

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

В статье проводится административно-правовой анализ, связанный с государственным регулированием статуса должностного лица. Рассматриваются задачи юридической науки по закреплению функций и полномочий должностного лица, развитие общих полномочий для всех должностных лиц.

Ключевые слова: должностное лицо; отрасль права; административные правоотношения; функции; полномочия.

Одним из важных и необходимых условий для образования правового демократического государства в Российской Федерации является наличие эффективной системы государственного управления. Общее благосостояние населения и экономическое положение государства напрямую зависит от того, как будет организовано и построено управление в государстве. Качественное и эффективное управление государственной властью определяется, прежде всего, его управленческим персоналом – должностными лицами. Представляется, что административное право, как отрасль, которая регламентирует и регулирует в основном управленческие отношения, должна равнозначно реагировать на эту зависимость и поэтому не может игнорировать полное исследование правовой основы строения государственной службы, ну и в первую очередь юридического статуса должностных лиц. Это усугубляет необходимость проведения административно-правового анализа в данной сфере, того факта, что в теории административного права и в административном законодательстве существует много нерешенных вопросов, связанных с госрегулированием административного и правового статуса должностного лица. Необходимо отметить, что в отечественной российской правовой науке понятие должностного лица в основном изучается с позиции отдельных отраслей права, таких как трудовое, муниципальное, уголовное и т.д. Однако полномасштабная общая юридическая концепция еще не разработана наукой. Представляется, что такая концепция должна быть образована и построена именно административным законом, так как главное применение и использование компетенции должностного лица находится в административных правоотношениях.

Необходимо отметить, что среди ученых и практиков нет полного и единого мнения в определении круга субъектов, так называемых должностных лиц. В положениях современной науки об административном праве состав должностных лиц охватывает не только некоторые категории государственных и муниципальных служащих, но и другие группы сотрудников неправительственных организаций.

* Миронова Анастасия Александровна – магистрант, кафедра государственно-правовых дисциплин, Юридический институт, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, evgenmiron14@mail.ru.

На сегодняшний день современная наука об административном праве не разработала единых требований к сфере полномочий и функций и порядок привлечения дисциплинарной ответственности должностных лиц.

Если должностное лицо – это субъект административного права, то его функции – направления деятельности должностного лица. Функции как системы управления в общем, так и в отдельности, являются основным источником правовой деятельности для субъекта управления. Исходя из этого, особое значение имеет надлежащее правовое назначение функций должностных лиц в правовых актах, они укрепляют его административно-правовой статус.

Принимая во внимание, что функции указывают, что должно делать должностное лицо, полномочия его определяют объем (сферу действия) функций, определяют, какие юридические методы они выполняют. Иными словами, полномочия предоставляются должностным лицам для реализации своих функций законными средствами.

В научных работах различные исследователи и практики, рассматривающие и изучающие вопросы внутреннего административного права, полномочия обычно называют как совокупность прав и обязанностей службы должностного лица.

Одно из мнений определения термина «полномочия» дал Д.Н. Бахрах. Он предлагает считать должностными лицами служащих, уполномоченных совершать служебные юридически значимые действия, под которыми понимаются действия, направленные на установление, возникновение, изменение или прекращение правоотношений [1, с. 242].

Одной из последних определений понятию «полномочие» дала В.В. Елистратова. По ее мнению, полномочие – это определенные властвующие возможности и обязанности полномочного субъекта в отношении сфер общественной жизни и государственного устройства, составляющих предметы ведения [2, с. 213].

Возможность практического осуществления функций, возложенных на должностное лицо, проявляется в его правах и обязанностях. Другими словами, функции, которые не подкреплены соответствующими правами, не могут быть реализованы и теряют практический смысл. Но обратное также опасно, т. е. перекошено в сторону преувеличенного значения прав и обязанностей. Предоставление официальных прав и обязанностей, не обусловленных реализацией его функции, способствует злоупотреблению полномочиями, ведет к дублированию полномочий, что в конечном итоге приводит к путанице в системе управления.

Другие авторы считают, что исключительные функции являются существенным элементом правового статуса должностных лиц.

Например, В.М. Манохин, изучая разные аспекты деятельности производственных объединений, считает, что часто в них как полномочия, так и функции описываются монотонно с использованием слов «развивается», «исследует», «утверждает», «управляет», «принимает меры» и т. д. [5, с. 117].

