

МЕТОДОЛОГИЧЕСКОЕ ЗНАЧЕНИЕ ПРИЗНАНИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА ОБЪЕКТОМ ДОЛЖНОСТНЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

В. Н. БОРКОВ*



Борков Виктор Николаевич,
доктор юридических наук,
доцент, профессор кафедры
уголовного права Омской
академии МВД России

Представление об объекте должностных преступлений как о государственной власти и интересах государственной службы не отражает реальной сферы общественных отношений, которым причиняется вред. Ограничение объекта интересами власти и службы оставляет за его пределами благополучие личности и общества, не в полной мере учитывает содержание механизма государства. Уголовно-правовой интерес состоит в охране не собственно власти, а деятельности государства по обеспечению правопорядка и справедливости, которая представляет собой осуществление всеми уполномоченными субъектами государственных функций. Эволюция функций государства обуславливает модификацию его управляющего воздействия. Это создает методологическую основу для модернизации уголовно-правового противодействия должностным преступлениям с учетом развития современного государства и осуществляемых им функций. Содержание норм,

предусматривающих ответственность за должностные преступления, должно предопределяться изменяющимися субъектами, сферами и методами государственного воздействия. Сформированная в середине прошлого века система норм, предусматривающих ответственность за совершение должностных преступлений, не соответствует изменившемуся характеру функционирования Российского государства. Переход от распределительной экономики к рынку обусловил развитие новых отношений государственных организаций с субъектами предпринимательской деятельности. Наряду с ранее доминировавшими методами убеждения и принуждения при осуществлении государственных функций получил распространение и активно используется метод договорного регулирования. Его реализация не обеспечена эффективной уголовно-правовой охраной, о чем свидетельствует ежегодное снижение количества лиц, осужденных за преступления коррупционной направленности, на фоне роста незаконных бюджетных трат и ущерба, причиняемого коррупционными преступлениями. Необходимы новые уголовно-правовые средства борьбы с коррупционными отношениями и привлечения к ответственности всех выгодоприобретателей от коррупции.

* Viktor N. Borkov — doctor of legal sciences, associate professor at the Department of Criminal Law, Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

E-mail: borkovv@mail.ru

© Борков В. Н., 2017

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: объект должностных преступлений, осуществление функций государства, государственная функция противодействия коррупции, коррупционные отношения, должностное лицо, злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий.

BORKOV V. N. METHODOLOGICAL MEANING OF RECOGNITION OF THE EXERCISE OF STATE FUNCTIONS AS AN OBJECT OF CRIMES IN PUBLIC OFFICE

The notion of an object of crimes in public office as state authority and civil service interests does not reflect the real scope of public relations which are prejudiced. Limiting the object by the interests of power and civil service does not cover an individual and social well-being and does not fully take into account the content of the state mechanism. Criminal legal interest constitutes not the protection of the power itself, but rather the protection of the state activity aimed at ensuring public order and justice and representing the exercise of the state functions by all authorized entities. Evolution of the state functions determines modification of its controlling action. This creates a methodological framework for modernization of the criminal law to counter crimes in public office taking into account the development of a modern state and its ongoing functions. The content of the norms stipulating the liability for the crimes in public office should be predetermined by changing actors, areas and methods of the state influence. Formed in the middle of the last century, a system of norms stipulating the liability for the crimes in public office does not correspond to the changed nature of functioning of the Russian state. The transition from a distribution economy to a market economy has led to the development of new relationships between governmental organizations and business entities. Along with the previously prevailing methods of persuasion and coercion, the method of contractual regulation has become widespread and is widely used in the exercise of the state functions. Its implementation is not ensured by the effective criminal and legal protection, as evidenced by the annual decrease in the number of persons convicted of corruption, against the background of the illegal budget spending and the damage caused by corruption crimes. New criminal and legal means of combating corruption relations and of bringing all beneficiaries of corruption to justice are necessary.

KEYWORDS: object of crimes in public office, exercise of functions of the state, state function of combating corruption, corruption relations, officer, abuse of power, excess of official powers.

Методология современной юриспруденции нуждается в развитии. Это объясняется сложностью и динамизмом объекта познания — государственно-правовой действительности. В процессе ее исследования и творческого преобразования неизбежны появление новых методов, а также совершенствование и адаптация существующих для решения научных проблем, имеющих важное политическое значение для развития страны. Точность и ценность результатов уголовно-правового исследования во многом зависят от того, насколько адекватно была отражена разносторонняя изменяющаяся социальная реальность. Сложнейшей научной и политической задачей является правильное определение направления реализации охранительного воздействия уголовного закона. Особенно важно установить сферы, методы, границы и меру уголовно-правового воздействия, если речь идет о деятельности государства, его отношениях с гражданами и организациями. Дело в том, что сама эта деятельность является предметом широкой дискуссии политиков, ученых и всего гражданского общества.

Исследование проблем содержания и пределов функционирования государства в идеологии, экономике, подходах к обеспечению национальной безопасности и методов правоохраны в современных условиях не теряет своей актуальности.

«В широком смысле слова, — указывал А. И. Марцев, — социальные условия жизни человека представляют собой определенный порядок функционирования, во-первых, человека как биологической единицы; во-вторых, различных общественных формирований; в-третьих, всевозможных институтов государства, интересы которого, как правило, совпадают с общественными интересами и интересами людей»¹. Достичь реального единства ориентации индивида и государства позволяет идеология. Государственническая идеология способствует полной реализации социальной природы государства, состоящей в обеспечении представительства интересов всех слоев населения и создании условий для всестороннего развития личности. Служение всему обществу придает легитимность нормативным предписаниям государства, деятельности власти. Назначение государства, его роль в жизни общества выражается в осуществляемых им функциях, поэтому обращение к ним имеет не только практическое, но и методологическое значение. Сущность государства воспринимается через деятельность органов власти и должностных лиц. «Теория государства для описания, объяснения и прогнозирования деятельной стороны государства использует понятие функции государства — характеристики именно того, что и как государство “делает”»². Поэтому и от преступлений должностных лиц нужно охранять не собственно власть и интересы службы, а осуществление государственных функций.

