

На правах рукописи

Черногоров
Денис Александрович

**Административно-правовой статус должностного лица
в Российской Федерации**

Специальность: 12.00.14 – административное право;
административный процесс

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2014

Работа выполнена на кафедре уголовно-правовых и специальных дисциплин АНО ВПО «Московский гуманитарный университет»

- Научный руководитель – доктор юридических наук, доцент
Савостин Алексей Анатольевич
- Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Рыльская Марина Александровна,
заместитель директора Института проблем
эффективного государства и гражданского
общества ФГБОУ ВПО «Финансовый уни-
верситет при Правительстве Российской
Федерации»
- кандидат юридических наук, доцент
Обыденова Татьяна Викторовна,
доцент кафедры педагогики
ФГКОУ ВПО «Московский университет
МВД России»
- Ведущая организация – **Государственное казенное образовательное
учреждение Высшего профессионального
образования «Российская таможенная ака-
демия»**

Защита диссертации состоится 9 октября 2014 г. в 16.00 часов на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при АНО ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке АНО ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан « ___ » _____ 2014 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Одним из условий построения в Российской Федерации правового демократического государства является наличие действенной системы государственного управления. От того, как будет организовано управление важнейшими сферами общественной жизни, в немалой степени зависит экономическое состояние государства и общее благосостояние населения. При этом не подлежит сомнению, что результативность функционирования государственной власти определяется организацией государственного аппарата и, прежде всего качеством составляющих его управленческих кадров – должностных лиц.

Представляется, что административное право как отрасль, регулирующая преимущественно управленческие отношения, должна адекватно реагировать на указанную зависимость и поэтому не может обойти своим вниманием полноценное изучение правовых основ организации государственной службы и, прежде всего правового положения должностных лиц.

Обостряет необходимость административно-правовых исследований в указанной области и то, что в теории административного права и в административном законодательстве имеется немало спорных вопросов, связанных с регламентацией административно-правового статуса должностного лица. Прежде всего, следует отметить, что в отечественной юридической науке понятие должностного лица преимущественно рассматривается с точки зрения отдельных отраслей права (конституционного, уголовного, трудового, муниципального и т.п.). Однако полноценного общеправового понятия должностного лица наукой до сих пор не выработано. Представляется, что такое понятие должно быть сформулировано именно административным правом, поскольку основное функциональное применение компетенция должностного лица находит именно в административных правоотношениях. Нельзя не отметить и то обстоятельство, что среди ученых и практиков отсутствует единое понимание в определении круга субъектов, именуемых должностными

ми лицами, – положения современной науки административного права позволяют включить в число должностных лиц, не только некоторые категории государственных и муниципальных служащих, но и отдельные группы служащих негосударственных и международных организаций. Кроме того, современной наукой административного права не выработано единых требований к объему функций и полномочий должностных лиц, порядку привлечения их к дисциплинарной, а в некоторых случаях и к административной ответственности.

Актуальность темы диссертационного исследования усиливает и тот факт, что в настоящее время правовая регламентация отношений с участием должностных лиц заметно обновилась. В настоящее время ведется работа по подготовке федеральной программы реформирования системы государственной службы на последующие годы. Учитывая принятие указанных нормативных актов, основные достижения административно-правовой науки в области определения правового положения должностного лица, выработанные в советский и ранний российский периоды, требуют качественного переосмысления.

Эти и некоторые другие обстоятельства и послужили основанием для проведения теоретической разработки проблемных вопросов, связанных с административно-правовым статусом должностного лица. Таким образом, актуальность, сложность и многоплановость перечисленных выше проблем определили выбор темы настоящего диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы. По исследуемой теме был защищен ряд диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук: Аникитин А.А. «Административно-правовой статус должностного лица» (М., 2009); Бодровой Н.В. «Административная ответственность должностных лиц» (Саратов, 2001); Бакун В.М. «Административно-правовой статус служащих правоохранительной службы» (М., 2006); Ермоленко М.В. «Административная ответственность должностных лиц» (Нижний Новгород,

2004); Кононова П.И. «Административная ответственность должностных лиц» (М., 1993); Куртяка И.В. «Правовой статус должностного лица в системе органов внутренних дел» (СПб., 1998); Магеры А.А. «Правовой статус должностных лиц таможенных органов Российской Федерации» (М., 2001); Марьяна А.В. «Административно-правовой статус государственных гражданских служащих в Российской Федерации» (М., 2006); Чаннова С.Е. «Правовой статус должностного лица органов государственной власти и местного самоуправления» (Саратов, 2000) и др.

