

управления // Там же. 1986. № 2. 7. Ильинский И., Рожко И. Социалистическое самоуправление народа // Коммунист. 1986. № 2. 8. Ленинская стратегия партии // Коммунист. 1985. № 17. 9. Теоретические вопросы социалистического самоуправления народа в свете документов XXVII съезда КПСС // Сов. гос-во и право. 1986. № 7.

Поступила в редколлегию 25.11.86.

В. М. ГОРШЕНЕВ, д-р юрид. наук, А. В. ПЕТРИШИН

ХАРЬКОВ

ПРИРОДА СТАТУСА ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА

Концепция углубления социалистического самоуправления народа как стратегической линии в развитии советской политической системы особенно ярко высвечивает проблему должностного лица, требует выяснения и более глубокого постижения его природы, сущности и места в системе институтов социалистической демократии.

Каждый член советского общества может участвовать в самоуправлении народа в качестве ординарного гражданина, депутата соответствующего Совета, должностного лица. Должностное лицо как профессионал по управлению есть исходный, определяющий элемент (звено, клетка) социалистического государственного аппарата, социалистической государственности, непосредственно характеризующий ее именно как *государственность*. Из задачи углубления социалистического самоуправления народа вытекает потребность более четкого установления и осмысления этого феномена государственности, чтобы зримее и глубже представлять, а значит, и осознаннее управлять процессом проникновения самоуправленческих начал во все сферы государственной и общественной жизни, т. е. следует уточнить представление об объекте, во что проникают и должны проникать самоуправленческие начала.

Отправным пунктом исследования данной проблемы должно стать положение классиков марксизма-ленинизма о том, что существенной особенностью государства является специально выделенный из общества особый *разряд* лиц, государственных служащих, которые только тем и занимаются, что управляют другими и в интересах, в целях управления владеют аппаратом принуждения для подчинения чужой воли насилью [2, т. 39, с. 69].

В юридической науке и прежде всего в общей теории государства и права как ее фундаментальном звене до сих пор еще не предпринимались попытки обобщенного исследования природы, сущности и характерных особенностей должностного лица. Исследования проводятся в основном по двум отраслям науки: административному и уголовному праву. Причем эти исследования ведутся без надлежащей попытки сотрудничества и обобщения результатов научного поиска. Существенным недостатком является и то, что в учебных программах по теории государства и права

абсолютно не выделяется в качестве самостоятельного вопроса учение о должностном лице как определяющей клеточке социалистического государственного аппарата и как исходного понятия в теории государства. Парадоксальность такого состояния будет очевиднее, если попытаться представить, например, биологию как науку без специально выделенного учения о клетке, физику — без ядра, химию — без химического элемента и т. д.

Из всего круга проблем, подлежащих рассмотрению, целесообразно в первую очередь сосредоточить внимание на выяснении природы должностного лица и соответственно на определении его понятия. От того, насколько четко и единообразно оно сформулировано, зависит качество правового обеспечения системы государственного управления. Общетеоретическое понятие должностного лица, основываясь на практике закрепления правового положения уполномоченных на выполнение управленческих функций государства, рассматривающих и разрешающих юридически значимые дела субъектов, практически предполагает необходимость дальнейшего оптимального регулирования компетенции и ответственности каждого должностного лица в процессе реализации принадлежащих ему властных юридических полномочий.

Между тем в правовой науке иногда ставится под сомнение сама возможность выработки общего понятия должностного лица [10; 19]. Так, В. М. Манохин определяет должностных лиц как государственных служащих, которые наделены «распорядительными полномочиями или отнесены законом к должностным лицам с целью установления для них повышенной ответственности» [10, с. 124].

Представляется, что имеется достаточно оснований для научного поиска общих, межотраслевых признаков должностного лица и формулировки его общетеоретического понятия. Во-первых, термин «должностное лицо» автономно употребляется в нормативных актах и в первую очередь в Конституции СССР; во-вторых, системность как свойство советского права не дает оснований для неоднозначной интерпретации тех узловых понятий, с которыми имеют дело его различные отрасли. Добавим, что представление о природе и особенностях должностных лиц, складывающееся на основе анализа правового статуса отдельных уполномоченных субъектов, методологически нуждается в выработке общего понятия, которое бы выражало признаки должностного лица в целом с позиции системных закономерностей управления государственными и общественными делами в социалистическом обществе.

