

УДК 342.25

И.А. ДЕМИДОВА

ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ: ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА

В статье рассматриваются проблемы правового статуса должностных лиц местных органов власти, к которым автор на основе анализа нормативных источников относит лиц, занимающих административно-политические должности в публичном органе власти (государственном либо муниципальном). В качестве факторов, определяющих статус публичного должностного лица, называются: конституционно установленная модель организации публичной власти на местах, статус занимаемой должности. Определяются основные модели организации местного самоуправления в странах СНГ, общие характерные черты правового статуса публичных должностных лиц.

Введение

В юридической науке вопросы, связанные с категорией должностных лиц и особенностями их правового статуса, рассматриваются в рамках комплексного института государственной службы, вобравшего в себя правовые нормы различных отраслей права. Следует отметить исследования представителей административного права (А.И. Елистратова, В.Л. Кобалевского, А.Н. Крамника, В.М. Манохина, Ю.Н. Старилова, Ц.А. Ямпольской и др.), уголовного права (В.А. Владимирова, Б.Н. Волженкина, А.А. Жижиленко, Б.В. Здравомыслова, А.И. Лукашова и др.), трудового права (Н.И. Калашник, К.И. Кеник, С.П. Маврина, И.П. Плиева и др.). Вопросы муниципальной службы анализируются в рамках муниципального права [1]. Интегрированному пониманию должностного лица в правовой науке посвящены публикации Т. Басовой; А.В. Бриллиантова; А.М. Клима; Г.Е. Петухова, А.С. Васильева; А.Г. Тиковенко [2]. Различные подходы к определению категории должностных лиц, отсутствие единой межотраслевой дефиниции должностного лица, не изученность правового статуса должностных лиц местных органов власти предопределили в качестве методологической основы данной работы сравнительно-правовой и формально-логический методы исследования.

Основная часть

В Республике Беларусь в качестве общих признаков должностных лиц нормативно закрепляются: выполнение организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций; право в пределах своей компетенции отдавать распоряжения или приказы и принимать решения относительно лиц, не подчиненных по службе [3]; обладание полномочием на совершение юридически значимых действий; осуществление деятельности, связанной с непосредственным удовлетворением нужд, запросов и потребностей населения [4]. Дискуссионным является вопрос о совокупности признаков должностного лица, либо о выделении определяющего признака. Представляется возможным по характеру выполняемых функций различить категории публичных должностных лиц и должностных лиц субъектов хозяйствования, учреждений, организаций, вооруженных сил и т.д.; в качестве квалифицирующего признака публичного должност-

ного лица признать выполнение должностных функций в публичном органе власти (государственном либо муниципальном). Конвенция ООН против коррупции признает публичным должностным лицом "любое *назначаемое или избираемое* лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе Государства-участника на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица" [5].

В силу того, что публичная должность несет в себе часть компетенции публичного органа власти, правовой статус публичного должностного лица определяется, прежде всего, установленной моделью организации публичной власти. Конституции стран СНГ, относящиеся по времени принятия к новейшим конституциям, закрепляют местное самоуправление в качестве основ конституционного строя. По общему правилу, законодательно регламентируется территория, в границах которой имеет место местное самоуправление; компетенция органов местного самоуправления; финансовые ресурсы; пределы нормотворчества [6]. При этом отмечается фактическое разнообразие моделей осуществления местного самоуправления в силу политических и исторических причин.

Изучение нормативных и литературных источников позволило выделить следующие модели организации уровня местной власти в странах СНГ:

- Наличие органов самоуправления только на уровне общины, поселка, села, кишлака (то есть политико-территориальной единицы), что означает признание государством местного самоуправления в качестве института самоорганизации граждан, созданного для решения исключительно вопросов местного значения (республики Армения, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан). Характерно: независимость органов местного самоуправления в силу того, что они не учреждаются государством, а признаются им; избрание местных органов власти и их должностных лиц непосредственно гражданами местных сообществ; отсутствие государственно-властных полномочий и отношений административной соподчиненности между органами самоуправления.

- Наличие органов местного самоуправления как самостоятельного вида публичной власти на территории административно-территориальных единиц. Модель Российской Федерации, республик Азербайджан, Казахстан, Украина. Конституции данных стран определяют, что органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти, при этом допускается осуществление органами самоуправления отдельных государственных полномочий.

