

СИСТЕМА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В РОССИИ

Аннотация. В Российской Федерации существует целая система государственных органов. Некоторые из них названы Конституцией РФ в качестве органов государственной власти, статус же других закреплен преимущественно в законах, однако без четкого определения места в иерархии государственных органов. Вместе с тем необходима конкретная взаимосвязь порядка формирования государственного органа, его функционального предназначения, объема предоставленных полномочий и ответственности за их неисполнение. Должна существовать и определенная система построения и взаимодействия органов, составляющих основу государственной структуры, и органов, призванных обеспечивать их работу; органов, дополняющих осуществление властных полномочий. В связи с чем является необходимым создание логически выверенной конструкции системы органов государства. Для проведения исследования были выбраны такие общенаучные и частноправовые методы познания, как логический, формально-юридический, сравнительный, системный. В результате были составлены следующие системы построения федеральных государственных органов: система органов государственной власти, система контролирующих государственных органов, система вспомогательных государственных органов, система государственных органов, не обладающих самостоятельными полномочиями; система органов представительства, система курируемых (то есть формируемых и, как правило, контролируемых) определенной ветвью власти органов. В том числе указаны некоторые недостатки ныне существующего порядка взаимосвязи федеральных государственных органов.

Ключевые слова: принцип разделения властей, контролирующие органы, Уполномоченный в РФ, Прокуратура РФ, Следственный комитет РФ, Счетная палата РФ, администрация Президента РФ, избирательные комиссии, система государственных органов, система органов власти.

Abstract. There is a system of federal state agencies in the Russian Federation. According to the Constitution, some of them are formalized as the agencies of state power; the status of others is described mainly in laws without a clear position within the state agencies hierarchy. At the same time, it is necessary to clarify the correlation of the order of formation of a state agency, its function, authorities and responsibility for non-fulfillment. There should exist a particular system of formation and interaction of the agencies which are the basis of the state structure, the agencies which are responsible for maintaining their work, and the agencies complementing the execution of authoritative powers. Therefore it is necessary to create a logically structured system of state agencies. The author of the study applies general scientific and specific research methods including logical, technical, comparative, and system. The author outlines the following systems of federal state agencies formation: the system of agencies of state power, the system of supervisory state agencies, the system of auxiliary state agencies, the system of state agencies without autonomous authorities, the system of representative agencies, the system of bodies controlled by a definite branch of authority. The author outlines some drawbacks of the existing order of interaction between federal state agencies.

Key words: system of authorities, state agencies system, election commission, Russian Presidential Executive Office, Audit Chamber of the Russian Federation, Investigative Committee of the Russian Federation, Public Prosecution Office of the Russian Federatio, Commissioner, supervisory agencies, principle of separation of powers.

Классическая формула разделения властей определяет всем известную триаду – существование законодательной, исполнительной и судебной власти. Однако наряду с органами, представляющими соответствующие ветви власти, действуют и иные государственные органы, правовой статус которых, место в системе разделе-

ния властей является предметом продолжительной дискуссии.

До сих пор нет однозначной позиции в отношении, в частности, правового положения таких органов государства как Президент РФ, Прокуратура РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ, Уполномоченный при Президенте РФ по правам

ребенка, Центральный Банк РФ, избирательные комиссии и комиссии по проведению референдума, Счетная палата РФ, Следственный комитет РФ, Администрация Президента РФ, полномочные представители Президента РФ.

На практике такая неопределенность порождает множество коллизий и вынесение судебных решений в отношении одних и тех же органов с применением к ним различного подхода в определении их статуса (круга полномочий и объема ответственности) [1, с. 31-36]. В связи с чем представляется весьма актуальным решить, какую роль выполняет каждый из имеющихся федеральных органов в государстве, и какое ему место отведено в системе управления.

