

§2 ГОСУДАРСТВЕННАЯ, МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА И ГРАЖДАНИН

Черногоров Д.А.

ДОЛЖНОСТНОЕ ЛИЦО КАК СУБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Аннотация: Объективные процессы, происходящие в жизни российского государства и общества, требуют разработки многих положений отечественного правоведения. Одной из таких проблем является исследование административно-правового статуса должностного лица, особенно в системе государственно-служебных отношений. Исследование института государственной службы в отечественной юридической литературе, как в прошлом, так и в настоящем имеет богатые традиции, однако теоретических работ, посвященных комплексному исследованию понятия и содержания административно-правового статуса должностного лица, в современный период нет. Вместе с тем и в теории административного права, и в административном законодательстве имеется немало спорных вопросов, связанных с правовым оформлением и регламентированием административно-правового статуса должностного лица, что, естественно, оказывает отрицательное воздействие на практическую деятельность должностных лиц органов государственного управления. Методологическую основу статьи составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись общеправовые, философские, теоретические, эмпирические методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно правовые методы (формально-логический, сравнительного правоведения), методы, применяемые в конкретно-социологических исследованиях (статистические, экспертные оценки). 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.

Ключевые слова: статус, лицо, должность, служба, служащий, чиновник, функция, воздействие, регулирование, право.

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 пре-

жде 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 (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 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 организаций. Кроме того, современной наукой административного права не выработано единых требований к объему функций и полномочий должностных лиц, порядку привлечения их к дисциплинарной ответственности.

Говоря о должностном лице как субъекте административного права необходимо сказать, что функции выступают направлениями деятельности должностных лиц. Если правовые методы отвечают на вопрос «как делать?», цели и задачи — «для чего делать?», то функции отвечают на вопрос «что делать?». Иными словами, функции как управленческой системы в целом, так и отдельных должностных лиц в повседневной деятельности являются важным источником правовой активности субъекта управления. Исходя из этого, особо важное значение приобретает надлежащее правовое закрепление функций должностного лица в правовых актах, закрепляющих его административно-правовой статус.

Важным требованием к таким нормативным актам является сбалансированность норм, фиксирующих, с одной стороны, задачи (цели) и функции, и, с другой стороны, объем полномочий.

Учитывая, что функции указывают на то, чем должно заниматься должностное лицо, то полномочия должностного лица устанавливают границы (объем) осуществления функций, определяют, какими правовыми методами и способами обеспечи-

вается их выполнение. Иначе говоря, полномочия предоставляются должностным лицам для реализации их функций юридическим способом.

Нормативные правовые акты, часто используя понятие полномочий должностных лиц, не конкретизируют, что же определяется этим понятием.

В трудах различных авторов, рассматривающих вопросы отечественного административного права, полномочиями обычно называют совокупность служебных прав и обязанностей¹.

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 ведения².

Интересной представляется позиция П.Е. Федорова, который рассматривает понятие полномочий должностных лиц посредством выделения их признаков (особенностей). Всего указанный автор выделяет шесть таких признаков: 1) полномочия являются основным элементом правового статуса должностного лица; 2) с помощью полномочий обеспечивается персонализация административных функций, прав и обязанностей (разделение труда в административном органе); 3) все обязанности, возложенные на должностное лицо, должны быть обеспечены соответствующими правами, иначе должностное лицо не сможет надлежащим образом и в полном объеме их исполнить; 4) полномочия должностных лиц устанавливаются законами, подзаконными актами, должностными инструкциями; 5) полномочия должностного лица ограничиваются рамками компетенции представляемого им органа; 6) полномочия должностного лица направлены на реализацию функций представителя власти, организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций³.

Исходя из этого, можно проследить взаимосвязь функций и государственно-властных полно-

¹ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2004. С. 161; Овсянко Д.М. Административное право. М., 2000 и др.

² См.: Елистратова В.В. О разграничении понятий «компетенция», «предметы ведения» и «полномочия» // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 2. С. 213.

³ См.: Федоров П.Е. Содержание понятия должностных полномочий воинского должностного лица как критерий отграничения злоупотребления должностными полномочиями от их превышения // Право в Вооруженных Силах. 2009. № 5.

мочий (прав и обязанностей), выраженных в компетенции субъектов управления. Будучи отражены в конкретных полномочиях, функции выступают в качестве конечного этапа реализации целей управляющей системы. За этим этапом следует результат деятельности, в целом выраженный уже в параметрах работы объекта управления.

Возможность практической реализации возложенных на должностное лицо функций проявляется в его правах и обязанностях. Иными словами, функции, не подкрепленные соответствующими правами, не могут быть реализованы и лишаются практического смысла. Но опасной является и обратная сторона, т.е. перекося в сторону преувеличенного значения прав и обязанностей. Предоставление должностному лицу прав и обязанностей, не обусловленных реализацией его функций, способствует к злоупотреблению полномочиями, ведет к дублированию полномочий, что в конечном итоге вносит путаницу в систему управления.

