УДК 342.5

DOI: 10.18384/2310-6794-2017-3-43-51

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЁ СУБЪЕКТОВ

Фомиченко М.П.

*Всероссийский государственный университет юстиции
(Российская правовая академия Министерства юстиции России)
117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, кор. 1, Российская Федерация*

Аннотация. В статье автором рассматриваются главные составляющие понятий «государственные органы» и «органы государственной власти», даётся их определение и поясняется соотношение. При этом предложены пути укрепления единства указанных дефиниций. Вместе с тем автор приходит к выводу, что в нормах права, исходящих от органов государства, могут проследиваться политические тезисы, которые сопровождаются изложением элементов правовой политики. Автором сделан вывод о том, что правомерно говорить о подобных нормативных актах как о документах не политического, но политико-правового характера. В статье представлены примеры юридической практики, подтверждающие авторские тезисы.

Ключевые слова: Государственные органы, органы государственной власти, основы организации, основы деятельности.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASES OF ORGANIZATION AND ACTIVITY OF THE STATE BODIES OF THE RUSSIAN FEDERATION AND ITS SUBJECTS

M. Fomichenko

*The Russian Law Academy
2/1, Azovskaya ul., Moscow, 117638, Russian Federation*

Abstract. In the article the author considers the main components of the concepts “state bodies”, “public authorities”, their definitions are given and the correlation is explained. At the same time, ways of strengthening the unity of the specified definitions are proposed. The author argues that in the norms of law emanating from the state bodies one can trace political theses which are supported by elements of legal policy. Hence it is legitimate to treat such normative acts as not purely political, but political and legal documents. The author’s theses are confirmed by the examples from legal practice.

Key words: state bodies, public authorities, the basics of organization, the basics of activities.

Сущность государства наиболее концентрированно выражена в статусе его органов и структурное и функциональное своеобразие его (государства) без них (органов) не может существовать как единый организованный союз [1, с. 245].

Отечественная юридическая литература и законодательство, начиная с советских времён, употребляют понятия “государственный орган” и “орган государственной власти”. Однако до настоящего времени отсутствует их легальное или единое доктринальное толкование.

Ответ на вопросы об основах организации и основах деятельности государственных органов Российской Федерации и её субъектов лежит в плоскости устранения разночтений в толковании ключевых понятий.

При рассмотрении первого вопроса – об основах организации государственных органов – прежде всего, отметим:

Конституция Российской Федерации как акт высшей юридической силы использует то термин “органы государственной власти” (ст. 11, 77), то термин “государственные органы” (ст. 33, 120) [4].

Неудивительно, что такая же неопределённость имеется в других российских нормативных правовых актах. К примеру, в федеральном законе от 1 июля 2011 г. № 169-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который в одном абзаце (п. 6 ст. 74), состоящем из одного предложения, употребляет понятие “органы государственной власти” и понятие “государственные органы”, вкладывая в них, очевидно, *различный смысл*; а также в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации, в котором ст. 46 предусматривает право обращения в суд органов государственной власти, а ст. 47 – право участия в деле для дачи заключения государственных органов.

Но системное толкование глав 4–7 Основного Закона страны позволяет установить механизм государственной власти: систему органов федеральной государственной власти в лице Президента России, Федерального Собрания, Правительства России, судов РФ и самостоятельную систему органов государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом в ст. 10 Конституции провозглашено, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется «на основе её разделения на законодательную, исполнительную и судебную» [4].

Определение понятия “государственные органы” содержится в федеральном законе от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», по которому **государственные органы – это органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и иные государственные органы, образуемые в соответствии с законодательством Российской Федерации и её субъектов** [9].

Отсюда следует, что:

1. К государственным органам относятся органы государственной власти, т. е. органы трёх ветвей власти, а также – в нарушение принципа разделения властей – иные государственные органы, не входящие в указанную триаду в России [8, с. 21].

2. Понятие “государственный орган” шире, чем понятие “орган государственной власти”. Данное понимание также подтверждает позиция Верховного Суда РФ, изложенная в Постановлении Пленума от 10 февра-

ля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» [7], в котором указывается на возможность оспаривания по правилам гл. 25 ГПК РФ решений, действий (бездействия) лиц, выступающих от имени федеральных органов государственной власти, а также иных федеральных государственных органов.

3. Понятие государственного органа является родовым по отношению к понятию органа государственной власти [5, с. 13].

4. Принципиальных различий в определении понятий “орган государственной власти” и “государственный орган” не находится [2, с. 58–60; 10, с. 71], ведь государство – это особая организация политической власти общества, оно занимает определенную территорию, имеет собственную систему управления и обладает внутренним и внешним суверенитетом.