В защищенных диссертациях по проблеме правового статуса должностных лиц в сфере государственного управления акцент сделан преимущественно на проблемы их административной ответственности, а также на раскрытие их правового положения применительно к правоохранительной деятельности. Кроме того, в ранее защищенных диссертациях внимание обращается лишь на отдельные аспекты административно-правового статуса должностных лиц, а иные составляющие их правового положения, в частности, такие как гарантии, функции и полномочия, а также вопросы их дисциплинарной ответственности рассматриваются лишь второстепенно.

Автор представленной диссертации рассматривает административно-правовой статус должностных лиц максимально системно с широким охватом всех составляющих, которые включаются в такой феномен как правовое положение должностных лиц в системе государственного управления. Кроме того, в настоящее время должностными лицами как субъектами административного права должны быть признаны гораздо большее количество лиц, а не только те из них, которые осуществляют свою трудовую или служебную деятельность в органах государственной власти или управления.

Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что, несмотря на то, что проблемы правового статуса должностных лиц были предметом научного анализа, говорить о том, что в настоящее время в полной мере разработан эффективный административно-правовой механизм реализации правового

статуса должностного лица в сфере государственного управления, пока нет весомых оснований. Таким образом, как уже отмечалось, проведенное исследование носит актуальный и своевременный характер.

Теоретическая база исследования. Проблема правового статуса должностных лиц, ранее исследовались в научной литературе по административному праву. В частности, этому вопросу были посвящены работы: Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, К.Л. Засова, А.А. Гришковца, А.И. Елистратова, А.П. Коренева, В.А. Козбаненко, М.В. Костенникова, А.Н. Костюкова, А.В. Куракина, Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева, В.М. Манохина, С.П. Маврина, А.Ф. Ноздрачева, М.В. Преснякова, И.Н. Пахомова, Ю.А. Петрова, Г.Е. Петухова, Б.В. Россинского, Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникиной, В.Г. Чмутова, В.А. Юсупова, Ц.А. Ямпольской и др.

Обозначенные авторы создали добротную теоретическую основу исследования обозначенной проблемы, которая с успехом была использована в ходе подготовке представленной работы.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации административно-правового статуса должностных лиц.

Предметом диссертационного исследования является комплекс проблем научного и прикладного характера, связанных с реализацией должностным лицом своего правового положения в сфере государственного управления.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационного исследования является раскрытие содержания и механизма реализации административно-правового статуса должностного лица, а также разработка на этой основе предложений по ее совершенствованию.

Цель диссертационного исследования предопределила решение следу-

ющих взаимосвязанных задач, так в работе:

- осуществлен анализ формирования категории должностного лица в отечественном законодательстве и науке административного права;
- сформулировано понятие должностного лица, а также содержание его административно-правового статуса;
- выявлено место должностных лиц в системе государственно-служебных отношений;
- обосновано содержание организационно-распорядительных функций должностных лиц как субъектов административного права;
- раскрыты служебные полномочия должностного лица в административных правоотношениях;
- разработан процессуальный механизм привлечения должностных лиц к дисциплинарной ответственности;
- сформулированы предложения по совершенствованию механизма реализации административно-правового статуса должностного лица.

Методология и методика диссертационного исследования. Методологическую основу диссертации составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись общефилософский, теоретический, общефилософские методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно правовые методы (формально-логический), а также методы, используемые в конкретно-социологических исследованиях (статистические, экспертные оценки и др.).