Ряд авторов исходит из того, что исключительно функции являются необходимым элементом правового статуса должностных лиц. Например, В.Б. Аверьянов, исследуя различные аспекты деятельности производственных объединений, пишет о том, что зачастую в них и полномочия, и функции описываются однообразно с использованием слов «разрабатывает», «рассматривает», «утверждает», «руководит», «участвует», «организует», «принимает меры» и т.п. Исходя из этого, В.Б. Аверьянов приходит к выводу о возможности объединения функций и полномочий, поскольку между ними отсутствуют четкие различия⁴. Мы не можем с этим согласиться, поскольку представляется, что речь следует вести не об отсутствии различий между функциями и полномочиями, а о неправильном понимании этих понятий правотворческими органами. Как показывает анализ сложившейся практики, такая ситуация не теряет своей актуальности и в настоящее время.

Как уже отмечалось, особенностью должностных лиц, отличающих их от прочих служащих, является то, что их полномочия шире, чем у прочих служащих, т.е. они на них возложены дополнительные по отношению к прочим служащим права и обязанности. В то же время как раз отсутствие необходимых полномочий нередко и выступает фактором, в наибольшей степени препятствующим надлежащему исполнению возложенных на должностных лиц функций.

⁴ См.: Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. Киев. 1979. С. 58.

Как же проявляется в праве взаимосвязь функций с полномочиями должностных лиц? Обратимся для ответа на этот вопрос к понятию правового статуса должностных лиц, в том числе с раскрытием его элементов. Основным элементом правового статуса любого государственного органа является компетенция. Это положение можно распространить и на правовой статус должностного лица, так как по признанию ученых должностные полномочия являются составной частью компетенции государственного органа⁵.

В литературе высказываются различные подходы на соотношение прав, обязанностей, функций и компетенции.

Наиболее распространенной точкой зрения является оценка компетенции как совокупности властных полномочий, включающих в себя права и обязанности властвующих субъектов⁶. Например, В.В. Елистратова под компетенцией понимает комплекс конкретных полномочий, включающих субъективные права и обязанности по осуществлению конкретных управленческих функций в определенной сфере⁷.

Некоторые ученые расширяют понятие компетенции, включая в него, помимо властных полномочий, права и обязанности органа осуществлять определенные функции управления (в том числе планирования, регулирования, контроля)⁸.

Все авторы сходятся лишь в том, что основным элементом компетенции субъекта являются его права и обязанности. К остальным элементам, как правило, включают: круг подведомственных государственному органу вопросов; задачи, поставленные перед государственным органом; воз-

⁵ См.: Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 124.

⁶ См.: Канисев П.В. Компетенция государственного органа: соотношение понятий // Вестник Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России. 2010. № 2. С. 49; Рукавишникова И.В. «Связанные» и «свободные» полномочия властвующих субъектов финансовых отношений // Финансовое право. 2005. № 5; Бахрах Д.Н. Административное право. М., 2004. С. 75–77; Арзамасов Ю.Г. Нормотворческая компетенция министерств и ведомств в обеспечении конституционных прав граждан // Юрист. 1997. № 1. С. 10.

⁷ См.: Елистратова В.В. О разграничении понятий «компетенция», «предметы ведения» и «полномочия» // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 2. С. 212.

⁸ См.: Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 97; Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 138.

ложенные на государственный орган функции; территория деятельности государственного органа; ответственность государственного органа⁹.

Так, И.Л. Бачило считает, что функции являются составной частью компетенции и определяют, что должен делать государственный орган. Для обоснования этой позиции указанный автор предлагает рассматривать компетенцию к двух смыслах — в широком и узком. В широком смысле в компетенцию кроме функций включается характеристика государственного органа в системе управления, его задачи, объекты ведения, круг деятельности, правомочия и ответственность. В узком смысле компетенция охватывает лишь права и обязанности (правомочия) органа¹⁰.

Нам более предпочтительной является противоположная позиция, которая отражена, в частности, Б.М. Лазаревым. По его мнению «функции управления сами по себе явления, конечно, не юридические, и поэтому они не могут быть элементами компетенции. Но законодательство возлагает на соответствующие органы выполнение тех или иных управленческих функций, причем в различных комбинациях и применительно к различным управляемым объектам. В результате у органа возникает право и обязанность осуществлять определенные управленческие функции в определенной сфере. Такие права и обязанности и есть один из элементов компетенции органов управления. Всякое субъективное право или обязанность есть вид и мера соответственно юридически возможного или юридически необходимого поведения (деятельности)»¹¹.

Это утверждение в целом согласуется с нашей точкой зрения. Представляется, что компетенция должностного лица признается совокупностью его полномочий, то есть прав и обязанностей. В этом смысле сложно согласиться с А.Н. Костюковым, по мнению которого функции являются определяющим элементом компетенции должностного лица. Ведь только должностное лицо осуществляет организационно-распорядительные функции по реализации компетенции соответствующего органа¹².

На наш взгляд, функции самостоятельно не входят в компетенцию должностных лиц, а лишь отражаются в ней посредством закрепления в правовых актах прав и обязанностей. Можно в связи с этим согласиться с В.Г. Чмутовым, предлагавшим в определении понятия должностного лица отразить только характер его полномочий без указания особенностей реализуемых им функций¹³. Поскольку права и обязанности отражают функции, то необходимость их указания в определении должностного лица отсутствует.