Должностные лица занимают особое место в механизме государственного управления, представляют его личностный, человеческий фактор. Именно от них зависит непосредственно качество практической реализации решений Коммунистической партии и Советского государства. Партия и правительство проявляют постоянную заботу о совершенствовании механизма управления в советском обществе, об улучшении кадрового состава государственного аппарата [3, с. 33—48].

Таким образом, при общетеоретической характеристике должностного лица главными должны быть те признаки, которые отражают его глубинные черты — назначение, место и функциональную роль в механизме государственно-правового воздействия на общественные явления и процессы.

Традиционно в юридической науке определение понятия должностного лица связывалось с традицией его легального закрепления в уголовном законе. В примечании к ст. 170 УК РСФСР, ч. 2, ст. 164 УК УССР, в соответствующих статьях УК некоторых союзных республик содержится классическая для уголовно-правовой теории формулировка понятия должностного лица. Однако уже здесь, в рамках отрасли, вследствие неоднозначной трактовки понятия должностного лица в УК других союзных республик, по-разному решается вопрос об отнесении тех или иных лиц к числу должностных.

Различное, а порой и противоречивое, толкование понятия должностного лица связано с тем, что длительное время криминалисты отождествляли должностных лиц со всеми служащими советского государственного и общественного аппарата. В связи с этим необходимо обратиться к истории развития учения о должностных лицах.

В юридической литературе выделяют три этапа развития законодательства о государственных служащих, а следовательно, и различные подходы к определению должностного лица: 1) 1917—1922 гг., включая принятие первых УК, закрепивших предельно широкое понятие должностного лица; 2) 1922 — начало 60-х гг.— период противоборства расширительной и ограничительной тенденций в развитии данного понятия, который завершился принятием действующих УК; 3) с начала 60-х гг. по настоящее время — этап, характеризующийся поиском оптимального определения понятия должностного лица [15, с. 40—49].

Для первого этапа характерна индивидуализация должностных лиц не по объему и характеру полномочий, а по признакам тех организаций, в которых они занимали должность в отличие от других, не работающих в этих организациях лиц. Так, ст. 1 Декрета СНК от 8 мая 1918 г. «О взяточничестве» включала в круг лиц, могущих быть субъектами взятки, тех, которые состояли на «государственной или общественной службе» [6, 1918, № 35, ст. 467]. Эти выводы были положены в основу общего определения понятия должностного лица [26, с. 992].

На втором этапе развития законодательства ученые рассматривают должностных лиц прежде всего как субъектов, наделенных властными распорядительными полномочиями и выполняющих соответствующие функции. Характерным здесь является уточнение понятия должностного лица не посредством отнесения к должности, а через раскрытие особенностей его служебного статуса [8, с. 49—50]. Таким образом были сформулированы основы ограничительного толкования его понятия.

В ходе третьего этапа УК восприняли в качестве критерия определения понятия должностного лица специфику выполняемых им функций, перечень же этих функций и их наименование неодинаковы в соответствующих статьях УК союзных республик, что вызывает критические замечания в правовой литературе [13, с. 126; 15, с. 46—47]. Под должностными лицами в уголовном праве понимаются лица, постоянно или временно осуществляющие функции представителя власти, а также занимающие постоянно или временно на государственных или общественных предприятиях, в организациях или учреждениях должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей, или выполняющие такие обязанности по специальному полномочию (Примеч. к ст. 170 УК РСФСР, ч. 2 ст. 164 УК УССР).

Обращает на себя внимание неоднозначность подхода к различным категориям лиц, которые признаются уголовным законом должностными. Так, при характеристике первой категории речи идет о функциональном признаке, второй — о специфике обязанностей. Кроме того, неоправданным является отсутствие в данном определении указания на властность полномочий должностных лиц при осуществлении ими соответствующих функций, что, в частности, и обуславливает их повышенную уголовную ответственность.

