

УДК 347.2

*С.В. Мурин***ПРЕДСТАВИТЕЛЬ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОМ УГОЛОВНОМ ПРАВЕ РОССИИ**

Противодействие преступлениям коррупционного характера в настоящее время является приоритетным направлением осуществляемой в Российской Федерации уголовной политики, что обуславливает необходимость проведения научных изысканий, содержанием которых является установление причин и условий, способствующих неэффективной практике применения соответствующих положений уголовного закона и выработка аргументированных предложений по решению имеющихся проблем.

В статье рассматриваются недостатки технико-юридического конструирования положений уголовного законодательства в части определения признаков должностного лица. Осуществляется детальный анализ понятия «представитель власти» и определяются имеющиеся проблемы его применения в следственно-судебной практике. Итогом проведенного анализа стало формулирование следующих выводов, указывающих наиболее значимые дефекты нормативного определения рассматриваемой уголовно-правовой категории: не все должностные лица правоохранительных органов являются представителями власти; нарушен логический запрет в определении «представитель власти»; в действующем законодательстве РФ отсутствует четкое определение правоохранительных и контролирующих органов, понятие «распорядительные полномочия» нормативно не определены; определение «должностное лицо» применяется только в статьях главы 30 УК РФ, а определение «представитель власти» действует во всех статьях УК РФ; в теории уголовного права отнесение депутатов органов местного самоуправления к представителям власти представляется спорным.

*Ключевые слова:* должностное лицо, представитель власти, недостатки законодательного определения, правоохранительные и контролирующие органы, распорядительные полномочия, меры по совершенствованию уголовного законодательства.

Одной из уголовно-правовых проблем в следственно-судебной практике борьбы с коррупцией является правильное уяснение определения должностного лица наделенного функциями представителя власти. В теории уголовного права на дефиницию «представитель власти» внимание обращалось неоднократно (см. напр.: [1-4]). Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 16 октября 2009 года № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» также разъяснил определение, связанное с должностным лицом, наделенным функциями представителя власти (далее – Постановление Пленума Верховного Суда РФ).

В соответствии со ст. 318 УК РФ под «представителем власти 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» [5].

Согласно Постановлению Пленума Верховного Суда РФ к исполняющим функции представителя власти следует относить лиц, наделенных правами и обязанностями по осуществлению функций органов законодательной, исполнительной или судебной власти, а также, исходя из содержания примечания к ст. 318 УК РФ, иных 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].

Интересным представляется то, что из определения представителя власти содержащегося в примечании к ст. 318 УК РФ следует, что данная дефиниция действует в других статьях УК РФ, где используется указанные термин. Тогда как из дефиниции должностного лица, изложенного в примечании ст. 285 УК РФ видно, что данный термин применяется только в отношении норм, расположенных в гл. 30 УК РФ. Как нам представляется, такое законодательное решение является неверным, так как определение «должностное лицо» содержится в иных статьях УК РФ за пределами гл. 30 УК РФ, например ст. 140, ч. 3 ст. 141, ст. 215.1 УК РФ. Перед правоприменителем вполне логично возникает вопрос, что понимать под термином «должностное лицо» в перечисленных статьях. Так, строго следуя букве закона законодательная дефиниция «должностное лицо» не применяется в указанных статьях. По нашему мнению, для устранения законодательного пробела законодателю необходимо внести изменения в примечание 1 к ст. 285 УК РФ и распространить действие законодательного определения «должностное лицо» на все нормы УК РФ.

Законодательное определение представителя власти многими учеными подвергается критике (см. напр.: [1-4; 7; 13;]). Из примечания к ст. 285 УК следует, что определение «должностное лицо» и «представитель власти» соотносятся как целое и часть. Однако не всех должностных лиц правоохранительных или контролирующих органов можно признать представителями власти. Например, Б.В. Волженкин отмечал, что «главный бухгалтер, начальник снабжения прокуратуры – безусловно, должностное лицо, но отнюдь не представитель власти» [4].

