

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕФИНИЦИИ «ДОЛЖНОСТНОЕ ЛИЦО» ПО УГОЛОВНЫМ КОДЕКСАМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

COMPARATIVE CHARACTERISTIC OF THE DEFINITION OF "PUBLIC OFFICIAL" UNDER THE CRIMINAL CODE OF RUSSIAN FEDERATION AND REPUBLIC OF BELARUS

Рыжанков А.Ю., Ryzhankou A. Y.

Могилевский государственный университет имени А.А. Кулешова

Статья посвящена сравнительному анализу норм уголовного права, закрепляющих дефиницию «должностное лицо» в Уголовных кодексах Российской Федерации и Республики Беларусь. Автор выделяет особенности признания лица должностным, согласно законодательству стран Союзного государства, а также влияние этих особенностей на производство по уголовному делу. В статье проводятся рекомендации по изменению содержания «должностное лицо» в законодательстве Республики Беларусь.

The article is devoted to comparative analysis of criminal law enshrining the definition "public official" in the Criminal Codes of the Russian Federation and the Republic of Belarus. The author highlights the features of the recognition of the public official, according to the legislation of the countries of the Union State, as well as the influence of these features on the criminal proceedings. The article carried the recommendation to change the wording "public official" in the Republic of Belarus legislation.

Ключевые слова: должностное лицо, уголовная ответственность, субъект преступления, государственные служащие.

Key words: public officials, criminal liability, subject of crime, civil servants

С властью всегда приходит ответственность. С давних времен законодатель предусматривал тяжкие наказания для лиц облеченных властью за злоупотребление своими полномочиями. Потому государственные служащие и иные лица, наделенные полномочия, исторически выступали особым субъектом преступления. Например, согласно Статута Великого Княжества Литовского 1566 г., адвокат отвечал титулом или жизнью за умышленные действия, совершаемые им против интересов представляемой стороны [4, ст. 29].

С усложнением отношений в обществе выделение конкретных должностей для целей уголовно-правового регулирования становится неэффективно, в связи с необыкновенно усложнившейся структурой общественных отношений. Потому на смену указаниям на конкретные должности уже в УК РСФСР 1922 вводится понятие «должностное лицо», под которое подпадают лица, занимающие постоянные или временные должности в каком-либо государственном (советском) учреждении или предприятии, а также в организации или объединении, имеющем по закону определенные права, обязанности и полномочия в осуществлении хозяйственных, административных, просветительных и других общегосударственных задач [7, ст. 106].

Каждое государство имеет свой уникальный путь развития законодательства, потому сравнительный анализ порядка закрепления дефиниции «должностное лицо» в законодательствах стран Союзного государства позволит выделить характерные особенности каждого подхода и способствовать взаимообмену опытом между странами.

В уголовном законодательстве Российской Федерации 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, 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 [6, п.1 прим. к ст. 285].

Необходимо выделить следующие особенности подхода к определению должностного лица российским законодателем. Во-первых, содержанием термина «должностное лицо» выступает не перечень должностей, а некоторая совокупность признаков, при наличии которых уже конкретное лицо в уголовном процессе конкретное лицо может быть признано должностным лицом. Во-вторых, основой этих признаков выступают определенные функции, выполняемые должностным лицом: функции представителя власти, либо организационно-распорядительные или же административно-хозяйственные функции. В-третьих, должностным лицом признается только лицо, непосредственно связанное с государством, а именно выполняющее какие-либо функции в государственных структурах и организациях.

При указанном подходе, должностное лицо – это понятие оценочное, и для наилучшего правового регулирования необходимо максимально раскрыть каждый из признаков присущих должностным лицам.

К исполняющим функции представителя власти следует относить лиц, наделенных правами и обязанностями по осуществлению функций органов законодательной, исполнительной или судебной власти [2, п.3]. Также к ним относят лиц правоохранительных 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, организациями, учреждениями независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности [6, прим. к ст. 318].

Под организационно-распорядительными функциями следует понимать полномочия должностного лица, которые связаны с руководством трудовым коллективом государственного органа, государственного или муниципального учреждения или находящимися в их служебном подчинении отдельными работниками, с формированием кадрового состава и определением трудовых функций работников, с организацией порядка прохождения службы, применения мер поощрения или награждения, наложения дисциплинарных взысканий и т.п.

