

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА ТАМОЖЕННОГО ОРГАНА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Анализируются признаки и понятие должностного лица и предпринимается попытка сформулировать определение понятия должностного лица таможенных органов Кыргызской Республики.

Ключевые слова: должностное лицо; государственный служащий; таможенный орган.

При рассмотрении понятия должностного лица таможенного органа, прежде всего, необходимо прояснить, как соотносится данное понятие с понятиями «государственный служащий таможенного органа» и «сотрудник таможенного органа». В юридической науке доминируют мнения, в соответствии с которыми не все государственные служащие являются должностными лицами [1. С. 40–41; 2. С. 78; 3. С. 106; 4. С. 43]. При этом к понятию государственного служащего приравнивают понятие сотрудника. К понятию должностного лица – понятие работника [2. С. 78]. Довольно распространено в науке административного права мнение, что различие между должностными и иными служащими состоит в том, что первые имеют властные (распорядительные) полномочия, а вторые – нет [1. С. 39]. Однако существует и второе соображение, которое основано на действующем законодательстве о государственной службе в таможенных органах КР и указывает на то, что вполне закономерно применение в законодательстве термина «сотрудник таможенных органов» наряду с терминами «служащие», «должностное лицо таможенных органов», так как в публичном праве наряду с терминами «служащий», «должностное лицо» используется понятие «сотрудник». В частном праве, например в трудовом, в отношениях, где преобладают публично правовые начала, законодатель правильно использует данные взаимозаменяемые, но одинаковые по смыслу термины [5. С. 48]. Действительно, в таможенном законодательстве, в частности в Таможенном кодексе КР [6] и Законе КР «О прохождении службы в таможенных органах КР» [7], вышеуказанные понятия используются как равнозначные. При этом законодатель вкладывает в понятия «сотрудник» и «должностное лицо» одинаковый смысл, характеризующий идентичность этих понятий. Так, гл. 53 ТК КР называется «Применение сотрудниками таможенных органов физической силы, специальных средств и оружия», а ст. 367 этой главы – «Условия применения физической силы, специальных средств и оружия должностными лицами таможенных органов».

Понятие должностного лица имеет большое значение в раскрытии его правового статуса и в определении его роли в государственно-служебных отношениях. В настоящее время не сформулировано единое понятие должностного лица в юридической науке и законодательстве Кыргызской Республики. Выработке единого понятия должностного лица препятствует, по-видимому, то, что критерии формулировки этого понятия представителями различных правовых наук определяются по-разному.

Что касается понятия должностного лица таможенного органа, то оно совсем не определено в законода-

тельстве о государственной службе в таможенных органах. Статья 3 Закона КР «О прохождении службы в таможенных органах КР», которая называется «должностные лица таможенных органов КР», ограничивается только требованиями, установленными в отношении должностных лиц [7]. В то же время остается не нормативно определенным само понятие должностного лица таможенного органа, что приводит к снижению эффективности реализации соответствующих норм с активным использованием данного термина, регламентирующих управленческую деятельность, государственно-служебные отношения, права и обязанности граждан в сфере управления. Такое положение объективно не способствует и должной регламентации дисциплинарной ответственности должностных лиц таможенных органов. В связи с этим представляется целесообразным изучить понятия должностного лица, разработанные исследователями советской эпохи и современности и содержащиеся в законодательстве и официальных документах КР.

В советской эпохе к должностным лицам относили тех лиц, которые работали как в государственных органах, учреждениях, организациях, так и общественных организациях и осуществляли юридически-властные полномочия. Так, Ц.А. Ямпольская под должностными лицами подразумевала государственных служащих, которые при реализации своих служебных полномочий имеют право совершать юридически значимые действия (издание административных актов), т.е. действия, имеющие для организации (для различных субъектов права) важные юридические последствия [8. С. 141]. По мнению Г.И. Петрова, к должностным лицам относятся работники, которые занимают должности в государственном или общественном аппарате, связанные с непосредственным осуществлением юридически значимых действий, т.е. порождающих, изменяющих или прекращающих те или иные правоотношения [9. С. 126]. И.Н. Пахомов определяет должностных лиц как государственных служащих – субъектов государственно-властных полномочий [10. С. 56]. К числу должностных лиц иногда относили служащих, осуществляющих от имени государственных или общественных организаций, учреждений и предприятий управление людьми, а равно лиц, деятельность которых связана с движением материальных ценностей [11. С. 36]. А.Н. Костюков должностным лицом считал служащего, который выполняет организационно-распорядительные функции по реализации компетенции государственного или общественного органа, совершающего при их осуществлении юридически значимые действия, влекущие правовые последствия для других субъектов права, и несущего повышенную ответственность за необеспече-

ние выполнения установленных для него правил [12. С. 9]. Представители науки трудового права считают должностными лицами служащих государственных, кооперативных или общественных организаций, предприятий, учреждений, наделенных государственно-властными полномочиями либо уполномоченных на совершение юридически значимых действий [13. С. 2; 14. С. 43].