Не оспаривая мнение профессора Б.В. Волженкина, отметим, что главный бухгалтер и сотрудники тыловых подразделений МВД РФ относятся к должностным лицам, но не исполняют функции представителя власти. Однако если указанных лиц в соответствии с приказом МВД РФ направляют для исполнения служебных обязанностей сотрудников полиции по охране общественного порядка, то в этом случае они, как нам представляется, являются представителями власти.

Обратим внимание на примечания к ст. 318 УК РФ, согласно которому к представителю власти относятся два вида должностных лиц: 1) должностное лицо правоохранительного или контролирующего органа; 2) иное должностное лицо, наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости.

Мы полагаем, что в каждом из перечисленных видов должностных лиц, относящихся к представителям власти, имеются недостатки. Так, в первом виде должностных лиц, относящихся к представителям власти, ряд исследователей отмечают проблему отсутствия четкого понятия правоохранительных и контролирующих органов. Это обстоятельство, по их мнению, приводит к затруднениям в правоприменительной практике в части определения должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов [9]. Тогда как понятия правоохранительных и контролирующих органов используются во многих действующих нормативно-правовых актах, а их определение и конкретный список правоохранительных органов отсутствует.

В научном сообществе существует позиция, что к правоохранительным органам нужно относить военизированные органы, осуществляющие оперативную и следственную работу на основании специальных законов [10]. В соответствии с данной позицией к правоохранительным органам относятся: Прокуратура РФ, Следственный Комитет РФ, Федеральная служба безопасности РФ, Министерство внутренних дел РФ, Федеральная миграционная служба РФ, Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков, Федеральная таможенная служба РФ, Федеральная служба исполнения наказаний РФ. В отношении некоторых органов государственной власти в специальной литературе обсуждается вопрос: можно ли отнести к правоохранительным органам, например, Федеральную службу судебных приставов РФ и Федеральную налоговую службу РФ [9].

По мнению С.А. Стяжкина, с определением контролирующих органов дело обстоит еще сложнее [7]. Не оспаривая мнение данного автора, отметим, что законодателю необходимо дать определение правоохранительных и контролирующих органов, а также исчерпывающий список органов государственной власти, относящихся к правоохранительным и контролирующим органам, что приведет к единообразному пониманию их определений.

Одним из недостатков дефиниции «представитель власти» является отсутствие законодательного разъяснения, что понимается под распорядительными полномочиями. Так, например, согласно словарю, глагол «распорядиться» имеет значение «приказать» [11]. То есть должностное лицо отдает законный официальный приказ, обязательный для исполнения должностными лицами, гражданами, юридическими лицами. А.Р. Саруханян отмечает, что «распорядительные полномочия реализуются в праве должностного лица отдавать в пределах своей компетенции указания, обязательные к исполнению другими должностными лицами и гражданами» [12]. Нам представляется справедливым замечание А. Бриллианта и П. Яни о том, что недостаточная определенность содержания «распорядительные полномочия» может породить у суда сомнения относительно возможности отнесения указанных лиц к числу представителей власти [2]. В свою очередь, сомнения суд может истолковать в пользу подсудимого, и, как следствие, в отношении фактически виновного лица судом может быть вынесен оправдательный приговор, что нам представляется недопустимым.

Из анализа дефиниции «представитель власти» в законе следует, что Пленум толкует данное определение более широко, чем законодатель, поэтому некоторые ученые полагают, что нужно закрепить судебное толкование в законодательном определении должностного лица, объясняя это тем, что официально Пленум не является источником уголовного права.

Как уже было обозначено, Пленум толкует дефиницию «представитель власти» более широко, чем законодатель и к представителям власти относит должностных лиц органов исполнительной, за-

конодательной и судебной власти. По этому поводу А.В. Бриллиантов и Е.Ю. Четвертакова указывают, что «отнесение этих лиц к представителям власти существенно расширяет понятие представителя власти по сравнению с определением, данным в уголовном законе, и означает, по сути, требование Верховного Суда РФ применять закон по аналогии» [13]. По нашему мнению, заполнение очевидного законодательного пробела анализируемыми разъяснениями, безусловно, необходимо, так как наличие судебного акта позволяет решать вопросы более оперативно.

