Содержание

Введение

1. Понятие "должностное лицо" в правовой науке

2. Понятие "должностное лицо" в законодательстве

Заключение

Список использованной литературы

## Введение

Проблема понятия должностного лица является одной из сложных и важных в учении о служебных (должностных) преступлениях и правонарушениях. В уголовно-правовой науке этой проблеме уделялось и уделяется достаточно много внимания[[1]](#footnote-1). Однако до настоящего времени не все вопросы решены до конца и однозначно[[2]](#footnote-2), и единого для всех отраслей права понятия должностного лица в отечественной науке нет. Административно-правовое[[3]](#footnote-3) (в смысле ответственности за совершение административных правонарушений) и уголовно-правовое понятия должностного лица не тождественны. Так, в КоАП к должностным лицам отнесены наряду с другими и предприниматели без образования юридического лица (ПБОЮЛ), в уголовном праве нет (см. примечания к ст.2.4 КоАП РФ, ст.285, ст. 201 УК РФ). Представляется несостоятельным утверждение некоторых авторов о том, что указание о ПБОЮЛ как субъекте должностного правонарушения не может относиться к рассматриваемым правоотношениям, оно якобы устанавливает особенности привлечения к административной ответственности "определенной" категории субъектов административных правонарушений[[4]](#footnote-4). Поскольку речь идет именно о совершении ими административных правонарушений в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководителя[[5]](#footnote-5). В теоретических работах должностными лицами именуются также служащие негосударственных организаций, наделенные распорядительными полномочиями[[6]](#footnote-6).

Перечисленными выше факторами обусловлена актуальность темы курсовой работы, целью которой является исследование понятия "должностное лицо" в законодательстве и в правовой науке. Для достижения поставленной цели в работе решены следующие задачи:

охарактеризованы основные подходы к определению понятия должностного лица в правовой науке;

раскрыто понятие должностного лица в современном российском законодательстве.

Таким образом, объектом данного исследования является российское законодательство и правовая наука, предметом - понятие "должностное лицо".

Курсовая работа написана на 25 листах и состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованной литературы.

## 1. Понятие "должностное лицо" в правовой науке

Вопросы, связанные с понятием должностного лица в российской правовой науке, остаются дискуссионными сейчас так же, как и десятки лет назад. Так, К.П. Засов, анализируя общие подходы к понятию должностного лица, отмечает, что, несмотря на серьезное внимание в отечественной юриспруденции к понятию "должностное лицо", компромисс относительно этой дефиниции так и не достигнут[[7]](#footnote-7).

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях[[8]](#footnote-8) впервые закрепляется понятие должностного лица. Сам термин "должностное лицо" использовался и в старом Кодексе 1984 года. Однако тогда законодатель не определил критерии отнесения служащих к должностным лицам, в результате чего достаточно долгое время при определении круга должностных лиц правоприменители руководствовались определением, существующим в уголовном законодательстве.

Между тем до принятия КоАП РФ ни в советском, ни в российском административном законодательстве не закреплялось единое определение самого этого понятия. В течение долгого времени единственное определение должностного лица имелось в законодательстве уголовном. Однако уголовное право имеет свои задачи, отличные от задач административного права. Данная отрасль права использует понятие должностного лица для определения спецсубъекта должностного преступления, поскольку "уголовное законодательство имеет в виду не определение должностного лица, его прав и обязанностей в целом, а лишь установление возможности повышенной ответственности для лиц, выполняющих функции, важные для государства[[9]](#footnote-9)".

Отсутствие закрепленного в административном законодательстве определения должностного лица влекло за собой многочисленные попытки установить характерные признаки, выделяющие должностных лиц из массы остальных служащих.

Еще в 1949 году Ц.А. Ямпольская впервые высказала мысль, что "должностными лицами являются те государственные служащие, которые при осуществлении служебной компетенции имеют право на совершение юридически значимых действий, и в частности административных актов[[10]](#footnote-10)".

Позиция Ц.А. Ямпольской была подвергнута критике со стороны Ю.А. Петрова. В частности, он отмечал, что использование в качестве единственного критерия определения должностного лица права на совершение юридически значимых действий не позволяет его отграничить от иных служащих: "... юридически значимые действия в определенном смысле осуществляют все государственные и общественные служащие. Само по себе выполнение трудовых функций техническими исполнителями не может не вызвать тех или иных правовых последствий. Так, невыполнение задания в установленный срок или недоброкачественное выполнение задания вызывает ответственность перед руководителем. С другой стороны, образцовое исполнение обязанностей техническим исполнителем, как правило, влечет его поощрение в юридически установленном порядке. Поэтому признак "право на совершение юридически значимых действий" неточно выражает социальное содержание тех прав, о которых идет речь в определении Ц.А. Ямпольской". Ю.А. Петров предложил относить к должностным лицам всех служащих, в той или иной мере осуществляющих управление как людьми, так и вещами[[11]](#footnote-11).

Именно этот подход в конечном счете и возобладал при определении должностного лица в новом Кодексе. В соответствии с примечанием к ст.2.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях под должностным лицом следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Данное определение практически совпадает с понятием должностного лица, данным в примечании к ст.285 Уголовного кодекса Российской Федерации[[12]](#footnote-12). Безусловно, это положительный момент. Практически впервые в отечественном законодательстве появилось единое определение должностного лица применительно к этим двум отраслям права. Вместе с тем, чтобы определить, является ли тот или иной служащий должностным лицом, а следовательно, специальным субъектом административной и уголовной ответственности, необходимо рассмотреть выделяемые в законе признаки более подробно.

