

## К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

***Аннотация:** В настоящей статье автором рассматриваются теоретические подходы к сущности административной ответственности должностных лиц. В частности, автор приходит к выводу, что термин «должностное лицо» в федеральном законодательстве обозначает не только государственные и муниципальные служащие, наделенные публично-властными полномочиями, но и работники негосударственных и немунципальных организаций, выполняющие организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции в этих организациях.*

***Ключевые слова:** административное право, административная ответственность, должностное лицо, сущность административной ответственности, государственный служащий.*

***Annotation:** In this article, the author considers theoretical approaches to the essence of administrative responsibility of officials. In particular, the author concludes that the term «official» in federal legislation means not only state and municipal employees with public power, but also employees of non-state and non-municipal organizations performing organizational, administrative and administrative functions in these organizations.*

***Key words:** administrative law, administrative responsibility, official, essence of administrative responsibility, civil servant.*

Любое правоотношение в своей структуре имеет три составляющие: объект правоотношения – это то, на что непосредственно направлено правоотношение; субъект правоотношения – лицо, которое является участником правоотношения; содержание правоотношения – это права и обязанности, порождающиеся у субъекта правоотношения по поводу объекта.

Традиционно к субъектам административно-правовых отношений в общем виде принято относить:

- Органы государственной власти, в частности, органы исполнительной власти;
- Юридические лица различных организационно-правовых форм;
- Физические лица.

В системе государственного управления одним из его ведущих звеньев выступают такие субъекты, как должностные лица. Поэтому немаловажное место в науке административного права занимает изучение проблем, связанных с регламентацией правового положения должностных лиц.

Важно отметить, что в российском законодательстве и науке отсутствует единое унифицированное понятие должностного лица, и оно рассматривается в контексте различных отраслей права, в частности административного, уголовного, трудового права. Д.А. Черногоров пишет, что такое понятие «должно быть сформулировано именно административным правом, поскольку основное функциональное применение компетенция должностного лица находит именно в административных правоотношениях»<sup>1</sup>. По нашему мнению, указанная позиция автора представляется не совсем верной: несмотря на то, что категория «должностное лицо» прежде всего находит свое отражение в административно-правовых нормах, и с этим утверждением трудно не согласиться, в других указанных отраслях право данное понятие тоже

---

<sup>1</sup> Черногоров Д.А. Должностное лицо как субъект административного права // Административное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 47.

имеет огромное значение и имеет свою специфику исходя из особенностей правоотношений, регулируемых той или иной правовой отраслью.

Согласно Примечания к ст. 2.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, под должностным лицом следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации<sup>2</sup>. Практически идентичное понятие можно наблюдать в примечании к ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>3</sup>.

Таким образом, можно выделить три основных признака должностного лица:

- 1) Осуществление лицом функции представителя власти;
- 2) Выполнение лицом организационно-распорядительных функций;
- 3) Выполнение лицом административно-хозяйственных функций.

Важно отметить, что лицо может осуществлять все указанные полномочия в совокупности, так и какое-то из них в отдельности.

Нередко лицо может одновременно выполнять организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции. Приведем пример из судебной практики. Так, решением Центрального районного суда г.

---

<sup>2</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (ред. от 18 марта 2019 года) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.11.2022).

<sup>3</sup> См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ (ред. от 27 декабря 2018 года) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.11.2022).

Челябинска № 12-914/2018 от 18 октября 2018 г. по делу № 12-914/2018 установлено, что начальник ОГУП «Областной центр технической инвентаризации» А. признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч.4.2 ст. 7.30 КоАП РФ и подвергнута наказанию в виде административного штрафа в размере 3000 (три тысячи) рублей. В данном решении указано, что вина А. состоит в том, что она, осуществляя административно-хозяйственные и организационно-распорядительные функции, не выполнила установленные требования Закона о контрактной системе, а именно: документация об Аукционе, утверждена начальником ОГУП «Областной центр технической инвентаризации» Морозовой И.Д., с нарушением требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, что образует состав административного правонарушения, предусмотренного частью 4.2 статьи 7.30 КоАП РФ<sup>4</sup>.

Также понятие должностного лица содержится:

– В п. 5 ст. 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: «Должностное лицо - лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления»<sup>5</sup>;

– В ст. 3 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации» указано определение должностного лица таможенного органа: «Должностными лицами таможенных органов являются граждане, замещающие должности сотрудников в указанных органах,

---

<sup>4</sup> Решение Центрального районного суда г. Челябинска № 12-914/2018 от 18 октября 2018 г. по делу № 12-914/2018 // Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:<http://sudact.ru> (дата обращения: 15.11.2022).

<sup>5</sup> Федеральный закон от 02 мая 2006 года № 59-ФЗ (ред. от 27 декабря 2018 года) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.11.2022).