Эмпирическая и информационная база исследования составители обзоры Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, касающиеся деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2011-2014 гг., касающиеся рассмотрения дел об административных правонарушениях в отношении должностных лиц. При проведении исследования было проанализировано 253 дела об административных правонаруше-

ниях, а также рассмотрено 342 протокола об административных правонарушениях, в соответствии с которыми возбуждались дела об административных правонарушениях в отношении должностных лиц различных органов государственного управления. В ходе исследования были использованы материалы анкетирования должностных лиц Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Федеральной миграционной службы Российской Федерации, Федеральной службы по труду и занятости, Федеральной службы судебных приставов относительно оптимальности нормативного закрепления их процессуальных полномочий при составлении протоколов об административных правонарушениях и применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Научная новизна диссертации. В работе определены основные этапы развития законодательства и учения о должностных лицах в административном праве, определены критерии классификации должностных лиц, а также раскрыта организация служебной деятельности и место в ней должностных лиц. В диссертации обоснована теоретическая и практическая значимость единого определения понятия должностного лица в системе государственной и муниципальной службы, определен оптимальный объем функций и полномочий должностного лица. Также в исследовании сформулированы предложения по совершенствованию административно-правового регулирования применения к должностным лицам мер дисциплинарной ответственности.

Проведенное исследование позволило автору сформулировать и вынести на защиту следующие **положения**:

1. В истории развития законодательства и правовой науки о должностных лицах можно выделить следующие этапы: до 1917 г., в котором господствовало предельно расширительное толкование понятие «должностное лицо»; с 1917 г. по 1922 г. - период законодательного закрепления понятия должностного лица, приравненного к понятию «служащий»; с 1922 г. по 1949

г. период противоборства расширительной и ограничительной тенденций в развитии рассматриваемого понятия; с 1949 г. по начало 90-х гг. XX в. период, ознаменованный принципиальной победой ограничительной тенденции; с начала 90-х гг. XX в., в котором начался процесс переосмысления данного понятия с учетом коренных изменений законодательства о государственной службе и законодательства об административных правонарушениях.

2. Под административно-правовым статусом должностного лица следует понимать регламентированный законодательными и подзаконными нормативными актами комплекс прав, обязанностей и ответственности (этической и юридической), обеспеченный реальными гарантиями его реализации.

3. В качестве единого (унифицированного) определения должностного лица предлагается понимать под ним служащего, занимающего должность в органе государственного или муниципального управления на основании общих или специальных нормативных актов, исполняющего организационно-распорядительные функции по реализации компетенции данного органа, наделенного специальными властными (распорядительными) полномочиями, выражающимися в обладании правом совершать действия, непосредственно вызывающие определенные юридические последствия, и несущего в связи с этим повышенную ответственность за неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей.

4. Для обеспечения единого направления развития государственной и муниципальной службы в теории и в законодательстве целесообразно формирование понятия «публичная служба», под которым понимается профессиональная деятельность должностных лиц по исполнению полномочий федеральных органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Для унификации законодательства о публичной службе предлагается принять федеральный закон «Об основах публичной службы Российской Федерации», который бы отразил в своем содержании общие

права, обязанности, гарантии, правоограничения и другие элементы правового статуса должностных лиц публичной службы.

5. Отличительной особенностью должностных лиц в системе публичных (государственных и муниципальных) служащих является выполнение ими организационно-распорядительных функций, проявляющихся в установлении правил поведения, обязательных к исполнению иными субъектами права и направленных на реализацию компетенции соответствующего органа государственного или муниципального управления.

Организационно-распорядительные функции должностного лица проявляются в функции планирования, функции организации, функции контроля и функции представительства.

6. Под полномочиями должностного лица следует понимать определенные властвующие возможности и обязанности должностного лица в отношении сфер общественной жизни и государственного устройства, составляющих его функции и задачи.

Представляется необходимым выделить следующие общие полномочия должностных лиц: издание приказов и распоряжений, обязательных для исполнения лицами, к которым они обращены; подписание документов, создающих определенные юридические последствия; осуществление контроля в порядке служебной подчиненности; наложение дисциплинарных взысканий в порядке служебной подчиненности; применение мер административной ответственности в отношении неподчиненных им физических лиц.

7. Наиболее распространенным видом юридической ответственности, к которому привлекаются должностные лица, является дисциплинарная ответственность. В государственно-служебных отношениях дисциплинарная ответственность выполняет публично-правовые функции, поскольку дисциплинарный проступок прямо или косвенно затрагивает интересы всей государственной службы в целом.