При анализе примечания к ст.2.4 КоАП РФ становится очевидно, что в основу определения понятия должностного лица положены два критерия: первый - обладание полномочиями распорядительного характера; второй - обладание полномочиями административно-хозяйственного характера (представители власти обладают распорядительными полномочиями внешневластного характера). Таким образом, необходимо установить, какие полномочия в сфере государственной и муниципальной службы можно отнести к организационно-распорядительным и административно-хозяйственным.

Попытка дать подобного рода разъяснения применительно к уголовному законодательству делается в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. N 6 "О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе[[13]](#footnote-13)". В нем устанавливается, что "к представителям власти следует относить лиц, осуществляющих законодательную, исполнительную или судебную власть, а также работников государственных, надзорных или контролирующих органов, наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, а также организациями независимо от их ведомственной подчиненности".

В целом выделение такого круга представителей власти совпадает с понятием круга представителей власти по КоАП РФ. Однако необходимо еще выяснить, что имеется в виду в обоих случаях под распорядительными полномочиями. К сожалению, Верховный Суд не дал однозначного ответа на этот вопрос, ограничившись простым перечислением некоторых функций организационно-распорядительного характера (руководство коллективом, расстановка и подбор кадров, организация труда или службы подчиненных, поддержание дисциплины, применение мер поощрения, наложение дисциплинарных взысканий) в качестве примера. Такой подход, на наш взгляд, оставляет слишком широкое поле для правового толкования. Точно так же Верховный Суд лишь перечисляет некоторые административно-хозяйственные функции (управление и распоряжение имуществом и денежными средствами, принятие решений о начислении заработной платы, осуществление контроля за движением материальных ценностей и др.), оставляя остальные на усмотрение правоприменителя.

Исходя из изложенного выше, можно сделать вывод, что распорядительными полномочиями являются полномочия по управлению людьми или организациями, а под административно-хозяйственными - по управлению вещами.

Вместе с тем, прежде чем использовать его в сфере административно-правового регулирования, необходимо определить насколько это допустимо в данном случае.

Правовая система Российской Федерации допускает в общем случае применение аналогии закона, когда отсутствует норма права, регулирующая рассматриваемый вопрос, но в законодательстве имеется другая норма, регулирующая сходные с ним отношения. Применение аналогии в праве не всегда допустимо. Например, в области уголовного права аналогия закона не допускается, поскольку действует непреложный принцип "Нет преступления без указания на то в законе[[14]](#footnote-14)". Однако в данном случае речь идет о применении аналогии уголовно-правовой нормы в административном законодательстве. К тому же речь идет не о расширении карательной нормы, а лишь об уточнении понятия, уже имеющегося в законодательстве. Представляется, что в данном случае аналогия закона вполне допустима.

Таким образом, разъяснения Верховного Суда относительно понятия "должностное лицо" вполне могут быть использованы и применительно к административному законодательству.

Здесь следует также отметить, что в юридической науке нет единого мнения по поводу юридической силы разъяснений Верховного Суда Российской Федерации.

Касаясь разъяснений Пленума Верховного Суда РФ по вопросам судебной практики, Р.З. Лившиц писал: "Авторитет таких разъяснений очень велик, они безоговорочно принимаются судами, и не только судами. Каждое из разъяснений состоит из конкретных правовых норм. Если обычное решение общего или арбитражного суда имеет обязательное значение только для участников судебного процесса, т.е. носит персонифицированный характер, и его общее значение основывается скорее на авторитете суда, чем на конкретной норме, то разъяснение Пленума носит общий, неперсонифицированный характер и подлежит всеобщему применению в силу закона[[15]](#footnote-15)".

Напротив, А.И. Рарог считает, что "ни из Конституции РФ, ни из федеральных конституционных законов, ни из других федеральных законов не следует, что разъяснения Пленума Верховного Суда РФ имеют нормативный характер и являются обязательными для судебных органов страны. Степень их обязательности определяется высоким авторитетом Верховного Суда РФ, высокой квалификацией членов Пленума Верховного Суда, правильностью и обоснованностью даваемых Верховным Судом разъяснений. Поэтому судебные и иные правоохранительные органы обычно руководствуются разъяснениями и указаниями Верховного Суда РФ, содержащимися не только в постановлениях его Пленума, но также в обзорах судебной практики по отдельным категориям дел, кассационной или надзорной практики и т.д. Однако разъяснения Пленума Верховного Суда РФ не всегда являются истиной в последней инстанции[[16]](#footnote-16)".

Не углубляясь в анализ всей дискуссии по этому вопросу, отметим, что, с нашей точки зрения, исходя из места Верховного Суда в судебной системе Российской Федерации, его разъяснения по вопросам судебной практики все же должны быть обязательными для всех нижестоящих судов общей юрисдикции. Другие же органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, могут руководствоваться указанным выше Постановлением Пленума Верховного Суда в качестве авторитетного разъяснения конкретной правовой нормы.

Исходя из названных Пленумом Верховного Суда примеров организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций, а также приведенного им определения представителя власти можно сделать вывод, что речь идет, по сути, о двух группах полномочий: по управлению людьми или организациями и управлению вещами.