Большинство норм, предусматривающих ответственность за должностные преступления, находится в главе 30 УК РФ «Преступления против интересов государственной власти, государственной службы и службы в органах местного самоуправления». Если рассматривать государственную власть только как совокупность государственных органов, то объект должностных преступлений представляется неполным: вне поля зрения остаются законные интересы граждан и общества. В текстах норм прямо указывается на причинение им вреда в результате совершения должностных злоупотреблений (ст. 285 УК РФ), превышений (ст. 286 УК РФ), халатности (ст. 293 УК РФ). Важно учитывать, что власть представляют конкретные люди, так как «вне должностей государственной службы государственная власть реально не существует»³, а «лица, за которыми признается право распоряжаться в определенном отношении властью, называются органами государственной власти»⁴. Здесь возникает коллизия: должностные лица «посягают сами на себя».

¹ Марцев А. И. Общие вопросы учения о преступлении. Омск, 2000. С. 3.

² Венгеров А. Теория государства и права: учебник для вузов / А. Б. Венгеров. 5-е изд., стер. М., 2008. С. 169.

³ Ноздрачев А. Ф. Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы // Законодательство и экономика. 2005. № 12. С. 8.

⁴ Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. I: Введение и Общая часть. СПб., 1914. С. 37.

Следует признать, что объект преступлений, которые совершаются в публичной сфере, не лежит на поверхности. Подмена понятий, в результате чего власть становится «потерпевшей» от преступлений должностных лиц, может привести к фактической безответственности самой власти: «Всякая власть исходит от народа. И никогда уже к нему не возвращается» (Габриель Лауб)⁵. Сегодня вряд ли нужно соглашаться с тем, «что государственной власти не могут быть установлены никакие границы ее деятельности»⁶. О подзаконности власти убедительно свидетельствует ч. 2 ст. 15 Конституции РФ, в соответствии с которой органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Власть должна быть подконтрольна, подотчетна, и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ).

Власть исходит от народа и к нему должна быть обращена. Между тем перенос в содержании объекта акцента с власти на нарушаемые ее представителями интересы граждан и общества приведет к выхолащиванию методологических предпосылок формирования верного представления о механизме причинения вреда должностными преступлениями и необходимых мерах уголовно-правового воздействия. «Государственная власть, — отмечает О. Е. Кутафин, — не совпадает непосредственно с населением или народом и осуществляется особым, государственным аппаратом. Он представляет собой совокупность государственных учреждений, посредством которых реализуются функции государства»⁷.

«Объект охраны выступает и главным нормообразующим фактором, и важнейшим обстоятельством, предопределяющим применение этих норм»⁸. «От характеристики объекта, — пишет Ю. Е. Пудовочкин, — зависит то, каким образом он может быть нарушен...»⁹. При этом следует учитывать значительный потенциал подвижности общественных отношений, особенно публичных. Помимо соответствия избранных законодателем мер уголовно-правовой охраны им же сформулированному объекту не меньшее значение имеет адекватное определение того, что следует охранять. Представление об объекте должностных преступлений как «о жесткой логической структуре, в которой четко проработаны все ее внутренние взаимосвязи... годится скорее для относительно завершенной теории, излагаемой в учебниках, чем для реального хода научного познания»¹⁰. Верное определение нуждающихся в охране общественных отношений

⁵ Цит. по: Душенко К. В. Мысли, афоризмы, цитаты. Политика, журналистика, правосудие. М., 2008. С. 16.

⁶ Шершеневич Г. Ф. Общая теория права: в 4 т. М., 1910. Т. 1. С. 217.

⁷ Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М., 2008. С. 224.

⁸ Мальцев В. В. Учение об объекте преступления: монография: в 2 т. Т. 2: Объект преступления: роль в составе преступления, законодательстве и его реализации. Волгоград, 2010. С. 169.

⁹ Пудовочкин Ю. Е. Учение о составе преступления. М., 2009. С. 39.

¹⁰ Ушаков Е. В. Введение в философию и методологию науки: учебник. М., 2005. С. 232.

публичной сферы имеет идеологическое значение. Именно в функционировании государства находят концентрированное выражение интересы различных социальных классов, групп, обществ, оценивается отношение людей к действительности.

В социологическом представлении о функциях государства отражается связь между деятельностью социального института, его предназначением и интересами общества или отдельных его представителей. Функциональная характеристика государства — одна из самых емких по содержанию. Любой аспект теории и практики управленческих отношений, реализации власти связан с вопросом о функциях государства. Через функции и при помощи функций в многогранной деятельности государства конкретизируется и реализуется его сущность: «Существенным признаком функций является их связь с деятельностью государства»¹¹. Уголовно-правовой интерес состоит в обеспечении нормальных отношений между людьми и деятельной заботы государства в лице его представителей о гражданах, т. е. эффективной реализации государством своих функций.