При совершенствовании законодательства о применении дисциплинарных взысканий законодателю следует сосредоточиться на следующих предложениях: предоставить представителю нанимателя не право, а обязанность привлекать должностное лицо к дисциплинарной ответственности при обнаружении совершенного им дисциплинарного проступка; усилить роль локального правового акта о возбуждении дисциплинарного производства; более подробно регламентировать учет применения мер дисциплинарной ответственности; усложнить порядок снятия дисциплинарных взысканий.

Теоретическая значимость диссертации состоит в том, что в работе раскрыто содержание административно-правового статуса должностного лица, сформулировано авторское определение должностного лица как субъекта административного права, а также определено место должностных лиц в организации и осуществлении служебных отношений. В диссертации определены критерии классификации должностных лиц как субъектов административного права. В работе теоретически обоснованы и раскрыты этапы становления и развития законодательства, а также научных концепций относительно статуса должностного лица.

Практическая значимость диссертации состоит в том, что в ней разработаны предложения, направленные на совершенствование нормативно правового закрепления административно-правового статуса должностных лиц как субъектов административной юрисдикции. В работе сформулированы предложения, касающиеся внесения изменений в законодательство о государственной гражданской службе в части закрепления понятия должностного лица применительно к государственно-служебным отношениям.

В диссертации также обосновывается необходимость нормативного закрепления единого понятия «должностного лица» в административном праве. Результаты проведенного исследования внедрены в учебный процесс Социально-правового института экономической безопасности, а также в учебный процесс Московского гуманитарного университета и используются в

названных образовательных учреждениях при преподавании административного права. Отдельные положения работы использованы в практической деятельности ООО «Региональная правовая компания».

Апробация результатов диссертационного исследования. Отдельные положения диссертационного исследования были изложены в форме докладов на научно-практических конференциях: «20-летие Конституции Российской Федерации: проблемы и перспективы российского законодательства» (Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина, г. Москва, 2013 г.); «Актуальные вопросы административного и информационного права» (Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, 2013 г.); «20 лет Конституции Российской Федерации: доктрина и практика» (г. Орел, 2013 г.), «Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика» (Краснодарский университет МВД России, 2014).

Результаты проведенного диссертационного исследования отражены в десяти научных публикациях, пять из которых опубликованы в журнале, рекомендованном Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации.

Объем и структура работы. Объем и структура работы соответствуют цели и задачам исследования. Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы, определяется степень ее разработанности, а также формулируются цель, задачи, объект и предмет диссертационного исследования, характеризуется теоретическая и методологическая основа работы, раскрывается научная новизна и научно-практическая значимость исследования, формулируются положения,

выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования, характеризуется структура работы.

Первая глава «Понятие и содержание административно-правового статуса должностного лица» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе *«Развитие понятия должностного лица в правовой науке и законодательстве»* рассматриваются этапы формирования в отечественном законодательстве и правоведении содержания понятия должностного лица. Отмечается, что в истории развития законодательства и правовой науки о должностных лицах можно выделить пять этапов: 1) до 1917 г., 2) с 1917 г. по 1922 г., 3) с 1922 г. по 1949 г., 4) с 1949 г. по начало 90-х гг., 5) с начала 90-х гг. по настоящее время.

Первый этап (до 1917 г.) характеризуется господством предельно расширительного толкования понятия «должностное лицо». Из трудов дореволюционных юристов (например, А.И. Елистратова, Н.И. Лазаревского) следует, что понятия «должностное лицо» и «государственный служащий» во многом тождественны. Законодательство этого периода отличалось отсутствием устоявшегося определения должностного лица. Например, Уложение о наказаниях уголовных и исправительных не содержало общего определения для субъектов преступлений по гражданской службе – они назывались по-разному: чиновник; лицо, состоящее на службе государственной или общественной; должностное лицо и т.д.

Второй этап (с 1917 г. по 1922 г.) ознаменовался законодательным закреплением понятия должностного лица, приравненного к понятию «служащий». При этом в законодательстве первых лет советской власти круг лиц, попадающих под определение должностного лица, был даже несколько расширен по сравнению с дореволюционным законодательством. К ним относились лица, состоящие не только на государственной, но и на общественной службе. Исходя из законодательных формулировок, представители юридической науки в этот период почти единодушно полагали, что должностным ли-

цом следует признавать, прежде всего, любого служащего государственного учреждения или предприятия независимо от занимаемой должности.

