

сфере. И, тем не менее, несовершенно и чреватые большими опасностями переходные меры дают шанс заложить основы для действительной демократии в будущем.

В нашей стране правовая культура населения пока еще не очень высока. Дело не только в глубокой криминализированности общества, но и в том, что даже законопослушные граждане не слишком склонны считаться с законами. И это – одна из главных причин того, что юридические нормы, эффективные в большинстве цивилизованных стран, оказываются неэффективными у нас.

Зарубежный опыт, в первую очередь опыт наиболее развитых стран запада, весьма многообразен и достаточно противоречив. Повторим еще раз: главная проблема заключается в том, что и как мы готовы заимствовать.

ПОНЯТИЕ ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА КАК СУБЪЕКТА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

М. О. Яковец

Актуальность темы данного доклада обуславливается тем, что, несмотря на законодательное закрепление дефиниции «должностное лицо», в отечественной юриспруденции компромисс относительно этой правовой категории так и не достигнут. В известной степени категория должностных лиц представляет кроме научного еще и значительный практический интерес, в частности, не только в плане привлечения должностных лиц к административной и уголовной ответственности за неисполнение правил, обеспечение исполнения которых входит в служебные обязанности должностного лица, но и для правильного рассмотрения компетентными органами жалоб граждан на действия и решения должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан.

Ретроспективный взгляд на дореволюционное и советское законодательство дает возможность проследить процесс постепенного качественного изменения содержания понятия «должностное лицо», дает возможность выделить подходы к пониманию этой дефиниции. В истории развития термина мы наблюдаем последовательный переход от девиза «Любой служащий – есть должностное лицо» и индивидуализации должностных лиц не по объему и характеру полномочий, а по признакам тех организаций, в которых они занимают должности до выработки признаков должностного лица в виде определения его функциональных характеристик, до поиска оптимального определения дефиниции «должностное лицо» [2, п.1]. Как показывает исторический анализ, развитие проблемы должностного лица в правовой науке и на практике характеризуется противоборством двух тенденций: расширительного толкования термина

«должностное лицо» и его узкого понимания. Должностным лицом в широком смысле можно считать любого из государственных служащих, занимающего должность в государственном аппарате [1, с.97]. В свою очередь, как отмечает А.Г.Тиковенко, в узком смысле под должностными лицами понимаются государственные служащие, которые осуществляют возложенные на них организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, а равно деятельность, имеющую публичную значимость, выступающую основой для иных юридически значимых действий, либо непосредственно совершают юридически значимые действия, устанавливающие, изменяющие или прекращающие правоотношения [6, с.63]. Значит, в основу узкого понимания должностного лица закладывается соответствующий признак, который, по мнению конкретного автора, является главным, приоритетным при определении сущности должностных лиц.

Полагаем, что понятие должностного лица должно рассматриваться в узком смысле слова, так как расширительное понимание этой правовой категории изжило себе, оно не соответствует современным требованиям, предъявляемым к регулируемым административным и уголовным законодательством общественным отношениям. Широкое понимание не сопоставимо с традиционной классификацией государственных служащих по признаку характера полномочий: на должностных лиц, специалистов (оперативный состав) и вспомогательный персонал. Это означает, что, если мы положим в основу определения должностного лица расширительный подход, то мы не сможем провести границу между видами многочисленных государственных служащих, наделенных различными полномочиями. Разделение всего контингента государственных служащих на группы, виды объясняется необходимостью практической организации государственной службы и правового регулирования служебных полномочий.

На основе анализа административно-правовой литературы и содержащихся в ней многочисленных определений дефиниции «должностное лицо» выделим следующие отличительные конструктивные признаки должностного лица:

- это лицо, занимающее должность и выполняющее определяемые должностью обязанности;
- это лицо, реализующее властные полномочия, выполняя волю государства и общества;
- лицо, осуществляющее организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции;

- лицо, которое может представлять вовне (в отношениях с неподчиненными субъектами) государство, государственные органы;
- лицо, которое может применять меры принуждения;
- лицо, которое реализует полномочия по наложению административных взысканий;
- лицо, наделенное правом совершать юридически значимые действия, порождающие, изменяющие или прекращающие те или иные правоотношения, в частности, наделенное правом издавать административные акты, обеспечивающие реализацию предоставленных должностному лицу полномочий;
- лицо, осуществляющее контрольно-надзорные полномочия;
- должностное лицо может быть специальным субъектом юридической ответственности;
- наряду с тем, что должностные лица несут повышенную ответственность, они также подлежат особой правовой и социальной защите.