Также Пленум Верховного Суда РФ относит к организационно-распорядительным функциям полномочия лиц по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия. К таким, например, относят полномочия по выдаче медицинским работником листка временной нетрудоспособности, установлению работником учреждения медико-социальной экспертизы факта наличия у гражданина инвалидности, приему экзаменов и выставлению оценок членом государственной экзаменационной (аттестационной) комиссии [2, п. 4].

Исходя из предложенного Пленумом Верховного Суда понимания, такие полномочия по своей сути сложно отнести к организационно-распорядительным, так как лицо фактически не принимает организационных и распорядительных решений. В Республики Беларусь такая категория лиц наделяется отдельной функцией, наряду с лицами, выполняющими организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, и называется «лица, уполномоченные на осуществления юридически значимых действий».

Как административно-хозяйственные функции в РФ надлежит рассматривать полномочия должностного лица по управлению и распоряжению имуществом и (или) денежными средствами, находящимися на балансе и (или) банковских счетах организаций, учреждений, воинских частей и подразделений, а также по совершению иных действий (например, по принятию решений о начислении заработной платы, премий, осуществлению

контроля за движением материальных ценностей, определению порядка их хранения, учета и контроля за их расходом) [2, п.5].

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 [2, п.6].

Даже если лицо назначено на должность с нарушением требований или ограничений, установленных законом или иными нормативными правовыми актами (например, при отсутствии диплома о высшем профессиональном образовании, необходимого стажа работы, при наличии судимости и т.п.), оно может выступать субъектом таких преступлений, как злоупотребления должностными полномочиями, либо превышения должностных полномочий [2, п.6].

Особыми субъектами должностных преступлений выступают следующие категории:

Лица, занимающие государственные должности Российской Федерации, т.е. лица, занимающие должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий государственных органов [6, п.2 прим. к ст. 285]. Список таких должностей содержится в Сводном перечне государственных должностей Российской Федерации.

Лица, занимающие государственные должности субъектов Российской Федерации, т.е. должности, устанавливаемые конституциями или уставами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов [6, п.3 прим. к ст. 285].

Такие лица выступают субъектами квалифицированных составов злоупотребления должностными полномочиями, превышения должностных полномочий и получения взятки, что отражает особую общественную опасность совершаемых ими должностных преступлений.

В Уголовном кодексе Республики Беларусь закреплены аналогичные положения, предусматривающие повышенную ответственность для должностных лиц, занимающих ответственное положение. Однако перечень таких лиц более широк и предусматривает целые категории должностей:

1) Президент Республики Беларусь, Председатель Палаты представителей и Председатель Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, Премьер-министр Республики Беларусь и их заместители;

2) руководители государственных органов, непосредственно подчиненных или подотчетных Президенту, Парламенту, Правительству Республики Беларусь, и их заместители;

3) руководители местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов и их заместители;

4) судьи;

5) прокуроры областей, города Минска, районов, районов в городах, городов, межрайонные и приравненные к ним транспортные прокуроры и их заместители;

6) начальники следственных подразделений, органов дознания и их заместители, следователи;

7) руководители органов государственного контроля, внутренних дел, государственной безопасности, пограничной службы, финансовых расследований, таможенных, налоговых органов и их заместители;

8) иные должностные лица, должности которых включены в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь и кадровый реестр Совета Министров Республики Беларусь [5, ч.5 ст.4].

В Российской Федерации должностные лица непосредственно связаны с государством. Однако это не означает, что лица, выполняющие схожие функции в негосударственных организациях свободны от уголовной ответственности.

Лица, выполняющих управленческие функции в коммерческой или иной организации, основной целью деятельности которых является извлечение прибыли, а также в некоммерческой организации, которая не является государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением, государственной корпорацией, могут подлежать уголовной ответственности за злоупотребление своими полномочиями [2, п.11].

К ним относят лиц, выполняющие функции единоличного исполнительного органа, члена совета директоров или иного коллегиального исполнительного органа, а также лица, постоянно, временно или по специальному полномочию выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в этих организациях: директора, члена правления акционерного общества, председателя кооператива, руководитель общественного объединения и т.п.

В тех случаях, когда указанные лица используют свои полномочия вопреки законным интересам этих организаций и в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц либо нанесения вреда другим лицам, они подлежат ответственности по статье 201 УК РФ, если это деяние повлекло причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества и государства [3, п.11].

Рассмотрев сущность и черты дефиниции «должностное лицо», закрепленного в российском законодательстве, необходимо выделить особенности белорусского подхода к установлению ответственности должностных лиц. Забегая вперед, следует отметить, что, несмотря на схожесть многих формулировок, в основе указанных подходов лежат противоположные идеи об отнесении лиц к числу должностных.