Третий этап (с 1922 г. по 1949 г.) является периодом противоборства расширительной и ограничительной тенденций в развитии понятия должностного лица. В этот период со стороны отдельных ученых стали раздаваться критические замечания в адрес расширительной трактовки понятия должностного лица. При решении проблемы определения должностного лица главное внимание предлагалось сосредоточивать на особенностях правового положения (в том числе содержании функций) различных категорий служащих. Работы и идеи ученых не могли не оказать влияние и нормотворческую деятельность Советского государства. Во все большем числе нормативных актов начинают устанавливаться специальные критерии для определения категории должностного лица и преодоления расширительной тенденции.

Четвертый этап (с 1949 г. по начало 90-х гг.) ознаменован принципиальной победой ограничительной тенденции в понимании должностного лица. В отрасли административного права сформировалось понимание должностного лица как служащего, обладающего особыми, нехарактерными для других, и дополнительными по отношению к ним, полномочиями; были высказаны первые предположения о юридически властном характере этих полномочий, связанном с совершением действий, влекущих за собой юридические последствия. Законодательство этого периода развивало эти идеи, выделяя специальные функции, присущие должностным лицам.

И, наконец, пятый этап (с начала 90-х гг. XX в. по настоящее время) связан с процессом переосмысления содержания понятия должностного лица, что обусловлено коренными изменениями российского законодательства и формированием отечественного законодательства о государственной службе.

Во втором параграфе *«Виды должностных лиц в системе государственной службы и содержание их административно-правового стату-*

са» рассматриваются современные представления о понятии должностного лица и его административно-правовом статусе.

Утверждается, что в зависимости от наличия полномочий по совершению действий, вызывающих определенные юридические последствия, публичных служащих целесообразно подразделять на должностных лиц (в том числе представителей власти) и оперативный (основной) состав. При этом между понятиями представителя власти и должностного лица существует соотношение частного и общего, т.е. каждый представитель власти является должностным лицом.

Отмечается, что в настоящее время проблема определения понятия должностного лица осложняется тем, что в науке и в законодательстве преобладает отраслевой подход к пониманию данной категории служащих. Как правило, представители отраслевых юридических наук рассматривают понятие должностного лица лишь в связи с целями и особенностями той или иной отрасли права, что ведет к односторонности в раскрытии содержания данного явления.

Восполняя этот недостаток, в параграфе выделяются присущие всем должностным лицам признаки: а) должностное лицо является служащим, состоящим на публичной службе; б) должностное лицо занимает должность на основании общих или специальных нормативных актов; в) должностное лицо имеет специальные властные (распорядительные) полномочия, выражающиеся в обладании правом совершать действия, непосредственно вызывающие определенные юридические последствия; г) должностное лицо наделено правом по занимаемой должности выполнять организационно-распорядительные функции по реализации компетенции государственного органа; д) должностное лицо несет юридическую ответственность за неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей.

В связи с этим в качестве единого (унифицированного) определения должностного лица предлагается понимать под ним служащего, занимающе-

го должность в органе государственного или муниципального управления на основании общих или специальных нормативных актов, исполняющего организационно-распорядительные функции по реализации компетенции данного органа, наделенного специальными властными (распорядительными) полномочиями, выражающимися в обладании правом совершать действия, непосредственно вызывающие определенные юридические последствия, и несущего в связи с этим повышенную ответственность (социальную и правовую) за неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей.

В зависимости от сферы применения полномочий должностных лиц последних предлагается разделить на три вида:

- а) должностные лица, имеющие только внутриорганизационные полномочия;
- б) должностные лица, имеющие полномочия только публичного характера;
- в) должностные лица, имеющие полномочия как публичного, так и внутриорганизационного характера.

Автор приходит к выводу, что под административно-правовым статусом должностного лица следует понимать урегулированное нормами административного права положение должностного лица в системе субъектов административного права. К элементам административно-правового статуса должностного лица предлагается относить его функции, полномочия (права и обязанности), нормативно закрепленные структурно-функциональные связи и ответственность.