На основе анализа полномочий, порядка формирования и деятельности государственных органов различного типа можно заметить, что система государственных органов (органов государства) складывается из следующих элементов:

- 1) характера имеющихся у государственного органа полномочий;
- 2) степени необходимости в осуществлении деятельности государства;
- 3) функциональном предназначении;
- 4) целевой направленности деятельности;
- 5) формы (степени) представительства интересов населения;
- 6) кураторства – то есть определенной зависимости (в силу порядка формирования, подконтрольности, а, порою, и ответственности) от того или иного органа власти;
- 7) степени самостоятельности.

Власть как квалифицирующий признак. На основе характера имеющихся у государственного органа полномочий можно выделить властные органы власти и органы государства, не обладающие самостоятельными властными полномочиями.

Система органов власти в ныне действующем законодательстве определена не четко. Так, в самой Конституции РФ допущено противоречие, в ст. 10 следует указание на то, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, а в ч. 1 ст. 11 в числе органов государственной власти названы: Президент РФ, Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, федеральные суды. И так как глава государства не отнесен ни к исполнительной ветви власти, ни к законодательной, ни к судебной, то можно предположить, что конституционно признанными на сегодняшний день являются 4 ветви власти: законодательная (представительная), исполнительная, судебная и президентская. Однако в научной литературе правовой статус последней не имеет

однозначных оценок, и многие исследователи признают за высшим должностным лицом государства осуществление исполнительных полномочий, а потому называют его еще главой исполнительной ветви власти [2, с. 448; 3, с. 7; 4, с. 395].

При определении правового статуса Прокуратуры РФ и других государственных органов, не являющихся по Конституции РФ органами государственной власти, большинство исследователей пытаются либо причислить эти органы к какой-либо из ветвей власти, исходя из классической системы разделения властей [5, с. 128; 6, с. 16; 7, с. 210], либо признать за тем или иным из этих органов право на собственную власть [8, с. 44; 9, с. 135; 10, с. 151; 11, с. 51; 12, с. 64].

Многими учеными обосновывается самостоятельность того или иного государственного органа, отсутствие его принадлежности к какой-либо ветви власти [13, с. 77; 14, с. 268; 15, с. 9-10; 16, с. 41; 17, с. 94; 18, с. 134; 19, с. 34-35; 20, с. 127] либо же, наоборот, отмечается, что соответствующий орган является частью всех четырех ветвей власти [21, с. 30-32]. Или же принадлежит к особому рода ветви власти – контролирующей [22, с. 165].

Имеются и попытки представить систему различного типа органов власти. Так, по мнению И. П. Окулич, недостаточно обосновано выделение наряду с законодательной, исполнительной, судебной каких-либо иных ветвей власти; следует вести речь об обособлении таких государственных органов, которые либо выполняют значимые функции государства и создаются одной из ветвей власти при дальнейшей их организационной независимости (как, например, Счетная палата РФ); либо участвуют в процессе формирования (путем выборов) высших органов государственной власти (избирательные комиссии); либо являются вспомогательными органами (например Администрация Президента РФ) [23, с. 81].

Однако что собой представляют органы государственной власти? И чем от них отличаются иные государственные органы? Назначение органов государственной власти – осуществлять обязательные для исполнения постановляющие решения, то есть влекущие для других органов или лиц определенные правовые последствия. Любой акт органа власти требует обязательного подчинения, обеспечивается принудительной силой государства, имеет правоустанавливающее (например в случае принятия закона), правоизменяющее (в частности при установлении Конституционным Судом РФ порядка применения того или иного положения федерального закона) или правопрекращающее (например в случае принятия Президентом РФ решения об отставке Правительства РФ) значение.

Между тем протестные действия прокурора и право Уполномоченного по правам человека в РФ по обращению в суд или другие органы с защитой интересов граждан не имеют соответствующего правообразующего, правоизменяющего или правопрекращающего значения по отношению к другим субъектам, так как эти органы государства, по сути, лишены властных полномочий (если исходить из основной функции органов прокуратуры – контроля и надзора за деятельностью государственных органов и иных субъектов, в отношении которых определено право применять соответствующие полномочия). Их обязанность – помогать защищать права, указывать на имеющиеся недостатки в действующих законах, предупреждать о недопустимости тех или иных, носящих незаконный характер, действий.