Развитие государства и осуществляемых им функций порождает противоречие между новыми сферами, формами, методами государственного воздействия и средствами его уголовно-правовой охраны. Уголовный закон должен соответствовать складывающимся общественным отношениям. «Изменить уголовное законодательство методом проб и ошибок, — пишет Л. М. Прокументов, — опираясь исключительно на “здравый смысл”, т. е. на обыденное сознание, практически невозможно. Не следует игнорировать наличие диалектической связи права и реальной жизни, где последняя является основным источником права»¹². Такой подход следует распространять как на УК РФ в целом, так и на отдельные его институты. Например, при формировании системы норм о преступлениях против личности кроме измерения степени общественной опасности и распространенности подвергаемых криминализации деяний нужно принимать во внимание достижения государства в признании и законодательном закреплении различных прав человека.

Признание осуществления государственных функций объектом должностных преступлений обязывает при определении мер уголовно-правового воздействия не только учитывать модификацию деятельности государства, но и прогнозировать перспективы ее развития. Функции государства в своем практическом осуществлении тесно связаны с общественными отношениями, на которые воздействует государство. Объекты такого воздействия подвержены динамичным изменениям. Исторически изменчиво и содержание деятельности государства. Уголовное право, пишет М. В. Бавсун, всегда находилось под воздействием многих факторов государственного устройства. В зависимости от ситуации в стране, множества социальных, экономических и ряда других причин менялось и само право.

¹¹ Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства. М., 1970. С. 6.

¹² Прокументов Л. М. Обусловленность криминализации и декриминализации деяний // Вестник Новосибирского государственного университета. Сер. Право. 2012. Т. 8. Вып. 2. С. 138.

Оно всегда выступало своеобразным зеркалом общественной жизни, выражением ее потребностей и отражало те интересы, которые происходят в ней¹³. Утверждение М. В. Бавсуна следует рассматривать не только как констатацию складывающейся ситуации, но и как верное представление о методологических основаниях развития уголовно-правовой науки.

Перечень норм, предусматривающих ответственность за должностные преступления, в отечественном уголовном законодательстве сформировался более пятидесяти лет назад. На смену государственного строя законодатель ответил выделением двух объектов: интересов государственной и коммерческой службы, а также дифференциацией ответственности должностных лиц и руководителей коммерческих организаций. Между тем учета только вида организации в зависимости от ее принадлежности к власти, как показывает социальная практика, недостаточно, ведь изменилось само содержание государственного управления: на смену фактическому огосударствлению всех сторон жизни общества, повсеместному презюмированию публичного интереса пришли рынок и извлечение прибыли в качестве основной цели. Если раньше в сфере государственного управления должностные лица взаимодействовали с должностными лицами, то сегодня в общественные отношения по осуществлению функций государства вступают чиновники, руководители государственных предприятий и компаний, находящихся в собственности государства, и частные предприниматели. Действующий уголовный закон, дифференцируя их ответственность, не учитывает опасности коррупционного взаимодействия перечисленных субъектов, не рассматривает в качестве преступления извлечение предпринимателями безусловно незаконной имущественной выгоды из заведомо грабительских для государства сделок.

Функциональный подход к определению объекта должностных преступлений предполагает учет их социального взаимодействия с другими субъектами общественных отношений. Часто такие отношения принимают характер коррупционных. В сложившихся политических и экономических условиях осуществление государственных функций невозможно без участия предпринимателей. «Во многих случаях коррупция проистекает из сущности сложившегося в России бизнеса, из коррупционных отношений власти и бизнеса»¹⁴. Объектом любого преступления признаются общественные отношения. В качестве комплекса правоотношений следует рассматривать и реализацию государственных функций. Одним из элементов концепции уголовно-правовой охраны осуществления функций государства является признание пробельности уголовного закона в части криминализации поведения участников коррупционных отношений. Наиболее опасные коррупционные преступления совершаются в соучастии. Невозможно похитить миллиарды бюджетных рублей без осознанного участия руководителей коммерческих организаций, задача которых, как

¹³ Бавсун М. В. Методологические основы уголовно-правового воздействия. М., 2012. С. 174.

¹⁴ Хабибулин А. Г. Коррупция как угроза национальной безопасности: методология, проблемы и пути их решения // Журнал российского права. 2007. № 2. С. 23.

правило, состоит в обеспечении механизма их изъятия, создании видимости обоснованности и законности расходования государственных средств. Должностные лица и предприниматели выступают субъектами преступлений, совершение которых облегчает включенность исполнителей в оборот властного, административного и экономического ресурсов. Достаточно широкий круг участников исследуемых общественных отношений побуждает к пересмотру устоявшихся представлений о возможных субъектах посягательств на публичную сферу.

Ряд авторов выводят потенциального субъекта преступления за рамки охраняемых общественных отношений. С их точки зрения, «объект противостоит лицу, совершающему преступление (субъекту), на него, т. е. вовне по отношению к собственной персоне, виновный направляет свои противоправные усилия»¹⁵. В. В. Мальцев пишет: «Хотя общественные отношения как раз и охраняются государством от посягательств на них лиц, способных быть субъектами преступлений, последние в силу этого субъектами таких отношений не становятся»¹⁶. Особенностью субъектов, посягающих на осуществление функций государства, является их включенность в соответствующие общественные отношения. Они их разрушают изнутри, используя при этом свои особые возможности. Призванные обеспечить права и законные интересы государства и граждан в экономике, социальном обеспечении, образовании, здравоохранении и других сферах, должностные лица совершают преступления, тем самым грубо нарушая свои обязанности.