В *третьем параграфе «Организация служебной деятельности и место в ней должностных лиц»* рассматривается место должностных лиц в системе публичной (государственной и муниципальной) службы.

Автор отмечает, что деятельность лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, объединяет единая конституционно-правовая

природа - реализация публичной власти. Это позволяет объединить указанные виды деятельности одним понятием – «публичная служба» и этим объединить в едином правовом поле ряд служащих, характеризующихся сходством правовых статусов. Несмотря на некоторые различия в содержании, масштабах и степени значимости деятельности должностных лиц государственной и муниципальной службы, в ней имеется общее: предметом ее всегда является осуществление публичной власти, а непосредственным продуктом – властные (нормотворческие или правоприменительные) решения.

Анализ имеющихся точек зрения позволил сделать вывод о том, что публичную службу можно рассматривать в двух смыслах: в узком и в широком.

Публичная служба в широком смысле - это профессиональная деятельность по исполнению полномочий федеральных органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и образуемых ими публичных объединений, фондов, учреждений и организаций. Публичная служба в узком смысле - это профессиональная деятельность по исполнению полномочий федеральных органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. При этом автор исходит из того, что наиболее предпочтительным является понимание публичной службы именно в узком смысле.

Предлагается официально признать понятие публичной службы и закрепить его законодательно. Это позволит обеспечить единое направление развития государственной и муниципальной службы, исключить противоречия в правовом регулировании и в конечном итоге будет способствовать стабильному функционированию государственного аппарата.

Учитывая изложенное, актуальной в настоящее время является проблема унификации законодательства в рассматриваемой сфере. При этом ав-

тором анализируется несколько различных подходов к официальному закреплению понятия публичной службы. Один подход заключается в установлении единства целей, функций, принципов и некоторых общих подходов к правовому регулированию организации государственной и муниципальной службы. Другой подход основывается на полной «статусно-функциональной идентичности» видов публичной службы и предполагает их полную интеграцию путем поглощения муниципальной службы гражданской.

Наиболее предпочтительным для унификации законодательства о публичной службе, по мнению автора, является принятие федерального закона «Об основах публичной службы Российской Федерации», который бы отразил в своем содержании общие права, обязанности, гарантии, принципы, ограничения, запреты и другие элементы правового статуса должностных лиц публичной службы.

Вторая глава «Функции, полномочия и дисциплинарная ответственность должностного лица как субъекта административного права» состоит из трех параграфов, посвященных анализу отдельных элементов административно-правового статуса должностного лица.

В первом параграфе *«Функции должностного лица как субъекта административного права»* рассматривается один из важных элементов административно-правового статуса должностного лица – его функции.

Отмечается, что на российском правовом поле существует путаница относительно понимания терминов «цели», «задачи» и «функции». По мнению автора, исходя из того, что цели и задачи являются одним из базовых структуроформирующих факторов, очевидно, что функции организации должны исходить из них и ими детерминироваться. В связи с этим функцией признается основное направление деятельности субъекта или объекта системы, в котором выражается его сущность и социальное назначение, цели и задачи.

Анализ функций должностного лица предполагает, в первую очередь,

выяснение их социальной природы, выражающейся в производности данных функций от явлений более общего порядка - функций управления и функций органов публичной власти. В силу того, что функции должностного лица публичной службы, функции органа публичной власти и функции государственного и муниципального управления соотносятся как частное (отдельное) и общее, характеристика последних составляет основу понимания сущности функций должностного лица.

Учитывая это, под функциями управления предлагается понимать определенные виды управленческой деятельности, объективно необходимые для обеспечения установленного воздействия субъекта управления на объект управления. Наиболее общими функциями управления являются: 1) функция обеспечения надлежащей организационной оформленности объекта; 2) функция обеспечения объекта целеполагающей (ориентирующей) информацией; 3) функция обеспечения объекта ресурсами и условиями, необходимыми для его нормальной деятельности; 4) функция обеспечения постоянной согласованности деятельности объекта.

Функции органа публичной власти - это социально значимые направления его деятельности, реализуемые в определенных формах при использовании определенных методов.

