

2.12. К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ «ОРГАН ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ» И «ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ОРГАН»

*Черкасов К.В., к.ю.н., доцент
заведующий кафедрой государственно-правовых дис-
циплин Поволжского филиала ГОУ ВПО «Российская
правовая академия Министерства юстиции Российской
Федерации»*

[Перейти на Главное МЕНЮ](#)
[Вернуться к СОДЕРЖАНИЮ](#)

Конституция России, а также текущее законодательство активно используют термины как «орган государственной власти», так и «государственный орган». В этой связи в юридической науке возникла полемика относительно соотношения этих понятий. Теоретически, одним из критериев разграничения органов государственной власти от государственных органов может являться то, относится ли или нет тот или иной орган к существующим ветвям власти (законодательной, исполнительной, судебной). Однако его вряд ли можно использовать в полной мере, так как некоторые основополагающие постулаты классической теории разделения властей практически устарели, не вполне соответствуют реалиям современной политической жизни и поэтому нуждаются в корректировке. Более того, основоположники теории разделения властей использовали, в частности, термины «законодательная власть», «исполнительная власть», «федеративная власть» (Дж. Локк), «законодательная власть» и две «исполнительные власти» (Ш.Л. Монтескье) и не указывали на судебную власть как на элемент системы разделения властей. При этом Конституция России не исключает возможности существования самостоятельных правовых институтов, определяемых потребностями государственного строительства, не входящих в законодательную, исполнительную, судебную ветви власти¹.

Так, согласно ст. 10 Конституции России государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. При этом в соответствии со ст. 11 Основного Закона страны государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Таким образом, Президент России, не относясь не к одной из обозначенных ветвей власти, осуществляет государственную власть. Следовательно, он является одновременно государственным органом и органом государственной власти, и даже должностным лицом в одном субъекте, наделенным и реализующим полномочия, относящимся ко всем трем ветвям власти и образующим ядро «президентской власти». Существуют и иные государственные органы, которые невозможно отнести ни к одной из указанных ветвей власти, например, органы проку-

ратуры, но, тем не менее, обладающие властными полномочиями. В этой связи представляется обоснованным наделение отдельных государственных органов Российской Федерации правовым статусом подсистем государственной власти, которые не могут быть отнесены к законодательной, исполнительной и судебной, но могут функционировать совместно с ними, обеспечивая их необходимое с учетом требований современного общественного развития дополнение².

По мнению некоторых исследователей, критерием отличия органов государственной власти от государственных органов должно являться то обстоятельство, что последние не обладают государственно-властными полномочиями³. Данная точка зрения также не безупречная и спорна. Возникает вопрос, что понимать под государственно-властными полномочиями. В большинстве своем под ними понимается возможность регулирования общественных отношений, издания общеобязательных нормативных правовых актов. Вместе с тем действующее законодательство наделяет полномочиями в сфере принятия нормативно-правовых актов не только органы государственной власти, но и государственные органы. Так, в частности, из содержания норм главы 23 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (с посл. изм. и доп.)⁴, носящей название «Рассмотрение дел об оспаривании нормативных правовых актов» ясно следует, что государственные органы вправе принимать нормативные правовые акты, а значит, исходя из обозначенного, обладают государственно-властными полномочиями. Полномочия по принятию нормативных актов имеет также Центральный Банк России⁵. Обращая на себя внимание и возложение на руководителя государственного органа – Руководителя Администрации Президента Российской Федерации полномочий по отнесению сведений к государственной тайне⁶.

Принципиальное значение имеет и то, что понимать под государственным органом. Орган вообще представляет собой учреждение, выполняющее определенные задачи в той или иной области общественной жизни⁷. В юридической литературе даются различные определения понятия государственного органа, что является следствием многоаспектности данного понятия и связано с различными подходами к раскрытию его природы и содержания⁸. Однако большинство ав-

² См.: Карпов Н.Н. Конституционно-правовое разделение и распределение государственной власти в Российской Федерации // Юстиция. 2008. № 4. С. 87-93.

³ См., например: Скрыпников Н.Н. Конституционно-правовые основы деятельности Администрации Президента Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005. С. 18.

⁴ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

⁵ См., например: Указание Центрального Банка Российской Федерации от 1 сентября 2008 г. № 2062-У «О признании утратившими силу отдельных нормативных актов Банка России» // Вестник Банка России. 2008. № 53.

⁶ См.: Указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 1995 г. № 1203 «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4775; Распоряжение Президента Российской Федерации от 16 апреля 2005 г. № 151-рп «О перечне должностных лиц органов государственной власти и организаций, наделяемых полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне» (с посл. изм. и доп.) // СЗ РФ. 2005. № 17. Ст. 1547.

⁷ См.: Российский энциклопедический словарь: в 2 кн. / Гл. ред. А.М. Прохоров. М.: Большая Российская энциклопедия. 2001. Кн. 2. Н-Я. С. 1104.