Такие полномочия могут указываться как в его должностной инструкции, так и в общих компетенционных актах (например, в положении о государственной или муниципальной организации, в которой он работает). Управление в данном случае обозначает возможность совершения действий, которые вызывают возникновение, изменение или прекращение тех или иных правоотношений в отношении физических лиц (например, назначение конкретного лица на должность в государственной организации), юридических лиц (например, составление акта проверки организации), а также совершение юридически значимых действий по изменению правового статуса материальных объектов (например, списание имущества, находящегося на балансе организации).

При этом правомерные действия любого должностного лица вызывают юридические последствия напрямую, минуя любые другие инстанции. Так, Ю.А. Петров в свое время утверждал, что невыполнение задания в определенный срок обычным техническим исполнителем вызывает его ответственность перед руководителем, каковая является юридически значимым последствием[[17]](#footnote-17). Однако тут следует учесть, что меры ответственности будут наложены на него (в данном случае) руководителем, определяющим меру взыскания, причем он (руководитель) может и вообще освободить рядового исполнителя от взыскания. Ответственность, являющаяся для технического исполнителя определенным правовым последствием, наступает для него не напрямую, а опосредованно, через его руководителя, который, являясь носителем распорядительных полномочий, наделен в том числе правом наложения взысканий, и как раз-таки является должностным лицом. Должностное лицо, благодаря закрепленным за ним правам и обязанностям, может осуществлять организацию и контроль работы других лиц. При этом все действия должностных лиц имеют общую черту: в них реализуются полномочия по осуществлению государственной или общественной власти в процессе социального управления в широком смысле. Иными словами, так называемые юридически значимые действия направлены на осуществление организационно-распорядительных управленческих функций, что немыслимо без реализации власти, без формулирования управляющим субъектом властных предписаний, направленных на организацию поведения других лиц[[18]](#footnote-18).

Таким образом, для того чтобы определить, является ли конкретный служащий должностным лицом, необходимо выяснить, обладает ли он правом осуществлять управление людьми, организациями или вещами.

Вместе с тем следует иметь в виду, что некоторые другие нормативные акты могут использовать и принципиально иные определения должностного лица.

Так, например, ч.1 ст.2 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации[[19]](#footnote-19)" от 6 октября 2003 г. определяет должностное лицо местного самоуправления как выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления. Вполне очевидно, что данное определение гораздо шире, чем используемые в УК РФ и КоАП РФ, так как под него подпадают практически все муниципальные служащие. В то же время той же части подчеркивается, что указанное определение должностного лица используется только для целей настоящего Закона. Таким образом, при привлечении муниципальных служащих к административной и уголовной ответственности следует руководствоваться определениями, приведенными в УК РФ и КоАП РФ, в иных случаях - в Законе о местном самоуправлении[[20]](#footnote-20).

## 2. Понятие "должностное лицо" в законодательстве

Под должностными лицами, согласно Кодексу об административных правонарушениях, понимаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти, т.е. наделенные в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости. К ним относятся также лица, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное. Таким образом, как должностные лица несут ответственность и индивидуальные предприниматели, а также руководители и служащие юридических лиц (организаций) независимо от формы собственности, совершившие административные правонарушения в связи с выполнением в своих структурах управленческих функций[[21]](#footnote-21).

Понятие должностного лица дано в примечании к статье 285 УК РФ: должностными лицами признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Организационно-распорядительные функции включают в себя, например, руководство коллективом, расстановку и подбор кадров, организацию труда или службы подчиненных, поддержание дисциплины, применение мер поощрения и наложение дисциплинарных взысканий.

К административно-хозяйственным функциям могут быть отнесены, в частности, полномочия по управлению и распоряжению имуществом и денежными средствами, находящимися на балансе и банковских счетах организаций и учреждений, воинских частей и подразделений, а также совершение иных действий: принятие решений о начислении заработной платы, премий, осуществление контроля за движением материальных ценностей, определение порядка их хранения и т.п.

Понятие представителя власти дано в примечании к статье 318 УК: им признается должностное лицо правоохранительного или контролирующего органа, а также иное должностное лицо, наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости.

Не являются должностными лицами работники государственных органов и органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, исполняющие в них профессиональные или технические обязанности, которые не относятся к организационно-распорядительным или административно-хозяйственным функциям.

Понятие лиц, занимающих государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, дано в пунктах 2 и 3 примечания к статье 285 УК РФ:

1) под лицами, занимающими государственные должности Российской Федерации, понимаются лица, занимающие должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий государственных органов;

2) под лицами, занимающими государственные должности субъектов Российской Федерации, понимаются лица, занимающие должности, устанавливаемые конституциями или уставами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов[[22]](#footnote-22).

В литературе активно обсуждается вопрос о соотношении понятий должностного лица и представителя власти, а по существу - о соответствии признаков должностного лица в примечаниях к ст.285 и признаков представителя власти, сформулированных в примечании к ст.318 УК.

Понятия должностного лица и представителя власти, по нашему мнению, отражают различные стороны отношений власти. Для характеристики субъекта преступления, предусмотренного ст.285, существенное значение имеют статусные признаки лица, которое может нести ответственность за причинение вреда интересам власти "внутри" самой ее системы. С этих позиций существенно отношение субъекта к власти (интересам службы). Здесь значимыми представляются: а) принадлежность к службе; б) содержание служебных функций; в) властный характер этих функций.