Таким образом, государственный орган – это часть государственного аппарата, наделённая государственно-властными полномочиями и осуществляющая свою компетенцию по полномочию государства в установленном им порядке.

Для органа российского государства характерны особые черты, закрепленные Конституцией России. В Российской Федерации порядок образования и формирования государственных органов устанавливается нормативными правовыми актами. Этот признак органов государственной власти предназначен для предот-

вращения их произвольного нагромождения. Органы государственной власти не могут быть ликвидированы или преобразованы без изменения самой Конституции РФ, которая предусматривает, что порядок образования органов должен быть определён федеральным законом. Только федеральным конституционным законом или федеральным законом учреждаются органы судебной власти. Органы исполнительной власти могут создаваться, преобразовываться и ликвидироваться указами Президента РФ. Конституциями и уставами субъектов Российской Федерации устанавливаются системы их органов власти.

Системно на основе Конституции Российской Федерации это можно представить в виде следующей схемы (рис. 1).

1. Органы государственной власти РФ, поименованные в п. 1 ст. 11 Конституции РФ

«1. Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации» [4].

2. Органы государственной власти субъектов РФ (п. 2 ст. 11 Конституции РФ)

Таковыми являются определённые федеральным законом от 06.10.1999 №184-ФЗ (ред. от 29.07.2017) и упомянутые в Основном Законе субъекта РФ:

- законодательный (представительный) орган;
- высший исполнительный орган;
- судебные органы (Конституционные (уставные) суды, мировые суды);

Рис. 1. Органы государственной власти РФ

Может быть установлена должность высшего должностного лица (Руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) [4].

3. Иные государственные органы (органы, не поименованные в ст. 10 и 11 Конституции РФ).

По вертикали они также делятся на органы федерального уровня и органы уровня субъектов Российской Федерации.

Иные государственные органы федерального уровня делятся на две группы:

а) Органы, не поименованные в ст. 10 и 11 Конституции РФ, но поименованные в других статьях Конституции РФ.

К этой группе относятся:

Центральный банк Российской Федерации (Банк России). В Конституции Российской Федерации Центральный банк упоминается пять раз: 1) ч. 1 ст. 75; 2) ч. 2 ст. 75; 3) абзац 1 п. «Г» ст. 83; 4) абзац 2 п. «Г» ст. 83; 5) п. «Г» ч. 1 ст. 103 [4].

Прокуратура Российской Федерации (глава 7 Конституции РФ «Судеб-

ная власть и прокуратура» и персонально ст. 129 Конституции РФ) [4].

Конституционное собрание Российской Федерации. Компетенция Конституционного Собрания закреплена в Конституции РФ (ст. 135) [4].

Счётная палата Российской Федерации (ст. 101 п. 5, ст. 102 ч. 1 п. «и», ст. 103, ч. 1 п. «д») [4].

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (п. «е» ч. 1 ст. 103) [7].

Администрация Президента Российской Федерации (п. «и» ст. 83) [4].

Совет безопасности Российской Федерации (п. «ж» ст. 83) [4].

Другие органы государственной власти.

б) Органы государственной власти, не поименованные в ч. 1 ст. 11 Конституции Российской Федерации, но поименованные в федеральных законах.

К этой группе относятся:

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (федеральный закон от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», конкретно п. 9 ст. 21).

Следственный комитет Российской Федерации (федеральный закон от 28 декабря 2010 г. №403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»).

Аппарат Правительства Российской Федерации (федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации») и другие органы государственной власти.

Иные государственные органы уровня субъектов Российской Федерации также делятся на две группы:

а) Органы государственной власти, рекомендованные федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 29.07.2017) и упомянутые в Основном Законе субъекта РФ.

Таковыми, как показала практика, являются:

- контрольно-счётный орган;
- уполномоченный по правам человека.

б) Органы государственной власти, рекомендованные федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 29.07.2017), другими федеральными законами и поименованные либо в Основном Законе субъекта РФ, либо в законах субъекта РФ.

Обычно это:

- избирательная комиссия;
- аппараты тех или иных органов.

При рассмотрении второго вопроса – об основах организации деятельности государственных органов – акцентируем внимание на следующих положениях:

1) Важнейшим конституционным признаком органа государственной власти является его **компетенция, которая выступает юридическим выражением его функций**. Орган всегда учреждается для осуществления определённых задач, выполнения функций государственной власти, реализации видов (форм) деятельности государства.

