денежных средств; умышленного искажения отчетности и сведений, которые представляют ревизионным и контролирующим органам; трудоустройства лиц, фактически не исполняющих свои трудовые обязанности; предоставления помещений, машин, оборудования в аренду по заниженной цене; использования результатов чужого труда, помещений, машин, оборудования и другого имущества в личных целях без возмещения стоимости; заключения сделок на заведомо невыгодных условиях.

К примеру, заведующий отделом архитектуры, градостроительства и территориального планирования совершил преступления, предусмотренные ч. 1 ст. 285 УК РФ:

1) с целью имущественной выгоды и материальных благ для своей сожительницы Р. изменил условия договора земельного участка в целях снижения размера годовой арендной платы;

2) увеличил срок договора аренды и получения преимущественного права приобретения в собственность указанного участка гражданкой Р.;

3) дал указание подчиненным сотрудникам подготовить фиктивные документы на якобы находящийся объект индивидуального жилищного строительства на указанном земельном участке;

4) удостоверил фиктивные документы своей подписью и печатью администрации;

5) на основании сфабрикованных документов принял решение о фиктивной регистрации на земельном участке объекта индивидуального жилищного строительства [9].

Таким образом, должностным злоупотреблением в финансово-бюджетной сфере является действие (бездействие) – использование должностным лицом своих полномочий, связанных с осуществлением лицом порученных ему в соответствии с занимаемой должностью функций, согласно

закону или специальному предписанию, дающих должностному лицу возможность влиять на принятие решений другими лицами, не находящимися в зависимом от него положении.

Преступление считается оконченным в момент наступления последствий, которые должны выражаться в виде существенных нарушений прав и законных интересов граждан или организаций, а также общества и государства [10]. Это может выражаться созданием препятствий в удовлетворении граждан и в сотрудничестве организаций, причиненном преступлением размером и характером материального ущерба и др. При отсутствии указанных последствий и вреда, признанного несущественным, состав преступления исключается.

Заметим, что злоупотребляют должностными полномочиями, как правило, должностные лица, наделенные полномочиями по управлению и распоряжению имуществом и денежными средствами [11].

При квалификации действия, выходящего за пределы полномочий должностного лица, в первую очередь необходимо установить права и обязанности, предоставленные лицу в пределах должностной компетенции, установленной законом и нормативными правовыми актами (постановлением, распоряжением, должностными регламентами, инструкциями и др.).

Часть 1 ст. 285 УК РФ являет собой основной состав преступления при использовании должностных полномочий вопреки интересам службы из корыстной или иной личной заинтересованности с наступлением общественно опасных последствий, не выходя за рамки предоставленных должностному лицу полномочий, но используя их в незаконных целях. В данном случае способ и цели использования должностных полномочий являются основным признаком специальной нормы.

Выше уже отмечалось, что понятие «злоупотребление должностными полномочиями» по сути является собирательной характеристикой ряда деяний, поэтому следует исходить из рекомендаций п. 15 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 о сопоставимости превышения должностными полномочиями с понятием злоупотребления в случае превышения



должностных полномочий, когда должностным лицом из корыстной или иной заинтересованности совершаются входящие в круг его должностных полномочий действия при отсутствии обязательных условий или оснований для их совершения.

Обязательным признаком основного состава злоупотребления должностными полномочиями являются существенные нарушения прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых интересов общества и государства, которые могут наступать и при умышленном неисполнении должностным лицом своих обязанностей, а также и в случае бездействия. Оценка «существенности» нарушения прав при квалификации должностного злоупотребления должна приниматься исключительно на основании закона и рекомендаций Верховного Суда Российской Федерации [12].

Подводя итог исследованию объективных признаков должностных злоупотреблений в финансово-бюджетной сфере, следует сформулировать следующие выводы.

Должностным злоупотреблением является действие (бездействие) по использованию должностным лицом своих полномочий, связанных с осуществлением порученных ему в соответствии с занимаемой должностью функций, согласно закону или специальному предписанию, предоставляющих возможность влиять на принятие решений другими лицами, не находящимися у него в служебной зависимости.