Именно эти признаки находят отражение в определениях должностного лица; лица, занимающего государственную должность Российской Федерации; лица, занимающего государственную должность субъекта Российской Федерации (примечания 1, 2 и 3 к ст.285).

Признаки представителя власти в примечании к ст.318 отражают суть отношений власти и подчинения. Они реализуются посредством организационной системы управления, структурными элементами которой выступают субъекты отношения - лица, уполномоченные исполнительной властью на осуществление управленческих функций. Безопасность этих субъектов несет в себе свойства безопасности организационной системы управления в целом. Именно это служит основанием для выделения отдельной группы преступлений против порядка управления, в частности тех, которые посягают на безопасность субъектов управления как лиц, уполномоченных исполнительной властью.

Безопасности субъектов управления, властности управления вред причиняется действиями (бездействием) лиц, являющихся объектами управления, чья роль в отношениях с властью ограничивается подчинением. Поэтому центральное место в определении представителя власти отводится именно его полномочиям по отношению к лицу, обязанному подчиняться власти.

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. "О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе" говорится: "К представителям власти следует относить лиц, осуществляющих законодательную, исполнительную или судебную власть, а также работников государственных, надзорных или контролирующих органов, наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, а также организациями независимо от их ведомственной подчиненности..." (п.2).

Распорядительные полномочия представителей власти могут быть обращены к гражданам и юридическим лицам, организационно не подчиненным им по службе. Представителями власти могут быть и лица, входящие в состав коллегиальных органов, обладающих соответствующими полномочиями. Для представителя власти характерны властные полномочия вне границ организации, где они занимают государственные и муниципальные должности.

Таким образом, характеристики должностного лица и представителя власти определяют различие в предметах уголовно-правовой охраны интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, с одной стороны, и порядка управления - с другой.

Обращает на себя внимание не вполне удачный способ описания предмета преступления, предусмотренного ст.264 УК. Одна часть его определения - в диспозиции нормы, другая - в примечании к статье.

Вместе с пороками формы обнаруживаются и недостатки его содержания. В определении механического транспортного средства даются две ссылки на оценочные понятия. Так, по ч.1 ст.264 к предмету этого преступления относятся автомобили, трамваи и другие механические транспортные средства. При определении других механических транспортных средств в примечании к ст.264 после неполного их перечисления законодатель признает таковыми "иные самоходные машины" и "иные механические транспортные средства".

С точки зрения формальной логики имеет место определение неизвестного понятия через неизвестное. Примечание к ст.264 не только не определяет границ понятия механического транспортного средства, но, напротив, "размывает" их.

Признаки иной самоходной машины указываются в п.7 Постановления Пленума Верховного Суда СССР от 6 октября 1970 г. "О судебной практике по делам об автотранспортных преступлениях". Содержание понятия "механическое транспортное средство" определяется п.1.2 Правил дорожного движения.

Таким образом, описание предмета преступления, предусмотренного ст.264 УК, данное в примечании к ней, неточное и неполное. В силу этого возникает сомнение в его целесообразности. Бланкетный характер нормы, предусмотренной в ст.264, позволяет избежать загромождения закона определением, содержащимся в нормативном акте иной отраслевой принадлежности[[23]](#footnote-23).

По УК РФ функции представителя власти могут выполнять только должностные лица в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ (примечание 1 к ст.285). Однако анализ некоторых действующих нормативно-правовых актов позволяет привести примеры, когда такими функциями наделяются служащие коммерческих и некоммерческих организаций.

В соответствии со ст.1 Федерального закона РФ от 14 апреля 1999 г. "О ведомственной охране[[24]](#footnote-24)" она представляет собой "совокупность создаваемых федеральными органами исполнительной власти органов управления, сил и средств, предназначенных для защиты охраняемых объектов от противоправных посягательств". Основываясь на этом, Правительство РФ приняло Постановление от 12 июля 2000 г. N 514 "Об организации ведомственной охраны", в котором утвержден перечень федеральных органов исполнительной власти, имеющих право создавать ведомственную охрану[[25]](#footnote-25). Так, например, в п.4 Положения о ведомственной охране Федерального космического агентства, в частности, указывается, что ведомственная охрана Агентства состоит из органа управления ведомственной охраной; территориальных подразделений ведомственной охраны; подразделений ведомственной охраны, осуществляющих охрану предприятий и организаций[[26]](#footnote-26). При этом орган управления является федеральным государственным унитарным предприятием, территориальные подразделения - его филиалами, а подразделения ведомственной охраны - структурными подразделениями территориальных подразделений (п.5, 6 и 7). Аналогичные положения приняты и другими федеральными органами исполнительной власти.

На основании ст.11 Федерального закона РФ "О ведомственной охране" работники ведомственной охраны наделяются, в частности, правом требовать от работников, должностных лиц охраняемых объектов и других граждан соблюдения пропускного и внутриобъектового режимов; производить досмотр транспортных средств при въезде (выезде) на охраняемые объекты и с охраняемых объектов; производить административное задержание и доставление в служебное помещение ведомственной охраны или орган внутренних дел лиц, совершивших преступления или административные правонарушения на охраняемых объектах, а также производить личный досмотр, досмотр вещей, изъятие вещей и документов, являющихся орудием или непосредственным объектом правонарушения. Кроме того, в ст.18 подчеркивается, что законные требования работников ведомственной охраны при исполнении ими должностных обязанностей обязательны для исполнения гражданами и должностными лицами.

