

Евстегнеев Алексей Сергеевич,
кандидат юридических наук, доцент,
Костромской государственной университет

Evstegneev Aleksey Sergeevich,
candidate of law, associate professor,
Kostroma State University

Корабельникова Анна Николаевна,
магистрант юридического института им. Ю. П. Новицкого,
Костромской государственной университет

Korabel'nikova Anna Nikolaevna,
postgraduate of the Law Institute. Y. P. Novitsky,
Kostroma State University
korab.ana@yandex.ru

О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ «ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНЫЙ СЛУЖАЩИЙ» И «ДОЛЖНОСТНОЕ ЛИЦО»

ABOUT THE RELATIONSHIP BETWEEN THE CONCEPTS OF “STATE OR MUNICIPAL EMPLOYEE” AND “OFFICER”

Статья посвящена анализу понятий «государственный служащий» «муниципальный служащий» и «должностное лицо». Авторами подвергается критике некоторые законодательные определения понятий: «государственный или муниципальный служащий» и их отождествление с понятием «должностное лицо».

The article is devoted to the analysis of the concepts “public servant”, “municipal servant” and “official”. The authors criticized some legislative definitions of the concepts: “state or municipal employee” and their identification with the concept of “official”.

Государственный служащий, муниципальный служащий, должностное лицо, представитель власти, признаки должностного лица.

Civil servant, municipal employee, official, representative of authority, signs of the official.

На первый взгляд, обозначенный вопрос «муниципальный, государственный служащий» и «должностное лицо» – это тождественные понятия, между которыми можно смело ставить знак равенства.

В части 1 статьи 10 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» указано:

«Федеральный государственный служащий – гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета»¹. Аналогичное определение по отношению к муниципальному служащему изложено в части 1 статьи 10 Федерального закона от 02 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»².

Как представляется, основной тезис в дефинициях государственного, муниципального служащего заключается в том, что они, прежде всего, исполняют свои обязанности, замещая соответствующие должности, т. е. являются должностными лицами. Данное обстоятельство обуславливает наличие определенной совокупности прав и обязанностей, а равно, полномочий, круг которых зависит, как правило, от занимаемой должности. Такая установленная в нормах права совокупность прав и обязанностей в юридической науке называется правовым статусом.

Термин «должностные лица», приводится в части 2 статьи 24; части 3 статьи 41; части 2 статьи 46, статьи 53; части 1 статьи 78, Конституции Российской Федерации³ при этом определения или иного какого-либо разъяснения, что следует понимать под этим термином, в Конституции не приводится.

Оперирует данным понятием и иное законодательство Российской Федерации, например Федеральный закон от 20 апреля 1995 года № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»⁴, Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»⁵, Федеральный закон от 02 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения

¹ Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 23.05.2016) [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Гарант». – URL : <http://base.garant.ru/> (дата обращения 10.11.2018).

² Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в ред. от 31.10.2018) [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Гарант». – URL : <http://base.garant.ru/> (дата обращения 10.11.2018).

³ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с посл. изм. и доп. от 5 февраля 2014 г. № 2 – ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

⁴ Федеральный закон от 20 апреля 1995 года № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» (в ред. от 01.07.2017) [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Гарант». – URL : <http://base.garant.ru/> (дата обращения 10.11.2018).

⁵ Федеральный закон от 21.07.1997 № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» (в ред. от 03.08.2018) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 10.11.2018).

обращений граждан Российской Федерации»⁶ и т. д. Однако, в них либо не приводится вообще никакого определения должностного лица, либо же приводят его в достаточно усеченном виде, способном решать вопросы правового регулирования исключительно того нормативного правового акта, в котором соответствующее определение закрепляется.

Наиболее полные определения должностного лица содержат нормы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁷ и Уголовного кодекса Российской Федерации⁸ (ст. 2.4 КоАП РФ и примечание 1 к ст. 285 УК РФ).