Злоупотребление полномочиями должностным лицом выражается в формах: нецелевого использования денежных средств; умышленного искажения отчетно-

сти и сведений, которые представляют ревизионным и контролирующим органам; трудоустройства лиц, фактически не исполняющих свои трудовые обязанности; предоставления помещений, машин, оборудования в аренду по заниженной цене; использования результатов чужого труда, помещений, машин, оборудования и другого имущества в личных целях без возмещения стоимости; заключения сделок на заведомо невыгодных для органа власти или учреждения условиях.

Состав должностного преступления в финансово-бюджетной сфере материальный и для его квалификации важно установить последствия преступного деяния: для граждан они выражаются в нарушении их прав и законных интересов в виде причинения физического и морального вреда, для юридических лиц – в подрыве деловой репутации, для физических лиц и для организаций – в виде причинения имущественного вреда.

При квалификации действия, выходящего за пределы полномочий должностного лица, в первую очередь необходимо установить права и обязанности, предоставленные лицу в пределах должностной компетенции, установленной законом и нормативными правовыми актами (постановлением, распоряжением, должностными регламентами, инструкциями и др.).

1. Правовые риски в системе публичного управления: коллективная монография / под науч. ред. В.И. Авдийского, М.А. Лапиной. – М.: Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, 2014.

2. Трунцевский Ю.В. О четырех методах искоренения коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 12. С. 30-36; Правовые основы противодействия коррупции: международные и национальные стандарты и инициативы: монография: в 2 т. / под общ. ред. Т.Я. Хабриевой, Р.А. Курбанова. – М.: Проспект, 2019. Т. 1.

3. Состояние преступности в России за январь-декабрь 2020 г., январь-декабрь 2021 г., январь-декабрь 2022 г. Генеральная прокуратура РФ. Главное управление статистики и информационных технологий // Официальный сайт Генеральной Прокуратуры Российской Федерации // URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf> (дата обращения: 14.07.2023).

4. Сведения из раздела 6 формы № 10.4.1 «Отчет о результатах рассмотрения уголовных дел по отдельным статьям Уголовного кодекса Российской Федерации по вступившим в законную силу приговорам и другим судебным постановлениям, в том числе по преступлениям



коррупционной направленности» // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации // URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=150> (дата обращения: 15.05.2024).

5. О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 // Рос. газ. 2009. 25 нояб.

6. Бурмистрова А. А., Осокин Р.Б. Уголовно-правовая характеристика провокации взятки либо коммерческого подкупа // Криминологический журнал. 2021. № 1.

7. Петросян О.Ш., Трунцевский Ю.В., Есаян А.К. О первоочередных мерах, предпринимаемых в органах внутренних дел, по борьбе с коррупцией // Рос. следователь. 2008. № 17. С. 38-40; Карпович О.Г. Полномочия подразделений органов внутренних дел (полиции) в противодействии коррупции: учеб. пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011.

8. Давитадзе М.Д. Злоупотребление должностными полномочиями // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 5. С. 114-121; Осокин Р.Б., Панфилов П.О. Правоохранительные органы: учеб. – М.: изд-во МГТУ имени Н. Э. Баумана, 2022; Осокин Р.Б. Нецелевое расходование бюджетных средств: соотношение уголовной и административной ответственности // Актуальные вопросы юридической науки и практики: сб. науч. тр. – Тамбов: ТГУ имени Г.Р. Державина, 2010. С. 149-155.

9. Решение Шарьинского районного суда Костромской области от 10 марта 2021 г. по делу № 2-28/2021. Шарьинский районный суд Костромской области // URL: https://sharinsky-kst.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=64979448&case_uid=aadc9cc0-df59-4650-b89e-916b97571609&delo_id=1540005 (дата обращения: 07.08.2023).

10. Осокин Р.Б., Феркалюк Ю.И. Уголовно-правовая охрана интересов службы в органах местного самоуправления от коррупционных преступлений, совершаемых муниципальными служащими. – Тамбов: Тамбовский филиал МосУ МВД России, 2010; Осокин Р.Б. Указ. ст. С. 149-155.

11. Деятельность правоохранительных органов Российской Федерации по противодействию коррупции / под общ. ред. А.В. Кудашкина. – М., 2011.

12. О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16.10.2009 (п. 15, 18) // Рос. газ. 2009. 25 нояб.

Информация об авторе:

About the author:

Ю.Г. Клещенко, доцент кафедры права,
кандидат экономических наук

I.G. Kleshchenko, associate professor of the legal
department, phd (economics)

Статья поступила в редакцию 22.05.2024