- Установление единого территориального уровня местной власти в республиках Беларусь, Молдова, Таджикистан. Данная модель организации местной власти предполагает наличие системы представительных и исполнительных органов власти, выражающих и реализующих волю населения соответствующей административно-территориальной единицы с учетом общегосударственных интересов и проводимой государственной политики.

Представляет интерес сравнение правового статуса публичных должностных лиц в Республике Беларусь и Российской Федерации в силу более тесной интеграции стран в рамках СНГ. В Республике Беларусь система органов местного управления включает областные, районные, городские, поселковые и сельские исполнительные комитеты и местные администрации; система местного самоуправления – местные Советы депутатов, органы территориально-общественного самоуправления [7]. Лица, которые в установленном законодательством порядке занимают должности в местных Советах депутатов и

их аппаратах, исполнительных и распорядительных органах и их аппаратах имеют статус государственного служащего [8]. Включение в число государственных должностей депутатов является подтверждением единства публичной власти, в том числе на местном уровне.

В научной литературе отмечается несколько теоретических подходов к соотношению понятий "служащий" и "должностное лицо": отождествление и рассмотрение в качестве самостоятельных понятий. Представляется более правильным выделение должностных лиц в качестве одной из категорий государственных служащих в силу характера властных полномочий. Все государственные должности в органах публичной власти можно свести к следующим основным типам: вспомогательный, профессиональный, административный и административно-политический составы. К категории должностных лиц могут быть отнесены государственные служащие, занимающие административно-политические должности, для обозначения которых белорусский законодатель употребляет термины "представители власти", "государственные должностные лица, занимающие ответственное положение" [9]. По нашему мнению, к лицам, занимающим административно-политические должности в органах местного управления и самоуправления в Республике Беларусь, применим термин "публичные должностные лица". Введение в Закон "О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь" понятия "публичные должностные лица органов местного управления и самоуправления" позволит, во-первых, четко обозначить правовой статус данной категории государственных служащих, как наделенных государственно-властными полномочиями по решению вопросов местного значения с учетом проводимой государственной политики, во-вторых, законодательно закрепить существующую модель организации местной власти.

В отличие от Республики Беларусь в Российской Федерации проводится деление на государственных и муниципальных служащих при этом законодательно закрепляется взаимосвязь гражданской и муниципальной службы посредством установления единства основных квалификационных требований к должностям гражданской и муниципальной службы; ограничений и обязательств при прохождении службы; требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации; правовой и социальной защищенности и др. При общих принципах государственной и муниципальной службы (законности, приоритета прав и свобод человека, профессионализма, равного доступа и др.) различие определяется источниками финансирования [10]. Исключение из числа муниципальных служащих в Российской Федерации депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица [11] не позволяет рассматривать в качестве муниципальных должностных лиц депутатов местных представительных органов, глав муниципальных образований, что противоречит реальному правовому положению указанной категории лиц. Модель организации местной власти Республики Беларусь представляется более реалистичной. Примечательно, что в царской России состоящими на государственной службе считались не только собственно государственные служащие, то есть "служащие по определению правительства", но и лица, занимавшие некоторые выборные должности по земскому и городскому самоуправлению, а также в дворянских сословных организациях [12]. Тесную связь местных общественных союзов – земств, городов с государственным управлением обосновывали русские дореволюционные юристы-государствоведы профессора Н.Н. Лазаревский, М.И. Свешников, Н.М. Коркунов, Б.Н. Чичерин [13].

Заклучение

Проведенный анализ нормативных и литературных источников позволяет сделать следующие выводы:

1. В качестве должностных лиц органов местного управления и самоуправления необходимо рассматривать лиц, занимающих административно-политические должности в публичных органах местной власти. К данной категории государственных или муниципальных служащих применим термин “публичные должностные лица”. В Республике Беларусь к публичным должностным лицам органов местного управления и самоуправления относятся депутаты местных советов, председатели исполнительных комитетов и их заместители, а так же главы местных администраций и их заместители.