В современной юридической науке попытка дать определение должностному лицу предпринимается периодически. В.Н. Кудрявцев и В.П. Казимирчук определяют должностное лицо как член коллектива [15. С. 170], который осуществляет от имени государства в целом, государственного органа или общественной организации правомерные действия, связанные с управлением людьми или с движением материальных ценностей. По мнению Ю.А. Старилова, должностное лицо – это гражданин Российской Федерации, который занимает должность в государственных органах и/или органах местного самоуправления, в государственных и муниципальных учреждениях и т.д.; реализует властные полномочия; представляет государство и муниципальные образования; имеет, как и все государственные и муниципальные служащие, права, обязанности, ограничения и запреты по службе; может применять меры принуждения; реализует полномочия по наложению дисциплинарных взысканий; может издавать административные акты; осуществляет контрольно-надзорные полномочия; может быть субъектом повышенной юридической ответственности [16. С. 380–381]. Некоторые отечественные исследователи, подразделяя государственных служащих на должностные лица и иных служащих, отмечают, что должностные лица имеют властные (распорядительные) полномочия. Так, подчеркивая властные полномочия должностного лица, Н.Т. Шерипов пишет, что оно представляет государство (государственные органы), которому оно служит; имеет права и обязанности, ограничения и запреты по службе; реализует полномочия по наложению дисциплинарных взысканий; может применять меры государственного принуждения, разрабатывать и принимать управленческие решения; также может быть субъектом юридической ответственности (административной, уголовной, гражданско-правовой, дисциплинарной) [5. С. 53]. Н.Т. Михайленко и В.Н. Михайленко отмечают, что определение понятия должностного лица необходимо прежде всего для решения вопроса о возможности привлечения к ответственности работников за служебные правонарушения [1. С. 37].

Представляется необходимым обратить внимание на нормативные правовые определения должностного лица, которые сформулированы для установления его ответственности. Нормативное правовое определение понятия должностного лица дается в примечании к ст. 21 КоАО КР от 4.08.1998 № 114. (в ред. от 25.12.2009) [17] и примечании к гл. 30 УК КР от 1.10.1997 № 68 (в ред. от 20.11.2009) [18]. В соответствии с примечанием к ст. 21 КоАО КР под должностными лицами понимаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие или наделенные в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не на-

ходящихся от них в служебной зависимости, а равно лица, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах или контрольно-надзорные функции в государственных органах или органах местного самоуправления. Примечания к гл. 30 УК КР устанавливают, что под должностными лицами в статьях данной главы признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представительства власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные, контрольно-ревизионные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных силах Кыргызской Республики и иных воинских формированиях. В этих примечаниях можно проследить сходства признаков, используемых для раскрытия понятия должностного лица, таких как «временные рамки и характер полномочий», «характер функций» и «место осуществления функций». В то же время имеются некоторые различия, которые можно обнаружить в признаках «место осуществления функций» и «характер функций». Следует отметить, что вышеуказанные нормативные правовые определения должностного лица прежде всего регламентированы для установления ответственности. Думается, что определение должностного лица таможенного органа необходимо не только для установления ответственности, но оно нужно и для государственно-служебных отношений. Следовательно, назрела настоятельная необходимость собственного понятия должностного лица таможенного органа, причем нормативного, правового, регулируемого.

На наш взгляд, при формулировании определения должностного лица таможенного органа необходимо обратить внимание на существенные признаки, отражающие наиболее характерные черты. При определении должностного лица, по мнению Ю.Н. Старилова, целесообразнее было бы использовать такие научные категории, как функции, права, обязанности, полномочия, компетенция, ограничения, запреты, ответственность [16. С. 361]. Функции должностных лиц определяют то, чем занимаются эти служащие. Полномочия устанавливают объем реализации определенных функций, а также то, какими методами гарантируется выполнение функций должностного лица. Компетенция – это пределы ведения должностных лиц в конкретном государственном органе, т.е., как правило, характеристика не самого должностного лица, а должности, которую он занимает. Компетенция – это совокупность государственно-властных полномочий, предоставленных нормативным актом государственному органу или должностному лицу в соответствии с предметом их ведения [19. С. 273]. Неотъемлемым признаком должностного лица является совершение им юридически значимых действий, которые, с точки зрения юридических последствий, можно объединить в две группы: во-первых, действия, вследствие которых устанавливаются, изменяются, отменяются нормы права; во-вторых, действия, в результате которых возникают, изменяются или прекращаются правоотношения [20. С. 158]. Необходимо отметить, что по понятию должностного лица

