Б.Ш. Саидамиров,
советник Секретариата МПА ЕврАзЭС,
кандидат юридических наук

А.А. Розикзода,
аспирант кафедры уголовного права
Санкт-Петербургского Университета МВД России

ПОНЯТИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ВЛАСТИ КАК СУБЪЕКТА ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН

Качество борьбы с преступностью во многом зависит оттого, насколько защищены представители власти уголовно-правовыми средствами в республике. Правоприменительная практика показывает, что понятие представителя власти и должностного лица тесно переплетаются между собой, что создает проблемы как в теории уголовного права, так и в практической деятельности правоохранительных органов по уголовно-правовой защите чести и достоинства представителей власти.

Следует отметить, что понятие представителя власти является новеллой в Уголовном кодексе Республики Таджикистан 1998 г., так как легальное определение «представителя власти» до этого в законодательстве не встречалось. Определение понятия представителя власти дано в примечании к ст. 328 УК Таджикистана, где указано, что «…представителем власти признается должностное лицо, служащее в органах государственной власти и наделенное распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости»[1].

По нашему мнению, на законодательном уровне понятие представителя власти раскрывается через понятие должностного лица. Согласно примечанию статьи 314 УК РТ, «…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, других войсках и воинских формированиях Республики Таджикистан».

[1] Уголовный Кодекс Республики Таджикистан. Душанбе–2008 г. С. 335

Анализ научной литературы в этой области показывает следующее. С точки зрения Д.М. Овсянко, в качестве представителя власти может выступать не каждый служащий (должностное лицо), а только тот служащий, «…который по занимаемой должности наделен государственно-властными полномочиями». По его мнению, к должностным лицам и представителям власти можно отнести работников государственных органов, чьи властные полномочия публичного характера выходят за пределы этих органов»[2]. Представители власти реализуют «…свои властные полномочия вне зависимости от подчиненности субъектов и применяют меры принуждения к неподчиненным по службе субъектов права».[3]

Здесь необходимо подчеркнуть, что полномочия ряда представителей власти, хотя и распространяются на неопределенный круг лиц, имеют силу лишь в определенных ведомственных границах. Так, государственный пожарный инспектор выступает как представитель власти в деятельности, связанной с пожарным надзором, или «работники рыбоохраны признаются представителями власти, но свои властные полномочия они осуществляют лишь в рамках отношений, возникающих при охране рыбного хозяйства».[4]

Можно согласится с мнением Ю.А. Кизилова, который отмечает, что не каждое должностное лицо является представителем власти и не всех представителей власти следует приравнивать к должностным лицам[5].

Обращаясь к законодательству России, а именно к Пленуму Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» от 10 февраля 2000 г. за № 6, отмечаем, что понятие представителя власти имеет более развернутое определение. Так, в соответствии с п.2 данного постановления 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 и ФСБ Российской Федерации, аудиторы, состоящие на государственной службе, 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)[6]. При этом следует отметить, что судебное толкование не относит к представителям власти только должностных лиц, акцентируется факт принадлежности лица к органу государственной власти и наличии у него властно-распорядительных полномочий.

При сопоставлении определения представителя власти с определением должностного лица выходит следующее: представителем власти является должностное лицо, а должностное лицо – это лицо, осуществляющие функции представителя власти, то есть функции должностного лица. Здесь видится определенная нелогичность законодателя по

[2] См. там же. С. 214

[3] Старшов Ю.Н. Служебное право. М. 1996 г. С. 346

[4] Положение о государственной лесной охране РФ, утвержденное постановлением Правительства РФ от 27 июля 1998 г. № 850. // СЗ РФ. 1998 г. № 32. ст. 3896.

[5] Кизилов А.Ю. указ. соч. С. 14

[6] ППВС РФ от 10.02.2000 г. № 6.

отношению к вышеупомянутым терминам. По этому поводу Б.В. Волженкин высказывает свое мнение: «При сопоставлении этих двух определений обнаруживается очевидная тавтологичность: представитель власти является должностным лицом, а должностное лицо – это лицо, осуществляющее функции представителя власти, т.е., иначе говоря, функции должностного лица»[7].

