

МАТЕРИАЛЬНОЕ ПРАВО SUBSTANTIVE LAW

НАУЧНАЯ СТАТЬЯ

УДК 343.3/.7

<https://doi.org/10.20310/2587-9340-2023-7-3-379-385>

Шифр научной специальности 5.1.4

Представитель власти в уголовном праве

© ДРОЗДОВ Денис Евгеньевич,

кандидат юридических наук, доцент кафедры юриспруденции, ФГБОУ ВО «Калужский государственный университет им. К.Э. Циолковского», Российская Федерация, 248023, г. Калуга, ул. Степана Разина, 26, <https://orcid.org/0000-0003-2712-6415>, xaab@mail.ru

Аннотация

Исследовано понятие представителя власти в уголовном праве Российской Федерации. Являясь ключевым для значительного количества преступлений, понимание его сущности, содержания, специфических признаков устраняет проблемы в процессе квалификации общественно опасных деяний. Дефиниция проанализирована с учетом сформировавшегося в России судебного толкования, содержащегося в ряде постановлений Пленумов Верховного суда РФ. Структурированы особенности, предпосылки и закономерности трансформации понятия в уголовном законодательстве с учетом метода историзма. Исследованы и обобщены различные научные подходы, в ходе которых установлены специфичные отличия. Предложено авторское определение с указанием ключевых признаков, в числе которых законность исполнения обязанностей, пределы осуществления властных полномочий, порождение правовых последствий. Обоснован подход к двойственному пониманию представителя власти. В преступлениях, предусмотренных главой 30 УК РФ (против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления), проявляется сущность представителя власти как функции. Для составов преступлений, регламентированных главой 32 УК РФ (против порядка управления), представитель власти определяется как должностное лицо. Понимание представителя власти как функции и как должностного лица устраняет существующие в доктрине и судебной практике противоречия, поскольку в одном случае представитель власти выступает субъектом преступления, в другом специальным потерпевшим.

Ключевые слова

должностное лицо, должностные обязанности, должностное лицо правоохранительного органа, должностное лицо контролирующего органа, властные полномочия, государственный орган, служебная зависимость, преступления против порядка управления, представитель власти

Для цитирования

Дроздов Д.Е. Представитель власти в уголовном праве // Актуальные проблемы государства и права. 2023. Т. 7. № 3. С. 379-385. <https://doi.org/10.20310/2587-9340-2023-7-3-379-385>

Representative of the authorities in criminal law

© Denis E. DROZDOV,

PhD (Law), Associate Professor of Jurisprudence Department, Kaluga State University named after K.E. Tsiolkovski, 26 Stepan Razin St., Kaluga, 248023, Russian Federation, <https://orcid.org/0000-0003-2712-6415>, xaab@mail.ru

Abstract

The representative of the authorities concept in the criminal law of the Russian Federation is researched. Being key for a significant number of crimes, understanding its essence, content, and specific features eliminates problems in the process of qualifying socially dangerous acts. The definition is analyzed taking into account the judicial interpretation that has emerged in Russia, contained in a number of the Russian Federation Supreme Court Plenums' decisions. The features, prerequisites and the concept transformation patterns in criminal legislation are structured, taking into account the method of historicism. Various scientific approaches are studied and summarized, during which specific differences are established. The author's definition is proposed, indicating key features, including the legality of the performance of duties, the limits of the exercise of power, and the generation of legal consequences. The approach to the dual understanding of a representative of the authorities is substantiated. The crimes provided for in Chapter 30 of the Criminal Code of the Russian Federation (against state power, the interests of public service and service in local government bodies) reveal the essence of a representative of the authorities as a function. For crimes regulated by Chapter 32 of the Criminal Code of the Russian Federation (against the order of management), a representative of the authorities is defined as an official. Understanding a representative of the authorities as a function and as an official eliminates the contradictions existing in doctrine and judicial practice, since in one case the representative of the authorities acts as a subject of a crime, in another as a special victim.

