Ткачева Н.В.

СУЩНОСТЬ ПОНЯТИЯ ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА

Tkacheva N.V.

THE ESSENCE OF THE CONCEPT OF AN OFFICIAL

В статье отмечается, что для того чтобы определить сущность понятия «должностное лицо» необходимо провести историко-правовой анализ, такой подход позволит уяснить роль, значение и содержание данной категории, а также выработать предложения по его усовершенствованию. Законодательство Древней Руси никак не определяло понятие должностного лица, и ответственность за должностные преступления не была установлена. Развитие законодательства вплоть до 1885 года не затрагивает формулировку понятия «должностное лицо». С 1990 года под субъектом должностного преступления можно понимать служащих, так как они представляли государственную или муниципальную власть, более того, они выполняли властные или управленческие функции в пределах своей компетенции, что придает им статус должностного лица. В настоящее время круг субъектов, попадающих под определение «должностное лицо» значительно шире, чем был ранее. Исходя из толкования данного определения, можно выделить признаки должностного лица, основным и которых является выполнение определенных функций.

Ключевые слова: должностное лицо, должностное преступление, механизм государства, аппарат государства, трудовая функция.

The article notes that in order to determine the essence of the concept of "official", it is necessary to conduct a historical and legal analysis. This approach will help to understand the role, meaning and content of this category, as well as develop proposals for improvement. The legislation of Ancient Russia did not define the concept of an official in any way and responsibility for official crimes was not established. The development of legislation up to 1885 does not affect the wording of the concept of "official". Since 1990, the subject of official crime can be understood as employees, since they represented the state or municipal authorities, moreover, they performed power or managerial functions within their competence, which gives them the status of the subject of an official. currently, the range of subjects that fall under the definition of "official" is much wider than it was before. Based on the interpretation of this definition, it is possible to distinguish the characteristics of an official. The main one is the performance of certain functions.

Keywordse: official, official crime, mechanism of the state, state apparatus, labor function.

Определение должностного лица, несмотря на легальное его закрепление в Уголовном кодексе Российской Федерации, до сих пор не теряет своей актуальности не только с точки зрения теории права, но и с точки зрения правоприменения. Для того чтобы определить сущность понятия «должностное лицо» необходимо провести историко-правовой анализ, такой подход позволит уяснить роль, значение и содержание данной категории, а также выработать предложения по его усовершенствованию.

Исследование любого понятия начинается с древних источников права. Неко-

торые из них были проанализированы нами. Законодательство Древней Руси никак не определяло понятие должностного лица, и ответственность за должностные преступления не была установлена. Перечень лиц, которых необходимо отметить как должностных, либо каким-либо иным термином также отсутствовал. Наместники, их помощники попали в категорию лиц, которых можно с некоторыми допущениями назвать должностными. Также при злоупотреблениях прав попытки установить права и обязанности предпринимались в таких нормативных актах, как Двинская и Белозерская уставные

грамоты, Уставная грамота 1488г. В данных древнерусских законодательных источниках утверждается в качестве самостоятельного преступления посул, другими словами взятка. Так, наместнику запрещалось разрешать дела посредством получения взятки, недопустимыми считались вымогательства у арестованного [1, с. 115].

Можно отметить, что понятие должностного преступления, определение круга лиц, которых возможно признать должностными лицами, можно увидеть в Судебнике 1550 г. Анализ норм этого нормативного акта позволяет отнести казначеев, бояр, дьяков, подьячих, дворецких и окольничих к должностным лицам.

Исторически выделение должностных преступлений в отдельную группу происходит в Соборном Уложении 1649 г., но речь идет лишь о превышении власти. Однако, властность – это один из признаков должностного лица в современном понимании. Поэтому можно судить о выделении в отдельную группу именно по этому признаку. Хотя полагаем, что одного этого признака явно не достаточно. Категория лиц, к которым данная группа преступлений может иметь отношение – это приказные люди, дьяки, воеводы.