которым присвоены специальные звания (далее - сотрудники таможенных органов), и федеральные государственные гражданские служащие таможенных органов»<sup>6</sup>.

– А также в ряде других нормативно-правовых актов, где понятие должностного лица схоже с понятие, данным КоАП РФ.

Многие другие нормативно-правовые акты в сфере государственного управления содержат понятие должностного лица, но не раскрывают его.

Должностные лица могут осуществлять свои функции постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями. Проанализировав российское законодательство и научную литературу, можно сделать вывод, что в полном объеме не раскрывается понятие постоянного, временного и в соответствии со специальными полномочиями осуществления функций должностного лица. Поэтому вырисовывается законодательная проблема регламентации данных категорий.

По мнению Л.П. Жуковской постоянное осуществлением функций должностным лицом предполагает, что эта работа является единственным видом их трудовой деятельности, при этом указанные лица, работающие на постоянной основе, осуществляют свою деятельность профессионально, получая за эту работу денежное вознаграждение<sup>7</sup>. То есть в данном случае должностное лицо осуществляет свои функции в соответствии с полномочиями, которыми он наделен федеральным или региональным законодательством, иными нормативно-правовыми актами, приказами или распоряжениями вышестоящих должностных лиц, в качестве основного вида его деятельности. Примерами таких лиц, например, являются: осуществление полномочий Президента Российской Федерации в соответствии с

---

<sup>6</sup> Федеральный закон от 21.07.1997 N 114-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.11.2022).

<sup>7</sup> Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Л.П. Жуковской. Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2016.

Конституцией Российской Федерации; осуществление полномочий федерального министра в соответствии с федеральным законодательством и актом Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации; осуществление полномочий государственного служащего, наделенного организационно-распорядительными или административно-хозяйственными функциями в соответствии с актом вышестоящего должностного лица и иными нормативно-правовыми актами, определяющими его должностные обязанности; и тому подобное.

Временное исполнение функций должностного лица означает временное осуществление функций должностным лицом в соответствии с актом, которым он наделяется такими полномочиями. Самым очевидным примером в данном случае выступает временное исполнение обязанностей того или иного лица другим лицом (ВРИО). Например, согласно ст. 31 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» на сотрудника органов внутренних дел с его согласия могут быть временно возложены обязанности по вышестоящей должности в органах внутренних дел с одновременным освобождением его от выполнения обязанностей по замещаемой должности либо без такового<sup>8</sup>. Также Федеральным законом

Согласно Постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» под исполнением функций должностного лица по специальному полномочию понимается, что лицо осуществляет функции представителя власти, исполняет организационно-распорядительные или административно-хозяйственные

---

<sup>8</sup> Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ (ред. от 03 августа 2018 года) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.11.2022).

функции, возложенные на него законом, иным нормативным правовым актом, приказом или распоряжением вышестоящего должностного лица либо правомочным на то органом или должностным лицом (например, функции присяжного заседателя). Функции должностного лица по специальному полномочию могут осуществляться в течение определенного времени или однократно, а также могут совмещаться с основной работой.

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.

Правовое положение и природу должностных лиц характеризует его правовой статус, который выражается в наличии у него определенных прав и обязанностей. Ю.Н. Стариков выводит следующие элементы правового статуса должностного лица:

- принципы государственной службы, установленные законодательством, на основании которых осуществляется деятельность должностных лиц;
- наименование должностного лица и место в организационной системе государственной службы;
- функции должностного лица;
- права и обязанности должностного лица – центральный элемент административно-правового статуса;
- правовые формы и методы реализации функций и полномочий (убеждение и принуждение, предупреждение, пресечение, стимулирование, запреты и т.д.);
- гарантии реализации полномочий должностного лица;
- льготы, гарантии и компенсации;
- ответственность — неотъемлемый элемент правового статуса должностного лица, предполагающий создание обстановки взаимной

требовательности, организованности, а также выполнения условий служебной дисциплины<sup>9</sup>.

Проанализировав различные позиции ученых-правоведов, а также основываясь на собственном мнении, можно сделать вывод, что под должностными лицами принято понимать тех лиц, которые выполняют свои функции именно в публично-правовой сфере. То есть к ним можно относить государственных служащих, лиц, замещающих государственные должности, муниципальных служащих и т.д., а также работников так называемых «публичных» юридических лиц, которые выполняют управленческие функции (например, унитарных предприятий).