Обеспечение режима законности и благоденствие общества не могут быть достигнуты без осуществления правового воздействия, обращенного к механизму самого государства. Такое воздействие происходит посредством реализации важнейшей для государства государственной функции противодействия коррупции. В исследуемом аспекте требует комментария тезис С. А. Комарова о том, что «функции не могут реализовываться внутри самой государственной организации: они реализуются в воздействии на общественные отношения»¹⁷. Действительно, не являются коррупцией, а следовательно, не попадают в сферу осуществления соответствующей функции нарушения служащими правил внутреннего распорядка, опоздание на службу, отсутствие на рабочем месте в течение определенного промежутка времени и даже хищение предметов, предназначенных для исполнения служебных обязанностей. Острые реализации функции противодействия коррупции направлено на отношения, в которые вступают должностные лица с другими субъектами в различных сферах. Реализуют данную функцию не только сотрудники правоохранительных органов. В кадровых службах всех органов власти и других государственных и муни-

¹⁵ Уголовное право Российской Федерации. Общая часть: учебник / под ред. Л. В. Иногамовой-Хегай, А. И. Рарога, А. И. Чучаева. М., 2008. С. 45.

¹⁶ Мальцев В. В. Учение об объекте преступления: монография: в 2 т. Волгоград, 2010. Т. 1. Объект преступления: концептуальные проблемы. С. 152.

¹⁷ Абдулаев М. И., Комаров С. А. Проблемы теории государства и права: учебник. СПб., 2003. С. 94.

ципальных организаций созданы подразделения, ответственные за исполнение федерального и ведомственного антикоррупционного законодательства. Чиновники обязаны отчитываться о доходах и расходах, уведомлять руководство о возникшем конфликте интересов, не иметь имущества за границей и т. д. Таким образом, реализация функция противодействия коррупции имеет предметно-политический и социальный характер, в нее включены все органы власти и организации, решающие публичные задачи, она осуществляется внутри и вне государства путем выполнения обязательств, взятых из международных договоров и конвенций.

Государственная функция противодействия коррупции обладает собственным объектом, содержанием, способами, структурой и обеспечением. Функция противодействия коррупции, как и любая другая функция государства, реализуется практически во всех сферах его деятельности. Об опасности коррупции и одновременно предпринимаемых государством усилиях по ее подавлению свидетельствует ежегодный рост ущерба, причиненного коррупционными преступлениями. Так, в 2015 г. его размер составил более 43 млрд рублей, в 2014 г. — немногим свыше 39 млрд рублей, в первом полугодии 2016 г. — почти 28,5 млрд рублей¹⁸. Счетной палатой Российской Федерации в 2015 г. было выявлено 3445 нарушений при расходовании бюджетных средств, или на 33 % больше, чем в 2014 г.¹⁹

Сформированная в середине прошлого века система норм, предусматривающих ответственность за совершение должностных преступлений, не соответствует изменившемуся характеру функционирования Российского государства. Переход от распределительной экономики к рынку обусловил развитие новых отношений государственных организаций с субъектами предпринимательской деятельности. Наряду с ранее доминировавшими методами убеждения и принуждения при осуществлении государственных функций получил распространение и активно используется метод договорного регулирования. Его реализация не обеспечена эффективной уголовно-правовой охраной, о чем свидетельствует ежегодное снижение количества лиц, осужденных за преступления коррупционной направленности, на фоне роста незаконных бюджетных трат и ущерба, причиняемого коррупционными преступлениями. Необходимы новые уголовно-правовые средства борьбы с коррупционными отношениями и привлечения к ответственности выгодоприобретателей от коррупции.

Решающую роль в осуществлении государственной функции противодействия коррупции играет уголовно-правовое воздействие. С учетом функционального подхода коррупционное преступление — это общественно опасное деяние участника коррупционных отношений, складывающихся между должностными и иными лицами в целях извлечения

¹⁸ Начальник управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генпрокуратуры Александр Русецкий — об ущербе, который наносят коррупционеры // Известия. 2016. 26 июля.

¹⁹ Доклад Председателя Счетной палаты РФ Татьяны Голиковой в Совете Федерации РФ с отчетом о работе контрольного органа в 2015 году. URL: <http://www.ach.gov.ru/structure/golikova-tatyana-alekseevna/speeches/26831/> (дата обращения: 30.07.2016).

незаконной имущественной и иной выгоды в результате использования должностными лицами своих полномочий или положения вопреки интересам личности, общества и государства. К признакам коррупционного преступления наряду с обязательным участием в нем специального субъекта — должностного лица, использующего свои полномочия или положение, и корыстной направленностью его действий следует отнести необходимое соучастие. Для повышения эффективности уголовно-правового предупреждения коррупции необходимо пресекать объединение должностных лиц и бизнесменов в целях совершения коррупционных преступлений; подвергнуть криминализации действия выгодоприобретателей от должностных преступлений; предупреждать организованные формы коррупции, развитие которых делает причинение вреда функционированию государства согласованным и системным. В УК РФ должна быть предусмотрена ответственность не только за получение и дачу взятки, посредничество во взяточничестве, незаконное участие в предпринимательской деятельности, но и за коррупционную сделку, организацию, руководство и участие в коррупционной организации, коррупционное обогащение.

Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. Я. Чайка 27 апреля 2016 г. в докладе на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации привел яркий пример коррупционных отношений в оборонно-промышленном комплексе: «Подведомственное Спецстрою предприятие “Спецстройинжиниринг” выбрано единственным поставщиком строительных работ для Минобороны. Однако собственной базы не имеет, занимается лишь отбором субподрядчиков, получая за это сотни миллионов рублей от выданных государством авансов. Получив в 2015 г. из бюджета на строительство аэродрома “Энгельс” в Саратовской области, 7,7 млрд руб., руководство данного предприятия через цепочку структур передало выполнение строительства другой организации. При этом 500 млн руб. осели у посредников, которые за эти деньги, как говорится, и “гвоздя не вбили”»²⁰.