Однако из этого нельзя делать вывод о том, что функции должностных лиц не следует закреплять в их должностных инструкциях и иных правовых актах. Они хотя и не выступают элементом компетенции должностных лиц, но, как отмечалось выше, являются самостоятельным элементом их правового статуса.

Рассматривая правовой статус должностных лиц, нельзя не обращать внимания на общетеоретическое понятие «правовой статус субъекта права». Раскрывая сущность этого понятия применительно к личности, теоретики права подчеркивают, что его основой являются общие (т.е. конституционные) права и обязанности.

При этом специалисты (например, Н.В. Витрук, Л.Д. Воеводин, В.И. Новоселов, В.А. Патюлин¹⁴) выделяют различные элементы правового статуса личности.

Так, считается, что общий правовой статус включает в себя общие права и обязанности, которые принадлежат всем гражданам. Специальные правовые статусы предполагают возложение на субъекта права конкретизирующих и дополняющих общие права и обязанности, выделяемых с учетом социального, служебного и иного положения личности. Эти дополнительные права и обязанности у В.А. Патюлина называются модусы личности, у В.И. Новоселова — особые права и обязанности. Исходя из этого, формулируется вывод о том, что одно и то же лицо, обладая общим правовым статусом, одновременно может быть носителем различных

⁹ См.: Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 67.

¹⁰ См.: Бачило И.Л. Функции органов управления. М., 1976. С. 63.

¹¹ Лазарев Б.М. Указ. соч. С. 40.

¹² См.: Костюков А.Н. Правовой статус должного лица (административно-правовой аспект). Дисс. канд. юрид. наук. М., 1988. С. 123.

¹³ См.: Чмутов В.Г. Должностное лицо как субъект административной ответственности. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Саратов. 1983. С. 6.

¹⁴ См.: Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 190–191; Новоселов В.И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. Саратов. 1976. С. 38; Патюлин В.А. Государство и личность в СССР. М., 1974. С. 198; Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 176.

специальных правовых статусов — в зависимости от выполняемых им социальных ролей.

Такую же позицию занимают и ученые-административисты. Например, И.И. Веремеенко указывал, что административно-правовой статус личности в сфере охраны общественного порядка выступает разновидностью административно-правового статуса в целом, а он, в свою очередь, является составной частью более общего понятия — правового статуса личности¹⁵. Д.Н. Бахрах отмечает наличие у индивидуальных субъектов различных административно-правовых статусов¹⁶.

Таким образом, на наш взгляд, для должностных лиц следует выделять: 1) общий статус личности; 2) статус должностного лица как публичного служащего; 3) специальный правовой статус должностного лица; 4) конкретный правовой статус. Общий статус личности предполагает наличие у должностного лица прав и обязанностей, характерных для любого гражданина. Статус должностного лица как публичного служащего выступает, как правило, его статусом как служащего государственной или муниципальной службы. В этом качестве должностное лицо наделяется правами и обязанностями государственных и муниципальных служащих.

Специальным правовым статусом должностного лица признается правовой статус конкретного служащего, занимающего конкретную должность в конкретном органе государственного управления. В.И. Новоселов именуется такой статус индивидуальным правовым статусом личности¹⁷. Однако поскольку, как подчеркивает Н.В. Витрук, такой правовой статус является нестабильным и способен меняться во времени¹⁸, то его анализ, по нашему мнению, может иметь лишь прикладное значение.

Гораздо более важным с теоретической точки зрения является выявление прав и обязанностей, которыми обладают все без исключения должностные лица, то есть определение специального статуса должностного лица. Этот вопрос недостаточно изучен в юридической литературе. Если определению понятия должностного лица многие ученые

уделяли довольно пристальное внимание, то об установлении прав и обязанностей должностных лиц написано незначительное количество работ.

К числу общих полномочий должностных лиц, по нашему мнению, необходимо относить следующие:

- 1) издание приказов и распоряжений;
- 2) подписание документов, порождающих соответствующие юридические последствия;
- 3) применение мер административной ответственности в отношении неподчиненных нарушителей;
- 4) осуществление контроля в порядке служебной подчиненности;
- 5) наложение дисциплинарных взысканий в порядке служебной подчиненности;
- 6) внесение предложений об организации деятельности органа государственного управления в вышестоящий орган.

Классификацию прав и обязанностей должностных лиц можно рассматривать на основе классификации прав и обязанностей служащих. Например, нам представляется обоснованной классификация прав и обязанностей должностных лиц на материальные и процессуальные. Материальные права и обязанности опосредуют статику управленческой деятельности, а процессуальные права и обязанности — направлены на регламентацию государственного управления в динамике.

Однако, как правильно замечает Л.Д. Воеводин, «классификаций прав и обязанностей должно быть много, так как даже весьма совершенная классификация прав и обязанностей не исключает, а предполагает другие виды классификации, и отсюда было бы ошибкой настаивать на универсальном характере той или иной классификации прав или прав и обязанностей и отвергать другие виды»¹⁹.