Исходя из этого, В.М. Манохин приходит к выводу, что можно объединить функции и полномочия, поскольку между ними нет четких различий.

Мы не можем с этим согласиться, поскольку представляется, что мы не должны говорить об отсутствии различий между функциями и полномочиями. Как показывает анализ сложившейся практики, эта ситуация не утрачивает своей актуальности в настоящее время.

Особенность статуса должностных лиц, отличающих их от других служащих, заключается в том, что их полномочия шире, чем у других, т.е. им назначаются дополнительные права и обязанности в отношении других. В то же время отсутствие необходимых полномочий часто выступает в качестве фактора, препятствующего надлежащему выполнению функций должностными лицами.

Данное положение можно расширить на юридический статус должностного лица, поскольку, по мнению ученых, официальные полномочия являются неотъемлемой частью компетенции государственного органа.

В литературе выражены различные комбинации к соотношению прав, обязанностей, функций и компетенций.

Самым распространённым мнением является оценка компетентности как органа власти, который включает права и обязанности правящих субъектов. Например, Н.М. Жданов понимает компетенцию набора определённых полномочий, включая субъективные права и обязанности для осуществления определённых управленческих функций в конкретной области [3, с. 35].

Но мы предпочитаем противоположную позицию, которую отражает, в частности, Ш.А. Кудашев: «управленческие функции не являются, конечно, правовыми явлениями, и поэтому они не могут быть частями компетенции, но законодательство налагает на соответствующие компетентные органы выполнение административных функций и в различных сочетаниях, и со ссылкой к различным управляемым объектам» [4, с. 5]. В результате орган имеет право и обязанность выполнять определенные управленческие функции в определенной сфере. Эти права и обязанности являются одним из элементов компетенции государственных органов.

Это утверждение в целом соответствует нашей точке зрения, что компетенция должностного лица – это, прежде всего, его совокупность полномочий, то есть прав и обязанностей. По нашему мнению, функции сами по себе не входят в компетенцию должностных лиц, но только отражаются в нем путем консолидации прав и обязанностей в правовых актах. Определение должностное лицо может отразить только характер своих полномочий, не указав черты функций, которые он реализует.

Права и обязанности выражают функции, потребность их в определении должностного лица отсутствует.

Из этого мы не можем сделать вывод, что функции должностных лиц не могут не закрепляться в их должностных инструкциях и других правовых актах. Хотя они не входят в компетенцию должностных лиц, они самостоятельные элементы, частицы их правового статуса.

Учитывая правовой статус должностного лица, игнорировать общую теоретическую концепцию «правового статуса субъекта права» нельзя.

Таким образом, в общий правовой статус входят общие права и обязанности, которые принадлежат всем гражданам.

Специальные правовые положения предполагают назначение субъекту права конкретизации и дополнения общих прав и обязанностей, связанных с социальным, официальным и другим статусом личности. Исходя из этого, делается вывод о том, что один и тот же человек, имеющий общий правовой статус, и может нести разные специальные правовые статусы, обусловленные от исполняемых ими общественных ролей.

Принимая во внимание вышесказанное, можно сделать вывод, что характер власти является самой важной чертой должностного лица. Во все нормативные акты, устанавливающие правовой статус должностных лиц, необходимо определять их права и обязанности. Благодаря консолидации прав и обязанностей отображаются функции, выполняемые такими должностными лицами.

Принимая во внимание упомянутую роль властей, задачи юридической науки должны включать развитие общих полномочий для всех должностных лиц. Юридическая фиксация всех специальных полномочий должностных лиц представляется приоритетной задачей для создания продуктивного правового механизма для юридической ответственности должностных лиц.

Список использованной литературы

1. Бахрах Д.Н. Административное право : учеб. для вузов. – 3-е изд., пересмотр. и доп. / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М. : Норма, 2008. – 816 с.
2. Елистратова В.В. О разграничении понятий «компетенция», «предметы ведения» и «полномочия» / В.В. Елистратова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2010. – № 2. – С. 213.
3. Жданов Н.М. Об административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции / Н.М. Жданов // Административное право и процесс. – 2013. – № 9. – С. 33–39.
4. Кудашев Ш.А. Должностные лица – субъекты административной и уголовной ответственности / Ш.А. Кудашова // Мировой судья. – 2011. – № 7. – С. 2–9.
5. Манохин В.М. Административное право России : учебник / В.М. Анохин. – Саратов : Ай Пи Эр Медиа. – 2010. – 266 с.