

## ПОНЯТИЕ ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА В ГРАЖДАНСКОМ ПРАВЕ

Понятие должностного лица используется во всех отраслях права. Особую актуальность в настоящее время приобретает определение должностного лица для гражданского права. Ранние исследования в этой области в большей степени проводили аналогию между признаками должностного лица в уголовном и гражданском законодательствах. В статье раскрываются понятие и признаки должностного лица, применимые только в гражданском законодательстве. Проведен исторический анализ возникновения понятия должностного лица в гражданском законодательстве. Отмечается, что впервые ответственность государства за вред, причиненный должностным лицом, появилась только в 80-х гг. XX в. При этом указывается на невозможность применения общего понятия должностного лица, единого для всех отраслей права. В зависимости от несения того или иного причинителя вреда к должностному лицу устанавливается ответственность либо соответствующего публично-правового образования, либо ответственность соответствующего государственного или муниципального учреждения.

**Ключевые слова:** должностное лицо; ответственность публично-правовых образований; возмещение вреда казной; ответственность государства; представитель власти.

T. Yu. Epifantseva

PhD in Law, Associate Professor,

Baikal State University of Economics and Law

O. N. Zakharova

PhD in Law, Associate Professor,

Baikal State University of Economics and Law

## CONCEPT OF OFFICE HOLDER IN CIVIL LAW

The concept of office holder is used in all branches of law. Currently, of special topicality is the definition of office holder in Civil Law. Early investigations in this field to a greater extent made comparisons between the attributes of the office holder in criminal and civil legislations. The article the concept and the attributes of the office holder practiced only in civil legislation. It performs a historical analysis of genesis of the office holder concept in civil legislation. It is noted that for the first time responsibility of the state for the damage done by an office holder appeared only in the 80-s of the XX-th century. Provided that, there comes an indication to impossibility of applying the general concept of office holder consistent for all branches of law. In dependence to qualifying one or another harm-doer to the office holder, punishment is provided either for the relevant public-law entity or punishment for relevant government or municipal institutions.

**Keywords:** office holder; responsibility of public-law entities; compensation of harm by treasury; responsibility of the state; public officer.

Вопросы ответственности должностных лиц исследуются в разных отраслях права [1–4]. Данное исследование посвящено рассмотрению понятия должностного лица в гражданском праве.

Должностное лицо не является субъектом гражданских правоотношений, однако ответственность за вред, причиненный должностными лицами государ-

ственных органов и органов местного самоуправления, предусмотрена гражданским законодательством (ст. 16, 16.1, 1069 ГК РФ). В связи с этим в юридической литературе и правоприменительной деятельности нередко возникает вопрос о понимании термина «должностное лицо» в гражданском законодательстве.

Для начала обратимся к истории появления в гражданском законодательстве ответственности за вред, причиненный должностными лицами.

Впервые данный вид ответственности был установлен в 1922 г. ст. 407 ГК РСФСР<sup>1</sup>. Дальнейшее ее развитие продолжилось в ст. 89 («Ответственность государственных учреждений за вред, причиненный действиями их должностных лиц») Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1961 г.<sup>2</sup> (далее — Основы 1961 г.). И в первом, и во втором законе ответственность за действия должностных лиц наступала для соответствующих государственных учреждений, а не государства. Таким образом, ни государство, ни его органы не являлись субъектами ответственности за причиненный их должностными лицами вред. Однако уже в 1981 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 30 октября 1981 г.<sup>3</sup> в ст. 89 Основ 1961 г. были внесены изменения, предусматривающие непосредственную ответственность государства за действия должностных лиц правоохранительных органов. Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик 1991 г.<sup>4</sup> в ст. 127 к ответственности за вред, причиненный должностными лицами, привлекли соответствующие государственные органы. И только ст. 67.2 Конституции 1992 г. прямо указала, что за вред, причиненный должностным лицом, ответственность несет государство. Это положение об ответственности государства за действия должностных лиц получило свое дальнейшее развитие в нормах ГК РФ.

Ретроспективный анализ гражданского законодательства свидетельствует о том, что должностное лицо рассматривалось как причинитель вреда еще с 1922 г., но его понятие в нем не давалось. Длительное время большинство исследователей ответственности должностного лица давали его определение, ссылаясь на примечание 1 к ст. 285 УК РФ [2, с. 655]. Полагаем, это объясняется тесной взаимосвязью института обязательств вследствие причинения вреда с уголовным законодательством. Например, подобная ситуация сложилась с заимствованием понятия необходимой обороны из уголовного законодательства.

Оценим возможность использования аналогии закона в части понимания должностного лица для гражданского законодательства.