Согласно легальному определению для признания лица должностным по действующему административному законодательству необходимо наделение его функциями организационно-распорядительными, административно- хозяйственными или функциями представителя власти (каждый представитель власти является должностным лицом, но не всякое должностное лицо является представителем власти) [3, ст.1.3.].

Мы полагаем, не соответствующим современному уровню развития законодательства отсутствие в Законе «О государственной службе» от 14 июня 2003 г. понятия должностного лица. Также, на наш взгляд, дефиниция «должностное лицо» должна быть единой и для института государственной службы (административного права) и для института административной ответственности (административно- деликтного права), а необходимо это для системного регулирования служебных полномочий, отношений между государственными служащими и т.д. Ведь ответственность является неотъемлемым элементом правового статуса должностного лица, предполагающим создание обстановки взаимной требовательности, организованности, а также выполнения условий служебной дисциплины.

Необходимо отграничивать собственно должностных лиц от лиц, временно признаваемых должностными. На практике к числу последних относят врачей, выдающих листки нетрудоспособности или участвующих в работе медико-реабилитационных экспертных комиссий, сюда же относятся и преподаватели высших учебных заведений, принимающие у студентов курсовые экзамены и зачеты и т.д.

К особенностям легального определения понятия «должностное лицо» в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. можно отнести то, что российский законодатель определяет круг лиц, которые фактически не являются должностными, но признаются таковыми [4, прим. к ст.2.4.]. Безусловно, есть необходимость распространения понятия «должностное лицо» на руководителей структур всех форм собственности и всех организационно-правовых форм для того, чтобы в необходимых случаях таких лиц можно было привлечь к административной, уголовной ответственности, учитывая специфику замещаемых ими должностей.

Мы полагаем, что в основу определения термина «должностное лицо» должны быть положены следующие признаки:

1. Замещение должности; Для того чтобы осуществлять государственную службу, необходимо замещать должность в государственном аппарате и выполнять определяемые ей должностные обязанности. В административно-правовом определении должности кроется суть содержания понятия «должностное лицо» [6, с.65].

2. Выполнение организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций, функций представителя власти. Наличие организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций является существенным признаком, который признается практически абсолютным большинством авторов, занимающихся исследованием статуса должностного лица.

3. Характеристика ответственности должностного лица за результаты своей «негативной» деятельности: принятие неправомερных решений, совершение неправомερных действий (бездействий).

Предлагаем следующее определение понятия «должностное лицо» — это гражданин, занимающий в установленном законодательством порядке государственную должность, выполняющий постоянно, временно или по специальному полномочию организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, а также функции представителя власти, и несущий в случаях, предусмотренных законодательством, повышенную юридическую ответственность.

Литература

1. Власов В. А. Советское административное право /В.А. Власов, С.С. Студеникин; под ред. В.А. Власова. — М.: Госюриздат, 1959 — 210 с.
2. Клим А. М. Генезис и пути совершенствования правовой категории «должностное лицо»/ Клим А.М.// Консультант Плюс: Мн., 01.10.2004.

3. Кодекс об административных правонарушениях Республики Беларусь: принят Палатой представителей 17 декабря 2002 г.: одобр. Советом Респ. 2 апреля 2003 г.: текст Кодекса по состоянию на 10 янв. 2008 г. – Минск: Амалфея, 2008. – 301 с.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. – № 195 ФЗ.
5. О соответствии Конституции положения пункта 3 части четвертой статьи 4 Уголовного кодекса Республики Беларусь и основанной на нем практики применения понятия должностного лица по признаку совершения юридически значимых действий: заключение Конституционного суда Респ. Беларусь, 12 ноября 2001 г. N 3-129/2001// Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2001. – № 6/305.
6. *Тиковенко А. Г.* Должностное лицо в современном праве/ А. Г. Тиковенко//Юстиция Беларуси. – 2003. – №2. – С. 63–66.