

Научная статья
УДК 343.353(470)

**ПРЕВЫШЕНИЕ ДОЛЖНОСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ:
ПРОБЛЕМЫ ТОЛКОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННО ОПАСНОГО ДЕЯНИЯ**

Сергей Владимирович Ермаков¹, Ольга Владимировна Ермакова²

¹ Алтайский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы,
Барнаул, Россия, ermaksv_alt22@mail.ru

² Барнаульский юридический институт МВД России,
Барнаул, Россия, ermakova_alt@mail.ru

Аннотация. В представленной статье авторами анализируется общественно опасное деяние в составе превышения должностных полномочий. Основное внимание уделяется понятию «явность» выхода за пределы предоставленных полномочий. Авторами рассматриваются формы превышения и приводится критика восприятия данного состава в качестве общей нормы. В работе предлагается применение правил совокупности превышения должностными полномочиями с иными составами преступлений только в случае совершения самостоятельных действий. В обосновании представленных выводов авторами приводятся примеры судебной практики.

Ключевые слова: превышение должностных полномочий, должностные преступления, проблемы квалификации преступлений главы 30 УК РФ.

Для цитирования: Ермаков С. В., Ермакова О. В. Превышение должностных полномочий: проблемы толкования общественно опасного деяния // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2022. № 2 (96). С. 68–73.

Original article

**ABUSE OF OFFICIAL AUTHORITY:
PROBLEMS OF INTERPRETATION OF A SOCIALLY DANGEROUS ACT**

Sergey V. Ermakov¹, Olga V. Ermakova²

¹ Altai Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration,
Barnaul, Russia, ermaksv_alt22@mail.ru

² Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia,
Barnaul, Russia, ermakova_alt@mail.ru

Abstract. In the presented article, the author analyzes a socially dangerous act as part of abuse of office. The main attention is paid to the concept of «explicitness» of going beyond the limits of the granted powers. The author examines the forms of excess, and provides criticism of considering this composition as a general rule. The author proposes the application of the rules of the aggregate excess of official powers with other elements of crimes only in the case of committing independent actions. In support of the presented conclusions, the author provides examples of judicial practice.

Keywords: abuse of office, malfeasance, problems of qualifying crimes in Chapter 30 of the Criminal Code of the Russian Federation.

For citation: Ermakov S. V., Ermakova O. V. Abuse of official authority: problems of interpretation of a socially dangerous act // Bulletin of the Ufa Law Institute of MIA of Russia. 2022. No. 2 (96). P. 68–73.

В составе превышения должностных полномочий деяние определено как действие, которое явно выходит за пределы полномочий. Подобная формулировка основывается на лексическом значении понятия «превышение», означающем «оказаться больше чего-либо по размеру, количеству, возможностям, сделать что-либо больше обычного, нормального, либо выйти за пределы своих прав, полномочий» [1].

В пункте 19 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» № 19 от 16 октября 2009 г. [2] (далее – постановление № 19) к превышению относятся такие случаи, когда должностное лицо совершает действия, которые: выступают полномочиями другого должностного лица (вышестоящего или равного по статусу); могут быть совершены только при наличии особых обстоятельств, указанных в законе или подзаконном акте (например, применение оружия в отношении несовершеннолетнего, если его действия не создавали реальной опасности для жизни других лиц); совершаются должностным лицом единолично, однако могут быть произведены только коллегиально либо в соответствии с порядком, установленным законом, по согласованию с другим должностным лицом или органом; никто и ни при каких обстоятельствах не вправе совершать.

При этом не все ученые согласны с выделением последнего варианта превышения. Так, В. И. Динека предлагает применять за совершение запретительных для всех лиц действий общеуголовную ответственность [3, с. 54]. Полагаем, что выделение рассматриваемого вида деяния вполне оправдано, поскольку действия, которые никто не вправе совершать, выходят за пределы полномочий, совершаются специальным субъектом, посягают на нормальное осуществление власти, следовательно, должны квалифицироваться по ст. 286 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ).

Позиция Верховного Суда Российской Федерации по поводу возможности превы-

шения полномочий только в форме действия выражена достаточно четко (п. 19 постановления № 19). Однако в научной литературе существует мнение, что данное преступление все-таки может быть совершено и путем бездействия.