В связи с чем некоторые ученые весьма справедливо отмечают тот факт, что, как Прокуратура РФ, так и Уполномоченный по правам человека в РФ, не имеют властных полномочий, а выступают элементом механизма контроля за деятельностью органов власти, их должностных лиц. Например, весьма четкое различие контролирующих полномочий прокуратуры и правоустанавливающих полномочий суда в свое время провел Г. А. Мурашин, указав на то существенное обстоятельство, что законность обеспечивается, во-первых, надзором за исполнением законов, а во-вторых, наказанием за неисполнение законов; из этих задач прокуратуре отведено лишь осуществление надзора, в то время как суд, обеспечивая законность путем рассмотрения уголовных и гражданских дел, призван решать и вторую задачу [24, с. 74].

Н. Ф. Лукашова отмечает, что Уполномоченный по правам человека в РФ, «не имея властных полномочий, способствует защите нарушенных прав граждан и их восстановлению посредством убеждения, побуждения соответствующих государственных органов и должностных лиц к соблюдению прав человека» [18, с. 135].

А. В. Скоков, характеризуя полномочия Счетной палаты РФ, указывает на то, что все «виды деятельности, осуществляемые Счетной палатой, тесно связаны между собой и являются по своей сути контрольными, так как направлены на решение и достижение задач и целей финансового контроля, поставленных перед Счетной палатой как специализированным государственным органом парламентского контроля» [25, с. 45]. Однако в то же время закон (имеется в виду Федеральный закон о Счетной палате РФ) не закрепляет за Счетной палатой каких-либо полномочий самостоятельно применять юрисдикционные санкции в отношении проверяемых предприятий и должностных лиц [25, с. 46]. Но в случаях неоднократного неисполне-

ния или ненадлежащего исполнения предписаний Коллегия Счетной палаты может принять решение о приостановлении всех видов финансовых платежей и расчетных операций по счетам проверяемых предприятий, учреждений и организаций, предварительно получив согласие Государственной Думы (ст. 24 Федерального закона о Счетной палате РФ) [25, с. 46]. То есть власть Счетная палата РФ может применять с санкции нижней палаты парламента, а, следовательно, на основе волеизъявления органа законодательной (представительной) власти.

На наш взгляд, органы, чье право на применение власти (принятие правоустанавливающих, правоизменяющих и правопрекращающих решений) обусловлено санкционированием какого-либо конкретного органа власти (например Президента РФ в отношении его представителей [26, с. 7-8]) либо отсутствует или носит предварительный временный характер, следует считать не имеющими самостоятельных властных полномочий, а потому и не относить к числу органов, обладающих властными полномочиями.

Следственный комитет РФ по направлению своей деятельности – раскрытие и расследование преступлений, защита прав граждан от посягательств на их жизнь, здоровье, общественную безопасность и т. д. ничем не отличается от следственных органов других государственных структур, в частности ФСБ, полиции [6, с. 16]. То есть Следственный комитет РФ со всей своей системой органов действует в целях исполнения принятых законов.

Избирательные комиссии и комиссии по проведению референдума также предназначены, по сути, для исполнения законов о выборах и референдумах, их обязанность основана на обеспечении проведения выборов и референдума.

Защита и обеспечение устойчивости рубля – основная функция Центрального банка РФ, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти (то есть в ч. 2 ст. 75 Конституции РФ дается косвенное указание на то, что Центральный банк РФ также является органом государственной власти).

Решения перечисленных органов влекут правообразующие, правоизменяющие и правопрекращающие последствия, а, значит, это органы власти.

Необходимость как квалифицирующий признак. И Следственный комитет РФ, и избирательные комиссии, комиссии по проведению референдума, и Центральный банк РФ можно отнести к органам исполнительной власти с тем лишь отличием, что они структурно не входят в число органов исполнительной власти, подчиненных Правительству РФ. Их независимость от иных органов исполнительной власти, прежде всего от Прави-

тельства РФ, вызвана требованием объективности принятия решений.