В соответствии с п.1 Постановления Правительства РФ от 11 февраля 2005 г. "Вопросы реформирования вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации[[27]](#footnote-27)" на базе сторожевых и военизированных подразделений вневедомственной охраны при органах внутренних дел создано федеральное государственное унитарное предприятие "Охрана", подведомственное МВД РФ. В ст.26 Федерального закона РФ "О ведомственной охране" указывается, что на военизированные и сторожевые подразделения распространяются положения данного Закона.

Анализ полномочий, предоставленных сотрудникам ведомственной охраны вообще и сотрудникам ведомственной охраны Федерального космического агентства, военизированных и сторожевых подразделений федерального государственного унитарного предприятия "Охрана" в частности, позволяет утверждать, что при их осуществлении они являются представителями власти (примечание к ст.318 УК РФ), поскольку наделены распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости. Однако гражданское законодательство относит унитарные предприятия к числу коммерческих организаций (ч.1 ст.113 ГК РФ[[28]](#footnote-28)). Примечание 1 к ст.285 УК исключает возможность осуществления должностным лицом функций представителя власти в коммерческих организациях, а примечание 1 к ст. 201 УК закрепляет за управленцами таких организаций лишь право выполнения организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей.

Другой пример. К иным некоммерческим организациям, не имеющим основной целью своей деятельности извлечение прибыли и не распределяющим ее между участниками, относятся, в частности профессиональные союзы. В соответствии с Федеральным законом РФ от 19 мая 1995 г. "Об общественных объединениях[[29]](#footnote-29)" и Федеральным законом РФ от 12 июня 1996 г. "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности[[30]](#footnote-30)" "профсоюз - добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемое в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов". В гл.57 Трудового кодекса РФ указывается, что государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, осуществляют органы федеральной инспекции труда. В ст.357 Трудового кодекса оговариваются полномочия государственных инспекторов труда. Так, при осуществлении надзорно-контрольной деятельности они имеют право, например, беспрепятственно в любое время суток посещать организации всех организационно-правовых форм и форм собственности, расследовать несчастные случаи на производстве, предъявлять работодателям обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений трудового законодательства и т.д. Анализ даже этого минимума прав позволяет сделать однозначный вывод: государственный инспектор труда при выполнении своих полномочий - должностное лицо (представитель власти). Вместе с тем профессиональные союзы также имеют право осуществлять контроль за соблюдением работодателями и их представителями трудового законодательства, для чего могут создавать правовые и технические инспекции труда (ст.370 Трудового кодекса РФ[[31]](#footnote-31)). С этой целью профсоюзные инспекторы труда наделяются практически такими же полномочиями, как и государственные инспекторы. Например, они имеют право беспрепятственно посещать организации независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, в которых работают члены профсоюза, направлять работодателям представления об устранении выявленных нарушений законов и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, обязательные для рассмотрения, и т.д. (ст.370 Трудового кодекса РФ). Кроме того, в ч.4 ст.20 Федерального закона РФ "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" предусматривается, что при невыполнении требований по устранению нарушений профсоюзные инспекторы по охране труда вправе требовать от работодателя, органа управления организацией, должностного лица приостановления работ впредь до принятия окончательного решения Федеральной инспекцией труда. Работодатель, должностное лицо обязаны незамедлительно выполнить такое требование.

Отсюда, на мой взгляд, со всей очевидностью следует, что профсоюзный инспектор труда также наделяется функциями представителя власти, т.е. является должностным лицом, несмотря на то, что работает в организации, управленческий персонал которой относится к субъектам преступлений, предусмотренных гл.23 УК России.

Как же квалифицировать преступления названных служащих? Однозначного ответа на этот вопрос УК РФ не дает. Признание их должностными лицами или лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческих и некоммерческих организациях, в любом случае будет противоречить УК РФ. Законодателю не удалось четко дифференцировать ответственность за преступления против интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления и преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях.

Можно предложить несколько вариантов разрешения выявленного пробела в законодательстве.1. По моему мнению, должностным лицом целесообразно считать служащего, выполняющего функции, указанные в примечании 1 к ст.285 УК, в любой организации независимо от формы собственности. На мой взгляд, интересы службы в любой организации одинаковы. Они заключаются в нормальном (соответствующем законодательству) функционировании организации. Конечно же это потребует исключения из УК РФ гл.23. Именно такое решение представляется наиболее предпочтительным.2. Исходя из того что в форме унитарных могут создаваться только государственные и муниципальные предприятия, их управленческий персонал можно отнести к числу должностных лиц, внеся соответствующие изменения в примечания 1 к ст. 201 и 285 УК РФ. Однако это половинчатое решение, поскольку, как было показано выше, и служащие некоммерческих организаций могут выполнять функции представителя власти. Кроме того, по моему мнению, частные охранники тоже могут претендовать на роль представителей власти.3. В примечании 1 к ст.285 УК РФ можно указать, что функции представителя власти могут выполняться в коммерческих и иных организациях.