С учетом этого, на наш взгляд, полномочия должностных лиц помимо прочего можно разделить в зависимости от направленности в деятельности должностного лица на организационные, распорядительные, исполнительские и контрольные.

Исходя из степени индивидуализации полномочия должностных лиц делятся на: а) исключительные (те, которые должностное лицо должно реализовывать самостоятельно, не имея возможности их передать подчиненным ему управленческим работникам); б) полномочия, исполнение которых может быть поручено кому-либо из под-

¹⁵ См.: Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Ч. 2. М., 1982. С. 35.

¹⁶ См.: Бахрах Д.Н. Индивидуальные субъекты административного права. // Государство и право. 1994. № 3. С. 45.

¹⁷ См.: Новоселов В.И. Указ. соч. С. 38.

¹⁸ См.: Витрук Н.В. Указ. соч. С. 190–191.

¹⁹ См.: Воеводин Л.Д. Указ. соч. С. 238.

чиненных; в) полномочия, реализуемые совместно, т.е. осуществляемые с единоличным субъектом или коллегиальным органом.

Как правило, в должностных инструкциях или в иных правовых актах, регламентирующих деятельность должностных лиц, закрепляется положение о том, что соответствующее полномочие выполняется индивидуально или вместе с другими исполнителями. Однако даже если в таком документе прямо не указана возможность совместной реализации полномочий, в ряде случаев они могут быть делегированы нижестоящим исполнителям. Критерием для определения возможности передать свои полномочия другому лицу, служит фиксация в положении о соответствующем государственном органе точного адресата этих полномочий. Когда полномочие возложено именно на руководителя, то такое полномочие делегировать нельзя, а когда оно возложено в целом на орган или его администрацию, то делегирование становится возможным. В связи с рассмотрением этого вопроса нам также представляется целесообразным предоставление руководящим должностным лицам права делегирования своих прав нижестоящим работникам, но с разрешения вышестоящего органа. Исключением являются обязанности, возложенные непосредственно на руководящее должностное лицо, которые он делегировать кому-либо ни в коем случае не должен.

С учетом изложенного можно сделать вывод, что именно характер полномочий является наиболее важным признаком должностного лица. В связи с этим во всех нормативных актах, закрепляющих правовой статус должностных лиц, необходимо указывать их права и обязанности. Посредством закрепления прав и обязанностей происходит и отображение выполняемых такими должностными лицами функций.

Учитывая названную роль полномочий, к задачам правовой науки следует отнести выработку общих для всех должностных лиц полномочий. Правовая фиксация всех специальных полномочий должностных лиц видится нам первоочередной задачей для создания эффективного правового механизма юридической ответственности должностных лиц. Выше уже перечислялись наиболее общие полномочия должностных лиц. Однако этот список не является универсальным — он может быть дополнен или сокращен. Тем не менее, именно эти полномочия могут быть отражены в федеральном законе «Об основах публичной службы в Российской Федерации».

В работе уже не раз подчеркивалось, что место должностного лица в системе публичной службы должно быть рассмотрено прежде всего с системных позиций. В этом смысле должностное лицо выступает одним из элементов системы публичной службы, причем, как отмечает Б.П. Курашвили²⁰, являясь его простейшей, или первичной структурной единицей. Как известно, любую систему отличает целостность, т.е. такое свойство, которое и подчеркивает ее системный характер. Целостность возникает на уровне системы в результате взаимодействия ее частей и свойств, не присущих отдельным элементам системы. Причем такие целостные характеристики возникают и существуют благодаря взаимосвязи и взаимодействию всех элементов системы, а не путем механического подсчета его составных элементов.

Исходя из этого, системный подход предполагает анализ всех взаимосвязей анализируемого элемента. В том числе это требование распространяется и на рассмотрение места должностного лица в системе публичной службы.

В аппарате управления специфический способ взаимосвязей его структурных единиц выражается, как правило, в нормативно установленных моделях их взаимоотношений. Именно нормативные модели взаимоотношений, а не взаимоотношения сами по себе составляют содержательное свойство организационных структур. Таким образом, взаимосвязи элементов выступают правовой категорией, и, как следствие, имеется возможность их анализа с правовой точки зрения. Поэтому, на наш взгляд, для всестороннего рассмотрения такого сложного понятия, как правовой статус должностного лица и места, которое оно занимает в системе публичной службы, необходимо рассмотреть не только такие общепринятые элементы статуса, как функции, полномочия и ответственность, но и малоизученное в юридической науке понятие «взаимосвязи», важнейшими из которых являются структурно-функциональные связи.

Как видно из указанной схемы, внутренние связи органа управления нельзя отделить от его внешних связей, т.е. связей его элементов с объектами окружающей среды. Все имеющие значение для практики процессы, изменения, происходящие внутри аппарата, вызываются, как правило, совокупным действием внутренних и внешних связей.

²⁰ См.: Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. М., 1987. С. 199.

Выделяя в содержании организации аппарата управления его элементный состав и внутренние связи, мы придерживаемся позиции, объединяющей эти стороны всякой системы в едином понятии структуры.