Заслуживают внимания подходы советского законодателя к уголовно-правовой защите реализации организационно-хозяйственной функции и функции охраны социалистической собственности от воров и расхитителей. Данная деятельность осуществлялась в переходный к социализму период и сочеталась с реализацией функции подавления сопротивления эксплуататорских классов. Видимо, поэтому в уголовном законодательстве большое значение придавалось контролю над предпринимателями, которые вступают в экономические отношения с государством. Статья 129 УК РСФСР 1922 г. предусматривала ответственность за «расточение арендатором предоставленного ему по договору государственного достояния в виде средств производства». Предприниматели несли ответственность за неисполнение обязательств по договору, заклю-

²⁰ Чайка Ю. Я. Доклад на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 27 апреля 2016 г. URL: http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/1078222/ (дата обращения: 17.07.2016).

ченному с государственным предприятием или учреждением, если доказан злонамеренный характер неисполнения договора или иные заведомо недобросовестные по отношению к государству действия (ст. 130 УК РСФСР 1922 г.). Нормы, предусматривающие ответственность за неисполнение договорных обязанностей перед государством и расхищение государственного имущества путем заключения заведомо невыгодных сделок, были и в УК РСФСР 1926 г. Примечательно, что ст. 132 УК РСФСР 1926 г. существенно повышала ответственность за совершение описанных выше деяний «в боевой обстановке или связанных с поставками предметов снабжения Красной армии и флота и могущих отразиться на их боеспособности». Наказание за совершение такого преступления при отягчающих обстоятельствах предусматривалось «вплоть до расстрела».

Коррупционная сделка посягает на осуществление государственных функций методом договорного регулирования. Объективная сторона данного преступления выражается в использовании должностными лицами и иными субъектами административно-хозяйственных полномочий при заключении договора, причиняющего крупный ущерб государству или государственной организации. Состав коррупционной сделки предполагает необходимое соучастие и создает основание для привлечения к уголовной ответственности не только должностного лица, злоупотребляющего своими полномочиями, но и его контрагента. Субъекты коррупционной сделки осознают ее ущербность для нормального функционирования государства, поэтому мотив совершения преступления для квалификации не должен иметь значения.

Коррупционные отношения вытесняют нормальное социальное взаимодействие при осуществлении государственных функций и являются базой для наиболее опасных должностных преступлений. При этом инициаторы и реальные выгодоприобретатели от коррупционных отношений в конкретных посягательствах могут не участвовать. Необходимо установить уголовную ответственность за создание коррупционной организации в целях извлечения ее членами незаконной имущественной выгоды путем использования входящими в состав организации должностными лицами своих полномочий или положения, а равно за руководство такой организацией. Во второй части предлагаемой статьи следует предусмотреть ответственность за участие в коррупционной организации или совершаемых ею преступлениях, а в третьей — за использование должностным лицом своих полномочий, положения или авторитета занимаемой должности в интересах коррупционной организации.

При формулировании нормы о незаконном обогащении следует учитывать, что запреты, обусловленные специфическим статусом лица, не могут рассматриваться как неправомерное ограничение конституционных прав. Следует согласиться с В. Н. Бурлаковым, который, исследуя вопросы криминологической обоснованности уголовной ответственности за данное деяние ее процессуальной и криминалистической обеспеченности, видит механизм реализации такой ответственности в обращении к конкретизирующему обязанности должностных лиц специальному Федеральному закону

от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»²¹. Существенными признаками состава незаконного обогащения могли бы выступить деяние в форме невыполнения должностным лицом юридической обязанности предоставления сведений о доходах или расходах и обстановка, в которой оно совершается, состоящая в превышении активов должностного лица над законными в размере, превышающем общий доход такого лица и его супруги (супруга) по основному месту их службы (работы), за три года подряд²². Подобную норму допустимо рассматривать как вынужденную реакцию государства на повышенную латентность и опасность корыстных должностных преступлений. Важно понимать, что оборотной стороной описываемых в данном составе «благоприятных» для чиновника последствий является причинение им вреда публичному интересу. При этом величина суммы незаконно нажитых коррупционером материальных благ прямо пропорциональна ущербу интересам личности, общества и государства.

Развитие в современном обществе процессов передачи отдельных государственных функций аккредитованным негосударственным организациям и экспертам привело к тому, что в уголовном законе оказались учтены не все направления осуществления современным государством своих функций. Хотя важный шаг для исправления такого положения законодателем уже сделан: это Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 265-ФЗ, который внес изменения в п. 1 примечания к ст. 285 УК РФ и расширил перечень организаций, сотрудники которых могут быть признаны субъектами должностных преступлений. Теперь таковыми являются не только лица, осуществляющие управленческие функции в органах власти, государственных и муниципальных учреждениях, но и обладающие соответствующими полномочиями сотрудники государственных компаний, государственных и муниципальных унитарных предприятий, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых принадлежит Российской Федерации. Данное законодательное решение следует признать обоснованным, так как деятельность перечисленных организаций и их работников направлена на осуществление экономической функции государства. Наряду с указанными в УК РФ должностными лицами государственные функции фактически осуществляют:

- нотариусы частной практики, совершающие предусмотренные законодательными актами нотариальные действия, выполняющие функцию защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц;

²¹ Бурлаков В. Н. Криминализация незаконного обогащения: теоретическая модель состава преступления // Криминологический журнал. 2015. № 1. С. 14–15.

²² См. подробнее: Борков В. Н. 1) Криминализация коррупционного обогащения как логическое продолжение контроля над доходами и расходами должностных лиц // Вопросы управления. 2014. № 2. С. 6–8; 2) Уголовно-правовое противодействие коррупции: монография. Омск, 2014. С. 143–164.