Однако такое положение не согласуется с конституционной формулой (ч. 1 ст. 110 Конституции РФ) о том, что исполнительную власть в РФ осуществляет Правительство РФ, а не еще какие-либо наряду с ним органы. Поэтому с точки зрения соответствия Конституции РФ данные органы не являются органами исполнительной власти, что, разумеется, противоречит их правовой природе. По всей видимости, когда разрабатывалась ст. 11 Конституции РФ, то в ней было пропущено указание на существование и других наряду с Правительством РФ органов исполнительной власти. То есть в ст. 11 Конституции РФ названы на сегодняшний день только ведущие органы государственной власти, но не все.

М. М. Лукин предлагает считать органы государственной власти, не поименованные в ч. 1 ст. 11 Конституции РФ, органами с делегированными полномочиями [1, с. 32].

По нашему мнению, ч. 1 ст. 11 Конституции РФ разделяет государственные органы с точки зрения степени необходимости для осуществления деятельности государства, называя главные (ведущие) и не обозначая не являющиеся главными (то есть вспомогательные) органы страны.

Ведущие органы государства обладают властными полномочиями и входят в число органов, представляющих основные направления государственной деятельности – законотворчество, исполнение законов и разрешение правовых споров, учреждая систему государства.

К числу вспомогательных государственных органов относятся те, которым отведено осуществление функций второго плана, роль в реализации как, возможно, властных (например, избирательные комиссии), так и не властных (счетные палаты, аппарат Конституционного Суда РФ – в частности) полномочий.

Вспомогательные органы имеют второстепенный с точки зрения возможности функционирования государства характер, без них государство может существовать, однако будет менее надежным субъектом в части защиты прав и свобод человека и гражданина, демократического устройства. Хотя наличие тех или иных органов не всегда выступает гарантом, если их функции сведены к нулю. Все зависит от общей политики государства.

Например, характеризуя такие органы государства, как избирательные комиссии и комиссии по проведению референдума, Следственный комитет РФ, Центральный банк РФ, можно отметить следующее:

1) они являются органами государства;

- 2) они не входят в структуру исполнительных органов государственной власти, возглавляемую Правительством РФ;
- 3) их деятельность направлена на осуществление какой-то определенной государственной функции (например, избирательные комиссии предназначены для организации и проведения выборов);
- 4) они имеют собственные исполнительно-распорядительные полномочия;
- 5) они могут состоять из единственного органа или представлять собой самостоятельную систему органов с внутренней иерархией и подчинением;
- 6) их деятельность подконтрольна представительному органу государства (в частности, Центральный Банк РФ каждый год дает Государственной Думе отчет о своей деятельности);
- 7) их решения в случае противоречия Конституции РФ или законодательству подлежат отмене (в частности – в отношении избирательных комиссий), признанию недействующими (в частности – в отношении Центрального Банка РФ).

Таким образом, это органы с присущими им самостоятельными властными полномочиями исполнительно-распорядительного характера, не входящие в структуру органов исполнительной власти, возглавляемую Правительством РФ, а, следовательно, их можно назвать вспомогательными органами, цель создания которых – осуществление определенной (как правило, узкой) исполнительной функции в государстве.

Функциональное предназначение как квалифицирующий признак. В зависимости от функционального предназначения органы государства могут делиться на законодательные, исполнительные, судебные, контролирующие и обеспечивающие деятельность или обеспечивательные.

Суть деятельности законодательных, исполнительных и судебных органов понятна и не вызывает споров, что, однако, нельзя сказать в отношении органов государства с иными полномочиями.

Если обратиться к функциональному предназначению таких органов государства как Прокуратура РФ и Уполномоченный по правам человека в РФ, то основным направлением их деятельности является защита прав и свобод человека и гражданина, контроль за соблюдением законности в стране.

