
ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ «ДОЛЖНОСТНОЕ ЛИЦО» В АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВЫХ МЕТОДАХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН

С.И. Ибрагимов, Ш.А. Урунова

Кафедра административного и финансового права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассматривается проблема определения понятия «должностное лицо», применяемого в законодательстве Республики Таджикистан, регламентирующего коррупционные правонарушения, освещены противоречащие друг другу моменты. Обосновывается авторская позиция о необходимости включения в понятие «должностное лицо» также должностных лиц, сфера деятельности которых находится в не пределах государственной службы. Сделаны выводы по совершенствованию понятия «должностное лицо» и сформулировано авторское определение этого термина, отвечающее интересам противодействия коррупции в в сфере государственного управления в Таджикистане.

Ключевые слова: должностное лицо, административно-правовые методы, коррупционные правонарушения.

Проблема разработки всеохватывающей формулировки понятия «должностное лицо» как центрального субъекта коррупционных правонарушений не нова и неоднократно поднималась в юридической науке. Однако полного своего разрешения, она к сожалению, не получила и до настоящего времени.

Для Республики Таджикистан (далее — РТ) это проблема особенно актуальна, и это предопределено тем, что в действующем законодательстве РТ применяются различные противоречащие друг друга варианты определения «должностное лицо».

«Долгое время многие авторы в административно-правовой литературе понятие “должностное лицо” рассматривали только в рамках института государственной службы, относя к их числу служащих государственных органов, предприятий, учреждений и организаций, имеющих право совершать в пределах своей компетенции властные организационно-распорядительные действия, влекущие юридически значимые последствия» [15].

Отражением сказанного является формулировка понятия «должностное лицо», содержащаяся в ч. 2 ст. 29 Кодекса об административных правонарушениях РТ (КоАП РТ), которая изложена следующим образом:

«Под должностными лицами в соответствии с настоящим Кодексом понимаются лица, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющие функции представителя власти, то есть наделен-

ные в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, а равно лица, выполняющие организационно-распорядительные или административно хозяйственные функции в государственных органах и органах местного самоуправления, а также в Вооруженных Силах Республики Таджикистан, других войсках и воинских формированиях Республики Таджикистан» [7].

Аналогично понятие «должностное лицо» сформулировано в примечании к ч. 3 ст. 314 УК РТ [14].

Таким образом, этими кодексами должностными лицами признаны те, кто осуществляют свои полномочия только в государственных органах власти и учреждениях. Кроме того, должностными лицами признаны и лица, выполняющие организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции в органах местного самоуправления.

В то же время согласно Закону РТ «О борьбе с коррупцией» к субъектам, связанным с коррупцией, отнесены лица, уполномоченные на выполнение государственных функций; лица, приравненные к уполномоченным на выполнение государственных функций; лица, противоправно предоставляющие материальные и нематериальные блага и услуги лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, или приравненным к ним лицам.

В соответствии с ч. 5 ст. 1 этого закона под лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, понимаются лица, занимающие государственные должности государственной власти или государственные должности государственной службы в соответствии с Законом «О государственной службе в РТ», а также должностные лица государственных хозяйствующих субъектов и других субъектов хозяйствования, доля государства в имуществе которых составляет не менее половины.

Иначе говоря, в приведенном случае речь идет о лицах функционирующих только в сфере государственной службы.

К лицам, приравненным к уполномоченным на выполнение государственных функций, отнесены должностные лица органов местного самоуправления, должностные лица организаций независимо от подчиненности и формы собственности, общественных организаций, политических партий и религиозных организаций; лица, зарегистрированные в установленном законом порядке в качестве кандидатов на занятие выборных государственных должностей и в члены выборных государственных органов; должностные лица иностранных государств и международных организаций, имеющие отношения с должностными лицами, государственными органами, физическими и юридическими лицами [1].