- преподаватели негосударственных образовательных организаций, имеющих государственную аккредитацию, уполномоченных выдавать документ об образовании и осуществляющих образовательную функцию государства;
- эксперты, аккредитованные на выполнение отдельных государственных функций (выдача заключений о соответствии закону деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в области защиты прав потребителей, охраны труда, соблюдения санитарных требований; технический осмотр транспортных средств; проведение исследований, испытаний, токсикологических, гигиенических и иных видов оценок, антикоррупционной экспертизы и т. д.). Государственная аккредитация физических и юридических лиц правомочным на то органом является официальным правовым основанием для исполнения государственных функций в области аккредитации.

Под осуществлением субъектами должностных преступлений организационно-распорядительных функций в настоящее время понимаются два разных вида деятельности: первый — руководство подчиненными, второй — принятие решений, влекущих юридические последствия для лиц, которые обратились за государственными услугами. Последние полномочия фактически являются регистрационно-экспертными и осуществляются в целях обеспечения баланса интересов таких лиц с интересами других граждан, общества и государства. Наряду с должностными лицами государственных органов и учреждений регистрационно-экспертные полномочия имеют сотрудники негосударственных организаций, привлекаемых федеральными органами исполнительной власти для осуществления отдельных государственных функций.

Государство осуществляет свои функции в особых формах и специфическими методами. Обращение к этим формам и методам позволяет составить правильное представление о механизме общественно опасных посягательств, совершаемых должностными лицами при выполнении государственных функций, определить основные направления совершенствования составов должностных преступлений и их квалификации. В литературе различают правовые и организационные (неправовые) формы реализации функций государства. Правовые формы своим содержанием охватывают весь механизм правового регулирования государства. К организационным относят техническую, профессиональную, чисто фактическую и иные виды деятельности, которые сами по себе правоотношений не изменяют, но часто создают предпосылки для принятия управленческих решений.

Деятельность должностных лиц, направленная на осуществление государственных функций, должна осуществляться в правовых формах. Однако не любые действия государственных служащих и т. д., пишет А. В. Бриллиантов, имеют юридическое значение и влекут за собой правовые последствия. В связи с этим возникает необходимость разграничения юридически

значимых и юридически незначимых действий²³. Юридически значимой является деятельность должностных лиц, направленная на реализацию государственных функций, представляющая собой принятие решений, которые влекут юридические последствия для других, изменяют правоотношения. Вместе с тем предпосылки для управленческих решений могут создаваться в ходе оперативно-технической и профессиональной деятельности, которая не предполагает принятия управленческих решений, а представляет собой, как правило, физические действия должностного лица. Например, надлежаще оформленное решение следователя о задержании подозреваемого — это принятие решения, которое изменяет процессуальный статус лица, при реализации функции уголовного преследования, а допрос подозреваемого или обвиняемого — процессуальные действия. В деятельности должностных лиц действия, влекущие юридические последствия, и связанное с ними соблюдение необходимых процедур, техническое, чисто фактическое поведение тесно взаимосвязаны.

Различие между осуществлением государственных функций, которое изменяет правоотношения, и другими связанными с ним действиями должностных лиц имеет важное значение для правильного решения общих вопросов уголовно-правовой охраны деятельности государства. Оно позволяет увидеть отличия между общими нормами, предусматривающими ответственность за должностные преступления. Реализацию государственных функций, связанную с принятием властных, организационно-распорядительных и административно-хозяйственных управленческих решений, нужно охранять от злоупотребления должностным лицом своими полномочиями (ст. 285 УК РФ). В случае когда общественно опасное поведение должностного лица выражается в действиях, на которые оно уполномочено не было, констатируется превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ). Превышение всегда только связано с выполняемыми должностным лицом полномочиями. Посягательство, предусмотренное ст. 286 УК РФ и выражающееся в совершении действий, которые относятся к полномочиям другого должностного лица или коллегиального органа, также становится возможным и значительно облегчается благодаря наличию у виновного должностных полномочий и вытекающего из них положения.

Ряд преступлений, которые представляют собой частные виды злоупотребления должностными полномочиями и предусмотрены в специальных нормах, также совершаются субъектами в форме, которая влечет юридические последствия для других. В качестве примеров можно привести нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285¹ УК РФ), незаконное задержание, заключение под стражу или содержание под стражей (ст. 301 УК РФ), вынесение заведомо неправосудных приговора, судебного решения или иного судебного акта (ст. 305 УК РФ). В перечисленных случаях принимаемые виновными незаконные административно-хозяй-

²³ Бриллиантов А. В. Юридически значимые действия и юридические последствия как признак должностного лица // Рос. следователь. 2010. № 9. С. 8.

ственные и властные решения создают юридические последствия, общественно опасным образом изменяют правоотношения в сфере бюджетных отношений и судопроизводства.

Обстановку преступлений, предусмотренных ст. 286 УК РФ, характеризуют только наличие должностных полномочий и связанность очевидного и общественно опасного выхода за их пределы со сферой осуществляемых функций. Об этом ярко свидетельствуют специальные виды превышения должностных полномочий: нарушение неприкосновенности жилища лицом с использованием своего служебного положения (ч. 3 ст. 139 УК РФ); воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации или участию в них должностным лицом с применением насилия или с угрозой его применения (ст. 149 УК РФ); принуждение к даче показаний (ст. 302 УК РФ). Совершая перечисленные преступления, виновные управленческих решений не принимают. Объективная сторона данных посягательств развивается в ходе деятельности, направленной на осуществление функций государства, или связана с ней.