Например, В. Н. Шиханов считает, что существует бездействие, которое внешне выглядит как действие. Речь идет об уклонении от выполнения действия. По мнению автора, превышение должностных полномочий может быть совершено путем бездействия, при рассмотрении деяния с фактической позиции, а не в юридическом значении [4, с. 82].

Принимая во внимание отсутствие в уголовном законе нормы, предусматривающей ответственность за умышленное бездействие при отсутствии заинтересованности, подобные суждения представляют интерес. Однако, полагаем неверным расширительно толковать нормы закона, поскольку если бы законодатель предусматривал подобную возможность, то ст. 286 УК РФ была бы изложена в другом виде (например, с использованием термина «деяние», объединяющее активное и пассивное поведение).

Совершаемые при превышении действия должны быть связаны с распорядительной деятельностью должностных лиц. Так, оперуполномоченные А. и Л. требовали от подозреваемого П., чтобы тот признался в совершении разбоя. Оперуполномоченный А. подошел к П. и с размаха ударил кулаком в грудь, от удара подозреваемый упал со стула назад и стукнулся затылком о пол. А. поднял его за ворот и ударил еще раз в солнечное сплетение. После чего Л. стал наносить П. удары руками и ногами по голове. Когда П. после 2 суток освободили, он обратился в больницу. Врачи установили перелом грудины и сотрясение головного мозга [5]. В приведенном примере связь между применяемым должностными лицами насилием и присущими должностными полномочиями проявляется в том, что удары наносились при производстве расследования (оперативных мероприятий) и в связи с выполняемой служебной деятельностью.

Таким образом, представленные в научной литературе позиции относительно расширительного толкования деяния в рамках ст. 286 УК РФ необоснованны. Проявление деяния исключительно в форме действия является важнейшим ограничительным признаком данного преступления от злоупотребления должностными полномочиями.

Превышение предполагает совершение таких действий, которые явно выходят за пределы полномочий. Толкование признака «явность» представляется достаточно сложным, поскольку должностное лицо зачастую не осведомлено об объеме предоставленных полномочий, а учитывая принцип субъективного вменения, привлечение к уголовной ответственности в данных случаях не обоснованно.

С. Г. Айдаев предлагает выделять только объективное содержание признака явности [6, с. 16] и рассматривает его как способ совершения превышения. Сложно согласиться с ограничением явности объективным критерием по следующим причинам: во-первых, оценка деятельности должностного лица иными субъектами может быть затруднена. Полномочия некоторых должностных лиц знакомы окружающим лишь в общих чертах, а значит, третьи лица в большинстве случаев не способны констатировать наличие превышения.

Во-вторых, в теории уголовного права общепризнанно, что любая объективная деятельность всегда сопровождается субъективными процессами, характеризующими сознание и волю субъекта. Соответственно, ограничение признака «явность» исключительно объективным критерием противоречит основным положениям уголовного права.

В обосновании представленного вывода следует указать на пункт 19 постановления № 19, в котором закрепляется, что ответственность за превышение должностных полномочий наступает в случае совершения должностным лицом активных действий, которые явно выходят за пределы его полномочий, если при этом должностное лицо осознавало, что действует за пределами возложенных на него полномочий.

Таким образом, признак «явность» превышения должностных полномочий предполагает не только объективные действия, выходящие за пределы, но и осознание этого факта виновным, т. е. складывается из объективного и субъективного критериев.

Поскольку при превышении полномочий лицо может совершать действия, по своей сути являющиеся преступными (например, фальсифицировать какой-либо документ), возникает вопрос о квалификации таких действий и возможности применения правил совокупности.

В научной литературе широкое распространение получила позиция, согласно которой превышение должностных полномочий не является общей нормой по отношению к таким преступлениям, как присвоение или растрата, служебный подлог и т. д. [7, с. 48–51]. В качестве аргумента приводится наличие в квалифицированном составе признака применения насилия или угроз (п. «а» ч. 3 ст. 286 УК РФ), не свойственного иным преступлениям против государственной власти.

Полагаем, обозначенная проблема появилась в связи с тем, что совершение данных преступлений выступает разновидностью действий, которые никто не вправе осуществлять.

Если рассматривать превышение полномочий как общую норму, а иные должностные преступления в качестве специальных, то по правилам квалификации преступлений при конкуренции применению подлежат только специальные составы преступлений. Иначе говоря, совокупное сочетание в квалификации ст. 286 и ст. 292 УК РФ, ст. 286 и ст. 160 УК РФ невозможно.