Однако, в науке административного права существует проблема отнесения работников «частных» организаций, которые выполняют управленческие функции, к должностным лицам. Исходя из этого, некоторыми учеными-административистами предлагается классификация должностных лиц на «публичные» и «частные». Так, П.И. Кононов считает обоснованным мнение о разделении должностных лиц на частные и публичные. По его мнению, термин «должностное лицо» в федеральном законодательстве обозначает не только государственные и муниципальные служащие, наделенные публично-властными полномочиями, но и работники негосударственных и немunicipальных организаций, выполняющие организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции в этих организациях<sup>10</sup> (например, статья 13 Федерального закона от 8 августа 2001 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» упоминает о «должностных лицах юридического лица», имея в виду

---

<sup>9</sup> Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА—ИНФРА-М), 2002. С. 431.

<sup>10</sup> Кононов П.И. Должностные лица в административных правоотношениях: понятие и виды // Полицейское право. 2007. № 1(9). С. 18.

юридических лиц любых организационно-правовых форм<sup>11</sup>). В принятом 26 декабря 2008 года Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>12</sup> так же осталось упоминание о должностном лице юридического лица (ст. 21). То есть можно сказать, что сам законодатель выделяет данное понятие в российском праве.

На наш взгляд, в контексте административного права выделять понятие частного должностного лица неправильно, так как специфика должностных лиц заключается в публично-правовом характере их деятельности. Во многих законодательных и иных нормативно-правовых актах должностные лица указываются как непосредственные «представители», «единица» какого-либо публичного органа или публично-правовой организации. Например, в ст. 24 Конституции Российской Федерации указано: «Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом»<sup>13</sup>.

Важно также различать понятия «должностное лицо» и «государственный (муниципальный) служащий», а также «лица, замещающее государственную должность». Под государственным (муниципальным) служащим понимается гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы (государственной службы субъекта Российской Федерации; муниципальной

---

<sup>11</sup> Федеральный закон от 08 августа 2001 года № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» // "Собрание законодательства РФ", 13.08.2001, N 33 (часть I), ст. 3436. (утратил силу)

<sup>12</sup> Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ (ред. от 27 декабря 2018 года) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.11.2022).

<sup>13</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 года № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 года № 11-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.11.2022).

службы) и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета (бюджета субъекта Российской Федерации; бюджета муниципального образования). Конкретные должности государственной службы устанавливаются реестрами должностей того или иного вида службы (например, Реестром должностей федеральной государственной службы, утвержденным Указом Президента Российской Федерации «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы»<sup>14</sup>) Федерации Государственный служащий не всегда может подпадать под признаки должностного лица, т.е. он может не быть представителем власти, не осуществлять организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции (например, государственные служащие, занимающий должность государственной гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты» или «специалисты»). Таким образом, определения «должностное лицо» и «государственный (муниципальный) служащий» пересекаются между собой, но не всегда государственный (муниципальный) служащий является должностным лицом, как и должностное лицо не всегда является лицом, замещающим должность государственной (муниципальной) службы.

Касательно лиц, замещающих государственные должности, следует отметить, что они установлены Указом Президента Российской Федерации «О государственных должностях Российской Федерации»<sup>15</sup>. По своей правовой природе все лица, занимающие государственные должности, являются должностными лицами, так как каждый из них включают в себя признак «представителя власти».

---

<sup>14</sup> Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 года № 1574 (ред. от 08 февраля 2019 года) «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.11.2022).

<sup>15</sup> Указ Президента Российской Федерации от 11 января 1995 года № 32 (ред. от 15 мая 2018 года) «О государственных должностях Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.11.2022).

### **Использованные источники:**

1. Черногоров Д.А. Должностное лицо как субъект административного права // Административное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 47.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (ред. от 18 марта 2019 года) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.11.2022).
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ (ред. от 27 декабря 2018 года) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.11.2022).
4. Решение Центрального районного суда г. Челябинска № 12-914/2018 от 18 октября 2018 г. по делу № 12-914/2018 // Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:<http://sudact.ru> (дата обращения: 15.11.2022).
5. Федеральный закон от 02 мая 2006 года № 59-ФЗ (ред. от 27 декабря 2018 года) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.11.2022).
6. Федеральный закон от 21.07.1997 N 114-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.11.2022).
7. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Л.П. Жуковской. Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2016.

8. Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ (ред. от 03 августа 2018 года) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.11.2022).

9. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА—ИНФРА-М), 2002. С. 431.

10. Кононов П.И. Должностные лица в административных правоотношениях: понятие и виды // Полицейское право. 2007. № 1(9). С. 18.

11. Федеральный закон от 08 августа 2001 года № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» // "Собрание законодательства РФ", 13.08.2001, N 33 (часть I), ст. 3436. (утратил силу)

12. Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ (ред. от 27 декабря 2018 года) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.11.2022).

13. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 года № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 года № 11-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.11.2022).

14. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 года № 1574 (ред. от 08 февраля 2019 года) «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.11.2022).

15. Указ Президента Российской Федерации от 11 января 1995 года № 32 (ред. от 15 мая 2018 года) «О государственных должностях Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.11.2022).