В административном праве уточнение понятия должностного лица связывается с отграничением государственных служащих как особой категории работников, их классификацией, обособлением должностных лиц как особой категории служащих. Под государственными служащими здесь понимаются «кадры, которые в интересах и от имени государства выполняют его функции» [23, с. 74]; граждане, работающие в государственных организациях, занимающие в них должность по назначению, выборам или в ином установленном законодательством порядке, наделенные соответствующими должностными полномочиями, действующие от имени и по поручению государства в целях практического осуществления его задач, с определенной оплатой труда [10, с. 83; 22, с. 117]; лица, занимающие в соответствии с ЕНДС и штатным расписанием конкретного органа должность, выполняющие от имени и по поручению государства в пределах своей компетенции управленческие функции, связанные с подготовкой и принятием решения и организацией его исполнения в целях практического осуществления государственных задач и получающие от государства вознаграждение за труд [20, с. 27].

Такой подход приводит к объединению по признаку занятия должности в государственном аппарате или исполнения работ непроизводственного характера [21, с. 125] субъектов, выполняющих различные по характеру функции. Конкретизации последних призвана способствовать классификация служащих на должностных лиц в широком и «тесном» смысле слова [8, с. 49—50], вспомогательный персонал; должностных лиц и представителей

власти [23, с. 110—111] (некоторые авторы выделяют в данной классификации четвертую группу — так называемый оперативный состав [21, с. 128]); служащих, наделенных распорядительными полномочиями и таковых не имеющих [10, с. 122—123]. Различают также государственную службу в широком понимании и государственную службу в узком смысле слова [22, с. 117].

Под должностными лицами в узком смысле (государственными служащими в собственном смысле слова) понимаются работники, выполняющие функции административно-управленческого характера, осуществление которых связано с изданием актов управления, влекущих юридические последствия. Ц. А. Ямпольская, например, подчеркивает, что «должностными лицами являются те государственные служащие, которые при осуществлении своей служебной компетенции имеют право на совершение юридически значимых действий и, в частности, административных актов» [28, с. 141]. Некоторые авторы предлагают относить к должностным лицам государственных и общественных служащих, осуществляющих от имени государственных и общественных организаций, учреждений, предприятий управление людьми, а также служащих, деятельность которых связана с движением материальных и денежных ценностей, т. е. «осуществляющих как управление людьми, так и управление вещами», [14, с. 36], а иные определяют должностных лиц как служащих, являющихся носителями государственно-властных полномочий [12, с. 38].

В юридической литературе справедливо критикуется специфичность такого признака должностного лица, как «совершение юридически значимых действий», поскольку подобные действия могут совершать практически все субъекты советского права [10, с. 124]. Вряд ли можно согласиться с отнесением к должностным лицам, связанных с движением материальных и денежных ценностей или управляющих вещами, так как в данном случае под категорию управленческих субъектов подпадают кассиры, продавцы и другие работники, не принимающие участия в управленческом процессе. Эти лица наделяются не властными полномочиями, а конкретными правами, обязанностями по приему, хранению, выдаче имущества, тех или иных материалов и ценностей. Важным представляется указание на наличие у должностных лиц властных полномочий, но в таком случае не раскрываются природа последних, их происхождение и назначение, вследствие чего определение И. Н. Пахомова выглядит чрезмерно формальным и «юридизированным», а значит, неполным.

Следует, однако, подчеркнуть, что приведенные выше определения понятия должностного лица правильно отражают отдельные существенные его признаки, взаимодополняют и взаимообогащают друг друга, стимулируя тем самым поиск единого общего критерия, который мог бы объединить их на общетеоретической основе.