Таким образом, в отличие от КоАП и УК РТ в Законе РТ «О борьбе с коррупцией» круг должностных лиц как субъектов коррупционных правонарушений намного расширен и в него включены и лица, сфера деятельности которых находится за пределами государственной службы, а также должностные лица иностранных государств и международных организаций.

На наш взгляд, это оправдано тем, что Закон РТ «О борьбе с коррупцией» отражает особенности нового общественно-политического развития Таджики-

стана с наличием рыночных отношений, основным элементом которых является признание частной собственности как одной из основ экономики Таджикистана.

В этой связи актуальным является позиция профессора Ц.А. Ямпольской, утверждающей, что на понимание правового положения должностного лица в определенной степени оказывает влияние уровень экономического, политического и социального развития на отдельном историческом этапе страны [16].

Соглашаясь с такой точкой зрения, значительная часть современных ученых склонны к тому, что бы отнести к субъектам коррупции и служащих негосударственного сектора. Такова, например позиция С.В. Максимова и Я.М. Кураша [10].

А.И. Мизерия также считает, что коррупция — это использование государственными (муниципальными) служащими, лицами, уполномоченными на выполнение государственных и иных управленческих функций (включая частный сектор), служебного положения, статуса и авторитета занимаемой должности вопреки интересам службы и установленным нормам права и морали для личного обогащения или в групповых интересах [11].

А.И. Долгова и С.В. Ванюшкин в механизм коррупции включают двухстороннюю сделку между лицом, находящимся на государственной или иной службе, нелегально «продающим» свои служебные полномочия или услуги, и «покупателем», который получает возможность использовать государственную либо иную структуру в своих целях. При этом ученые считают, что коррупция это — «социальное явление, характеризующееся подкупом — продажностью государственных и иных служащих и на этой основе корыстным использованием ими в личных либо узкогрупповых, корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей» [1; 8].

На наш взгляд, позиция вышеприведенных ученых подтверждается тем, что например, должностные лица негосударственных учреждений, организаций и предприятий, совершающие правонарушения, которые гл. 38 КоАП РТ и ст. 12 Закона РТ «О борьбе с коррупцией» признают как правонарушения коррупционного характера, никак не могут быть втиснуты в рамки термина «должностное лицо», предусмотренного в ч. 2 ст. 29 КоАП РТ. Поэтому понятие «должностное лицо», содержащееся в КоАП РТ, требует более широкой формулировки, необходимой для обеспечения целей борьбы с коррупцией, в которую вовлечен более широкий круг лиц, нежели только лица, наделенные полномочиями в сфере государственной власти и государственного управления.

В этой связи совершенно справедливы утверждения, что для совершенствования определения понятия должностного лица в законодательном порядке следует раскрыть содержательные признаки должностного положения, которыми являются: осуществление лицом функций представителя власти либо выполнение организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей [9].

Анализ законодательства и научной литературы показывает, что по поводу понятия «представитель власти» особых разногласий нет. Например, в ст. 29 КоАП РТ «представители власти» определены как лица, «наделенные в уста-

новленном законом порядке распорядительными функциями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости» [7].

Такую же позицию к определению «представитель власти» в настоящее время занимает и Верховный Суд РТ [12]. Так, в Постановлении Пленума ВС РТ № 11 от 19.12.2008 «О судебной практике по уголовным делам о получении, дачи взятки и коммерческом подкупе» достаточно емко раскрыто такое понятие, как «выполнение организационно-распорядительных функций». Между тем, на наш взгляд, именно эта формулировка Верховного Суда РТ в какой то мере увязывает содержащееся в ч. 2 ст. 29 КоАП РТ выполнение организационно-распорядительных функций с деятельностью в государственных органах и органах местного самоуправления. Однако с точки зрения определения круга лиц такая позиция является очень спорной. Поэтому было бы, наверное, правильным вышеуказанные функции отнести к должностным лицам. Такого же мнения придерживается профессор П.И. Кононов, утверждающий, что «в связи с отделением местного самоуправления от государственного управления и появлением частного сектора экономики статус должностного лица, безусловно, не должен связываться только с несением таким лицом государственной службы или с выполнением государственных функций» [5].