Структуру аппарата управления образуют входящие в него органы и существующие между ними связи. К содержанию понятия структуры аппарата относятся также структурные формы как его составных частей, так и отдельных органов. Эти части и органы являются разновидностями социальных управляющих систем — субъектов управления, и поэтому общим, базовым значением для них служит категория «управленческая структура». Соответственно структура аппарата управления представляет собой известное множество конкретных управленческих структур, или структурных форм²¹.

Неотъемлемым атрибутом структуры является ее устойчивость относительно некоторых изменений данного системного объекта. Причем инвариантными являются не только отношения элементов в системе, но и сами элементы. Юридическое оформление (как официального статуса каждого органа, так и всех ведущих вариантов взаимоотношений между органами, соответствующих определенным моделям распределения в аппарате функций) составляет основу устойчивости структурных форм аппарата управления. Кроме того, особое значение приобретает также кадровая и процессуальная преемственность в публичной службе²².

Структуру аппарата управления можно охарактеризовать как по вертикали, так и по горизонтали. При характеристике аппарата управления по вертикали в нем выделяются иерархические уровни, на которых находятся структурные единицы аппарата — органы, их структурные подразделения, должностные лица. При горизонтальной характеристике рассматривают связи между одноуровневыми структурными единицами аппарата и выделяют его звенья²³.

Из всего многообразия связей, на наш взгляд, важными являются системообразующие связи, т.е.

те, которые формируют из аппарата управления систему. Эти связи существуют между звеньями аппарата как одного уровня, так и разных иерархических уровней (типа «должностное лицо — подчиненный ему специалист»). В философской и юридической литературе системообразующие связи подразделяют на генетические и функциональные²⁴.

Большинство системных связей в аппарате управления реализуется посредством соответствующих правовых форм. Основное предназначение этих связей проявляется в том, что ими закладывается основа целостных, системных свойств, качеств аппарата управления, которые в каждой системе возникают и существуют лишь как результат совокупной взаимозависимости составных частей.

Как указывается в общенаучной литературе, не всегда интегративные качества системы очевидны, а тем более могут быть измерены, но они есть, и дело исследователя отыскать и описать эти качества, используя различные научные методы²⁵. И этот поиск неразрывно связан с выявлением системообразующих связей исследуемого объекта.

Подробно изучал рассматриваемые связи в системе государственного управления В.Г. Атаманчук. Кроме вертикальных и горизонтальных связей он выделял прямых и обратных связей в организации. Обратные связи он подразделяет на объектные и субъектные. Объектные связи отражают уровень, глубину, адекватность восприятия управляемыми объектами управляющих воздействий компонентов субъекта государственного управления. Субъектные связи характеризуют целесообразность и рациональность собственной, внутренней организации и деятельности субъекта государственного управления в целом, его подсистем, звеньев и отдельных компонентов²⁶.

В литературе обосновываются и другие классификации структурных связей. Например, В.Б. Аверьянов предлагал разделить все связи, существующие внутри органа управления, на вертикальные, горизонтальные и функциональные. Вертикальными связями он называл управленческие отношения между подразделениями разного уровня: между руководителем (должностным лицом)

²¹ См.: Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. Киев. 1979. С. 67.

²² См.: Оболонский А.В. Реформа российской государственной службы: концепция и стратегия // *Общественные науки и современность*. 1998. № 3. С. 111; Оболонский А.В. На государственной службе: бюрократия в старой и новой России. М., 1997. С. 83.

²³ См.: Аверьянов В.Б. Указ. соч. С. 53–54.

²⁴ См.: Черданцев А.Ф. Системообразующие связи права // *Советское государство и право*. 1974. № 8. С. 10.

²⁵ См.: Афанасьев В.Г. Системность и общество. М., 1980. С. 25.

²⁶ См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 1997. С. 98–99.

и подчиненными ему служащими; между руководством и всеми другими структурными подразделениями органа и т.п.²⁷

Горизонтальные связи проявляются в отношениях между структурными подразделениями, не находящимися в прямом подчинении и функциональной зависимости. Это отношения между подразделениями одного уровня.

Несколько необычным является выделение автором третьего вида структурных связей — функциональных. Как указывает В.Б. Аверьянов, «функциональные связи состоят в реализации одними структурными подразделениями права участвовать в решении вопросов, составляющих функциональную обязанность других подразделений, или же в обязанности представлять другим подразделениям определенную информацию, согласовывать решение некоторых вопросов»²⁸.

На наш взгляд, более полезной является классификация Б.П. Курашвили. Он выделяет три вида связей: субординационные, реординационные и координационные. Координационными он, по сути, называет те же горизонтальные связи, поскольку под ними указанный автор понимает связи звеньев аппарата управления, между которыми отсутствуют отношения властного подчинения. Следует согласиться, что термин «координационные связи» более удачный, чем термин «горизонтальные связи», поскольку более точно указывает их направленность на согласование управленческих воздействий между элементами управленческой системы.

Под субординационными связями Б.П. Курашвили понимает разновидность вертикальных структурных связей, направляемых от верхнего уровня к нижнему. Некоторыми авторами они иногда называются вертикальной координацией²⁹.