Еще более частным случаем проявления управленческих функций можно считать функции отдельного должностного лица. Под функциями должностного лица необходимо понимать такие составные части содержания его деятельности, которые отражены в закрепленных в его правовом статусе задачах по обеспечению жизненно важных потребностей управляемого объекта и осуществляются как самим должностным лицом, так и подчиненными ему структурными подразделениями (должностными лицами) путем реализации возложенных на них полномочий.

Отличительной особенностью должностных лиц в системе публичных (государственных и муниципальных) служащих является выполнение ими

организационно-распорядительных функций, проявляющихся в установлении правил поведения, обязательных к исполнению иными субъектами права и направленных на реализацию компетенции соответствующего органа государственного или муниципального управления.

Организационно-распорядительные функции должностного лица проявляются в функции планирования, функции организации, функции контроля и функции представительства.

Во *втором параграфе «Полномочия должностного лица как субъекта административного права»* рассматривается очередной элемент административно-правового статуса должностного лица – его полномочия.

Под полномочиями должностного лица предлагается понимать определенные властвующие возможности и обязанности должностного лица в отношении сфер общественной жизни и государственного устройства, составляющих его функции и задачи. Полномочия должностного лица определяют границы (объем) осуществления его функций.

Представляется необходимым выделить следующие общие полномочия должностных лиц: а) издание приказов и распоряжений, обязательных для исполнения лицами, к которым они обращены; б) подписание документов, создающих определенные юридические последствия; в) осуществление контроля в порядке служебной подчиненности; г) наложение дисциплинарных взысканий в порядке служебной подчиненности; д) применение мер административной ответственности в отношении неподчиненных нарушителей.

Полномочия должностных лиц целесообразно разделить: в зависимости от содержания управленческой деятельности на: а) материальные и б) процессуальные; по направленности в деятельности должностного лица на: а) организационные; б) распорядительные; в) исполнительские; г) контрольные; по степени индивидуализации на: а) исключительные, то есть те, которые он не имеет права делегировать подчиненным ему управленческим работникам; б) полномочия, исполнение которых может быть поручено кому-либо из

подчиненных; в) полномочия, требующие совместной реализации, то есть осуществляемые с кем-либо совместно (с единоличным субъектом или коллегиальным органом).

Непосредственная реализация полномочий должностного лица происходит благодаря структурно-функциональным связям, так как именно они отвечают за все взаимодействия должностных лиц. Поэтому представляется желательным подробная регламентация и правовое закрепление структурно-функциональных связей каждого конкретного должностного лица в его должностных инструкциях.

Среди всего многообразия связей важным представляется выделение системообразующих связей, то есть тех, которые делают аппарат управления системой и обнаруживаются лишь на системном уровне его рассмотрения. Данные связи существуют между звеньями аппарата как разных иерархических уровней, так и одного уровня, но различающихся по характеру полномочий

Для должностных лиц публичной службы в отличие от должностных лиц негосударственных организаций структурно-функциональные связи, в конечном счете, определяются интересами управляемых субъектов, так как их деятельность направлена на достижение общепользовательных целей, «общественного блага». Это позволяет выделить особый вид структурно-функциональных связей должностных лиц публичной службы: связи типа «интерес-функция», для которых характерна, прежде всего, внешневластная направленность.

Все структурно-функциональные связи должностных лиц целесообразно классифицировать по нескольким основаниям: по направлению управляющего воздействия: а) горизонтальные (координационные); б) вертикальные; в) субординационные; г) реординационные. По объему структуры: а) внутриорганизационные; б) внешние; в) внешние реординационные; г) внешневластные.

В третьем параграфе *«Проблемы дисциплинарной ответственности должностного лица как субъекта административного права»* рассматриваются особенности установления и применения в отношении должностных лиц дисциплинарной ответственности.

Отмечается, что необходимым условием эффективной и стабильной работы государственного аппарата является надлежащая дисциплина в деятельности должностных лиц. Режим дисциплины предполагает, что каждое должностное лицо в системе государственной службы неукоснительно соблюдает правила поведения, установленные в государственном органе, своевременно и четко выполняет данные ему вышестоящим руководителем законные поручения.

Одним из средств обеспечения дисциплины среди должностных лиц являются правовые нормы, устанавливающие возможность привлечения их к дисциплинарной ответственности. При этом дисциплинарная ответственность, предусмотренная нормами трудового законодательства, и дисциплинарная ответственность, применяемая законодательством о государственной службе в отношении должностных лиц, несмотря на схожее наименование, имеют различную правовую природу.