⁸ См., например: Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. М., 1999. С. 265; Баглай

¹ См.: Керимов А.Д. Проблемы конституционной реформы и государственного строительства в России. М., 2000. С. 8-9; Розенфельд А.Г. Проблемы теории и практики прокурорского надзора в Российской Федерации. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1996. С. 6.

торов считают, что орган государства – это организованная часть государственного механизма, наделенная властными полномочиями, определенной компетенцией и необходимыми средствами для осуществления задач, стоящих перед государством на конкретном участке государственного руководства обществом. При этом органом государства может быть одно должностное лицо или организованная группа (коллектив) должностных лиц и служащих⁹. Близко к такому определению понятие органа государства как составного и в то же время относительно обособленного подразделения государственного аппарата, которое участвует в осуществлении задач и функций государства и действует от его имени и по его поручению, имеет соответствующую компетенцию и структуру, наделено установленным законодательством объемом властных полномочий, применяет присущие ему формы и методы деятельности¹⁰.

Таким образом, государственный орган в административном праве характеризуется следующими основными признаками: учреждается государством; является автономной, обособленной частью аппарата государства; осуществляет государственные функции и реализует публичный интерес для достижения социально-значимых целей; действует от имени государства и в то же время от своего имени; обладает собственной компетенцией; несет ответственность перед государством за свою деятельность; подчинен вышестоящим государственным органам; его формирование (преобразование, ликвидация), положение, структура и деятельность регламентированы правом¹¹. В любом случае не оспаривается тот факт, что государственные органы являются существенным элементом механизма государства, в организации и деятельности которых отражается его структурное и функциональное разнообразие. Орган государства – это, прежде всего, определенная государственная институция (установление). Государственные органы образуют государственный аппарат, то есть единое организационное целое, объединенное общностью целей, задач, процессов их деятельности по осуществлению государственных функций¹².

Важно отметить, дискуссия относительно соотношения понятий «орган государственной власти» и «государственный орган» уже давно вышла за пределы только теоретических измышлений и перешла в прак-

тическую плоскость в рамках состоявшегося Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 29 мая 1997 г. № 55-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 г. № 1412 "Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации"»¹³ который, к сожалению, так и не смог поставить точку в этом вопросе и разрешить проблему по существу в связи с внесенными главой государства изменениями в рассматриваемый нормативный правовой акт, отзывом заинтересованной стороной соответствующего запроса и отсутствием оснований его допустимости. Тем не менее, заслуживает внимания то обстоятельство, что применительно к Администрации Президента России Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации как заявитель, по сути, отождествила государственный орган и орган государственной власти. При этом высший орган конституционной юстиции России подчеркнул, положение о том, что Администрация Президента Российской Федерации является государственным органом, носит общий характер, его реальный смысл и значение определяются полномочиями, которыми наделена администрация.

Таким образом, в целом, следует признать, что четко разграничить понятия «орган государственной власти» и «государственный орган» весьма проблематично. На практике и в нормативных правовых актах данные понятия зачастую используются как синонимы. Действительно, любой государственный орган, так или иначе, имеет властные полномочия. Иное дело, какой смысл вкладывать в это и что подразумевать под обладанием властью. В целях унификации нормативных правовых актов логично было бы рекомендовать законодателю использовать указанные термины избирательно. Что касается органов, существование которых предусмотрено Основным Законом страны, то речь можно вести об употреблении термина не государственный, а конституционный орган.

М.Б., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. М., 1996. С. 301; Бахрах Д.Н. Исполнительный орган государственной власти (понятие, правовой статус) // История становления и современное состояние исполнительной власти в России / Отв. ред.: Хаманева Н.Ю. - М.: Новая правовая культура, 2003. С. 66; Габричидзе Б.Н. Конституционный статус органов Советского государства. М., 1982. С. 30; Органы Советского международного государства / Б.Н. Топорнин, Б.М. Лазарев, М.А. Шафир. М., 1982. С. 39; Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 1997. С. 291.

⁹ См.: Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М., 1999 – VI. С. 454; Кешикова Н.В. Порядок формирования государственных органов: к теории вопроса // История государства и права. 2008. № 11. С. 4; Челунов О.И. Способы формирования государственных органов // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2008. № 3. С. 50-52.

¹⁰ См.: Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Административное право России. Учебник. 2-е издание, переработанное и дополненное. М., 2006. С. 98.

¹¹ См.: Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. Часть Общая. М., 1993. С. 75-76; Оболонский А.В. Человек и государственное управление. М., 1987. С. 131-132.

¹² См.: Осавелюк А.М. Вспомогательный аппарат высших органов государственной власти в механизме государства. Автореф. дис. ...докт. юрид. наук. М., 2007. С. 25.

¹³ СЗ РФ. 1997. № 22. Ст. 2664.