2) Компетенцию органа государственной власти образуют (рис. 2): а) круг предметов ведения (определённые сферы общественной жизни), границы которого очерчиваются предельно чётко для того, чтобы орган государственной власти не превышал своей власти и не вторгался в сферы других органов государственной власти; б) полномочия, т. е. совокупность его прав и обязанностей.

Рис. 2. Компетенция органа государственной власти

3) Компетенция обычно устанавливается при создании органа, хотя впоследствии может и меняться.

4) Компетенция свойственна органу государственной власти как самостоятельному звену государства. Например: гл. 4. Президент Российской Федерации; гл. 5. Федеральное Собрание; гл. 6. Правительство Российской Федерации; гл. 7. Судебная власть и прокуратура Конституции Российской Федерации [4].

Для государственных органов устанавливается строгий порядок деятельности. Составной частью этого порядка являются и принимаемые органом правовые акты, имеющие юридическую силу и функциональное назначение. Только государственные органы имеют правомочие на правоприменительную деятельность.

И всё-таки остаются вопросы, касающиеся **эффективности деятельности государственных органов**. Что может консолидировать всю их систему в этом плане? Что может способствовать повышению их рейтинга в глазах многонационального народа Российской Федерации (российской нации)? Ответ очевиден – **совершенствование механизмов правоприменительной деятельности**. И главными звеньями в этой цепи, взявшись за которые, можно вытянуть всю цепь, выделим “Закон о законах” и “политико-правовые документы” (доктрину,

концепцию, стратегию), излагающие политические аспекты в юридическом преломлении.

Зачем нужен «закон о законах»? В России действуют тысячи федеральных законов. Только в 2016 г. было принято более полутысячи законов. Ещё больше законов принимается субъектами Российской Федерации.

Но понятие «нормативный правовой акт» включает в себя не только законы, но и содержащие нормы права постановления правительств страны и её субъектов, других органов исполнительной власти, органов местного самоуправления. Сколько таких нормативных актов – точно посчитать невозможно. Но важны прежде всего их содержание, качество актов и соотношение друг с другом. По каким правилам должны разрабатываться правовые акты, как приниматься и как применяться? Как сделать их лучше? На эти вопросы должен бы ответить «закон о законах». Но процесс его “рождения” затянулся более чем на 20 лет.

Зачем нужны «политико-правовые документы» (доктрина, концепция, стратегия)? Сегодня приняты и действуют сотни документов этого ряда. А что на выходе?

В этих документах «чисто» политические тезисы сопровождаются изложением элементов правовой политики.

Будучи включёнными в правовую систему в качестве *источников права политико-идеологического характера*, они самым существенным образом влияют на формирование практически всех остальных элементов правовой системы России. В частности, во исполнение и в соответствии с ними разрабатываются и принимаются *федеральные и региональные законы, подзаконные правовые акты и целевые программы*. Вряд ли какой-то из таких документов можно рассматривать в «чисто» политическом аспекте, отдельно от юридической составляющей, хотя по большому счёту они используются для выражения общей политики государства в той или иной области общественных отношений и (или) государственного управления.

Значит, вполне правомерно говорить о них как о документах не политического, но политико-правового характера. Тем более что в большинстве случаев юридическая форма им придаётся посредством введения в действие (утверждения) правовым актом органа государственной власти (например,

указом Президента РФ, распоряжением Правительства РФ и т. п.) [3].

К сожалению, в рассматриваемой категории документов с очевидностью не хватает единообразия в практике их создания и использования, а также должного уровня определённости в соотношении формы и содержания. Нередко это в полной мере относится даже к документам, изданным одним и тем же субъектом, например Президентом РФ.

Представляется логически оправданной предлагаемый рядом исследователей порядок: доктрина – концепция – стратегия [2]. Т. е. на основании доктрины может быть выработана концепция, которая, в свою очередь, должна быть реализована в стратегии. При этом в той же последовательности уменьшается уровень абстрактности и возрастает степень нормативности документов. Полагаем, что эти характеристики вполне могут быть использованы при последующем законодательном закреплении юридического статуса данных групп документов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Еллинек Г. Право современного государства. Общее учение о государстве // Конституционное право: учеб. пособие: в 2 ч. Ч. 2. Хрестоматия. Конституционно-правовая мысль XIX – начала XX века / сост. Н.А. Богданова. М.: Юридический колледж МГУ, 1996. С. 245.
2. Голубцов В.Г. Гражданско-правовой статус государственных и муниципальных органов // Журнал российского права. 2013. № 6 (114). С. 58–68.
3. Ирошников Д.В., Нестеров С.В. Понятие и классификация концептуальных и доктринальных документов Российской Федерации [Электронный ресурс] // Правовая инициатива. 2013. № 7. URL: <http://49e.ru/ru/2013/7/7> (дата обращения: 27.09.2017).
4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система: [сайт]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399 (дата обращения: 27.09.2017).