При ином выводе, в соответствии с которым превышение не рассматривается в качестве общей нормы, совокупность преступлений может иметь место. В этой части в качестве примера можно провести аналогию с составом злоупотребления должностными полномочиями, наличие которого не исключает возможное применение совокупности преступлений с составом служебного подлога (п. 17 постановления № 19).

По нашему мнению, каждое должностное преступление является самостоятельным, предусматривающим ответственность за определенное поведение должностного лица. Признание превышения должностными полномочиями общей нормой по отношению к целому ряду иных преступлений чрезмерно сужает действие данного предписания закона, искажая то содержание, которое вкладывает в диспозицию ст. 286 УК РФ законодатель.

Иначе говоря, должностное лицо не вправе совершать любое из преступлений, закрепленных в уголовном законе, а значит, руководствуясь такой логикой, злоупотребление должностными полномочиями, присвоение, растрата, служебный подлог, взяточничество и иные составы (перечень можно продолжить указанием на преступления, закрепленные в иных главах УК РФ, вплоть до убийства) – это все специальные случаи превышения. Очевидно, что в представленном варианте сам состав превышения обретает неограниченные «безразмерные» масштабы. Поэтому содержание состава превышения полномочий и его соотношение с иными преступными деяниями должно рассматриваться не через призму общей и специальных норм, а в ином ракурсе.

Содержание преступного деяния в составе превышения должностными полномочиями не предполагает априори преступные действия. Уголовная ответственность по ст. 286 УК РФ наступает за то, что должностное лицо совершает действия, не входящие в его компетенцию, т. е. имеет место нарушение нормальной деятельности органов власти в части распределения полномочий и обязанностей между различными представителями ее осуществляющими.

Только по каким-то причинам правоприменительная практика по ст. 286 УК РФ складывается из типичных примеров применения насилия представителями власти. Хотя потенциал данной нормы гораздо больший и предполагает ее применение даже к тем действиям, которые не являются преступными.

В качестве довода непризнания ст. 286 УК РФ общей нормой, можно привести оправдательный приговор в отношении оперуполномоченного А., который договорился с Г. и Ш. о незаконном сбыте на территории города Пскова и области наркотических средств. Действия А. были квалифицированы по ч. 1 ст. 286, п.п. «б», «г» ч. 4 ст. 228.1 УК РФ, поскольку А. использовал свое служебное положение.

Оправдывая А. по ч. 1 ст. 286 УК РФ за отсутствием в его действиях состава преступления, суд в приговоре указал, что приведенные в этой части обвинения действия образуют самостоятельные составы преступлений, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, и «не могут рассматриваться как действия, явно выходящие за пределы полномочий должностного лица». В части оправдания А. по ч. 1 ст. 286 УК РФ кассационное представление прокурором было отозвано [8].

Относительно возможности совокупности различных преступлений со ст. 286 УК РФ следует отметить, что она может иметь место только в тех случаях, когда лицо, помимо какого-либо преступления, совершает отдельные действия, выходящие за пределы полномочий, т. е. совокупность может быть только реальная.

Например, Л., являясь должностным лицом – начальником отдела военного комиссариата, через Б. сообщил С. о том, что за денежное вознаграждение в размере 80 000 рублей окажет содействие в полном освобождении, не имеющем законных оснований, от призыва на военную службу.

Достигнув желаемого результата по незаконному получению денежных средств, Л., находясь в отделе военного комиссариата, исполняя служебные обязанности и превышая их, во исполнение взятых на себя обязательств осуществил действия, связанные с полным освобождением С. от мероприятий по призыву на военную службу по состоянию здоровья, а именно передал своей подчиненной Б. поддельный официальный документ – акт исследования состояния здоровья. После чего дал последней обяза-

тельное к исполнению незаконное указание внести в акт исследования состояния здоровья заведомо ложные сведения о, якобы, прохождении С. обследования состояния здоровья в медицинском учреждении и наличии заболевания. Суд верно квалифицировал действия Л. по совокупности преступлений – ст.ст. 290, 286 и 292 УК РФ, поскольку каждое из обозначенных деяний совершено самостоятельными действиями [9].

В частности, в приговоре отдельно обозначено, что применение ст. 290 УК РФ обуславливается принятием незаконного вознаграждения; квалификация по ст. 286 УК РФ объясняется передачей должностным лицом своей подчиненной поддельного официального документа, а также доведением до ее сведения незаконного указания о внесении в акт исследования состояния здоровья заве-

домо ложных сведений. Использование ст. 292 УК РФ необходимо вследствие подделки должностным лицом этого документа для дальнейшего использования в целях реализации той договоренности, достигнутой при получении взятки.