Анализируя структурные связи нельзя не обратить внимание на существующую в юридической науке дискуссию об объеме структуры организации. Например, как указывает В.Г. Вишняков, структура «есть единство внутренних и внешних связей органа управления»³⁰. Исходя из этого, при

анализе структуры изучаются не только внутренние, но и внешние связи с целью избежать встречающегося иногда в литературе их противопоставления.

Против такого подхода выступает В.Б. Аверьянов, утверждая, что он полезен до того, пока не является основанием для расширения объема понятия структуры органа управления³¹. Нам представляется, что внутренние и внешние связи субъекта управления неотделимы друг от друга и должны рассматриваться только во взаимодействии. Однако это не означает, что мы таким образом предлагаем распространить понятие структуры за пределы органа управления, как это делает В.Г. Вишняков.

Как мы уже отмечали, должностное лицо соответствующего органа управления имеет внутренние связи в пределах этого органа, и внешние — за его пределами. При этом понятие структуры органа управления распространяется только на внутренние связи. В то же время следует помнить, что орган управления так же является элементом системы управления высшего порядка (в данном случае публичной службы) — как должностное лицо является элементом системы органа управления.

На основании изложенного можно классифицировать связи должностных лиц по нескольким основаниям:

Во-первых, по направлению управляющего воздействия связи делятся на горизонтальные (координационные), вертикальные, субординационные и реординационные.

В качестве координационных связей должностного лица могут выступать, например: издание совместных нормативных или индивидуальных актов; формирование постоянно действующих координационных органов (коллегий, комиссий); проведение совместных совещаний на единовременной и на постоянной основе.

Субординационными связями являются: иерархическое подчинение должностному лицу других служащих, структурных подразделений и их должностных лиц; управомочивание; рекомендование; санкционирование, предписание; подконтрольность и подотчетность.

К реординационным связям относятся: право представления назначения на должность; право участия в принятии решений; право проектной инициативы; право нормотворческой инициативы.

²⁷ См.: Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. Киев. 1979. С. 58.

²⁸ Аверьянов В.Б. Указ. соч. С.61.

²⁹ См.: Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. М., 1987. С. 81–84.

³⁰ См.: Вишняков В.Г. Структура и штаты органов советского государственного управления. М., 1972. С. 19.

³¹ См.: Аверьянов В.Б. Указ. соч. С. 58.

Во-вторых, по объему структуры связи делятся на внутриорганизационные, внешние, внешние реординационные и внешневластные.

Внутриорганизационные связи отражают отношения должностных лиц с другими элементами той же системы, а внешние — с другими системами.

При этом необходимо учитывать, что связи должностных лиц являются именно структурно-функциональными. Это значит, что они направлены на оптимизацию соответствия между структурой управляющей системы и функциями управляющего субъекта.

Особой разновидностью внешневластных структурно-функциональных связей являются связи между должностными лицами и гражданами. В этих связях особое значение приобретают функции должностных лиц по реализации управляющего воздействия. В них выражается властно-организующая сущность управленческой деятельности, т.е. концентрируется властно-организующее воздействие должностного лица на объект управления. Таким образом реализуется односторонняя вертикальная субординационная связь от должностного лица к гражданину. При этом следует иметь в виду, что структурно-функциональная связь между гражданином и должностным лицом не является односторонней. Чтобы это понять, нужно обратиться к возникновению в целом функций управления и в частности функций должностных лиц. Известно, что функции любого органа управления определяются при его формировании и отражаются в положении о нем, а функции должностного лица закрепляются в его должностной инструкции. В этом проявляется властно-организующее воздействие вышестоящего органа на нижестоящий, т.е. имеет место управленческая связь, которая реализуется сверху вниз.

Причиной формирования органов управления и управленческой системой и возникновения их функций, по нашему мнению, являются жизненно важные потребности управляемого объекта. Если брать рассматриваемую схему, то в ней соответствующей причиной являются законные интересы граждан. Таким образом, видна зависимость функций должностных лиц от интересов граждан. В результате этого, связь между должностными лицами и гражданами получает направление не только сверху вниз, но и наоборот — снизу вверх.

Между функциями и интересами граждан возникает особый вид связи, которую можно именовать структурно-функциональной связью по типу «интерес-функция». Это, с одной стороны, функци-

ональные связи, поскольку одной из их сторон являются должностные лица как субъекты, реализующие функции. С другой стороны, это структурные связи, поскольку они направлены на реализацию структуры государства. Они к тому же являются вертикальными и двухсторонними, поскольку воздействие в них идет в обе стороны.

В литературе не раз уже высказывались предложения по четкой правовой регламентации функций органов управления и должностных лиц³². Подчеркивая необходимость и правомерность таких предложений, нам представляется, что правовое закрепление таких функций необходимо осуществлять на основе потребностей управляемого объекта и всей системы управления, а также исходя из возможностей субъекта, основываясь на имеющихся в его распоряжении фактических ресурсов и правовых пределов его целенаправленной деятельности. Как нам представляется таким основным направлением в государственном управлении является движение общих интересов в системе управления.