Очевидным является то, что «организационно-распорядительные функции» — это разновидность управленческой деятельности, без которой немислима деятельность любой, в том числе и негосударственной структуры, будь то коммерческая, общественная или иная организация, цели и задачи которых реализуются объединенными усилиями множества людей.

Отражением сказанного является формулировка понятия «должностное лицо», содержащаяся в ч. 2 ст. 29 КоАП РТ.

Следует отметить, что один из элементов организационно-распорядительных полномочий очень схож с составной частью функции представителя власти — в обоих случаях лица обладают властными полномочиями, т.е. правом отдавать распоряжения, обязательные для исполнения другими лицами. Однако в отличие от полномочий представителя власти лицо, выполняющее организационно-распорядительные функции, отдает обязательные для исполнения указания не посторонним лицам, а тем, которые находятся от него в служебной зависимости [4].

Естественно эти действия имеют определенные юридические последствия. Так, в вышеназванном Постановлении Пленума Верховного Суда РТ № 11 от 19 февраля 2008 г. указано, что «организационно-распорядительные функции заключаются в руководстве деятельностью организаций, коллективом. Суть этих функций сводится к организации работы органов и учреждений (их отдельных подразделений), подбору и расстановке кадров, приему и увольнению, планированию работы, контролю и проверке исполнения, поддержанию дисциплины, применению мер поощрения и наложению дисциплинарных взысканий» [12]. Аналогичных позиций придерживается и Пленум Верховного Суда РФ [13].

Приведенный перечень действий, относимых к организационно-распорядительным функциям, безусловно, имеет определенные юридические последствия, которые могут иметь значение:

- для всех, в том числе негосударственных организаций или учреждений, где работает обладатель организационно-распорядительных функций;
- лиц, работающих в этих учреждениях или организациях;
- иных лиц, которые временно имеют отношения с данной организацией или учреждением на основании трудового или гражданско-правового договора.

При этом юридические последствия, наступающие для конкретных лиц, могут выступать как вследствие непосредственного действия обладателя организационно-распорядительных функций, так вследствие действий третьих лиц, выполняющих распоряжения этого лица.

Приведенный анализ признаков организационно-распорядительных функций, определяющих статус должностного лица, является доказательством их идентичности как для лиц, занятых в сфере государственной власти и управления, так и для других сфер охватываемых ч. 6 ст. 1 Закона «О борьбе с коррупцией».

Изложенное свидетельствует об острой необходимости законодательной корректировки понятия «должностное лицо» как субъекта, связанного с коррупцией, необходимости включения в это понятие и «должностного лица», сфера деятельности которого находится за пределами государственной службы. Это приведет, как было отмечено выше, к исключению из ч. 6 ст. 1 Закона РТ «О борьбе с коррупцией» такого спорного термина, как «лица, приравненные к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций».

Представляется, что содержание ч. 6 ст. 1 Закона РТ «О борьбе с коррупцией» требует своего пересмотра также и по следующей причине.

Согласно указанной части закона должностные лица органов местного самоуправления наряду с должностными лицами общественных и религиозных организаций, политических партий, организаций независимо от форм собственности и т.д. отнесены к числу лиц, «приравненных к уполномоченным на выполнение государственных функций».

С этим согласиться нельзя, поскольку, во-первых, должностные лица органов местного самоуправления ст. 78 Конституции РТ включены в систему органов местной власти.