Теория соответствия средств уголовно-правового предупреждения должностных преступлений содержанию, формам и методам осуществления функций государства в конкретных исторических условиях позволяет определить основные направления совершенствования уголовного закона. Используемый в интересах развития уголовно-правой науки функциональный подход к объяснению государственно-правовых явлений способствует выявлению новых свойств, нуждающихся в охране общественных отношений, уточнению участников социального взаимодействия, определению характера угроз и механизмов общественно опасного поведения.

При совершенствовании уголовно-правового противодействия должностным преступлениям методологическое значение имеет обращение не собственно к государственному аппарату, его интересам и структуре, а к осуществляемому им воздействию на различные сферы жизни людей. Задача состоит, во-первых, в выявлении новых форм и методов государственного воздействия, осуществляющих его субъектов и других участников публичных отношений; во-вторых, в определении меры причиняемого им вреда (суммах незаконно израсходованных бюджетных средств, нарушенных правах и законных интересах граждан); в-третьих, в исследовании эффективности и полноты уголовно-правовой охраны реализации государственных функций от преступлений должностных лиц.

Подводя краткие итоги, отметим, что определение объекта должностных преступлений как общественных отношений в сфере осуществления государственных функций создает методологические предпосылки развития концепции совершенствования уголовного закона в соответствии с изменяющейся функциональной характеристикой государства. Заявленная концепция является основанием для следующих утверждений:

- функциональный подход позволяет учитывать модификацию основных направлений деятельности государства при разработке мер их уголовно-правовой охраны;

- содержание уголовно-правовых запретов на совершение должностных преступлений должно соответствовать формам и методам реализации функций государства;
- должностными лицами следует признавать тех, кто осуществляет государственные функции;
- государственное воздействие направлено не только на внешние, относительно самого себя, сферы общественных отношений, но и обращено к механизму государства, поэтому специальной уголовно-правовой охраной должно быть обеспечено осуществление государственной функции противодействия коррупции;
- в уголовном законе должно быть учтено, что реализация функций государства включает в себя не только отдельные поведенческие акты должностных лиц, но и их отношения с другими физическими и юридическими лицами, которые могут приобретать характер коррупционных.

Таким образом, должностные преступления посягают на осуществление государственных функций. При совершенствовании уголовного закона следует учитывать развитие государства и модификацию его деятельности. Содержание норм, предусматривающих ответственность за должностные преступления, должно определяться изменяющимися субъектами, сферами и методами государственного воздействия.

Литература

- Абдулаев М. И., Комаров С. А.* Проблемы теории государства и права: учебник. СПб.: Питер, 2003. 576 с.
- Бавсун М. В.* Методологические основы уголовно-правового воздействия. М.: Юрлитинформ, 2012. 200 с.
- Борков В. Н.* Криминализация коррупционного обогащения как логическое продолжение контроля над доходами и расходами должностных лиц // Вопросы управления. 2014. № 2. С. 6–8.
- Борков В. Н.* Уголовно-правовое противодействие коррупции: монография. Омск: Омская академия МВД России, 2014. 172 с.
- Бриллиантов А. В.* Юридически значимые действия и юридические последствия как признак должностного лица // Рос. следователь. 2010. № 9. С. 6–10.
- Бурлаков В. Н.* Криминализация незаконного обогащения: теоретическая модель состава преступления // Криминологический журнал. 2015. № 1. С. 14–15, 12–19.
- Венгеров А.* Теория государства и права: учебник для вузов. 5-е изд., стер. М.: Омега-Л, 2008. 608 с.
- Душенко К. В.* Мысли, афоризмы, цитаты. Политика, журналистика, правосудие. М.: Эксмо, 2008. 784 с.
- Коркунов Н. М.* Русское государственное право. Т. I: Введение и Общая часть. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1914. 633 с.
- Кутафин О. Е.* Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. 544 с.
- Мальцев В. В.* Учение об объекте преступления: монография: в 2 т. Т. 2: Объект преступления: роль в составе преступления, законодательстве и его реализации. Волгоград: Волгоградская академия МВД России, 2010. 264 с.

Мальцев В. В. Учение об объекте преступления: монография: в 2 т. Т. 1. Объект преступления: концептуальные проблемы. Волгоград: Волгоградская академия МВД России, 2010. 264 с.

Марцев А. И. Общие вопросы учения о преступлении. Омск: Омский юридический институт МВД России, 2000. 136 с.

Ноздрачев А. Ф. Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы // Законодательство и экономика. 2005. № 12. С. 22–29.

Прокументов Л. М. Обусловленность криминализации и декриминализации деяний // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Право. 2012. Т. 8. Вып. 2. С. 138–141.

Пудовочкин Ю. Е. Учение о составе преступления. М.: Юрлитинформ, 2009. 248 с.

Уголовное право Российской Федерации. Общая часть: учебник / под ред. Л. В. Иногамовой-Хегай, А. И. Рарога, А. И. Чучаева. М.: Контракт, Инфра-М, 2008. 524 с.

Ушаков Е. В. Введение в философию и методологию науки: учебник. М.: Экзамен, 2005. 526 с.

Хабибуллин А. Г. Коррупция как угроза национальной безопасности: методология, проблемы и пути их решения // Журнал российского права. 2007. № 2. С. 45–49.

Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства. М.: Юрид. лит., 1970. С. 6. 215 с.

Шершеневич Г. Ф. Общая теория права: в 4 т. М.: изд. Бр. Башмаковых, 1910. Т. 1. С. 217. 788 с.