## Заключение

В Кодексе РФ об административных правонарушениях должностные лица указаны субъектами административной ответственности более чем в 430 случаях. Кроме КоАП РФ предусмотрено установление административной ответственности и иными нормативными актами (п.1 ст.2.1 КоАП РФ). К примеру, налоговое законодательство РФ также предусматривает ответственность должностных лиц за совершение налогового правонарушения (п.4 ст.108 НК РФ). При таком обширном и разностороннем правоприменении особенно важна унификация понятия "должностное лицо" для различных отраслей права. Понятие должностного лица в КоАП РФ содержит признаки понятия должностного лица, указанного в ст.285 УК РФ, и лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации, указанного в ст. 201 УК РФ. В примечании к ст.318 УК РФ дается определение одной из категорий должностных лиц - представителя власти. Причем тоже недостаточно определенно указано - "должностное лицо правоохранительного или контролирующего органа, а также иное должностное лицо, наделенное".

Под должностным лицом согласно примечанию к ст.2.4 КоАП РФ понимается лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, т.е. наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации; а также руководители и другие работники иных организаций, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции и лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (в последнем случае указано - если законом не установлено иное).

Однако в законодательстве РФ не определены понятия организационно-распорядительной и административно-хозяйственной деятельности, что в практике вызывает затруднения для установления того, является ли лицо специальным субъектом правонарушения. Поэтому желательно законодательно определить понятия "организационно-распорядительные функции" и "административно-хозяйственные функции". Отсутствие такого законодательного определения восполнено разъяснениями в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. N 6 "О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе", который указал: "... к представителям власти следует относить лиц, осуществляющих законодательную, исполнительную или судебную власть, а также работников государственных, надзорных или контролирующих органов, наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, а также организациями независимо от их ведомственной подчиненности (например, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, депутаты законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, члены Правительства Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, судьи федеральных судов и мировые судьи, наделенные соответствующими полномочиями работники прокуратуры, налоговых, таможенных органов, органов МВД Российской Федерации и ФСБ Российской Федерации, состоящие на государственной службе аудиторы, государственные инспекторы и контролеры, военнослужащие при выполнении возложенных на них обязанностей по охране общественного порядка, обеспечению безопасности и иных функций, при выполнении которых военнослужащие наделяются распорядительными полномочиями)". Другие должностные лица (помимо представителей власти) выполняют организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, которые в общих чертах указаны в п.3 указанного Постановления: "Организационно-распорядительные функции включают в себя, например, руководство коллективом, расстановку и подбор кадров, организацию труда или службы подчиненных, поддержание дисциплины, применение мер поощрения и наложение дисциплинарных взысканий. К административно-хозяйственным функциям могут быть, в частности, отнесены полномочия по управлению и распоряжению имуществом и денежными средствами, находящимися на балансе и банковских счетах организаций и учреждений, воинских частей и подразделений, а также совершение иных действий: принятие решений о начислении заработной платы, премий, осуществление контроля за движением материальных ценностей, определение порядка их хранения и т.п. ". При этом лица, выполняющие только профессиональные, производственные функции, не могут быть субъектами должностных правонарушений (врачи, преподаватели и т.п.).

Четкое законодательное регламентирование понятия должностного лица необходимо и для целей административной юстиции даже при том, когда он будет не субъектом правонарушения, а ответчиком по административному делу. В настоящее время защита прав от неправомерных действий органов власти рассматривается по нормам гл.24 - 26 ГПК РФ, дискутируется не первый год и решается вопрос о принятии Административного процессуального кодекса, об учреждении административных судов. Казалось бы, эта проблема не по теме статьи, но полагаю позволительным высказаться о том, что проведение кодификации законодательства и создание полноценной административной юстиции не должно означать автоматически создания новых судов - о чем предложения высказываются. Помимо огромных финансовых ресурсных затрат это на многие годы неминуемо снизит качество рассмотрения дел по жалобам на действия власти. Есть такая максима - судьей становятся через 4 - 5 лет работы в этой должности (так говорили и мои первые наставники в середине 1980-х гг.). Эту максиму трудно кому-либо опровергнуть. Более полноценным специалистом можно стать, работая в сложившейся системе, коллективе. Имея опыт рассмотрения (кроме уголовных и административных) также и гражданских дел (более 9 лет), могу утверждать: создание коллегий по рассмотрению административных дел (по будущему Административному процессуальному кодексу), т.е. специализация в судах общей юрисдикции, предпочтительнее. Именно потому, что кроме писаного закона необходимо судейское мировоззрение, потому что "кадры решают все" (кто считает выражение крайним - от уровня подготовки кадров зависит многое), а судья - это "штучный товар", если только господин, получив назначение на должность, не превращается в "ремесленника в мантии".