Анализируя признаки должностного лица и представителя власти, можно сделать вывод, что должностное лицо – это общее понятие по отношению к определению представителя власти. Так, должностное лицо обладает функциями не только представителя власти, но и другими организационно-распорядительными и административно-хозяйственными функциями, вследствие чего, на наш взгляд, к представителям власти можно отнести определенную группу должностных лиц, обладающих признаками, характерными именно для представителей власти, т.е. это лица, которые осуществляют функции властвования не внутри какой-либо определенной системы или ведомства, а по отношению ко всем гражданам.

Так, В.Д. Меньшагин писал, что при признании лица должностным лицом, кроме признака занятия должности в организации, необходимо учитывать какими правами и функциями наделено это лицо[8]. Считаем, что подобное решение является весьма прогрессивным. Во-первых, выделяется и закрепляется наиболее важный признак должностного лица. Во-вторых, реализация такого подхода позволяет избежать зависимости определения должностного лица от возможных объективных изменения номенклатуры должностей, тем самым достигается запас его прочности.

Любой служащий, находящийся на должности, обладает определенными полномочиями. Однако должностным лицам присущи властные полномочия. Как пишет Д.Н. Бахрах: «властные полномочия субъектов управления разнообразны, чаще всего они включают права на:

– осуществление нормативного руководства;

– осуществление методического руководства;

– распределение конкретных заданий;

– решение структурных вопросов;

– решение кадровых вопросов;

– непосредственное руководство производственной деятельности;

– распоряжение материальными и нематериальными ресурсами;

– поощрение;

– осуществление контроля;

– применение принудительных мер к нижестоящим;

– применение принудительных мер в рамках внеслужебного подчинения»[9].

Их обобщение позволило выделить три группы функций, характерных для должностных лиц: административно-хозяйственные, организационно-распорядительные и функции представителя власти (они признаются большинством специалистов)[10].

Учитывая значимые теоретические разработки, в настоящее время в примечании 1 к ст. 314 УК Таджикистана сформулировано следующее определение: «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 Республики Таджикистан, других войсках и воинских формированиях». Приве-

[7] Волженкин Б.В. Служебные преступления. М. 2000 г. С. 100. Сходную точку зрения высказывает Н. Ковалева. (Ковалева Н. Кто является представителем власти по специальному полномочию. // Российская юстиция. 2002 г. № 11. С. 59).

[8] Уголовное право: учебник для юридических школ. М–1947 г. С. 239

[9] Д.Н. Бахрах. Основные понятия теории социального управления. Пермь–1978 г. С. 54

[10] А.В. Шнитенков. (Теория и практика) Ответственность за преступления против интересов государственной службы и интересов службы в коммерческих и иных организациях. СПб–2006 г. С. 80

денное определение основано на трех критериях, образующих базовые признаки должностного лица: характере, месте и времени выполнения отмеченных функций[11].

Таким образом, представитель власти, будучи лицом, осуществляющим функции власти, является должностным лицом, а поэтому обладает всеми присущими ему признаками. В то же время в силу осуществляемых им функций власти он отличается от должностного лица тем, что его действия и указания, основанные на законе, носят не узковедомственный характер и обязательны для исполнения всеми гражданами и учреждениями, к которым они обращены. Сопоставляя признаки должностного лица и представителя власти, мы приходим к выводу, что «должностное лицо» – это общее понятие по отношению к определению представителя власти. Так как должностное лицо обладает функциями не только представителя власти, но и организационно-распорядительными и административно-хозяйственными функциями. Следовательно, представители власти – это определенная группа (часть) должностных лиц, обладающих признаками, характерными именно для представителей власти, т.е. это лица, которые осуществляют функции властвования не внутри какой-либо определенной системы или ведомства, а по отношению ко всем гражданам, организациям и учреждениям, несущим обязательный характер для исполнения.

Ключевые слова: должностное лицо; распорядительные полномочия; государственные органы, органы местного самоуправления; права и функции.

Keywords: the official person; administrative powers; state structures, local governments; the rights and functions.

[11] Уголовный Кодекс РТ КВДН «Конуният» Душанбе–2008 г. С. 330