Keywords

office holder, office duties, law enforcement official, supervisory official, authoritative powers, government agency, subordination, crime against administrative order, representative of the authorities

For citation

Drozдов, D.E. (2023). Representative of the authorities in criminal law. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava = Current Issues of the State and Law*, vol. 7, no. 3, pp. 379-385 (In Russ., abstract in Eng.) <https://doi.org/10.20310/2587-9340-2023-7-3-379-385>

Введение

Эффективность уголовной политики государства складывается из результатов взаимосвязанной деятельности должностных лиц, наделенных государственно-властными полномочиями. Сфера деятельности, легитимное наделение правами и обязанностями, разного содержания и объема, определяют специфику правового статуса, что обуславливает их видовое многообразие. В уголовно-правовых отношениях такие лица, в зависимости от роли в механизме совершения конкретного преступления, могут выступать в качестве жертвы или субъекта преступления. Оба проявления опасны для социально-значимых, охраняемых законом общественных отношений, поскольку в случае причинения вреда определенному лицу вред при-

чиняется государству в лице соответствующего государственного органа. При совершении преступления должностным лицом общественная опасность проявляется не только в наступивших негативных последствиях, находящихся в причинно-следственной связи с деянием, но и в угрозе причинения вреда государству, от имени которого действовало должностное лицо. Наиболее важными полномочиями властного характера наделены представители власти. Понятие в уголовном праве является ключевым не только для преступлений против порядка управления, но и деяний, ответственность за которые установлена главой 32 УК РФ. Его законодательная регламентация содержится в примечании к статье 318 УК РФ. Буквальный анализ нормы права позволяет выде-

лить в определении самостоятельные структурные элементы. В законе указано, что представитель власти – это должностное лицо. В первом случае правоохранительного органа, во втором – контролирующего, в третьем – иное должностное лицо, однако, обладающее специфическими полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, при условии, что полномочия основаны на положениях действующих нормативных правовых актов¹. От точного определения его сущности и признаков зависит квалификация совершенного деяния, а следовательно, законность и эффективность деятельности государственного аппарата в целом и правоохранительной системы, в частности.

На современном этапе развития уголовного права вызывают трудности и серьезные проблемы в следственной и судебной практике в определении признаков представителя власти. При этом, как отмечают отдельные ученые, судебная практика зачастую противоречива [1]. Нормами особенной части УК РФ к категории должностных лиц отнесены лица, осуществляющие функции представителя власти либо на постоянной основе, либо в определенный период времени, либо в случае наделения специальными полномочиями². Из системного анализа нормы права, содержащейся в примечании к статье 285 УК РФ, следует, что применительно к преступлениям, перечисленным в главе 30 УК РФ, представитель власти теряет свою самостоятельность как уголовно-правовое понятие и выступает как функция. Несовременность нормативного определения основано на нарушении основного логического запрета определять понятие через подобное [2].

Такой подход часто используется в судебной практике, где неоднократно указывалось на важность определения признаков без указания на них. Вместе с тем использование примечания к статье 285 УК РФ ограничено главой 30 УК РФ, в связи с чем его распространение на другие составы преступлений противоречит требованию действующего

законодательства, не допускающего аналогии в уголовно-правовых отношениях.

Результаты исследования

Пленум Верховного суда РФ рассматривает представителя власти в призмах функционального содержания (функции), уточняя и конкретизируя их через полномочия в пределах традиционного разделения власти на ветви. Иные лица также определены представителями власти при условии, что относятся к правоохранительным или контролирующим органам, обладают легитимными распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости или правомочны на принятие решений, обязательных для исполнения. Содержание функции должностного лица по специальному полномочию аналогично осуществлению функций представителя власти, исполнению организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций однократно или в промежутке времени в случае наделения полномочиями в законном порядке или изданием акта правоприменения³.