5. Маньковский И.Ю. Территориальные органы федеральной исполнительной власти Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. 23 с.
6. Мушинский М.А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 488–499.
7. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 4.
8. Романовская О.В. Понятие исполнительной власти // Новая правовая мысль. 2012. № 3 (52). С. 16–23.
9. Федеральный закон от 9.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 7. Ст. 776.
10. Черкасов К.В. «Государственный орган»: некоторые проблемы правовой неопределенности категории // Российская юстиция. 2009. № 12. С. 68–72.

REFERENCES

1. Ellinek G. [The Right of the Modern State. General Theory of State]. In: *Konstitutsionnoe pravo. Ch. 2. Khrestomatiia. Konstitutsionno-pravovaya mysl' XIX nachala XX veka* [Constitutional Law. P. 2. The Constitutional-Legal Thought of the 19th – early 20th Centuries]. Moscow, Law College of MSU Publ., 1996, pp. 245.
2. Golubtsov V.G. [Civil-Law Status of State and Municipal Authorities]. In: *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2013, no. 6 (114), pp. 58–68.
3. Iroshnikov D.V., Nesterov S.V. [The Concept and Classification of Conceptual and Doctrinal Documents of the Russian Federation]. In: *Pravovaya initsiativa* [Legal Initiative], 2013, no. 7. Available at: <http://49e.ru/ru/2013/7/7> (accessed: 27.09.2017).
4. [The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993) (as amended, Amended Laws of the Russian Federation on Amendments to the Constitution of the Russian Federation dated 30.12.2008 no. 6-FKZ, dated 30.12.2008 №7-FKZ, from 05.02.2014 no. 2-FKZ, dated 21.07.2014 no. 11-FCL)]. In: *Konsul'tantPlyus: Spravochnaya pravovaya sistema* [ConsultantPlus: Reference Legal System]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399 (accessed: 27.09.2017).
5. Man'kovskii I.Yu. *Territorial'nyye organy federal'noy ispolnitel'noy vlasti Rossiyskoy Federatsii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Federal Territorial Executive Bodies of the Russian Federation: Abstract of PhD Thesis in Law]. Tyumen, 2005. 23 p.
6. Mushinskii M.A. [Strategies, Concepts, and Doctrines in the Legal System of the Russian Federation: Problems of Status, Legal Technology and Their Interrelations]. In: *Yuridicheskaya tekhnika* [Juridical Techniques], 2015, no. 9, pp. 488–499.
7. [The Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation dated 10.02.2009 no. 2 “On Practice of Consideration by Courts of Affairs the Contest of Decisions, Actions (Inaction) of State Bodies, Bodies of Local Self-Government, Officials, State and Municipal Employees”]. In: *Byulleten' Verkhovnogo Suda RF* [Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation], 2009, no. 4.
8. Romanovskaya O.V. [The Concept of Executive Power]. In: *Novaya pravovaya mysl'* [A New Legal Thought], 2012, no. 3 (52), pp. 16–23.
9. [Federal Law dated 9.02.2009 no. 8-FZ “On Providing Access to Information on Activities of the State Bodies and the Bodies of Local Self-Government”]. In: *Sobraniye zakonodatel'stva*

Rossiyskoy Federatsii [Collection of Legislation of the Russian Federation], 2009, no. 7, art. 776.

10. Cherkasov K.V. ["Public Authority": Some Problems of the Legal Uncertainty of the Category]. In: *Rossiiskaya yustitsiya* [Russian Justice], 2009, no. 12, pp. 68–72.
-

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Фомиченко Михаил Петрович – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и международного права Всероссийского государственного университета юстиции (Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации);

e-mail: fomichenkom.p@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Mikhail P. Fomichenko – Doctor of Law, professor at the Department of Constitutional and Municipal Law at the Russian Law Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation;

e-mail: fomichenkom.p@mail.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Фомиченко М.П. Конституционно-правовые основы организации и деятельности государственных органов Российской Федерации и её субъектов // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2017. № 3. С. 43–51

DOI: 10.18384/2310-6794-2017-3-43-51

FOR CITATION

Fomichenko M.P. Constitutional and Legal Bases of Organization and Activity of the State Bodies of the Russian Federation and Its Subjects. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2017, no. 3, pp. 43–51

DOI: 10.18384/2310-6794-2017-3-43-51