существует Постановление Пленума Верховного Суда Кыргызской Республики от 27.09.2003 г. № 15 «О некоторых вопросах применения судами Кыргызской Республики законодательства об ответственности за должностные преступления» [21], в котором даются разъяснения к примечаниям гл. 30 УК КР. В данном документе описываются признаки и функции должностного лица:

а) к представителям власти относятся лица, осуществляющие законодательную, исполнительную или судебную власть, а также работники государственных, налоговых 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, депутаты Жогорку Кенеша, депутаты местных кенешов, члены Правительства, руководители органов исполнительной власти, судьи системы правосудия, работники прокуратуры, налоговых, таможенных органов, органов МВД, СНБ, состоящие на государственной службе аудиторы, государственные инспекторы, контролеры, военнослужащие при выполнении возложенных на них обязанностей по охране общественного порядка);

б) под организационно-распорядительными функциями следует понимать функции по осуществлению руководства трудовым коллективом, участком работы, отдельными работниками, подбор и расстановку кадров, организацию труда подчиненных, контроль и проверку исполнения, поддержание дисциплины, применение мер поощрения и наложение дисциплинарных взысканий. Каждый работник учреждения, имеющий в своем служебном подчинении других сотрудников, руководящий их деятельностью, направляющий и организующий их работу, является должностным лицом в связи с наличием у него организационно-распорядительных обязанностей. Такие функции, в частности, осуществляют руководители министерств, комитетов, департаментов, ведомств, заведующие (ректоры, проректоры) учреждениями науки, культуры, образования;

в) под административно-хозяйственными функциями следует понимать полномочия по управлению и распоряжению государственным имуществом: установление порядка его хранения, переработки, реализации, учет и контроль над расходом материальных ценностей, получение и выдача денежных средств и документов и т.п. Такими полномочиями в том или ином объеме обладают начальники планово-хозяйственных, снабженческих, финансовых отделов и служб, а также их заместители;

г) контрольно-ревизионные функции заключаются в проведении различного рода проверок, контрольных закупок, ревизий хозяйствующих субъектов. Как правило, эти субъекты выполняют строго определенные функции (Счетная палата, государственный санитарный надзор, государственная пожарная охрана и др.);

д) выполнение функций по специальному полномочию означает, что лицо исполняет определенные функции, возложенные на него законом (стажеры органов милиции, прокуратуры и др.), нормативным актом,

приказом или распоряжением вышестоящего должностного лица либо правомочным на то органом или должностным лицом. Такие функции могут осуществляться в течение определенного времени, или однократно, или совмещаться с основной работой (народные заседатели, а также различные представители обществ, в соответствии с законодательством официально привлекаемые к осуществлению властных полномочий по борьбе с преступностью или при выполнении различных надзорных и контрольных функций, например общественные инспекторы органов рыбоохраны, общественные контролеры, ревизоры, тренеры спортивных обществ и команд). Не являются субъектами должностного преступления те работники государственных и муниципальных учреждений, выполняющие в них лишь профессиональные или технические обязанности, которые не относятся к организационно-распорядительным или административно-хозяйственным функциям. Не могут быть субъектами врачи и лица среднего медицинского персонала за недобросовестное выполнение профессионально-лечебных обязанностей. Такие лица за различные упущения при оказании лечебной помощи гражданам (например, врач допускает ошибку при операции) подлежат ответственности за преступление против личности.

Если наряду с осуществлением профессиональных или технических обязанностей на данного работника в установленном порядке возложено и исполнение организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций, то в случае их нарушения он может нести ответственность за рассматриваемое преступление (например, врач – за злоупотребление полномочиями, связанными с выдачей листков нетрудоспособности или с участием в работе ВТЭК, призывных комиссий; учитель или воспитатель – за неисполнение возложенных на них обязанностей по обеспечению порядка во время проведения внеклассных мероприятий или занятий).

Применительно к должностным лицам таможенного органа можно отметить следующее:

1. Они являются представителями таможенного органа, следовательно, государства. Решения и действия должностного лица, осуществляемые в пределах его компетенции, совершаются от имени конкретного таможенного органа, который несет ответственность за действия своих должностных лиц. Эти действия признаются действиями таможенного органа, так как совершаются от его имени и влекут для него определенные юридические последствия. В результате субъектом правоотношений, в которых участвует должностное лицо, выступает таможенный орган.