Правовая позиция Верховного суда РФ, изложенная в анализируемом постановлении, исходя из его названия и толкования пункта 1, распространяется только на две статьи УК РФ (285 и 286) и в этом случае не противоречит положениям, содержащимся в примечании к статье 318 УК РФ. Анализ постановления Пленума Верховного суда РФ от 1 июня 2023 г. № 14 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных статьями 317, 318, 319 Уголовного кодекса Российской Федерации» не позволяет в должной мере выделить признаки представителя власти в преступлениях против порядка управления. В части 1 пункта 10 дублируется примечание к статье 318 УК РФ. В части 2 этого пункта указывается на необходимость определения сотрудника правоохранительного или контролирующего органа как представителя власти, что не раскрывает содержания последнего. Однако в пункте 12

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

² Там же.

³ О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и превышении должностных полномочий: постановление Пленума Верховного суда РФ от 16.10.2009 № 19 (в ред. от 11.06.2020) // Бюллетень Верховного суда РФ. 2009. № 12.

содержится указание на законный характер деятельности представителя власти, то есть определены признаки: исполнение должностных обязанностей в соответствии с законом и в пределах полномочий⁴. Изложенное предопределяет необходимость использования системно-структурного подхода в выявлении признаков исследуемого понятия с использованием метода историзма.

Истоки понимания представителя власти, как функции, нашли свое отражение в примечании к статье 170 УК РСФСР⁵. Однако за более чем 20 лет до его введения в действие А.Н. Трайнин выделял их в качестве особой группы должностных лиц, обоснованно указывая, что каждый представитель власти является должностным лицом. По его мнению, различия в их правовом статусе позволяли однозначно утверждать, что не все должностные лица являются представителями власти, что соответствует в полной мере современной судебной практике и научной доктрине. К последним он относил должностных лиц государственного аппарата, представляющих органы власти – депутатов, сотрудников НКВД, работников следственно-прокурорских и судебных органов и других [3, с. 308]. Схожим образом В.Д. Меньшагин относил к представителям власти должностных лиц, представляющих органы государственной власти, в том числе, которые временно выполняют функции представителя власти по поручению соответствующего органа государственной власти [4, с. 383]. Такой подход не потерял актуальности до настоящего времени и соответствует требованиям уголовного закона.

В 1969 г. В.Ф. Кириченко на основании положений действующего в то время УК РСФСР рассматривал представителя власти как функцию, которую реализует работник органа государственной власти (государственного управления), обладающий правом отдавать распоряжения или совершать служеб-

ные действия обязательные для исполнения гражданами или организациями, создающие для них права и обязанности [5, с. 416]. Им были выделены признаки, характеризующие представителя власти как лицо, обладающее властными полномочиями, в виде права или обязанности, обязательными для исполнения гражданами и организациями. В 1980 г. Б.В. Здравомыслов указывал, что представитель власти – это лицо, обладающее властными полномочиями, которые обязательны для исполнения гражданами как находящимися, так и не находящимися в его ведомственном подчинении. Было обоснованно определено, что для представителей власти характерно наделение властными полномочиями, правом совершения действий, влекущих правовые последствия и не связанность действий рамками определенного ведомства [4, с. 327], однако в более поздних исследованиях он конкретизировал вывод и отнес к лицам, осуществляющим функции представителя власти, работников государственных органов, наделенных правом (в пределах компетенции) предъявлять требования либо принимать решения, имеющие характер обязательных для гражданами и организаций. При этом выделялись три характерных черты: властность полномочий; право совершать действия и принимать решения, являющиеся обязательными для исполнения гражданами и организациями; распространение действий на участников, не находящихся в ведомственной или иной зависимости [6, с. 390]. Вместе с тем содержание и специфические признаки, характеризующие представителя власти, несмотря на то, оценивается он как лицо или функция, в его исследованиях остаются в большей мере идентичными.