2. Особый правовой статус публичных должностных лиц органов местного управления и самоуправления определяется тем, что их деятельность связана с реализацией основных функций местной власти: нормотворчества, правоприменения, контроля за правоприменением, представительством населения данной территориальной единицы.

3. Рассмотрение правового статуса в качестве правовой модели поведения позволяет выделить общие черты правового статуса публичных должностных лиц. При всех моделях организации местной власти право власти выводится за пределы естественного усмотрения путем предоставления и установления для него конституцией государства публичного места; устойчивое властно-правовое состояние должностного лица находит выражение в виде должностного положения, определяемого статусом должности; особый статус публичного должностного лица определяется ответственностью за эффективность осуществляемых публичным органом функций перед государством и обществом.

ЛИТЕРАТУРА

1. **Куртяк, И.В.** Конституционные основы правового статуса должностного лица / И.В. Куртяк // Конституционное и муниципальное право. – 1998. – № 1. – С. 19-20; Муниципальное право: Учебник для юрид. вузов / Под ред. проф. А.И. Коваленко. – М.: Новый Юрист, 1997. – 432 с.; **Соловьев, В.С.** Должностное лицо местного самоуправления: проблемные вопросы теории и практики / В.С. Соловьев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2004. – № 3. – С. 3-5; **Шумянкova, И.В.** Муниципальное управление: Учеб. пособие / И.В. Шумянкova – М.: Экзамен, 2004. – 639 с.
2. **Басова, Т.** Необходима ли унификация понятия должностного лица в правовой науке и законодательстве России / Т. Басова // Уголовное право. – № 4. – 2003. – С. 112-113; **Бриллиантов, А.В.** К вопросу о понятии должностного лица / А.В. Бриллиантов // Российский следователь. – 2001. – № 6. – С. 30-36.; **Клим, А.М.** Генезис и пути совершенствования правовой категории “должностное лицо” / А.М. Клим // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО “ЮрСпектр”, Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2007; **Петухов, Г.Е.** Понятие должностного лица в советском законодательстве и правовой науке / Г.Е. Петухов, А.С. Васильев // Правоведение. – 1980. – № 3. – С. 40-49; **Тиковенко, А.** Должностное лицо в современном праве / А. Тиковенко // Юстыця Беларусі. – 2003. – № 2. – С. 62-66.
3. Кодекс об административных правонарушениях Республики Беларусь, 21 апр. 2003 г., № 194-З: в ред. от 04.01.2007 № 201-3 // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО “ЮрСпектр”, Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2007.
4. О борьбе с коррупцией: Закон Республики Беларусь от 20.07.2006 г., № 165-3// КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО “ЮрСпектр”, Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2007.

5. Конвенция ООН против коррупции, 31.10.2003 г. (ратифицирована Законом Респ. Беларусь, 25.11.2004г., № 344-3) // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО "ЮрСпектр", Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2007.
6. Конституции государств-участниц СНГ//<http://www.constitution.garant.ru>.
7. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь, 20 февраля 1991г., № 617-ХІІ: в ред. Закона Респ. Беларусь от 01.11.2004 г. № 340-3 // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО "ЮрСпектр", Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2007.
8. О государственной службе в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь, 14 июня 2003 г., № 204-3: в ред. Закона Респ. Беларусь от 29.06.2004 г. № 304-3 // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО "ЮрСпектр", Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2007.
9. Уголовный кодекс Республики Беларусь, 26 июля, 1999 г., № 296-3: в ред. от 29.06.2006 г., № 138-3 // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО "ЮрСпектр", Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2007.
10. О системе государственной службы Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации, 27 мая 2003 г., № 58-ФЗ: в ред. Федер. закона от 11.11.2003 № 141-ФЗ // КонсультантПлюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО "ЮрСпектр". – М., 2007.
11. "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" федер. закон Рос. Федерации, 27 декабря 1991 г., № 8-ФЗ: в ред. Федер. закона от 25.07.2002 г., № 112-ФЗ // КонсультантПлюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО "ЮрСпектр". – М., 2007.
12. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юрист, 1994. – С. 289.
13. **Бойцова, В.В.** Местное самоуправление как разновидность публичной власти / В.В. Бойцова, Л.В. Бойцова // Юридический мир. – 2003. – № 4. – С. 12.