На первый взгляд, определения должностного лица, приведенные в нормах Уголовного кодекса Российской Федерации и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, похожи. Однако более пристальное изучение примечания к статье 2.4 КоАП РФ позволяет сделать вывод, что для целей регулирования в административном праве «должностное лицо» понимается более широко, чем в уголовном праве.

Итак, государственные, муниципальные служащие в силу занимаемой ими должности и особенностей в правовом статусе являются должностными лицами, но не всегда в качестве таковых они признаются с точки зрения уголовного права. Это, в том числе, подтверждает и сам законодатель, указывая в части 1 статьи 292 УК РФ следующее: «Служебный подлог, т. е. внесение должностным лицом, а также государственным служащим или муниципальным служащим, не являющимся должностным лицом ...». Аналогичное указание содержится и в примечании 4 к статье 285 УК РФ.

Согласно определению должностного лица, изложенному в действующем уголовном законе, для того, чтобы государственный или муниципальный служащий, совершивший деяние, запрещенное уголовным законом, был признан должностным лицом, должен соответствовать трем признакам.

Первый признак – это соответствующее место службы, т. е. это лицо должно состоять на службе в органе государственной, муниципальной власти и замещать соответствующую должность государственного или муниципального служащего, либо должен быть «представителем власти».

⁶ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в ред. от 15.11.2015) [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Гарант». – URL : <http://base.garant.ru/> (дата обращения 10.11.2018).

⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (по состоянию на 30.10.2018) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 10.11.2018).

⁸ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (по состоянию на 14.10.2018) [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Гарант». – URL : <http://base.garant.ru/> (дата обращения 10.11.2018).

Как нам представляется, выражение «представитель власти» в данном определении является не совсем удачным.

Обосновывая свое сомнение мы оперируем тем, что в Российской Федерации, согласно ст. 10 Конституции Российской Федерации государственная власть разделена на три ветви – законодательную, исполнительную и судебную. При этом существуют органы, наделенные определенными властными полномочиями, но не входят ни в одну из ветвей власти. Исходя из этого, лица, проходящие службу в данных органах, не должны рассматриваться в качестве «представителя власти». К числу таких органов, например, относятся органы Прокуратура Российской Федерации.

Попытка устранить отмеченную законодательную несогласованность положений Конституции Российской Федерации, Уголовного кодекса Российской Федерации и иного законодательства Российской Федерации сделана высшей судебной инстанцией разъяснением, изложенным в п. 3 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 года № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий»⁹. Однако разъяснения высшей судебной инстанции, в лице Пленума Верховного Суда Российской Федерации, не обладают силой закона и носят не обязательный, а рекомендательный характер.

Кроме примечания 1 к статье 285 УК РФ выражение «представитель власти» можно встретить в других статьях Уголовного Кодекса Российской Федерации. Так, в примечании к ст. 318 УК РФ указано, что «Представителем власти в настоящей статье и других статьях настоящего Кодекса 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». По нашему мнению, применительно к действующему законодательству можно подобрать более удачное словосочетание, которое не требовало бы отдельных разъяснений, и было бы более правильным с точки зрения норм права.

Так, в соответствии со статьей 2 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» система государственной службы включает в себя: а) государственную гражданскую службу б) военную службу. Следовательно, лица, занимающие должность государственной службы – это государственные служащие (ст. 10 указанного нормативно-правового акта). Именно государст-

⁹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 года № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Российская газета. – 2009. – 30 октября.

венные служащие и являются теми самими представителя власти с точки зрения уголовного закона.

Что касается выражения «представитель власти на муниципальном уровне – то здесь власть осуществляют муниципальные служащие, что следует из положений Федеральных законов: от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁰ и от 02 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»¹¹.

Таким образом, под выражением «представитель власти» в уголовном законодательстве следует подразумевать государственного или муниципального служащих.

Вторым признаком, является выполнение государственным или муниципальным служащим соответствующих организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций («функциональный признак»). Установление названных признаков способствует правильной квалификации содеянного «представителем власти» и ограничению этих лиц, как субъектов уголовной ответственности за должностные преступления от иных лиц, хотя и состоящих на государственной или муниципальной службе, но исполняющих функции, которые не названы выше.