Таким образом, при совершении превышения должностных полномочий лицо совершает действия, которые выходят за пределы предоставленной компетенции. При этом данные действия объективно не находятся в полномочиях должностного лица, и последний осознает указанное обстоятельство. Применение правил реальной совокупности превышения с иными преступлениями возможно только при выражении каждого из совершаемых преступлений в самостоятельных действиях должностного лица.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Ожегов С. И. Словарь русского языка. URL: <http://slovarozhegova.ru> (дата обращения: 03.03.2022).
2. 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 // СПС «КонсультантПлюс».
3. Динека В. И. Уголовная ответственность за превышение власти или служебных полномочий сотрудников органов внутренних дел: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1992. 204 с.
4. Шиханов В. Н. Уголовно-правовая характеристика преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. М.: Волтерс Клувер, 2011. 239 с.
5. Превышение должностных полномочий: судебная практика. URL: <https://sudact.ru/practice/prevyshenie-dolzностnyh-polnomochij> (дата обращения: 03.03.2022).
6. Айдаев С. Г. Превышение должностных полномочий: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 24 с.
7. Векленко В. В., Борков В. Н. Расширительное толкование превышения должностных полномочий // Российский следователь. 2019. № 6. С. 48–51.
8. Обобщение судебной практики Псковской области по уголовным делам о злоупотреблении должностными полномочиями и превышении должностных полномочий (ст. ст. 285, 286 УК РФ). URL: http://oblsud.psk.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=248 (дата обращения: 03.03.2022).
9. Приговор № 1-1-127/2019 1-1-4/2020 от 11 сентября 2020 г. по делу № 1-1-127/2019 Мценского районного суда (Орловская область). URL: <https://sudact.ru/regular/doc/h15UqS8ONYQr/> (дата обращения: 03.03.2022).

REFERENCES

1. Ozhegov S. I. Dictionary of the Russian language. URL: <http://slovarozhegova.ru> (date of access: 03.03.2022). (In Russ.)
2. On judicial practice in cases of abuse of official powers and abuse of official powers: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation. No. 19 of October 16, 2009 // RLS «ConsultantPlus». (In Russ.)

3. Dineka V. I. Criminal liability for abuse of power or official powers of employees of internal affairs bodies: diss. ... cand. of law. M., 1992. 204 p. (In Russ.)
4. Shikhanov V. N. Criminal and legal characteristics of crimes against state power, interests of public service and service in local self-government bodies. Moscow: Volters Kluver, 2011. 239 p. (In Russ.)
5. Abuse of official authority: judicial practice. URL: <https://sudact.ru/practice/prevyshenie-dolzhnostnyh-polnomochij/> (date of access: 03.03.2022). (In Russ.)
6. Aidaev S. G. Abuse of official authority: abstract. diss. ... cand. of law. M., 2004. 24 p. (In Russ.)
7. Veklenko V. V., Borkov V. N. The broad interpretation of abuse of official authority // Russian investigator. 2019. No. 6. P. 48–51. (In Russ.)
8. Generalization of the judicial practice of the Pskov region in criminal cases of abuse of official authority and abuse of official authority (Articles 285, 286 of the Criminal Code of the Russian Federation). URL: http://oblsud.psk.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=248 (date of access: 03.03.2022). (In Russ.)
9. Sentence No. 1-1-127/2019 1-1-4/2020 dated September 11, 2020 in case No. 1-1-127/2019 of the Mtsensk District Court (Oryol region). URL: <https://sudact.ru/regular/doc/h15UqS8ONYQr/> (date of access: 03.03.2022). (In Russ.)

Информация об авторах:

Ермаков С. В., кандидат юридических наук, доцент;
Ермакова О. В., кандидат юридических наук, доцент.

Information about the authors:

Ermakov S. V., Candidate of Law, Associate Professor;
Ermakova O. V., Candidate of Law, Associate Professor.

Статья поступила в редакцию: 09.12.2021; одобрена после рецензирования: 21.02.2022; принята к публикации: 24.06.2022.

The article was submitted: 09.12.2021; approved after reviewing: 21.02.2022; accepted for publication: 24.06.2022.