References

Abdulaev M. I., Komarov S. A. *Problemy teorii gosudarstva i prava: uchebnik [Problems of the theory of state and law: a textbook]*. St. Petersburg, Piter Publ., 2003. 576 p. (In Russian)

Bavsun M. V. *Metodologicheskie osnovy ugolovno-pravovogo voz-deistviia [Methodological foundations of criminal law influence]*. Moscow, YurLitinform Publ., 2012. 200 p. (In Russian)

Borkov V. N. Kriminalizatsiia korruptsiionnogo obogashcheniia kak logicheskoe prodolzhenie kontroli nad dokhodami i raskhodami dolzhnostnykh lits [Criminalization of Corruption Enrichment as a Logical Continuation of Control over Incomes and Expenses of Officials]. *Voprosy upravleniia [Issues of Management]*, 2014, no. 2, pp. 6–8. (In Russian)

Borkov V. N. *Ugolovno-pravovoe protivodeistvie korruptsii: monografiia [Criminal-legal opposition to corruption: monograph]*. Omsk, Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2014. 172 p. (In Russian)

Brilliantov A. V. Iuridicheski znachimye deistviia i iuridicheskie posledstviia kak priznak dolzhnostnogo litsa [Legally significant actions and legal consequences as a sign of an official]. *Ros. sledovatel' [Ros. Investigator]*, 2010, no. 9, pp. 6–10. (In Russian)

Burlakov V. N. *Kriminalizatsiia nezakonnogo obogashcheniia: teore-ticheskaia model' sostava prestupleniia [Criminalization of illegal enrichment: a theoretical model of corpus delicti]*. *Kriminologicheskii zhurnal [Criminological journal]*, 2015, no. 1, pp. 14–15, 12–19. (In Russian)

Chernogolovkin N. V. *Teoriia funktsii sotsialisticheskogo gosudarstva [Theory of functions of a socialist state]*. Moscow, Jurid. Lit. Publ., 1970. 215 p. (In Russian)

Dushenko K. V. *Mysli, aforizmy, tsitaty. Politika, zhurnalisti-ka, pravosudie* [Thoughts, aphorisms, quotes. Politics, journalism, justice]. Moscow, Eksmo Publ., 2008. 784 p. (In Russian)

Khabibulin A. G. *Korruptsiia kak ugroza natsional'noi bezopasno-sti: metodologiya, problemy i puti ikh resheniia* [Corruption as a threat to national security: methodology, problems and ways to solve them]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2007, no. 2, pp. 45–49. (In Russian)

Korkunov N. M. *Russkoe gosudarstvennoe pravo*. T. I: *Vvedenie i Obshchaia chast'* [Russian State Law. Vol. I: Introduction and General]. St. Petersburg, A type. M. M. Stasyulevich, 1914. 633 p. (In Russian)

Kutafin O. E. *Rossiiskii konstitutsionalizm* [Russian Constitutionalism]. Moscow, Norma Publ., 2008. 544 p. (In Russian)

Maltsev V. V. *Uchenie ob ob"ekte prestupleniia: monografiia: v 2 t. T. 2: Ob"ekt prestupleniia: rol' v sostave prestupleniia, zakonoda-tel'stve i ego realizatsii* [The doctrine of the object of the crime: monograph: in 2 vol. T. 2: The object of the crime: the role in the crime, legislation and its implementation]. Volgograd, Volgograd Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2010. 264 p. (In Russian)

Maltsev V. V. *Uchenie ob ob"ekte prestupleniia: monografiia: v 2 t. T. 1. Ob"ekt prestupleniia: kontseptual'nye problemy* [The doctrine of the object of the crime: monograph: in 2 vols T. 1. The object of the crime: conceptual problems]. Volgograd, Volgograd Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2010. 264 p. (In Russian)

Martsev A. I. *Obshchie voprosy ucheniia o prestuplenii* [General questions of the doctrine of crime]. Omsk, Omsk Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2000. 136 p. (In Russian)

Nozdrachev A. F. *Preobrazovaniia v sisteme gosudarstvennoi sluzhby v kontekste administrativnoi reformy* [Transformations in the Civil Service in the Context of Administrative Reform]. *Zakonodatel'stvo i ekonomika* [Legislation and Economics], 2005, no. 12, pp. 22–29. (In Russian)

Prozumov L. *Obuslovennost' kriminalizatsii i dekri-minalizatsii deianii* [Conditionality of Criminalization and Decriminalization of Acts]. *Bulletin of Novosibirsk State University. Series: Right*, 2012, vol. 8, issues 2, pp. 138–141. (In Russian)

Pudovochkin Yu. E. *Uchenie o sostave prestupleniia* [Teaching on the composition of the crime]. Moscow, Yurlitinform Publ., 2009. 248 p. (In Russian)

Shershenevich G. F. *Obshchaia teoriia prava: v 4 t.* [General theory of law: in 4 vol.]. Moscow, Ed. Br. Bashmakov, 1910, vol. 1. 788 p. (In Russian)

Ugolovnoe pravo Rossiiskoi Federatsii. Obshchaia chast': *uchebnik* [Criminal law of the Russian Federation. General part: textbook]. Eds. L. V. Inogamova-Hegai, A. I. Raroga, A. I. Chuchaeva. Moscow, Contract, Infra-M Publ., 2008. 524 p. (In Russian)

Ushakov E. V. *Vvedenie v filosofiiu i metodologiiu nauki: uchebnik* [Introduction to the philosophy and methodology of science: a textbook]. Moscow, Exam Publ., 2005. 526 p. (In Russian)

Vengerov A. *Teoriia gosudarstva i prava: uchebnik dlia vuzov* [The theory of state and law: a textbook for universities]. 5 th ed., Sr. Moscow, Omega-L Publ., 2008. 608 p. (In Russian)