Субъектами должностных преступлений могут быть признаны лица, являющиеся представителями аппарата государства. Механизм государства невозможно определить без такого элемента, как аппарат государства. Именно этими признаками начинает обладать государство при Петре I и становление аппарата государства элементом государственного механизма приводит к необходимости введения уголовной ответственности для представителей государственного аппарата.

Развитие законодательства вплоть до 1885 года не затрагивает формулировку понятия «должностное лицо». Так, например, в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1885 г. нет такого понятия, хотя есть упоминания о том, что субъектом служебных преступлений является должностное лицо. В этом же документе мы встречаем тождественность некоторых понятий, таких например, как должностное лицо, чиновник, лицо, состоящее на государственной или общественной службе, состоящее на службе, служащий.

В начале XX века в нормах права предпринимались попытки ограничить круг лиц, признаваемых служащими. Признаки, которым должны соответствовать лица, чтобы их можно было признать служащими, это: 1) несение государствен-

ной или общественной службы; 2) осуществление управленческих функций на постоянной или временной основе, как представителя власти (Уложение 1903 г.).

Дальнейшее развитие законодательства сказалось и на понятии должностного лица – оно закрепляется в УК РСФСР 1922 г. Какие отправные точки здесь положены в основу? Во-первых, государственное учреждение является местом осуществления трудовой функции; во-вторых, лицо при осуществлении своей трудовой функции решает общегосударственные задачи.

Исторический развитие мы видим и в УК РСФСР 1926 г. Появляется еще один признак должностного лица – выполнение лицом профессиональных задач. В научной литературе на этот счет высказывались мнения о том, что лицами, выполняющим профессиональные задачи, не обязательно являются лица, наделенные властными полномочиями. Поэтому возникает опасность, что к уголовной ответственности может быть привлечен неопределенный круг лиц, попадающий таким образом под статус должностного лица. Лицо может выполнять профессиональные задачи, но оно возможно не наделено никакой властью, поэтому совершенно очевидно, оно не может ни злоупотребить ею, ни ее превысить.

УК РСФСР 1960 г. в примечании к ст. 170 определил дефиницию «должностное лицо». Но и после введения понятия должностного лица проблемы с квалификацией не исчезли. Это связано было с тем, что не раскрывался тот функционал, который был положен в основу определения должностного лица. Однако из круга лиц, выполняющих профессиональные функции, но не относящихся к должностным лицам были удалены такие категории лиц, как врачи, рабочие и т.п. С начала девяностых годов XX века наступает процесс переосмысления понятия «должностное лицо», в связи с значительными преобразованиями в законодательстве о государственной службе. Исторический экскурс по постановлениям Пленумов Верховного Суда показывает, что с 1990 года появилось единообразие в понимании субъекта должностного преступления, понятие представителя власти и понимание их прав и обязанностей.

Представляется, что именно с 1990 года под субъектом должностного преступления можно понимать служащих, так как они представляли государственную или муниципальную власть, более того, они выполняли властные или управленческие функции в пределах своей компе-

тенции, что придает им статус субъекта должностного лица.

В действующем законодательстве легальное определение понятия должностного лица закреплено в примечании 1 ст. 285 УК РФ, в соответствии с которым под должностным лицом понимается лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, государственных компаниях, государственных и муниципальных унитарных предприятиях, акционерных обществах, контрольный пакет акций которых принадлежит Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Исходя из данного определения к должностным лицам можно отнести служащих органов государственной власти (например, законодательных, исполнительных, судебных органов, Прокуратуры РФ); органов местного самоуправления (например, Думы г. Челябинска, администрации г. Челябинска); государственных и муниципальных учреждений (например, учреждений здравоохранения, образования, науки, культуры); государственных корпораций (например, Банка развития и внешнеэкономической деятельности, Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»); Вооруженных Сил РФ; других войск и воинских формирований Российской Федерации (например, пограничных войск ФСБ РФ, воинских частей, подразделений, соединений).