Для поиска такого критерия целесообразно возвратиться к анализу законодательного материала, закрепляющего правовое поло-

жение конкретных должностных лиц по осуществлению ими своих полномочий, принимая во внимание те аспекты сущности его понятия, которые оттеняются различными авторами. Так, с первых лет Советской власти должностными в законодательстве именуются лица, пользующиеся правом найма и увольнения [6, 1919, № 18, ст. 204]; на основании распоряжения которых произведено причинившее ущерб действие [6, 1919, № 23, ст. 271]; стоящие во главе ведомств [6, 1922, № 62, ст. 800] и т. д. Данная тенденция нашла свое продолжение и в современной законодательной практике: к должностным относят лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях [4, 1980, № 44, ст. 910]; обладающих правом увольнения или перевода работника на другую работу [4, 1970, № 29, ст. 93]; возглавляющих предприятия и объединения [5, 1965, № 19—20, ст. 155]; имеющих право налагать дисциплинарные взыскания [27, 1972, № 12] и т. д.

При всех различиях в конкретном содержании деятельности должностных лиц они осуществляют *управленческие функции*, оказывают управленческое по своему характеру воздействие на других лиц, что находит свое выражение в терминах: руководит, разрешает, рассматривает, применяет, контролирует и т. п. Управление как внешнее проявление власти невозможно без соответствующих организационных средств и методов его осуществления. Одним из организационно-правовых средств государственного управления выступает система государственных органов с соответствующим составом должностных лиц [7, с. 8]. Государственное управление здесь понимается в широком смысле как функционирование государственной власти, процесс реализации ее творчески-созидательного потенциала [16, с. 165], и соответственно под органами государственного управления (государственной власти) понимаются все органы государства, весь государственный аппарат [24, с. 46].

Так, некоторые авторы именуют должностных лиц управленческими кадрами, подразумевая под ними «служащих, занимающих должности в отраслях государственного управления и участвующих согласно правовому статусу должности в управленческом процессе, направленном на реализацию управленческих функций» [17, с. 25], на основании чего различают управленческие, исполнительские, вспомогательно-технические и обслуживающие должности [18, с. 77—78].

К таким выводам, как указывалось выше, подводят положения классиков марксизма-ленинизма об объективной необходимости общественного разделения труда и специфичности социального назначения того разряда лиц, которые специально выделяются из общества и только тем и занимаются, что управляют. «Общество порождает известные общие функции, без которых оно не может обойтись. Предназначенные для этого люди образуют новую отрасль разделения труда *внутри общества*» [1, т. 37, с. 416]. В. И. Ленин по этому поводу писал: «Люди делятся на управ-

ляемых и на специалистов по управлению, на тех, которые под-
нимаются над обществом и которых называют правителями, пред-
ставителями государства» [2, т. 39, с. 72].

Социалистическое право, являясь органическим элементом го-
сударственного управления, пронизывает все основные проявления
управленческой деятельности. Правовой аспект — ядро теории
и практики государственного управления, поскольку концентрирует
важнейшие интересы политико-управляющей системы, и в «его
рамках решается проблема гарантированного возможностью го-
сударственного принуждения правового обеспечения государствен-
ного управления» [25, с. 25]. В пределах правового обеспечения
государственного управления происходит закрепление целей, за-
дач, функций и компетенции органов государства и должностных
лиц, установление принципов, средств и способов достижения ре-
зультата, определение ответственности всех субъектов управлен-
ческого процесса. Реализуя юридические властные полномочия,
должностные лица совершают определенные юридические дейст-
вия и поэтому несут повышенную политическую и юридическую
ответственность как лидирующие субъекты управленческой дея-
тельности.

С учетом изложенного можно определить должностное лицо
как гражданина, выполняющего служебную функцию государст-
венного управления, наделенного в целях ее осуществления мини-
мумом властных полномочий и способностью привести в действие
аппарат принуждения, официальными статусом и атрибутами
должности.

Следует поддержать позицию авторов, предлагающих устранить
конкуренцию в законодательстве терминов «должностное лицо»,
«руководитель», «ответственный работник», поскольку по сущест-
ву они означают одно и то же, а именно: наличие у управляюще-
го субъекта властных полномочий, и заменить их единым консти-
туционным понятием — «должностное лицо» как представитель
государства и его органов с полномочиями публичного характера.
Что же касается термина «представитель власти», применяемого в
уголовном законодательстве для обозначения одной из категорий
должностных лиц, то мы считаем его употребление неправомер-
ным, поскольку в соответствии с Конституцией СССР представи-
телями власти являются только депутаты Советов. Кроме того,
есть основания для отграничения от должностного лица, с одной
стороны, специалиста как лица, обладающего специальными по-
знаниями, а с другой — лица, обслуживающего те или иные по-
требности общества как выполняющего определенные функции в
сфере услуг.