Н.И. Ветров утверждал, что представители власти осуществляют функции не только федеральной государственной власти, но и субъектов РФ, а также властные полномочия органов местного самоуправления, временно или по специальному полномочию [7, с. 392], тем самым акцентируя внимание на представителе власти как лице, находящемся на определенном уровне государственной или муниципальной власти. Система построения органов государственной власти с распределением по уровням, соответствен-

⁴ См.: О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных статьями 317, 318, 319 Уголовного кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного суда РФ от 01.06.2023 № 14 // // Бюллетень Верховного суда Российской Федерации. 2023. № 8.

⁵ См.: Уголовный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 27.10.1960) (ред. от 30.07.1996) (утратил силу). Доступ из СПС КонсультантПлюс.

но, предполагает разный объем полномочий представителей власти. В.И. Динека полагает, что реализация представителями власти своих полномочий, предусмотренных действующим законодательством, происходит путем вступления в правовые общественные отношения с элементами властности, где они являются субъектами, представляющими государственные интересы. Полномочия на принятие решений выходят за пределы ведомства и распространяются на неподчиненных граждан и организаций. Отличительной чертой является возможность принуждать участников общественных отношений к законопослушному поведению при помощи применения различных методов управления [8]. Представитель власти рассматривается как должностное лицо, что в полной мере соответствует требованиям действующего уголовного законодательства.

В научных исследованиях, затрагивающих преступления против порядка управления, сформировался единый подход к пониманию представителя власти как должностного лица. С.А. Яковлева определяет представителя власти в качестве должностного лица государственного органа при наличии дополнительных условий (легитимность полномочий, отсутствие подчиненности, юридическая ответственность) [9, с. 24]. Юридическая ответственность является излишним признаком, который не отражает специфические черты представителя власти, поскольку под нее в уголовном праве подпадают и иные физические лица, совершившие общественно-опасное деяние. Поскольку органы государственной власти включают в себя органы законодательной, исполнительной и судебной власти, предложение рассмотреть представителя власти как должностное лицо государственного органа является дискуссионным и требующим уточнения в силу прямого противоречия приложению в статье 318 УК РФ.

По мнению И.Е. Сулеймановой, представителем власти также признается должностное лицо. В качестве специфических признаков выделены легитимность полномочий, конкретизированная во времени; их властный характер; отсутствие подчиненности и служебной зависимости. В частности, это

работники правоохранительных и контролирующих органов, в чем она солидарна с законодателем, а также представители общественных объединений правоохранительной направленности, исполняющие значимые для государства обязанности по поддержанию правопорядка, при наличии специального поручения [10, с. 14]. Противоречащее действующему законодательству понимание сущности исследуемой категории не основано на нормах уголовного закона, в связи с чем отнесение представителя общественного формирования, исполняющего определенные обязанности, к представителям власти допустимо только после внесения изменений в действующий УК РФ. Перечень должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов определен высшей судебной инстанцией со ссылкой на ряд федеральных законов⁶, а также широко освещен в научной доктрине.

О.П. Грибунов выделяет характерные черты представителя власти. Основываясь на положениях УК РФ, определяет пять признаков (должностное лицо правоохранительного или контролирующего органа; исполнение полномочий от имени государства; их публичный и распорядительный характер; наличие профессиональной или выборной должности; допускаемая возможность отсутствия подчиненных лиц) [11, с. 100]. В целом соглашаясь с его точкой зрения, представляется неоправданным выделение таких признаков, как возможность отсутствия подчиненных по службе, что не влияет на правовую природу и содержание понятия представителя власти в уголовном праве, а следовательно, теряет значимость в процессе правоприменительной деятельности, определенной рамками уголовно-правовых отношений.