В законодательстве Республики Беларусь не дано определения должностного лица, вместо этого перечислен круг лиц, которых к ним можно отнести:

1) Представители власти, то есть депутаты Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутаты местных Советов депутатов, а равно государственные служащие, имеющие право в пределах своей компетенции отдавать распоряжения или приказы и принимать решения относительно лиц, не подчиненных им по службе [5, п.1 ч.4 ст.4];

На этом основании к представителям также власти могут быть отнесены работники правоохранительных органов, работники органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, судебные исполнители, военнослужащие пограничной службы, сотрудники государственных органов, осуществляющие контрольные и надзорные функции, и др. [3, п.3].

В рамках этой категории отсутствуют существенные различия между уголовными законами Российской Федерации и Республики Беларусь. В обоих случаях должностное лицо – это сотрудник, состоящий на государственной службе и осуществляющий властные функции.

2) Представители общественности, то есть лица, не находящиеся на государственной службе, но наделенные в установленном порядке полномочиями представителя власти при выполнении обязанностей по охране общественного порядка, борьбе с правонарушениями, по отправлению правосудия [5, п.2 ч.4 ст.4];

Представителем общественности, является любое лицо, не находящееся на государственной службе, но наделенное в установленном порядке полномочиями представителя власти при выполнении обязанностей по охране общественного порядка, борьбе с правонарушениями, по отправлению правосудия. К таким лицам, в частности, относятся члены добровольной дружины, внештатные сотрудники правоохранительных органов, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, участники объединений граждан, содействующих правоохранительным органам в охране правопорядка, общественные инспекторы, народные заседатели [3, ст. 4].

Указанная категория отдельно не выделяется российским законодателем, а ее представителей (например, присяжных заседателей) относят к представителям власти по специальному уполномочиванию.

3) Лица, постоянно или временно либо по специальному полномочию занимающие в учреждениях, организациях или на предприятиях (независимо от форм собственности), в Вооруженных Силах Республики Беларусь, других войсках и воинских формированиях Республики Беларусь должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей, либо лица, уполномоченные в установленном порядке на совершение юридически значимых действий [5, п.2 ч.4 ст.4];

К лицам занимающим должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных обязанностей, следует относить лиц, осуществляющих руководство деятельностью учреждения, организации или предприятия, или их структурных подразделений, осуществляющих расстановку и подбор кадров, организацию труда или службы работников, поддержание дисциплины, применение мер поощрения и наложение дисциплинарных взысканий и т.п.[3, п.6].

Под лицами, занимающими должности, связанные с выполнением административно-хозяйственных обязанностей, следует признавать лиц, осуществляющих полномочия по управлению и распоряжению имуществом и денежными средствами, а также организацию учета и контроля за отпуском и реализацией материальных ценностей [3, п.7].

Лицами, уполномоченными в установленном порядке на совершение юридически значимых действий, являются работники, совершающие такие действия, в результате которых наступают или могут наступить юридически значимые последствия в виде возникновения, изменения или прекращения правоотношений, субъектами которых являются иные лица. [3, п.8]

4) должностные лица иностранных государств, члены иностранных публичных собраний, должностные лица международных организаций, члены международных парламентских собраний, судьи и должностные лица международных судов [5, п.1 ч.4 ст.4].

Исходя из вышеуказанного, коренное отличие в подходах российского и белорусского законодателя к определению должностного лица заключается в том, что в Республики Беларусь должностными лицами могут выступать сотрудники любых органов, организаций и учреждений, независимо от формы собственности и связи с государством. Следовательно, судья, бухгалтер частного унитарного предприятия, инженер по технике безопасности и преподаватель на равных признаются должностными лицами в Республике Беларусь.

Такой подход порождает множество сложностей для правоохранительных органов при необходимости квалифицировать действия конкретных лиц. Работник, занимающий какую-либо должность, в одном случае может являться должностным лицом, а во втором нет, например, единственный бухгалтер на небольшом предприятии и рядовой бухгалтер в отделе бухгалтерии крупного предприятия. Другой пример: мастер по ремонту аппаратного оборудования, который не имеет в своем подчинении работников и индивидуально занимается ремонтом оборудования, не является должностным лицом, а мастер производственного участка осуществляет организационно-распорядительные обязанности в отношении подчиненных ему работников [1].