## Список использованной литературы

1. Кодекс Российской Федерации "Об административных правонарушениях" от 30.12.2001 №195-ФЗ (в ред. Федерального закона 03.03.2008 №21-ФЗ) // Российская газета, №256, 31.12.2001.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 №63-ФЗ (в ред. Федерального закона от 08.04.2008 №43-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 17.06.1996, №25, ст.2954.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 №51-ФЗ (в ред. Федерального закона от 06.12.2007 №333-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, №32, ст.3301.
4. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 №197-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28.02.2008 №13-ФЗ) // Российская газета, №256, 31.12.2001.
5. Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. Федерального закона от 08.11.2007 №257-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, №40, ст.3822.
6. Федеральный закон Российской Федерации от 14.04.1999 №77-ФЗ "О ведомственной охране" (в ред. Федерального закона от 01.12.2007 №318-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 19.04.1999, №16, ст. 1935.
7. Федеральный закон Российской Федерации от 19.05.1995 №82-ФЗ "Об общественных объединениях" (в ред. Федерального закона от 02.02.2006 №19-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 22.05.1995, №21, ст. 1930.
8. Федеральный закон Российской Федерации от 12.01.1996 №10-ФЗ "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" (в ред. Федерального закона от 09.05.2005 №45-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 15.01.1996, №3, ст.148.
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.07.2000 №514 "Об организации ведомственной охраны" (в ред. Постановления Правительства РФ от 11.08.2006 №483) // Собрание законодательства РФ, 17.07.2000, №29, ст.3100.
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 09.01.2001 №16 "Об утверждении Положения о ведомственной охране Федерального космического агентства" (в ред. Постановления Правительства РФ от 01.02.2005 №49) // Собрание законодательства РФ, 15.01.2001, №3, ст.249.
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.02.2005 №66 "Вопросы реформирования вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации" // Российская газета, №32, 17.052.2005.
12. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.02.2000 №6 "О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе" (в ред. Постановления Пленум Верховного Суда РФ от 06.02.2007 №7) // Российская газета, №38, 23.02.2000.
13. Административное право: учебник / Под ред.Л. Л. Попова. М.: Юристъ, 2005.
14. Аснис А.Я. Проблемы совершенствования действующего уголовного законодательства об ответственности за служебные преступления // Российский судья. 2005. N 5
15. Аснис А.Я. Уголовная ответственность за служебные преступления в России. Проблемы законодательного закрепления и правоприменения. М.: ЮрИнфор-Пресс, 2005
16. Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство и административная юстиция // Современное право. 2005. N 5.
17. Виговский Е.В. Процессуальный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях. 2002.
18. Войтович А. Примечания - дефиниции в статьях Уголовного кодекса // Законность, 2006, №11.
19. Волженкин Б.В. К вопросу о понятии должностного лица как субъекта должностных преступлений // Советское государство и право. 1991. N 11
20. Волженкин Б.В. Служебные преступления. М.: Юристъ, 2000
21. Егорова Н. Субъект преступлений против интересов службы // Законность. 1998. N 4.
22. Засов К.П. Понятие должностного лица в законодательстве и юридической практике // Современное право. 2003. N 8. С.33.
23. Здравомыслов Б.В. Должностные преступления. Понятие и квалификация.М., 1975
24. Изосимов С.В. К вопросу о разграничении понятия должностного лица и лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной (некоммерческой) организации // Юрист. 1999. N 7.
25. Лившиц Р.З. Судебная практика как источник права. М., 1997. С.9.
26. Манохин В.М. Служба и служащий в РФ: правовое регулирование. М., 1997. С.39; Макаров С. Субъекты должностных и "служебных" преступлений // Российская юстиция. 1999. N 5. С.46.
27. Петров Ю.А. К понятию должностного лица // Правоведение. 1974. N 6.
28. Петухов Г.Е., Васильев А.С. Понятие должностного лица в советском законодательстве и правовой науке // Известия вузов. Правоведение. 1980. N 3.
29. Постатейный комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Под ред. Н.А. Громова. М.: ГроссМедиа, 2007.
30. Рарог А.И. Правовое значение разъяснений Верховного Суда Российской Федерации // Государство и право. 2000. N 2. С.53.
31. Советское административное право. М., 1962. С.143.
32. Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2004. С.464.
33. Трайнин А.Н. Должностные и хозяйственные преступления. М., 1938
34. Уваров В. Порядок оспаривания решений органов власти и должностных лиц // Российская юстиция. 2003. N 10.
35. Утевский Б.С. Общее учение о должностных преступлениях. М., 1948.
36. Федоров В.В. Субъекты злоупотребления полномочиями в коммерческих и иных организациях // Российский судья. 2004. N 12.
37. Чаннов С.Е. Должностное лицо как особый субъект административной ответственности. М., 2007.
38. Ямпольская Ц.А. О должностном лице в советском государственном аппарате // Вопросы советского административного права. М.; Л., 1949. С.141.
1. Волженкин Б.В. К вопросу о понятии должностного лица как субъекта должностных преступлений // Советское государство и право. 1991. N 11; Волженкин Б.В. Служебные преступления. М.: Юристъ, 2000; Здравомыслов Б.В. Должностные преступления. Понятие и квалификация. М., 1975; Трайнин А.Н. Должностные и хозяйственные преступления. М., 1938; Утевский Б.С. Общее учение о должностных преступлениях. М., 1948. [↑](#footnote-ref-1)