Н.К. Рудый полагает, что представитель власти – это лицо, осуществляющее законодательную, исполнительную или судебную власть, либо работники государственных, местных, надзорных или контролирующих органов при наличии законных распоряди-

⁶ См.: О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных статьями 317, 318, 319 Уголовного кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного суда РФ от 01.06.2023 № 14 // Бюллетень Верховного суда Российской Федерации. 2023. № 8.

тельных полномочий в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости или обладающих правом принятия решений, обязательных для исполнения гражданами, организациями независимо от их ведомственной подчиненности [12, с. 24]. Указание на обязательность исполнения принятых решений физическими и юридическими лицами отражает сущность деятельности представителя власти, поскольку распространяется на граждан, иностранных граждан, лиц без гражданства и юридических лиц, не зависимо от форм собственности. Однако требует уточнения позиция в части видового многообразия работников, поскольку они, одновременно представляя государственные органы, могут являться работниками контрольных или надзорных органов.

Заключение

Таким образом, существование двух концептуально разных подходов к понятию

представитель власти в уголовном праве как должностного лица, и как функции при наличии уточнения устраняет противоречия в действующем законодательстве. Применительно к составам преступлений, перечисленных в главе 30 УК РФ, признаки представителя власти определяются через функции. В преступлениях, предусмотренных главой 32 УК РФ, представитель власти рассматривается как должностное лицо.

С учетом выявленных и проанализированных признаков в их взаимной связи представителями власти в преступлениях против порядка управления являются должностные лица, осуществляющие легитимные публичные полномочия в отношении физических или юридических лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, обязательные для исполнения и порождающие правовые последствия путем применения различных методов управления.

Список источников

1. Воробьева С.В., Волков И.А. Некоторые проблемы квалификации преступлений, связанных со злоупотреблением и превышением должностных полномочий // Актуальные проблемы государства и права. 2020. Т. 4. № 14. С. 206-215. <https://doi.org/10.20310/2587-9340-2020-4-14-206-215>, <https://elibrary.ru/sdrbzi>
2. Бриллиантов А.В., Яни П.С. Должностное лицо: представитель власти // Законность. 2010. № 5 (907). С. 18-22. <https://elibrary.ru/muufst>
3. Герцензон А.А., Дурманов Н.Д., Исаев М.М. и др. Уголовное право. 2-е изд. М., 1939. 330 с.
4. Анашкин Г.З., Ахметшин Х.М., Бородин С.В. и др. Комментарий к Уголовному кодексу РСФСР. М.: Юрид. лит., 1980. 416 с.
5. Уголовное право (Общая и особенная части) / под ред. Н.И. Загородникова. М.: Юрид. лит., 1969. 527 с.
6. Здравомыслов Б.В., Караулов В.Ф., Кладков А.В. и др. Уголовное право Российской Федерации. 2-е изд. М.: Юристъ, 2001. 550 с.
7. Уголовное право: особенная часть / под ред. Н.И. Ветрова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. 527 с.
8. Динка В.И. Особенности правового положения должностного лица и представителя власти // Вестник экономической безопасности. 2017. № 4. С. 46-50. <https://elibrary.ru/xsraup>
9. Яковлева С.А. Уголовно-правовая оценка насилия в отношении представителя власти в связи с исполнением им должностных обязанностей: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2003. 29 с.
10. Сулейманова И.Е. Насильственные преступления против представителей власти в сфере порядка управления: уголовно-правовое и криминологическое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2015. 204 с.
11. Грибунов О.П. Уголовная ответственность за применение насилия в отношении представителя власти: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2003. 224 с.
12. Рудый Н.К. Преступления против порядка управления, посягающие на служебную деятельность и личность представителей власти: сравнительный анализ законодательства России и стран СНГ: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. 39 с.