Среди ученых ведутся дискуссии об отнесении к законодательной власти депутатов органов местного самоуправления. Так, судебнo-следственная практика свидетельствует, что депутаты органов местного самоуправления относятся к законодательной власти, что подтверждается обвинительными приговорами в отношении них. Фактически депутаты органов местного самоуправления имеют право принимать обязательные решения, действующие на территории муниципального образования, по предметам, отнесенным уставом этого образования к их ведению, тем самым депутаты осуществляют законодательно-нормотворческую деятельность.

В то же время некоторые ученые, ссылаясь на положения ст. 10-12 Конституции РФ, отмечают, что органы местного самоуправления не могут осуществлять законодательную власть, поскольку не входят в систему органов государственной власти. Тем самым они указывают на то, что депутат является представителем своего электората, но не органов государственной власти [14]. В таком случае имеет место аналогия закона с депутатами Государственной Думы РФ, которые являются должностными лицами законодательной власти. По мнению Н.В. Бугаевской, Пленум Верховного Суда РФ в силах устранить данный законодательный недостаток. Для этого в его постановлении необходимо разъяснить, что «к представителям власти следует приравнивать и представителей органов местного самоуправления, которые имеют распорядительные полномочия в отношении лиц, не находящихся от них в служебном подчинении, то есть широкие распорядительные полномочия» [3]. На наш взгляд, мнение Н.В. Бугаевской заслуживает внимания.

Представляется, что Пленуму Верховного Суда РФ в своих разъяснениях необходимо приводить примеры деятельности лиц, осуществляющих функции власти, но не являющихся фактически сотрудниками органов государственной власти. Например, в теории уголовного права под такими лицами понимаются должностные лица, исполняющие функции представителя власти по специальному полномочию. В судебном акте приводится пример присяжных заседателей. Анализируя положения действующего законодательства, следует отметить, что таковыми признается большее количество должностных лиц, исполняющих функции представителя власти по специальному полномочию. В частности, согласно положениям УПК РФ, капитаны морских и речных судов, находящихся в дальнем плавании, наделяются функциями органа дознания, и как следствие, они являются представителями власти.

Более того, Н. Егорова выделяет две категории представителей власти: лица, осуществляющие функции публичной власти в самих органах публичной власти, и лица, выполняющие иные публичные функции. К последним она относит нотариусов, аудиторов, третейских судей, профессиональных оценщиков – при проведении обязательной оценки объектов, принадлежащих РФ, субъектам РФ, либо муниципальным образованиям; служащих коммерческих организаций – при выполнении функции органа дознания или уполномоченных налагать административные взыскания; членов военно-врачебных комиссии, медико-социальных экспертных комиссий – при медицинском освидетельствовании граждан и вынесении заключений; членов диссертационных советов – при голосовании о присуждении ученых степеней и даче заключений по диссертации и т. п. [15]. Мы считаем, что не нужно делать такое широкое дополнение списка должностных лиц, исполняющих функции представителей власти.

Безусловно, проблемами, рассмотренными в рамках статьи, не исчерпываются все вопросы конструирования и содержательного наполнения терминов «должностное лицо» и «представитель власти». Теория уголовного права и правоприменительная практика свидетельствует, что дефиниция «представитель власти» требует дальнейшего законодательного совершенствования, устранения недочетов и дополнительного разъяснения в рамках актов судебного толкования, с целью достижения значимых результатов в борьбе с преступлениями коррупционной направленности, которые в настоящее время являются реальной угрозой национальной безопасности Российской Федерации [16].

