

УДК 342.9

ГРАЖДАНСКИЙ СЛУЖАЩИЙ В СИСТЕМЕ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА *Civil Servant in the System of the Subjects of Administrative Law*

В. В. Кизилев – доцент кафедры конституционного и административного права Омского юридического института, кандидат юридических наук

V. V. Kizilov – Assistant Professor of Constitutional and of the Administrative Law of the Omsk Institute of law, PhD in Law

Аннотация. На основе критического анализа классификаций субъектов права, имеющих место в юридических науках – теории государства и права, административном праве, определяется положение гражданского служащего в системе индивидуальных субъектов административного права, а также утверждается понятие о дуализме в формировании правоспособности и дееспособности гражданского служащего. Высказываются положения, выделяющие из должностных лиц гражданской службы представителей власти.

Drawing on a critical analysis of the classifications of the subjects of law in the legal sciences: theory of State and law, administrative law, the article determines a civil agent's status in the system of administrative law. Dualism of active legal capacity and legal capacity of a civil agent is discussed. The author provides principles of distinguishing public authority representatives from civil service officials.

Ключевые слова: гражданский служащий, субъекты административного права, индивидуальные субъекты права, классификация субъектов права.

Civil servant, subjects of administrative law, individual subjects of law, classification of the subjects of law.

Под субъектами (сторонами) правоотношения в юридической литературе понимают его участников, обладающих взаимными правами и обязанностями¹. По иному определению субъек-

¹ См., напр.: *Теория государства и права* : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М. : Юрист, 2000. С. 517 ; *Головистикова А. Н., Грудцына Л. Ю.* Толковый словарь юридических терминов. М. : Эксмо, 2007. С. 364.

ты права – «это участники правоотношений, вступающие в качестве носителей предусмотренных законом прав и обязанностей»².

Согласно А. Б. Венгерову участники правоотношений формально с помощью права наделяются разнообразными правомочиями (разрешениями, дозволениями, поручениями), обязанностями (запретами, долженствованиями) и превращаются тем самым в субъекты правовых отношений³.

Энциклопедисты отмечают, что субъект права – лицо, обладающее по закону способностью иметь и осуществлять непосредственно или через представителя права и юридические обязанности⁴.

Как видно из множества определений субъекта права (субъекта правоотношений), понятие субъекта права в юридической науке «Теория государства и права» является устоявшимся (сложившимся во времени).

Субъектами права являются все адресаты права, все, кто находится под действием права, признается им в качестве абстрактного правового лица, возможного носителя прав и обязанностей – свободные индивиды, хозяйственные образования, общественные и религиозные организации, отдельные государственные органы и государство в целом⁵.

В отраслевом преломлении понятие субъекта права – субъекта административного права звучит так:

– «субъектом административного права признается обладатель прав и обязанностей, которыми он наделен с целью реализации полномочий, возложенных на него административным правом»⁶;

– субъекты административного права – участники административно-правовых отношений⁷;

– субъект административного права – это «одна из сторон публичной управленческой деятельности, участник управленческих отношений, наделенный законодательством правами, обязанностями, полномочиями, компетенцией, ответственностью, способностью вступать в административно-правовые отношения»⁸;

– субъект административного права – это «конкретный участник административно-правовых отношений, в которые он вступает либо по собственному желанию (усмотрению), либо в силу обязанности, возложенной на него специальной правовой нормой»⁹;

– субъекты административно-правовых отношений – это наделенные административными правами и обязанностями органы исполнительной власти, предприятия, учреждения, организации, государственные служащие, граждане, иностранцы, лица без гражданства¹⁰;

– «субъектом права является участник общественных отношений, которого юридическая норма наделила правами и обязанностями. Он обладает двумя признаками: во-первых, социальным – участие в общественных отношениях в качестве обособленного, способного вырабатывать и осуществлять единую волю, волящего, персонифицирующего субъекта; во-вторых, юридическим – признание правовыми нормами его способности быть носителем прав и обязанностей, участвовать в правоотношениях»¹¹;

– субъекты права – это участники правоотношения в сфере исполнительной власти, наделенные соответствующими государственно-властными полномочиями по осуществлению управленческих функций¹².