По мнению автора, из Российского законодательства необходимо заимствовать положение, согласно которому лица, назначенные с нарушениями на должности, подлежат уголовно ответственности за деяния совершенные ими против интересов службы.

Принадлежность работника к должностным лицам во многих случаях является оценочным, устанавливаемым в ходе предварительного следствия судебного разбирательства при привлечении лица к ответственности. Столь широкий перечень признаков налагает большую ответственность органы, особенно на суд. В судебном разбирательстве именно за судьей остается решение по поводу того, является ли лицо

должностным, или же выполняет, пусть и значимые, но не связанные с должностными обязанностями.

Например, органом уголовного преследования К. предъявлялось обвинение в том, что он, работая ведущим специалистом райисполкома, являясь должностным лицом и членом комиссии по субсидированию жилищного строительства, совершил неисполнение и ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей вследствие недобросовестного и небрежного к ним отношения, что повлекло по неосторожности причинение ущерба в особо крупном размере.

Признавая К. невиновным и оправдывая по ст.428 УК за отсутствием в деянии состава преступления, суд констатировал в приговоре, что К. не являлся должностным лицом, поскольку не обладал правом отдавать распоряжения либо приказы, принимать какие-либо решения или в установленном порядке совершать юридически значимые действия, и что его деятельность ограничивалась только исполнительными функциями [1].

Однако белорусский подход имеет определенные преимущества, уравнивая должностных лиц государственных и негосударственных организаций. Во-первых, это повышения ответственности должностных лиц по отношению к выполнению своих обязанностей. Во-вторых, это противодействие распространению коррупционных проявлений в организациях всех форм собственности.

Исходя из вышеизложенного, следует отметить разницу в подходах к закреплению ответственности в Уголовных Кодексах Российской Федерации и Республики Беларусь. Эти отличия отражают тенденции развития законодательства на постсоветском пространстве. Тем не менее, необходимо признать, что наилучшие положения из уголовного законодательства обеих стран могут быть восприняты участниками Союзного государства с целью улучшения качества уголовного преследования должностных лиц, совершивших преступления против интересов службы.

Список источников:

1. Добродей, А. И. Служебная халатность (Статья 428 Уголовного кодекса Республики Беларусь) [Электронный ресурс] // Бусел – информационный портал. – URL: <http://busel.org/texts/cat5vx/id5zwofex.htm>. (дата обращения 05.02.2017)
2. О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий: Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации, 16 окт. 2009 г. [Электронный ресурс] // Консультант Плюс [сайт]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_93013 (дата обращения 06.02.2017)
3. О судебной практике по делам о преступлениях против интересов службы : Постановление Пленума Верховного суда Республики Беларусь, 24 сен. 2009 г. [Электронный ресурс] // Сайт Верховного суда Республики Беларусь. – URL: http://www.court.by/jurisprudence/Post_plen/criminal/vsgov/b694b296f8f60b55.html (дата обращения: 06.02.2017)
4. Статут Великого княжества Литовского 1566 года [Электронный ресурс] // Национальный интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/pomniki-gistoryi-prava-belarusi/kanstytutsyvnae-prava-belarusi/statuty-vyalikaga-knyastva-lito-skaga/statut-1566-goda> (дата обращения: 08.02.2017)
5. Уголовный кодекс Республики Беларусь: принят Палатой представителей 2 июня 1999 г. : одобр. Советом Респ. 24 июня 1999 г. : в редакции от 19.07.2016 г. [Электронный ресурс] // Национальный интернет-портал Республики Беларусь. –

- URL: http://etalonline.by/?type=text®num=НК9900275#load_text_none_1 (дата обращения: 08.02.2017)
6. Уголовный кодекс Российской Федерации: принят Государственной Думой 24 мая 1996 г.: одобрен Советом Федерации 5 июня 1996 г.; в редакции от 03.07.2016 г. [Электронный ресурс]. // Консультант Плюс [сайт]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699 (дата обращения 06.02.2017)
7. Уголовный кодекс РСФСР 1922 г. [Электронный ресурс] // Юридическая Россия: федеральный правовой портал. – URL: <http://busel.org/texts/cat5vx/id5zwofex.htm>. (дата обращения 06.02.2017)

Об авторах

Рыжанков Арнольд Юрьевич, преподаватель кафедры уголовного права и уголовного процесса Могилевского государственного университета имени А.А. Кулешова, 220016, г. Могилев, ул. Пашковская, д.101, e-mail: gfer123@tut.by