В примечании 1 к ст. 285 УК РФ должностными лицами признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ. Понятие должностного лица также дается в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ, где оно понимается как лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, т. е. наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении

<sup>1</sup> Гражданский кодекс РСФСР : принят 31 окт. 1922 г. 4-й сессией ВЦИК IX созыва // Свод узаконений РСФСР. 1922. № 71. Ст. 904. (Утратил силу).

<sup>2</sup> Об утверждении Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик (вместе с Основами законодательства) : закон СССР от 8 дек. 1961 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. № 50. Ст. 525. (Утратил силу).

<sup>3</sup> О внесении изменений и дополнений в Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик : указ Президиума Верховного Совета СССР от 30 окт. 1981 г. № 5916-X // Ведомости Верховного Совета СССР. 1981. № 44. Ст. 1184.

<sup>4</sup> Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик : утв. Верховным Советом СССР 31 мая 1991 г. № 2211-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1991. № 26. Ст. 733. (Утратил силу).

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 РФ, других войсках и воинских формированиях РФ.

Как видим, определения должностного лица, данные в УК РФ и КоАП РФ, по своему содержанию практически совпадают. В каждом из этих законов к должностным лицам относятся два вида лиц: представитель власти, а также лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции.

Рассмотрим каждого из перечисленных лиц.

Понятие представителя власти дается в примечании к ст. 318 УК РФ и в той же ст. 2.4 КоАП РФ. К указанным лицам относятся должностные лица правоохранительных или контролирующих органов, а также иные должностные лица, наделенные в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости.

В отличие от других субъектов права публично-правовые образования наделены особыми властными полномочиями. По своей природе государство совершает действия, которые могут ограничить или нарушить права и интересы других субъектов права. Если указанные действия не соответствуют нормативным актам, то наступает ответственность государства — нарушенные права подлежат восстановлению. Представляется, что ст. 1069 ГК РФ предусматривает возмещение вреда, причиненного государственным и муниципальными органами или их должностными лицами, при осуществлении ими их властных полномочий. Поэтому наличие властных полномочий должностного лица, которые он может реализовать в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости, является основным признаком должностного лица, предусмотренных ст. 16, 16.1, 1069 ГК РФ. Представляется, что только в таком понимании понятие должностного лица действительно применимо к гражданским правоотношениям.

Следующие лица, которых уголовное и административное законодательство относит к должностным лицам — это лица, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции. Полагая, что данные лица не могут быть рассмотрены в качестве должностного лица по смыслу гражданского законодательства. Им не хватает существенного признака представителя власти — наличия распорядительных полномочий в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости. Лица, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, по своей сути не могут причинить вред, за который должно отвечать непосредственно публично-правовое образование, так как они не осуществляют никаких его полномочий в отношении граждан и юридических лиц. Все их властные полномочия распространяются только на лиц, находящихся от них в служебной зависимости. Соответственно возмещение вреда, причиненного в рамках осуществления ими этих полномочий, не регулируется гражданским законодательством.

Кроме того, КоАП РФ в отличие от ГК РФ относит к должностным лицам не только лиц, находящихся на службе в государственных органах и органах местного самоуправления, но и в государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ. К должностным лицам УК РФ относит также лиц, находящихся на службе в государственных корпорациях.

Таким образом, полное заимствование определения должностного лица, данное в указанных нормативных актах, невозможно. Понятие представителя власти подходит к гражданским правоотношениям, где идет речь о должностных лицах, но при условии его службы в государственных органах и органах

местного самоуправления. В связи с этим в цивилистике распространенным пониманием должностного лица явилось его определение как представителя власти [4, с. 898].

Относительно понимания должностного лица в гражданском праве проводились и совсем недавние исследования. В частности, было предложено для устранения существующих неясностей в понимании должностного лица дополнить ст. 1069 ГК РФ примечанием, в котором следует дать определение должностного лица следующим образом: «Должностным лицом признается лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти, т. е. наделенное в установленном законом порядке распорядительными и организационно-распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от данного лица» [5, с. 36]. Как видим, указанное определение практически совпадает с определением представителя власти, данного в примечании к ст. 318 УК РФ и 2.4 КоАП РФ.

Однако предложенное определение не совсем характерно для стиля изложения ГК РФ, где примечания отсутствуют как таковые (в отличие от УК РФ или КоАП РФ). Поэтому полагаем достаточным дать понятие должностного лица в разъяснениях вышестоящих судов, как, например, разъяснено понятие должностного лица в Постановлении Пленума ВАС РФ «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» от 10 февраля 2009 г. № 2. В данном постановлении в качестве признака должностного лица выделяется право принимать решения или совершать действия (бездействия), имеющие обязательный характер и затрагивающие права и свободы граждан и организаций, не находящихся в служебной зависимости от этих лиц.