Однако мы не ставим задачу выработки собственного определения, считаем достаточным заявить о своей позиции в части поддержки понятий, данных Ю. Н. Стариловым и Б. В. Россинским.

Таким образом, в качестве субъекта административного права в настоящей работе мы будем использовать следующее определение субъекта отраслевого права: *субъект административного права – это наделенный законодательством правами, обязанностями, полномочиями, компетенцией и ответственностью конкретный участник административно-правовых отношений, в которые он вступает по собствен-*

² Теория государства и права : учебник / М. Б. Смоленский [и др]. Ростов н/Д : Феникс, 2011. С. 350.

³ См.: Теория государства и права : учебник / А. Б. Венгеров. М. : Омега-Л, 2010. С. 453.

⁴ См.: Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. М. : ЮРИНФОРМЦЕНТР, 1995. С. 278.

⁵ См.: Кожевников А. И. Субъекты юридической ответственности : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 32.

⁶ Смоленский М. Б. Административное право : учебник / М. Б. Смоленский, Э. В. Дригола. М. : КНОРУС. 2010. С. 52.

⁷ См.: Конин Н. М. Административное право России : учебник. М. : Проспект, 2010. С. 35.

⁸ Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник. М. : Норма, 2009. С. 158.

⁹ Там же.

¹⁰ См.: Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Административное право России : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. М. : Проспект, 2010. С. 60.

¹¹ Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. М. : Эксмо, 2010. С. 56.

¹² См.: Овсянко Д. М. Административное право : учеб. пособие. М., 2002. С. 23.

ному желанию (усмотрению) либо в силу обязанности, возложенной на него специальной правовой нормой.

Рассмотрим классификации субъектов административного права, выполненные ведущими учеными-административистами, в которых нас, прежде всего, интересует месторасположение такого субъекта, как гражданский служащий.

Б. В. Россинский и Ю. Н. Стариков в учебнике по административному праву¹³ выделили субъекты административного права в отдельный раздел и классифицировали их следующим образом:

- индивидуальные субъекты административного права с перечислением конкретных субъектов;
- Президент Российской Федерации;
- органы исполнительной власти;
- *государственные служащие* (служащие, находящиеся на военной службе; служащие, находящиеся на правоохранительной службе; федеральные государственные гражданские служащие; государственные гражданские служащие субъектов РФ);
- *должностные лица*;
- государственные и негосударственные организации.

Следует отметить, что описание статуса субъекта административного права – должностного лица указанными авторами дано в главе «Государственная служба и государственные служащие» в разных параграфах, что, по нашему мнению, свидетельствует о наличии концептуальных проблем в юридической науке в понимании взаимосвязи и различий двух субъектов права – государственного служащего и должностного лица.

Согласно Н. Ю. Хаманевой сторонами административно-правовых отношений, обладающими взаимными правами и обязанностями, являются, как правило, органы (должностные лица) исполнительной власти, органы (должностные лица) местного самоуправления, государственные и муниципальные служащие, коммерческие и некоммерческие организации, в том числе общественные и религиозные объединения, граждане¹⁴. Далее Н. Ю. Хаманева отмечает, что «субъектами административно-правовых отношений могут быть физические лица, а так-

же коллективные субъекты – органы, организации (юридические лица)»¹⁵.

Заслуживает внимания высказывание Н. Ю. Хаманевой относительно государственных служащих и должностных лиц: «Среди физических лиц можно выделить граждан, государственных и муниципальных служащих (должностных лиц), обладающих определенными административно-правовыми полномочиями, военнослужащих и иных лиц, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов»¹⁶.

Мы согласны с утверждением Н. Ю. Хаманевой, что государственные и муниципальные служащие, а также должностные лица государственных и негосударственных организаций, участвующие в административно-правовых отношениях, являются их индивидуальными субъектами¹⁷. Особо следует отметить расположение автором в учебном материале таких субъектов, как государственный служащий, должностное лицо и представитель власти. Н. Ю. Хаманева рассматривает их в последовательности «от общего к частному» в количественном измерении, т. е. должностные лица – это некоторые (часть) из государственных служащих, как и представители власти – разновидность (часть) должностных лиц. По ее мнению, должностные лица являются «специфической и весьма важной категорией государственных служащих», а «*понятие должностного лица является одним из центральных понятий института государственной службы*»¹⁸.