2. Они занимают должности, учрежденные в таможенных органах, по которым установлены государственно-властные полномочия.

3. Они осуществляют организационно-распорядительные, административно-хозяйственные, контрольно-ревизионные и юрисдикционные функции. Организационно-распорядительные функции должностного лица проявляются в реализации своих полномочий в целях осуществления компетенции возглавляемого таможенного органа, осуществлении деятельности, содержанием которой является подготовка, принятие и

реализация решений; осуществлении контроля за выполнением принятых решений; совершении юридически властных действий в отношении подчиненных сотрудников и применении дисциплинарных мер взыскания. Административные хозяйственные функции должностного лица выражаются в управлении и распоряжении имуществом таможенного органа. Контрольно-ревизионные функции должностного лица таможенного органа проявляются в применении контроля на основе метода аудита и контроля деятельности лиц, занимающихся в сфере околотаможенных услуг. Юрисдикционные функции должностных лиц таможенного органа выражаются в расследовании таможенных преступлений, рассмотрении дел о нарушении

таможенных правил и наложении административных взысканий за нарушение таможенных правил.

Таким образом, должностным лицом таможенных органов следует считать лицо, занимающее должность в таможенных органах, по которой предусмотрены государственно-властные полномочия, имеющее право при их реализации совершать действия, влекущие юридические последствия, и осуществляющее административно-распорядительные, организационно-хозяйственные, контрольно-ревизионные и юрисдикционные функции.

Представляется целесообразным внести данное определение должностного лица таможенного органа в качестве дополнения ст. 3 Закона КР «О прохождении службы в таможенных органах КР».

ЛИТЕРАТУРА

1. Михайленко Н.Т., Михайленко В.Н. Служащий государственного аппарата. Бишкек : КГПУ им И. Арабаева, 2001.
2. Керимбаев М.К. Развитие кыргызской государственности в аспекте ее внешнеэкономической деятельности // Материалы Международной научно-практической конференции «Правовые и экономические проблемы государства в переходный период». Бишкек, 2003.
3. Мурзаибримов Н.Б. Правовые проблемы формирования и совершенствования государственной службы в КР : дис. ... канд. юрид. наук. Ош, 2005.
4. Кычков В.И. К вопросу о понятии должностного лица таможенных органов // Ученые записки Санкт-Петербургского филиала РТА. 2001. № 1.
5. Шерипов Н.Т. Служба в таможенных органах Кыргызской Республики: особенности и проблемы. Ош, 2005.
6. Таможенный кодекс Кыргызской Республики от 12 июля 2004 г. № 87 Эркин Тоо. 23 июля 2004 г. № 56–59.
7. Закон Кыргызской Республики «О прохождении службы в таможенных органах Кыргызской Республики» от 21 июля 1998 г. № 93 // Эркин Тоо. 31 июля 1998 г. № 101–102.
8. Ямпольская Ц.А. О должностном лице в советском государственном аппарате // Вопросы советского административного права. М. ; Л., 1949.
9. Петров И.Н. Гражданин и должностное лицо в Советском государстве // Вестник Ленинградского университета. 1971. № 23.
10. Пахомов И.Н. Виды советских государственных служащих, их права и обязанности. Львов, 1965.
11. Петров Ю.А. К понятию должностного лица // Правоведение. 1974. № 6.
12. Костюков А.Н. Правовой статус должностного лица (административно-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1988.
13. Маерин С.П., Плиев И.П. Понятие должностного лица в советском трудовом праве // Правоведение. 1983. № 4.
14. Смирнов О.В. О правовом статусе рабочих и служащих // Советское государство и право. 1974. № 3.
15. Кудрявцев В.Н., Казимирчук В.П. Современная социология права. М., 1997.
16. Старилов Ю.Н. Служебное право: учеб. М., 1996.
17. Кодекс об административной ответственности Кыргызской Республики от 4 августа 1998 г. № 114 // Эркин Тоо. 9 сентября 1998 г. № 123–130.
18. Уголовный кодекс Кыргызской Республики от 1 октября 1997 г. № 68 // Эркин Тоо. 24 октября 1997 г. № 96–99.
19. Сооданбеков С.С., Укушев М.К. Конституционное право Кыргызской Республики (общая и особенная часть). Бишкек, 2001.
20. Бахрах Д.М. Административное право. М., 1966.
21. Постановление Пленума Верховного Суда Кыргызской Республики от 27.09.2003 г. № 15 «О некоторых вопросах применения судами Кыргызской Республики законодательства об ответственности за должностные преступления» // Бюллетень Верховного Суда Кыргызской Республики. 2004 г. № 1.

Статья представлена научной редакцией «Право» 1 мая 2011 г.