В государственно-служебных отношениях дисциплинарная ответственность должна выполнять публично-правовые функции, поскольку дисциплинарный проступок прямо или косвенно затрагивает интересы всей государственной службы в целом. В связи с этим представитель нанимателя, привлекая должностное лицо к дисциплинарной ответственности, действует не в своих частных интересах как заинтересованное лицо, а обеспечивает надлежащее функционирование органа государственной власти от имени Российской Федерации в качестве уполномоченного государством лица

Публично-правовой характер дисциплинарной ответственности должностных лиц предполагает установление специальных правил ее применения,

отличных от правил применения дисциплинарной ответственности в трудовых отношениях. Однако законодатель в этом не всегда последователен.

Основанием для применения к должностному лицу мер дисциплинарной ответственности является совершение им специфического правонарушения - дисциплинарного проступка. Поддерживая законодателя в дифференциации дисциплинарных взысканий, применяемых в отношении должностных лиц, нельзя не отметить необходимость более четкого закрепления их различия между собой по своим фактическим последствиям и характеру воздействия на правонарушителя.

Особенностью дисциплинарной ответственности должностных лиц в современной России является то, что пока имеет место явно недостаточная регламентация дисциплинарного производства на государственной гражданской службе.

При совершенствовании законодательства о применении дисциплинарных взысканий следует обратить особое внимание на следующие предложения: предоставить представителю нанимателя не право, а обязанность привлекать должностное лицо к дисциплинарной ответственности при обнаружении совершенного им дисциплинарного проступка; усилить роль локального правового акта о возбуждении дисциплинарного производства; более подробно регламентировать учет применения мер дисциплинарной ответственности; усложнить порядок снятия дисциплинарных взысканий.

В заключении содержатся основные выводы и предложения, изложенные в диссертационном исследовании.

По теме исследования автором опубликованы следующие работы:

В ведущих рецензируемых научных журналах, определенных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. *Черногоров Д.А.* Истоки формирования законодательства и правовой доктрины о должностных лицах // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 11. – С. 88-91 (0,3 п.л.).

2. *Черногоров Д.А.* Классификация государственных служащих: некоторые вопросы теории и практики // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. – 2012. – № 2. – С. 137-141 (0,4 п.л.).

3. *Черногоров Д.А.* К вопросу о законодательном определении понятия публичной службы // Бизнес в законе. – 2012. – № 2. – С. 168-171 (0,3 п.л.).

4. *Черногоров Д.А.* Должностное лицо как субъект административного права // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 7. – С. 626-637 (0,9 п.л.).

5. *Черногоров Д.А.* Публичная служба и должностное лицо // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 8. – С. 749-755 (0,5 п.л.).

В иных рецензируемых научных изданиях:

6. *Черногоров Д.А.* О месте должностного лица в системе публичной службы // Аспирант и соискатель. – 2013. – № 4 – С. 60-65 (0,4 п.л.).

7. *Черногоров Д.А.* Полномочия должностных лиц как субъектов административного права // Аспирант и соискатель. – 2013. – № 5 (77). – С. 92-95 (0,3 п.л.).

8. *Черногоров Д.А.* Проблемы дисциплинарной практики в системе государственной службы Российской Федерации // Аспирант и соискатель. – 2013. – № 5 (77). – С. 96-101 (0,4 п.л.).

9. *Черногоров Д.А.* О содержании и видах функций должностных лиц как субъектов административного права // Современные гуманитарные исследования. – 2013. – № 4. – С. 83-87 (0,4 п.л.).

10. *Черногоров Д.А.* К вопросу о содержании дисциплины и дисциплинарной ответственности в системе государственной службы Российской Федерации // Современные гуманитарные исследования. – 2013. – № 5. – С. 207-212 (0,4 п.л.).

Подписано в печать 01.07. 2014 г. Заказ № _____
Формат 60x84 1/16. Объем 1,5 п.л. Тираж 100 экз.
Отпечатано в типографии «Реглет»
119526, г. Москва, ул. Рождественка, 5/7, стр.1