Как нам представляется, должностное лицо государственной гражданской службы – это гражданский служащий, наделенный полномочиями от имени государственного органа или от своего имени принимать решения и совершать юридически значимые действия, обязательные для неопределенного круга лиц. В этом случае становится понятной разница между должностным лицом и представителем власти, который, в отличие от первого, в отношениях с лицами, не находящимися с ним в прямой зависимости, принимает решения и совершает юридически значимые действия от своего имени.

Нельзя не согласиться с Н. Ю. Хаманевой, дающей характеристику представителя власти как

¹³ См.: Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Указ. соч.

¹⁴ См.: Административное право Российской Федерации / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М.: Юрист, 2006. С. 58.

¹⁵ Там же. С. 60.

¹⁶ Там же. С. 61.

¹⁷ Там же. С. 201.

¹⁸ Там же. С. 209.

должностного лица, наделенного законом правом давать обязательные для исполнения указания и распоряжения лицам, которые не находятся по отношению к представителю власти в отношениях служебной подчиненности¹⁹.

Изучение новейшего учебника по административному праву Д. Н. Бахраха²⁰ позволяет составить следующую классификацию субъектов административного права:

1) индивидуальные субъекты²¹:

- лица со специальным административно-правовым статусом, в том числе члены административных коллективов: обучающиеся, сотрудники правоохранительных органов, военнослужащие, государственные гражданские служащие;

- иностранные граждане;
- лица без гражданства;
- должностные лица²²;

2) коллективные субъекты.

Вызывает сожаление, что Д. Н. Бахрах не уделил должного внимания такому субъекту права, как должностное лицо, и в написанном им учебнике не просматривается авторская позиция по взаимному проникновению и смешению в индивидуальном субъекте права специальных статусов – должностного лица и государственного служащего.

По нашему мнению, такая позиция видного ученого может быть объяснена только одним – наличием противоречий и однозначного понимания в среде ученых-административистов относительно понятия должностного лица.

М. Б. Смоленский²³ предлагает следующую систему субъектов административного права:

1) индивидуальные субъекты, в том числе специальные субъекты:

- Президент РФ, главы субъектов Федерации,
- государственные служащие,

– должностные лица;

2) коллективные субъекты.

М. Б. Смоленский выделяет должностное лицо как особую категорию физических лиц, общегражданский статус которых сочетается с одновременным выполнением государственно-властных полномочий²⁴.

Классификация субъектов административного права других современных авторов учебной литературы²⁵ практически повторяет рассмотренные нами выше.

Анализируя классификации субъектов административного права прошлых лет, которые предлагали известные ученые В. Д. Сорокин, О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский, А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов, можно отметить общую тенденцию выделения двух больших групп субъектов в административном праве:

– индивидуальные и коллективные субъекты (В. Д. Сорокин, О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский)²⁶;

– физические лица и коллективные образования (А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов)²⁷.

Не вызывает сомнения, что все субъекты административного права могут быть отнесены к двум группам: индивидуальным и коллективным субъектам, что с некоторыми оговорками можно отождествить с классификацией субъектов на физических и юридических лиц.

В. Д. Сорокин предлагает следующую систему субъектов:

– индивидуальные субъекты;

– коллективные субъекты, в т. ч. *государственные* и *муниципальные служащие*, правомочные разрешать индивидуально-конкретные дела в сфере государственного управления²⁸.

¹⁹ См.: *Административное право Российской Федерации...* С. 211.

²⁰ Бахрах Д. Н. Указ. соч.

²¹ Д. Н. Бахрах и ранее делил субъектов права на две большие группы – индивидуальные и коллективные. См.: Бахрах Д. Н. Система субъектов советского административного права // Советское государство и право. 1986. № 2. С. 41–48.