Список литературы: 1. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. 2. Ленин В. И. Полн.
собр. соч. 3. Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. 4. Ведомости Верхов-
ного Совета СССР. 5. СП СССР. 6. СУ РСФСР. 7. Бачило И. Л. Организация
советского государственного управления. М., 1984. 8. Евтихийев И. И., Власов А.
Административное право в СССР. М., 1946. 9. Маврин С. П., Плиев И. П. По-
нятие должностного лица в советском трудовом праве // Правоведение. 1983.
№ 4. 10. Манохин В. М. Советская государственная служба. М., 1966, 11. Ле-

Бин Б. Д., Перфильев М. Н. Кадры аппарата управления в СССР. Л., 1971. 12. Пахомов И. Н. Виды советских государственных служащих, их права и обязанности. Л., 1965. 13. Петров Г. И. Гражданин и должностное лицо в Советском государстве // Вести. Ленингр. ун-та, 1971. № 23. 14. Петров Ю. А. К понятию должностного лица // Правоведение. 1974. № 6. 15. Петухов Г. Е., Васильев А. С. Понятие должностного лица в советском законодательстве // Правовой науке // Там же. 1980. № 3. 16. Проблемы теории государства и права. М., 1979. 17. Розенбаум Ю. А. К понятию управленческих кадров // Правоведение. 1976. № 6. 18. Розенбаум Ю. А. Формирование управленческих кадров. Социально-правовые проблемы. М., 1982. 19. Светлов А. Я. Борьба с должностными злоупотреблениями. К., 1970. 20. Служащий советского государственного аппарата. М., 1970. 21. Советское административное право: Учебник. М., 1985. 22. Советское административное право / Под ред. Р. С. Павловского. К., 1986. 23. Студеникин С. С. Советская государственная служба // Вопросы сов. административного права. М.; Л., 1949. 24. Теория государства и права: Учебник. Л., 1982. 25. Туманов Г. А. Об основаниях, содержании и перспективах теории государственного управления // Сов. гос-во и право. 1984. № 1. 26. Энциклопедия государства и права. М., 1925. Вып. 2. 27. Бюллетень Госкомтруда. 1972. № 12. 28. Ямпольская Ц. А. О должностном лице в советском государственном аппарате // Вопросы сов. административного права.

Поступила в редколлегию 06.06.87

В. А. ЧЕФРАНОВ, д-р филос. наук

ХАРЬКОВ

НЕКОТОРЫЕ ФИЛОСОФСКИЕ АСПЕКТЫ ПРОБЛЕМЫ ОБРАТНЫХ СВЯЗЕЙ В ПРАВОВОМ СОЗНАНИИ

Совокупность научных представлений об обратных связях в правовом сознании может рассматриваться как определенная философская (методологическая) предпосылка исследования проблем, связанных с совершенствованием системы правового регулирования общественных отношений. Эти проблемы вытекают из поставленной XXVII съездом КПСС задачи воспитания у советских людей высокой политической сознательности, уважения к законам и правилам социалистического общежития [3, с. 165].

Обратная связь в целом не сводится к простому воздействию общественного сознания на общественное бытие, а представляет собой специфическую разновидность социального отношения, в процессе которого осуществляются контакты и взаимовлияние объекта и субъекта отражения. В связи с тем, что право и правовое сознание в целом относятся к средствам социального саморегулирования (самоуправления), к ним вполне применимы идеи кибернетики, выработавшей наиболее полные представления о принципах саморегулирования и самоуправления. Такие идеи позволяют глубже раскрыть сущность категории обратной связи, которая не исчерпывается ни понятием причинно-следственной связи, ни понятием обратного воздействия, а проявляется как контролирующее (регулирующее) обратное воздействие, обусловленное передачей информации и имеющее своей конечной целью со-