Во-вторых, отнесение должностных лиц негосударственной сферы, т.е. должностных лиц религиозных и неправительственных организаций, политических партий и частного бизнеса к лицам, приравненным к уполномоченным на выполнение государственных функций, противоречит самому смыслу термина «государственные функции», предусмотренного в ч. 7 ст. 1 Закона РТ «О борьбе с коррупцией», в которой под государственными функциями понимаются «задачи, отнесенные Конституцией РТ, другими нормативно-правовыми актами РТ к полномочиям государства, его органов и лиц, занимающих государственные должности» [1]. Поэтому утверждение о том, что приведенный перечень должностных лиц может быть приравнен к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, было бы не совсем верно. Хотя это не исключает того, что они могут считаться субъектами правонарушений коррупционного характера.

В связи с изложенным полагаем, что было бы правильным должностных лиц органов местного самоуправления отнести к кругу лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций и это соответствовало бы содержанию ст. 29 КоАП РТ и исключили бы одно из имеющихся противоречий.

В связи с изложенным осмелимся предложить дефиницию понятия «должностное лицо» для целей ч. 2 ст. 29 КоАП РТ следующим образом.

Под должностными лицами в соответствии с настоящим Кодексом понимаются предусмотренные Законом РТ «О государственной службе» государственные должностные лица (должностные лица государственной службы), т.е. лица, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющие функции представителя власти, наделенные в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, а равно лица, выполняющие организационно-распорядительные или административно хозяйственные функции в государственных органах и органах местного самоуправления, Вооруженных Силах Республики Таджикистан, других войсках и воинских формированиях Республики Таджикистан, должностные лица государственных хозяйствующих субъектов и других субъектов хозяйствования, доля государства в имуществе которых не менее половины, а также должностные лица иных организаций и учреждений, предусмотренных Законом РТ «О борьбе с коррупцией».

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Закон РТ № 100 от 25.07.2005 «О борьбе с коррупцией» // Вести Маджлиси Олий РТ. — 2005. — № 7.
- [2] Закон РТ № 233 от 05.03.2007 «О государственной службе» // Вести Маджлиси Олий РТ. — 2007. — № 3.
- [3] *Долгова А.И.* Криминологические проблемы коррупции в России // *Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы.* — М., 2001.
- [4] *Каримов Х.М.* Осуществление организационно-распорядительных функции как признак должностного лица // *Актуальные проблемы развития права, государства и подготовки юридических кадров высокой квалификации в Республике Таджикистан.* — Душанбе, 2011.
- [5] *Кононов П.И.* Административная ответственность должностных лиц: Дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 1993.
- [6] Конституция Республики Таджикистан. — Душанбе, 1994.
- [7] Кодекс РТ «Об административных правонарушениях» (КоАП РТ). — Хучанд, 2009.
- [8] *Криминология: Учебник для вузов / Под общ. ред. А.И. Долговой.* — М.: НОРМА, 2001.
- [9] *Ларьков А.Н.* Проблемы борьбы с должностными преступлениями // *Борьба с должностными преступлениями: Сб. научных трудов.* — М., 1977.
- [10] *Максимов С.В.* Коррупция. Закон. Ответственность. — М.: Учебно-консультативный центр Юр. Инфо РФ, 2008.
- [11] *Мизерий А.И.* Уголовно-правовые и Криминологические аспекты борьбы с коррупцией в органах власти: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — Н. Новгород, 2000.
- [12] Постановление Пленума Верховного Суда РТ № 11 от 19.12.2008 «О судебной практике по уголовным делам о получении, дачи взятки и коммерческом подкупе» // *Изд-во Верховного Суда РТ.* — 2008. — № 4.

- [13] Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам о взятничестве и коммерческом подкупе» № 6 от 10 февраля 2000 г. // Сборник ПП ВС СССР и РФ. — М.: Спарк, 2005.
- [14] Уголовный кодекс РТ. — Душанбе, 2004.
- [15] *Щербак А.И.* Правовая ответственность должностных лиц аппарата государственного управления. — Киев, 1980.
- [16] *Ямпольская Ц.А.* О должностном лице в советском государственном аппарате // Вопросы советского административного права. — М.:Л., 1949.