References

1. Vorob'eva S.V., Volkov I.A. (2020). Certain problems of crimes qualification related to abuse and excess of authority. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava = Current Issues of the State and Law*, vol. 4, no. 14, pp. 206-215. (In Russ.) <https://doi.org/10.20310/2587-9340-2020-4-14-206-215>, <https://elibrary.ru/sdrbzi>

2. Brilliantov A.V., Yani P.S. (2010). A public officer: public authorities. *Zakonnost' = Zakonnost Journal*, no. 5 (907), pp. 18-22. (In Russ.) <https://elibrary.ru/muufst>
3. Gertsenzon A.A., Durmanov N.D., Isaev M.M. et al. (1939). *Ugolovnoe pravo*. [Criminal Law]. Moscow, 330 p. (In Russ.)
4. Anashkin G.Z., Akhmetshin Kh.M., Borodin S.V. et al. (1980). *Kommentarii k Ugolovnomu kodeksu RSFSR* [Commentary on the Criminal Code of the Russian Soviet Federative Socialist Republic]. Moscow, Legal Literature Publ., 416 p. (In Russ.)
5. Zagorodnikov N.I. (ed.). (1969). *Ugolovnoe pravo (Obshchaya i osobennaya chast')* [Criminal Law (General and Special Parts)]. Moscow, Legal Literature Publ., 527 p. (In Russ.)
6. Zdravomyslov B.V., Karaulov V.F., Kladkov A.V. et al. (2001). *Ugolovnoe pravo Rossiiskoi Federatsii*. [Criminal Law of the Russian Federation]. Moscow, Yurist Publ., 550 p. (In Russ.)
7. Vetrov N.I. (ed.). (2000). *Ugolovnoe pravo: osobennaya chast'* [Criminal Law: Special Part]. Moscow, UNITY-DANA Publ., 527 p. (In Russ.)
8. Dineka V.I. (2017). Features of the legal status of the official and authority. *Vestnik ekonomicheskoi bezopasnosti = Vestnik of Economic Security*, no. 4, pp. 46-50. (In Russ.) <https://elibrary.ru/xsraup>
9. Yakovleva S.A. (2003). *Ugolovno-pravovaya otsenka nasiliya v otnoshenii predstavatelya vlasti v svyazi s ispolneniem im dolzhnostnykh obyazannostei: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Criminal-Legal Assessment of Violence Against a Representative of the Authorities in Connection with Official Duties Performance. PhD (Law) diss. abstr.]. Kazan, 29 p. (In Russ.)
10. Suleimanova I.E. (2015). *Nasil'stvennye prestupleniya protiv predstavitelei vlasti v sfere poryadka upravleniya: ugolovno-pravovoe i kriminologicheskoe issledovanie: dis. ... kand. yurid. nauk* [Violent Crimes Against Representative of the Authorities in the Sphere of Administrative Procedure: Criminal Law and Criminological Research. PhD (Law) diss.]. Ufa, 204 p. (In Russ.)
11. Gribunov O.P. (2003). *Ugolovnaya otvetstvennost' za primenenie nasiliya v otnoshenii predstavatelya vlasti: dis. ... kand. yurid. nauk* [Criminal Liability for the Use of Violence Against a Representative of the Authorities. PhD (Law) diss.]. St. Petersburg, 224 p. (In Russ.)
12. Rudyi N.K. (2009). *Prestupleniya protiv poryadka upravleniya, posyagayushchie na sluzhebnyuyu deyatelnost' i lichnost' predstavitelei vlasti: sravnitel'nyi analiz zakonodatel'stva Rossii i stran SNG: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk* [Crimes Against the Order of Management, Encroaching on the Representative of the Authorities' Official Activity and Personality: a Comparative Analysis of the Legislation of Russia and "Commonwealth of Independent States" Countries. Dr. habil. (Law) diss. abstr.]. Moscow, 39 p. (In Russ.)

Поступила в редакцию / Received 17.06.2023

Поступила после рецензирования / Revised 19.09.2023

Принята к публикации / Accepted 22.09.2023



Работа доступна по лицензии [Creative Commons Attribution \(«Атрибуция»\) 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) Всемирная