2. Аснис А.Я. Проблемы совершенствования действующего уголовного законодательства об ответственности за служебные преступления // Российский судья. 2005. N 5; Аснис А.Я. Уголовная ответственность за служебные преступления в России. Проблемы законодательного закрепления и правоприменения. М.: ЮрИнфор-Пресс, 2005; Волженкин Б.В. Служебные преступления. М.: Юристъ, 2000. С. 95 - 141; Егорова Н. Субъект преступлений против интересов службы // Законность. 1998. N 4. С. 11; Изосимов С.В. К вопросу о разграничении понятия должностного лица и лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной (некоммерческой) организации // Юрист. 1999. N 7. С. 22 - 23; Федоров В.В. Субъекты злоупотребления полномочиями в коммерческих и иных организациях // Российский судья. 2004. N 12. [↑](#footnote-ref-2)
3. Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство и административная юстиция // Современное право. 2005. N 5. [↑](#footnote-ref-3)
4. Уваров В. Порядок оспаривания решений органов власти и должностных лиц // Российская юстиция. 2003. N 10. [↑](#footnote-ref-4)
5. Виговский Е.В. Процессуальный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях. 2002. [↑](#footnote-ref-5)
6. Манохин В.М. Служба и служащий в РФ: правовое регулирование. М., 1997. С. 39; Макаров С. Субъекты должностных и "служебных" преступлений // Российская юстиция. 1999. N 5. С. 46. [↑](#footnote-ref-6)
7. Засов К.П. Понятие должностного лица в законодательстве и юридической практике // Современное право. 2003. N 8. С. 33. [↑](#footnote-ref-7)
8. Кодекс Российской Федерации «Об административных правонарушениях» от 30.12.2001 №195-ФЗ (в ред. Федерального закона 03.03.2008 №21-ФЗ) // Российская газета, №256, 31.12.2001. [↑](#footnote-ref-8)
9. Советское административное право. М., 1962. С. 143. [↑](#footnote-ref-9)
10. Ямпольская Ц.А. О должностном лице в советском государственном аппарате // Вопросы советского административного права. М.; Л., 1949. С. 141. [↑](#footnote-ref-10)
11. Петров Ю.А. К понятию должностного лица // Правоведение. 1974. N 6. [↑](#footnote-ref-11)
12. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 №63-ФЗ (в ред. Федерального закона от 08.04.2008 №43-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 17.06.1996, №25, ст. 2954. [↑](#footnote-ref-12)
13. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.02.2000 №6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» (в ред. Постановления Пленум Верховного Суда РФ от 06.02.2007 №7) // Российская газета, №38, 23.02.2000. [↑](#footnote-ref-13)
14. Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2004. С. 464. [↑](#footnote-ref-14)
15. Лившиц Р.З. Судебная практика как источник права. М., 1997. С. 9. [↑](#footnote-ref-15)
16. Рарог А.И. Правовое значение разъяснений Верховного Суда Российской Федерации // Государство и право. 2000. N 2. С. 53. [↑](#footnote-ref-16)
17. Петров Ю.А. К понятию должностного лица // Правоведение. 1974. N 6. С. 37. [↑](#footnote-ref-17)
18. Петухов Г.Е., Васильев А.С. Понятие должностного лица в советском законодательстве и правовой науке // Известия вузов. Правоведение. 1980. N 3. [↑](#footnote-ref-18)
19. Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 08.11.2007 №257-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, №40, ст. 3822. [↑](#footnote-ref-19)
20. Чаннов С.Е. Должностное лицо как особый субъект административной ответственности. М., 2007. [↑](#footnote-ref-20)
21. Административное право: учебник / Под ред. Л.Л.Попова. М.: Юристъ, 2005. [↑](#footnote-ref-21)
22. Постатейный комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Под ред. Н.А.Громова. М.: ГроссМедиа, 2007. [↑](#footnote-ref-22)
23. Войтович А. Примечания – дефиниции в статьях Уголовного кодекса // Законность, 2006, №11. [↑](#footnote-ref-23)
24. Федеральный закон Российской Федерации от 14.04.1999 №77-ФЗ «О ведомственной охране» (в ред. Федерального закона от 01.12.2007 №318-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 19.04.1999, №16, ст. 1935. [↑](#footnote-ref-24)
25. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.07.2000 №514 «Об организации ведомственной охраны» (в ред. Постановления Правительства РФ от 11.08.2006 №483) // Собрание законодательства РФ, 17.07.2000, №29, ст. 3100. [↑](#footnote-ref-25)
26. Постановление Правительства Российской Федерации от 09.01.2001 №16 «Об утверждении Положения о ведомственной охране Федерального космического агентства» (в ред. Постановления Правительства РФ от 01.02.2005 №49) // Собрание законодательства РФ, 15.01.2001, №3, ст. 249. [↑](#footnote-ref-26)
27. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.02.2005 №66 «Вопросы реформирования вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета, №32, 17.052.2005. [↑](#footnote-ref-27)
28. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 №51-ФЗ (в ред. Федерального закона от 06.12.2007 №333-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, №32, ст. 3301. [↑](#footnote-ref-28)
29. Федеральный закон Российской Федерации от 19.05.1995 №82-ФЗ «Об общественных объединениях» (в ред. Федерального закона от 02.02.2006 №19-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 22.05.1995, №21, ст. 1930. [↑](#footnote-ref-29)
30. Федеральный закон Российской Федерации от 12.01.1996 №10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (в ред. Федерального закона от 09.05.2005 №45-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 15.01.1996, №3, ст. 148. [↑](#footnote-ref-30)
31. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 №197-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28.02.2008 №13-ФЗ) // Российская газета, №256, 31.12.2001. [↑](#footnote-ref-31)