Из сказанного следует, что правильное установление факта исполнения государственным или муниципальным служащим организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций в соответствующем органе государственной власти или местного самоуправления предопределяет возможность его привлечения к уголовной ответственности за совершенное им деяние. Не установление данного признака являться основанием для прекращения уголовного преследования в отношении государственного или муниципального служащего.

Третий признак, учитываемый при квалификации содеянного государственным или муниципальным служащим, является так называемый «признак времени», т. е. исполнение им, по специальному полномочию, предусмотренных законом функций в момент совершения преступления. Данный признак находит свое подтверждение в п. 6 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 года № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полно-

¹⁰ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 31.10.2018) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 10.11.2018).

¹¹ Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в ред. от 31.10.2018) [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Гарант». – URL : <http://base.garant.ru/> (дата обращения 10.11.2018).

мочиями и о превышении должностных полномочий». В данном случае Пленум Верховного суда разъясняет следующее: «Исполнение функций должностного лица по специальному полномочию означает, что лицо осуществляет функции представителя власти, исполняет организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, возложенные на него законом, иным нормативным правовым актом, приказом или распоряжением вышестоящего должностного лица либо правомочным на то органом или должностным лицом (например, функции присяжного заседателя). Функции должностного лица по специальному полномочию могут осуществляться в течение определенного времени или однократно, а также могут совмещаться с основной работой.

При временном исполнении функций должностного лица или при исполнении их по специальному полномочию лицо может быть признано должностным лишь в период исполнения возложенных на него функций.

Если лицо, назначенное на должность с нарушением требований или ограничений, установленных законом или иными нормативными правовыми актами, к кандидату на эту должность (например, при отсутствии диплома о высшем профессиональном образовании, необходимого стажа работы, при наличии судимости и т. п.), из корыстной или иной личной заинтересованности использовало служебные полномочия вопреки интересам службы либо совершило действия, явно выходящие за пределы его полномочий, повлекшие существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, то такие действия следует квалифицировать соответственно как злоупотребление должностными полномочиями либо как превышение должностных полномочий».

Подводя итог анализу соотношения понятий «государственный или муниципальный служащий» и «должностное лицо», мы приходим к выводу, что второе понятие несколько шире, чем первое. По нашему мнению, это обусловлено концепцией, выработанной законодателем и правоприменителем относительно выражения «должностное лицо». Так как должностное лицо в уголовном праве используется как институт, включающий в себя различные категории служащих, в том числе – государственных и муниципальных. Следовательно, выражения «должностное лицо» и «государственный или муниципальный служащий» – это самостоятельные категории, которые, в уголовном судопроизводстве имеют точки соприкосновения в проанализированных выше трех признаках (признак места, функциональный признак и признак времени).

Источники

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (по состоянию на 30.10.2018) [Электрон-

ный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 10.11.2018).

2. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с посл. изм. и доп. от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 года № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Российская газета. – 2009. – 30 октября.

4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (по состоянию на 14.10.2018) [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Гарант». – URL : <http://base.garant.ru/> (дата обращения 10.11.2018).

5. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в ред. от 31.10.2018) [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Гарант». – URL : <http://base.garant.ru/> (дата обращения 10.11.2018).

6. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в ред. от 15.11.2015) [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Гарант». – URL : <http://base.garant.ru/> (дата обращения 10.11.2018).

7. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 31.10.2018) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 10.11.2018).

8. Федеральный закон от 20 апреля 1995 года № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» (в ред. от 01.07.2017) [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Гарант». – URL : <http://base.garant.ru/> (дата обращения 10.11.2018).

9. Федеральный закон от 21.07.1997 № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» (в ред. от 03.08.2018) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 10.11.2018).

10. Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 23.05.2016) [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Гарант». – URL : <http://base.garant.ru/> (дата обращения 10.11.2018).