Однако, по нашему мнению, для случаев гражданско-правовой ответственности публично-правовых образований более удачным будет использование в качестве признака должностного лица наличие властных полномочий.

В Постановлении Пленума ВС РФ «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» от 16 октября 2009 г. № 19 предлагается определять наличие у лица полномочий «по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия». На наш взгляд, такая формулировка не отражает специфику государства как субъекта, обладающего особыми полномочиями по отношению к гражданам и организациям. Тем более, что совершать юридически значимые действия может обширный круг лиц (нотариусы, арбитражные управляющие, оценщики, эксперты и т. д.). Кроме того, не совсем удачным полагаем обозначать в смысле гражданского законодательства полномочия должностного лица «распорядительными и организационно-распорядительными», поскольку всегда возникают вопросы по уяснению смысла данных полномочий. Указанной проблемы не возникает при формулировке «властные полномочия».

Учитывая изложенное, полагаем, что для случаев гражданско-правовой ответственности публично-правовых образований (ст. 16, 16.1 и 1069 ГК РФ) под должностным лицом следует понимать лицо, находящееся на службе в государственном органе или органе местного самоуправления и наделенное властными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости. Рассматривая то или иное лицо как должностное, необходимо выявить следующие его признаки:

- лицо находится на службе в государственных органах или органах местного самоуправления;
- обладает властными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости.

Таким образом, определение базового понятия должностного лица, единого для всех отраслей права, не представляется возможным. Каждая отрасль нуждается в своей корректировке понятия этого субъекта с учетом особенностей регулируемых ею правоотношений. В случае применения норм гражданского законодательства с участием должностного лица правоприменителю необходимо выяснить наличие у соответствующего лица властных полномочий в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости. Например, если государственный или муниципальный служащий причинил вред не в связи с осуществлением своих властных полномочий, то ответственность наступает в соответствии со ст. 1068 ГК РФ. В таком случае ответственность несет не соответствующее публично-правовое образование, а то государственное или муниципальное учреждение, в котором работает причинитель вреда. Если же вред причинил государственный или муниципальный служащий, осуществляя свои властные полномочия (например, отказал в государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, провел камеральную проверку с нарушениями налогового законодательства и т. п.), то ответственность несет соответствующее публично-правовое образование. При этом, в любом случае, каждый субъект ответственности имеет право регресса к непосредственному причинителю вреда.

#### Список использованной литературы

1. Андриянов В. Н. Административная ответственность в Российской Федерации : учеб. пособие / В. Н. Андриянов. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2013. — 304 с.
2. Гражданское право : учеб. : в 4 т. / под ред. Е. А. Суханова. — М. : Волтерс Клувер, 2008. — Т. 4 — 800 с.
3. Ишигеев В. С. Квалификация должностных преступлений / В. С. Ишигеев, А. А. Христюк. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2011. — 149 с.
4. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации / под ред. А. П. Сергеева. — М. : Проспект, 2011. — Ч. 2. — 992 с.
5. Федосеева С. В. Понятие «должностное лицо»: неоднозначность в толковании / С. В. Федосеева // Администратор суда. — 2009. — № 1. — С. 34–36.

#### References

1. Andriyanov V. N. *Administrativnaya otvetstvennost v Rossiyskoy Federatsii* [Administrative responsibility in the Russian Federation]. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2013. 304 p.
2. Sukhanov E. A. (ed.) *Grazhdanskoe pravo* [Civil Law]. Moscow, Volters Kluver Publ., 2008. Vol. 4. 800 p.
3. Ishigeev V. S., Khristyuk A. A. *Kvalifikatsiya dolzhnostnykh prestupleniy* [Classification of official crimes]. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2011. 149 p.
4. Sergeev A. P. (ed.) *Kommentariy k Grazhdanskomu kodeksu Rossiyskoy Federatsii* [Comments on Civil Code of the Russian Federation]. Moscow, Prospekt Publ., 2011. Pt. 2. 992 p.
5. Fedoseeva S. V. Concept of «office holder»: equivocation in interpretation. *Administrator suda – Judicial Administrator*, 2009, no. 1, pp. 34–36 (in Russian).

#### Информация об авторах

Епифанцева Татьяна Юрьевна — кандидат юридических наук, доцент, кафедра правовых дисциплин, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: tanu@rambler.ru.

Захарова Ольга Николаевна — кандидат юридических наук, доцент, кафедра правовых дисциплин, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: zaharovaon1976@mail.ru.

#### Authors

Tatyana Yu. Epifantseva — PhD in Law, Associate Professor, Chair of Branches of Jurisprudence, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russia, e-mail tanu@rambler.ru.

Olga N. Zakharova — PhD in Law, Associate Professor, Chair of Branches of Jurisprudence, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russia, e-mail: zaharovaon1976@mail.ru.