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Басова Т.Б. Уголовная ответственность за должностные преступления: проблемы законотворчества и правоприменения в условиях административной реформы Российской Федерации: дис. ...докт. юрид. наук. Владивосток, 2005. 403 с.
2. Бриллиантов А., Яни П. Должностное лицо: представитель власти // Законность. 2010. №5. С. 18-22.
3. Бугаевская Н.В. Осуществление функций представителя власти как признак понятия «должностное лицо» // Известия ТулГУ. Сер. Экономические и юридические науки. 2014. № 1. С. 51-58.
4. Волженкин Б.В. Служебные преступления. М., 2000.
5. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 №63-ФЗ (ред. от 30.12.2015 г.) // СПС «Консультант-Плюс».
6. Постановление Пленума Верховного Суда РФ №19 от 16 октября 2009 года «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий»// СПС «Консультант-Плюс».
7. Стяжкина С.А. Представитель власти как объект уголовно-правовой охраны по преступлениям против порядка управления // Вестн. Удм. ун-та. Сер. Экономика и право. 2011. Вып. 1. С. 164-167.
8. Чирков А.П. Должностное лицо как представитель власти // Вестн. Балт. федерал. ун-та им. И. Канта. 2015. № 9. С. 61-64.
9. Добродеев С.А. Понятие сотрудника правоохранительного органа в Российском уголовном законодательстве // Бизнес в законе. 2014. № 2. С. 182-187.
10. Алексушин Г.В. История правоохранительных органов. Самара: Изд-во АНО «ИА ВВС» и АНО «Ретроспектива», 2005.
11. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и выражений / Российская академия наук. 4-е изд., доп. М.: Азбуковник, 1999. 944 с.
12. Саруханян А.Р. Преступления против порядка управления. Ставрополь, 2003.
13. Бриллиантов А.В., Четвертакова Е.Ю. Должностное лицо в уголовном законодательстве России и зарубежных странах. М., 2014.
14. Конституционный Суд РФ: Комментарий к Конституции РФ / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2009.
15. Егорова Н. Управленческие функции специального субъекта преступлений (уголовный закон, теория, судебная практика) // Уголовное право. 2007. № 2.

Поступила в редакцию 12.02.16

**S.V. Murin**

**AUTHORITIES IN THE MODERN CRIMINAL LAW OF RUSSIA**

Prevention of corruption is currently a priority for the criminal policies carried out in the Russian Federation, resulting in the need for scientific research, the content of which is to establish the causes and conditions that contribute to the inefficient practice of application of the relevant provisions of the criminal law and making reasoned proposals to address existing problems. This article discusses the shortcomings of technical and legal construction of the provisions of criminal law in the determination of the signs of an official. It carries out a detailed analysis of the concept of representative government, and identifies existing problems of its application in the investigative and judicial practice. The result of the analysis is the formulation of the following conclusions, indicating the most significant flaws of the normative definitions considered criminally-legal category: not all law enforcement officials are representatives of the authorities; the logical prohibition in the definition of “representative government” is violated; in the RF current legislation there is no clear definition of the law enforcement and regulatory authorities; the concept of “administrative authority” standard is not defined; the definition of “officer” is used only in articles of chapter 30 of the Criminal Code, and the definition of “representative government” operates in all the articles of the Criminal Code. In the theory of criminal law the allocation of deputies of local government to the authorities is controversial.

*Keywords:* official, representative of the authorities, shortcomings of the legislative definition, the law enforcement and regulatory authorities, regulatory powers, measures to improve the criminal law.

Мурин Станислав Владимирович, адъюнкт  
Нижегородская академия МВД РФ  
603950, Россия, г. Нижний Новгород,  
Анкудиновское шоссе, 3  
E-mail: murin\_stanislav@mail.ru

Murin S.V., postgraduate student  
Nizhniy Novgorod academy  
of the Ministry of the Interior of Russia  
Ankudinovskoye shosse, 3, Nizhny Novgorod, Russia, 603950  
E-mail: murin\_stanislav@mail.ru