**THE PROBLEM OF DEFINITION OF AN «EXECUTIVE»
IN THE ADMINISTRATIVE LEGAL METHODS
OF CORRUPTION COUNTERWORK
IN THE REPUBLIC OF TAJIKISTAN**

S.I. Ibragimov, Sh.A. Urunova

The Department of Administrative and Financial Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The actual problem of definition of an «executive» is raised in the article. The analysis of law of the Republic of Tajikistan committed to define this term, and there were made contradictions points to each other. Referring to scientific sources in the corruption counterwork contest the author's position is justified on the need of the concept including the official executive and officials activity scopes which is not within the public service. The offers about the improving of the term «executive» were made by the author. The formulation of this term that is in the interest of corruption counterwork was made by the author.

Key words: official, legal and administrative methods, corruption offenses, representative authority.

REFERENCES

- [1] *Zakon RT № 100 ot 25.07.2005 «O bor'be s korruptsiej» // Vesti Madzhlisi Olij RT. — 2005. — № 7.*
- [2] *Zakon RT № 233 ot 05.03.2007 «O gosudarstvennoj sluzhbe» // Vesti Madzhlisi Olij RT. — 2007. — № 3.*
- [3] *Dolgova A.I.* Kriminologicheskie problemy korruptsii v Rossii // *Korruptsiya: politicheskie, ekonomicheskie, organizatsionnye i pravovye problemy.* — M., 2001.
- [4] *Karimov Kh.M.* Osuschestvlenie organizatsionno-rasporyaditel'nykh funktsii kak priznak dolzhnostnogo litsa // *Aktual'nye problemy razvitiya prava, gosudarstva i podgotovki yuridicheskikh kadrov vysokoj kvalifikatsii v Respublike Tadjikistan.* — Dushanbe, 2011.
- [5] *Kononov P.I.* Administrativnaya otvetstvennost' dolzhnostnykh lits: Diss. ... kand. yurid. nauk. — M., 1993.
- [6] *Konstitutsiya Respubliki Tadjikistan.* — Dushanbe, 1994.
- [7] *Kodeks RT «Ob administrativnykh pravonarusheniyakh» (KoAP RT).* — Khuchand, 2009.
- [8] *Kriminologiya: Uchebnik dlya vuzov / Pod obsch. red. A.I. Dolgovoj.* — M.: NORMA, 2001.

-
- [9] *Lar'kov A.N.* Problemy bor'by s dolzhnostnymi prestupleniyami // Bor'ba s dolzhnostnymi prestupleniyami: Sb. nauchnykh trudov. — M., 1977.
- [10] *Maksimov S.V.* Korruptsiya. Zakon. Otvetstvennost'. — M.: Uchebno-konsul'tativnyj tsentr Yur. Info RF, 2008.
- [11] *Mizerij A.I.* Ugolovno-pravovye i Kriminologicheskie aspekty bor'by s korruptsiej v organakh vlasti: Avtoref. diss. ... kand. jurid. nauk. — N. Novgorod, 2000.
- [12] Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda RT № 11 ot 19.12.2008 «O sudebnoj praktike po ugolovnym delam o poluchenii, dachi vzyatki i kommercheskom podkupe» // Izd-vo Verkhovnogo Suda RT. — 2008. — № 4.
- [13] Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda RF «O sudebnoj praktike po delam o vzyatochnichestve i kommercheskom podkupe» № 6 ot 10 fevralya 2000 g. // Sbornik PP VS SSSR i RF. — M.: Spark, 2005.
- [14] Ugolovnyj kodeks RT. — Dushanbe, 2004.
- [15] *Scherbak A.I.* Pravovaya otvetstvennost' dolzhnostnykh lits apparata gosudarstvennogo upravleniya. — Kiev, 1980.
- [16] *Yampol'skaya Ts.A.* O dolzhnostnom litse v sovetskom gosudarstvennom apparate // Voprosy sovetskogo administrativnogo prava. — M.;L., 1949.