²² К сожалению, должностное лицо рассматривается автором учебника в курсе административно-деликтного права в усеченном объеме. См.: Бахрах Д. Н. Административное право России... С. 485.

²³ Смоленский М. Б. Указ. соч.

²⁴ Там же. С. 54.

²⁵ См.: Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Указ. соч.

²⁶ См., напр.: Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. М.: Юрид. лит. 1972. С. 194–214; Его же. Семь лекций по административному праву. СПб.: Изд-во С.-Петерб. юрид. ин-та, С. 38–45; Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права. М., 1961. С. 206.

²⁷ См.: Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: учебник. М., 1997. С. 269.

²⁸ См., напр.: Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб.: Изд-во С.-Петерб. юрид. ин-та, 2002. С. 59–60; Его же. Процессуальное право. М.: Юрид. лит., 1972. С. 194–214; Его же. Семь лекций по административному праву... С. 38–45.

Хотя отнесение ученым государственных и муниципальных служащих к коллективным субъектам не вполне корректно, нам понятен ход мыслей В. Д. Сорокина. Специальный статус государственного или муниципального служащего не существует сам по себе в отрыве от государственной или муниципальной службы. Именно принадлежность указанных лиц к коллективным образованиям наделяет их правами и обязанностями, отличающими их от иных индивидуальных субъектов права.

По мнению С. Н. Махиной²⁹, всех субъектов управленческого процесса (а в данном случае идет речь об административно-правовых отношениях) можно разделить на три группы в соответствии с объемом и содержанием их прав и обязанностей по осуществлению тех форм управления, которые составляют содержание управленческого процесса.

В первую (самую немногочисленную) группу входят субъекты, наделенные исключительно властными полномочиями (управляющая сторона) – Президент РФ, некоторые высшие должностные лица, высшие органы исполнительной власти – Правительство РФ, высшие органы исполнительной власти субъектов РФ и др.

Вторую группу составляют субъекты, на которых распространяется это властное воздействие (управляемая сторона). К ним относятся физические лица (не наделенные властными полномочиями в сфере управления – граждане и лица без гражданства), юридические лица, общественные организации и др.

Третья группа включает тех субъектов, которые одновременно обладают и властными полномочиями, и находятся под управленческим воздействием (в различных управленческих отношениях выступают или как управляющая сторона, или как управляемая). Это должностные лица, *государственные* и *муниципальные служащие*, структурные подразделения органов государственной власти и др.

Представленная С. Н. Махиной классификация подтверждает позицию тех ученых, ко-

торые заявляют о неравенстве двух сторон, поскольку при разрешении конкретных юридических вопросов только одна из них наделена государственно-властными полномочиями, и лишь при разрешении спора в суде стороны приводятся в равное процессуальное положение.

На наш взгляд, наиболее приемлемой является классификация субъектов права на индивидуальные и коллективные, в основу которой положен количественный критерий.

Подводя итог исследованию классификации субъектов административного права, следует отметить, что гражданский служащий, являясь индивидуальным субъектом административного права, обладает специальным административно-правовым статусом, причем в силу указанного статуса в подавляющем большинстве административно-правовых отношений (носящих внешний характер) представляет интересы и действует от имени коллективного субъекта (исполнительного органа власти), вне деятельности которого гражданский служащий утрачивает свой административно-правовой статус.

Таким образом, государственный гражданский служащий занимает место в вполне определенной категории индивидуальных субъектов административного права – среди граждан Российской Федерации (ввиду законодательных ограничений на прохождение государственной гражданской службы физическими лицами) и в частных случаях обладает специальным статусом должностного лица и особым статусом представителя власти. Причем правоспособность гражданского служащего определяется в большей мере принадлежностью к коллективному субъекту – государственному органу, в котором проходит его служба, а дееспособность гражданского служащего является производной от физического лица.

Графическое изображение места (положения) гражданского служащего в системе индивидуальных субъектов административного права приведено в рис. 1.

²⁹ См.: Махина С. Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999. С. 52–53.



Рис. 1. Положение гражданского служащего в системе индивидуальных субъектов административного права