Как мы видим, в настоящее время круг субъектов, подпадающих под определение «должностное лицо» значительно шире, чем был ранее. Исходя из толкования данного определения, можно выделить признаки должностного лица, основным из которых является выполнение определенных функций. Сущность полномочий в той или иной области является основополагающей при выделении должностного лица среди всех физических лиц. Для конкретизации данного признака можно добавить следующие характеристики: во-первых, признак продолжительности осуществления указанной в законе функции – постоянно, временно или по

специальному полномочию; во-вторых, признаки, характеризующие характер функции – представитель власти, организационно-распорядительная, или административно-хозяйственная; в-третьих, признаки, определяющие место осуществления указанных в законе функций – государственные органы, органы местного самоуправления.

На основании это можно выделить две группы лиц – представители власти и лица, выполняющие организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции.

Стоит отметить, что представителя власти от иных должностных лиц отличают распорядительные полномочия, так как они распространяются на лиц, не находящихся от него в служебной зависимости. Однако содержание распорядительных полномочий также законодательно не определено.

Закрепленное в УК РФ определение понятия должностного лица на сегодняшний момент является дискуссионным. В юридической науке сложились разные точки зрения по данному вопросу.

Некоторые авторы отмечают, что управленцы государственных и муниципальных предприятий, компаний, а также акционерных обществ никаким образом не могут посягать на объект гл. 30 УК РФ, поскольку не являются государственными или муниципальными служащими.

Во все времена деятельность должностного лица оценивалась с точки зрения коррупционного фактора. Учитывая вложения государства в определенные области развития, деятельность должностных лиц, так или иначе, может быть угрозой безопасности России при коррупционных проявлениях. Так, например, реальная производительность предприятий обороннопромышленного комплекса составляет от 5 до 8 %, в то время, как рентабельность смежных предприятий превышает 30 %.. Высокий объем бюджетных средств, выделяемых Государственной программой вооружения до 2020 г., который составляет более 20 трлн. рублей, требует повышенного контроля.

Рассматривая признак продолжительности осуществления указанной в законе функции, стоит отметить, что в теории и на практике нет единства мнений относительно этого понятия и его отграничения от «временного полномочия». Ряд авторов указывает на то, что сложно порой отличать специальные и временные полномочия. Срок предоставления этих полномочий играет тут ключевую роль. И есте-

ственным образом происходит смешение данных понятий. Сроки при выполнении тех или иных обязанностей, возложенных на лицо, имеют важное значение при определении краткосрочности или долгосрочности выполнения должностных обязанностей. Так, например, если лицо краткосрочно выполняет возложенные на него функции без занятия должности, должен быть издан правовой акт, подтверждающий такую возможность (замещение лица на время отпуска, нетрудоспособности и т.д.).

Подводя итог, хочется отметить, что понятие должностного лица на данный момент однозначно не определено и тол-

куется в многочисленных литературных источниках весьма противоречиво. Данное понятие претерпело множество изменений в своей формулировке. Так, например, в Древней Руси не было четкого правового закрепления, кто относится к должностному лицу, а первое конкретизированное определение было введено только в XX веке. На данный момент круг субъектов, закрепленных в определении понятия «должностное лицо», масштабно расширен, однако само понятие должностного лица однозначно не определено и толкуется в многочисленных источниках весьма противоречиво.

Литература

1. Киршина Е. А. Дефиниция «Должностное лицо» в дореволюционных уголовно-правовых памятниках // Вестник РУК. 2016. №3 (25). С. 115.

References

1. Kirshina E. A. the Definition of "officer" in pre-revolutionary criminal law monuments // Bulletin of the HANDS. 2016. No. 3 (25). P. 115.

ТКАЧЕВА Наталья Викторовна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права, криминологии, Южно-Уральский государственный университет (научно исследовательский университет). 454080, г. Челябинск, пр. им. В.И. Ленина, 76. E-mail: tkachevanv@susu.ru

TKACHEVA Natalia Victorovna, candidate of law, associate Professor, associate Professor of the Department of criminal and criminal Executive law, criminology, South Ural State University (National Research University). 454080, Chelyabinsk, etc. them. IN AND. V. I. Lenin, 76. E-mail: tkachevanv@susu.ru.