Наиболее остро взаимосвязь функций управления и социальных интересов проявляется при дифференциации функций конкретных органов управления, их структурных подразделений и должностных лиц.

В этом процессе субъекты управления нередко исходят не из необходимости осуществления определенной деятельности, а из собственных интересов, в силу чего происходит известный разрыв между реально выполняемой деятельностью органа управления или должностного лица и функциями управления, которые действительно необходимы.

Как уже указывалось выше, функции имеют приоритет по сравнению со структурой организации и, по сути, определяют ее. Поскольку структурно-функциональные связи по типу «интерес-функция» являются основополагающими при определении функций системы управления, то очевидно, что они же будут являться и основополагающим фактором для определения структуры органов управления, в том числе всех ее внутренних связей. Таким образом, структурно-функциональные связи по типу «интерес-функция» являются важным источником формирования управляющей системы в целом и определения места в ней должностных лиц в частности.

³² См.: Бачило И.Л. Функции органов управления. М., 1976. С. 67; Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Под редакцией И.Л. Бачило. М., 1998. С. 56.

В настоящее время необходимо стремиться к упорядочению и упрощению структурно-функциональных связей, нацеленных на повышение оперативности прохождения дел, документов, информационных потоков и пр. Если должностные лица органа управления выступают материальными носителями функций этого органа, то структурно-функциональные связи должностных лиц образуют составную часть механизма реализации функций. Уровень реализации каждой функции напрямую зависит от различных факторов: оперативностью сбора, обработки и использования информации для принятия управленческих решений; рациональностью схем документооборота; динамических возможностей внутренней организации органа управления, которые определяются скоростью движения информации внутри такого органа; техническим совершенствованием процедур увязки, согласования и принятия решений и т.п.

Как следствие, возникает необходимость создания внутри организации условий, которые бы способствовали обеспечению каждой функции соответствующим количеством структурных связей. В том числе это предполагается реализовать путем упорядочения структурных связей в сторону их сокращения, так как это может привести к повышению оперативности реагирования управляющего субъекта на запросы управляемого объекта, на изменение различных внешних условий.

На минимизацию количества структурных связей влияет также правовое закрепление прямой подчиненности отдельных структурных подразделений непосредственно руководителю органа управления.

Следовало бы также отразить в должностных инструкциях должностных лиц их структурно-функциональные связи. Такой раздел должностных инструкций можно было бы назвать как «Структурные связи» и закрепить в нем взаимодействие соответствующего должностного лица с другими должностными лицами и структурными подразделениями органа управления, а, при необходимости, и с внешними организациями. Это будет способствовать не только минимизации структурно-функциональных связей, но и их упорядочению.

Библиография:

1. Афанасьев В.Г. Системность и общество. М., 1980.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 1997.
3. Арзамасов Ю.Г. Нормотворческая компетенция министерств и ведомств в обеспечении конституционных прав граждан // Юрист. 1997. № 1.

Таким образом, по результатам проведенного в настоящем параграфе исследования можно сделать следующие выводы:

1. Под полномочием должностного лица следует 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.
2. Представляется необходимым выделить следующие общие полномочия должностных лиц: 1) подписание документов, создающих определенные юридические последствия; 2) издание приказов и распоряжений, обязательных для исполнения лицами, к которым они обращены; 3) применение мер административной ответственности в отношении неподчиненных нарушителей; 4) осуществление контроля в порядке служебной подчиненности; 5) наложение дисциплинарных взысканий в порядке служебной подчиненности.
3. Важным элементом правового статуса должностных лиц публичной службы являются структурно-функциональные связи. Благодаря им непосредственно реализуются полномочия должностных лиц, поскольку именно они отвечают за все взаимодействия должностных лиц. В связи с этим необходима подробная правовая регламентация структурно-функциональных связей каждого конкретного должностного лица в его должностных инструкциях.
4. В отличие от должностных лиц негосударственных организаций для должностных лиц публичной службы структурно-функциональные связи предопределяются интересами управляемых субъектов, так как их деятельность направлена на достижение общепользовательных целей, «общественного блага». Это способствует выделению особого вида структурно-функциональных связей должностных лиц публичной службы: связей типа «интерес-функция», для которых характерна, прежде всего, внешневластная направленность.

4. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. Киев. 1979.
5. Бачило И.Л. Функции органов управления. М., 1976.
6. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Под редакцией И.Л. Бачило. М., 1998.
7. Бахрах Д.Н. Индивидуальные субъекты административного права // Государство и право. 1994. № 3.
8. Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2004.
9. Вишняков В.Г. Структура и штаты органов советского государственного управления. М., 1972.
10. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979.
11. Елистратова В.В. О разграничении понятий «компетенция», «предметы ведения» и «полномочия» // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 2.
12. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. М., 1987.
13. Костюков А.Н. Правовой статус должного лица (административно-правовой аспект). Дис. канд. юрид. наук. М., 1988.
14. Канисев П.В. Компетенция государственного органа: соотношение понятий // Вестник Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России. 2010. № 2.
15. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972.
16. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997.
17. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995.
18. Новоселов В.И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. Саратов. 1976.
19. Оболонский А.В. Реформа российской государственной службы: концепция и стратегия // Общественные науки и современность. 1998. № 3.
20. Оболонский А.В. На государственной службе: бюрократия в старой и новой России. М., 1997.
21. Овсянко Д.М. Административное право. М., 2000.
22. Патюлин В.А. Государство и личность в СССР. М., 1974.
23. Федоров П.Е. Содержание понятия должностных полномочий воинского должностного лица как критерий отграничения злоупотребления должностными полномочиями от их превышения // Право в Вооруженных Силах. 2009. № 5.
24. Черданцев А.Ф. Системообразующие связи права // Советское государство и право. 1974. № 8.
25. Чмутов В.Г. Должностное лицо как субъект административной ответственности. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Саратов. 1983.
26. Черногоров Д.А. Истоки формирования законодательства и правовой доктрины о должностных лицах // Административное и муниципальное право. — 2011. — 11. — С. 88–91.
27. С.В. Качушкин Соотношение понятий «государственная должность» и «государственный служащий» // Политика и Общество. — 2011. — 7. — С. 22–29.

References:

1. Afanas'ev V.G. Sistemnost' i obshchestvo. M., 1980.
2. Atamanchuk G.V. Teoriya gosudarstvennogo upravleniya. M., 1997.
3. Arzamasov Yu.G. Normotvorcheskaya kompetentsiya ministerstv i vedomstv v obespechenii konstitutsionnykh prav grazhdan // Yurist. 1997. № 1.
4. Aver'yanov V.B. Funktsii i organizatsionnaya struktura organa gosudarstvennogo upravleniya. Kiev. 1979.
5. Bachilo I.L. Funktsii organov upravleniya. M., 1976.
6. Ispolnitel'naya vlast' v Rossiiskoi Federatsii. Problemy razvitiya / Pod redaktsiei I.L. Bachilo. M., 1998.
7. Bakhrakh D.N. Individual'nye sub"ekty administrativnogo prava // Gosudarstvo i pravo. 1994. № 3.
8. Bakhrakh D.N. Administrativnoe pravo Rossii. M., 2004.
9. Vishnyakov V.G. Struktura i shtaty organov sovetskogo gosudarstvennogo upravleniya. M., 1972.
10. Vitruk N.V. Osnovy teorii pravovogo polozheniya lichnosti v sotsialisticheskom obshchestve. M., 1979.
11. Elistratova V.V. O razgranichenii ponyatii «kompetentsiya», «predmety vedeniya» i «polnomochiya» // Pravovaya politika i pravovaya zhizn'. 2010. № 2.

12. Kurashvili B.P. Ocherk teorii gosudarstvennogo upravleniya. M., 1987.
13. Kostyukov A.N. Pravovoi status dolzhnogo litsa (administrativno-pravovoi aspekt). Dis. kand. yurid. nauk. M., 1988.
14. Kanisev P.V. Kompetentsiya gosudarstvennogo organa: sootnoshenie ponyatii // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta Gosudarstvennoi protivopozharnoi sluzhby MChS Rossii. 2010. № 2.
15. Lazarev B.M. Kompetentsiya organov upravleniya. M., 1972.
16. Manokhin V.M. Sluzhba i sluzhashchii v Rossiiskoi Federatsii: pravovoe regulirovanie. M., 1997.
17. Tikhomirov Yu.A. Publichnoe pravo. M., 1995.
18. Novoselov V.I. Pravovoe polozhenie grazhdan v sovetskom gosudarstvennom upravlenii. Saratov. 1976.
19. Obolonskii A.V. Reforma rossiiskoi gosudarstvennoi sluzhby: kontseptsiya i strategiya // Obshchestvennye nauki i sovremennost'. 1998. № 3.
20. Obolonskii A.V. Na gosudarstvennoi sluzhbe: byurokратиya v staroi i novoi Rossii. M., 1997.
21. Ovsyanko D.M. Administrativnoe pravo. M., 2000.
22. Patyulin V.A. Gosudarstvo i lichnost' v SSSR. M., 1974.
23. Fedorov P.E. Soderzhanie ponyatiya dolzhnostnykh polnomochii voinskogo dolzhnostnogo litsa kak kriterii otgranicheniya zloupotrebleniya dolzhnostnymi polnomochiyami ot ikh prevysheniya // Pravo v Vooruzhennykh Silakh. 2009. № 5.
24. Cherdantsev A.F. Sistemoobrazuyushchie svyazi prava // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1974. № 8.
25. Chmutov V.G. Dolzhnostnoe litso kak sub"ekt administrativnoi otvetstvennosti. Avtoref. diss. kand. yurid. nauk. Saratov. 1983.
26. Chernogorov D.A. Istoki formirovaniya zakonodatel'stva i pravovoi doktriny o dolzhnostnykh litsakh // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. — 2011. — 11. — С. 88–91.
27. S. V. Kachushkin Sootnoshenie ponyatii «gosudarstvennaya dolzhnost'» i «gosudarstvennyi sluzhashchii» // Politika i Obshchestvo. — 2011. — 7. — С. 22–29.