М. Н. Пригон, характеризуя функциональное предназначение Уполномоченного по правам человека в РФ, выделяет следующие группы полномочий: установление обстоятельств, связанных с конкретным нарушением прав и свобод; принятие процессуальных мер, направленных на устранение допущенных нарушений, в том числе обращение в суд и иные государственные органы, к

должностным лицам; инициирование изменений в законодательстве, как РФ, так и субъектов РФ; информирование общественности о собственной деятельности и об отдельных вопросах соблюдения прав и свобод граждан [27, с. 30].

В этом перечне полномочия рекомендательного, системообобщающего, информационного и представительского в части обращения к органам и должностным лицам в защиту чужих интересов характера, что подтверждает наличие у Уполномоченного по правам человека в РФ статуса государственного органа с невластными, а вспомогательными, главным образом контролирующими полномочиями.

Характеризуя в целом контролирующие органы государства, можно отметить, что эти органы, как правило, лишены права на принятие решений исполнительно-распорядительного характера, действуют от имени создавшего их органа власти и перед ним же несут ответственность (например, Счетная палата РФ является парламентским контролирующим органом, Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка – президентским контролирующим органом, Прокуратура РФ – общегосударственным контролирующим органом), функциональная направленность их деятельности носит четко определенный и единый характер – проверка законности решений и действий органов и должностных лиц, организаций и граждан, в зависимости от предполагаемой цели, объема полномочий и объекта контроля.

Функциональное ограничение полномочий выражено в отсутствии возможности по принятию соответствующим органом решения, направленного на прекращение или ограничение статуса субъекта-правонарушителя. В частности, Президент РФ как гарант Конституции РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ). Но признать эти акты недействующими, таким образом, ограничив право органа власти по принятию соответствующего акта, может только суд, как орган, обладающий властно-распорядительными полномочиями по данному вопросу, и как орган, решения которого имеют правоустанавливающие, правопрекращающие и правоизменяющие юридические последствия.

В зависимости от того, является ли функция контроля основной или дополнительной частью полномочий соответствующего органа, можно выделить две группы контролирующих органов.

1. Органы государственной власти, обладающие контролирующими полномочиями, – Пре-

зидент РФ, выступающий как гарант Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ), и Государственная Дума, к полномочиям которой относится заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности (п. «в» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ), а также Совет Федерации – который осуществляет контроль через Счетную палату РФ (вместе с Государственной Думой РФ), а также в рамках создания специальных парламентских комиссий для проведения расследования [28].

Эти органы сочетают в себе функции как органа власти, обладающего правоустанавливающими, правоизменяющими и правопрекращающими полномочиями, так и контролирующего органа – в той части, в какой это предоставлено им Конституцией РФ и другими законами.

2. Контролирующие органы, целью создания которых и явилось осуществление полномочий, направленных на исследование вопроса о степени соблюдения теми или иными органами власти действующего законодательства, гарантированности прав и свобод человека и гражданина, обеспечение привлечения виновных лиц к ответственности путем информирования о совершенных правонарушениях судебных или иных органов, обладающих соответствующими властными полномочиями. К данным органам следует отнести Прокуратуру РФ, Уполномоченного по правам человека в РФ, Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, Счетную палату РФ.

Решения контролирующих органов государства и выступающих в роли контролирующего органа обладают следующими признаками:

- 1) имеют целью проверку того или иного объекта деятельности (например законность принятых нормативно-правовых актов);
- 2) направлены на указание имеющегося правонарушения (например акты прокурорского реагирования, указы Президента РФ о приостановлении незаконных или неконституционных актов, заключения Уполномоченного по правам человека в РФ, Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, представления и предписания Счетной палаты РФ);
- 3) возникают на основе проведенного соответствующим органом собственного исследования фактов, подлежащих проверке, и выносятся по итогам заключения (например при принятии решения Президентом РФ, прокурором, Счетной палатой РФ) либо расследования (например парламентской комиссией, сформированной Государственной Думой);
- 4) обеспечиваются санкциями предупредительного (например акты прокурорского реагиро-

вания), временно пресекающего (например Указы Президента РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ) или делегированного, то есть производимого с согласия какого-либо органа власти, характера (например акты Счетной палаты РФ);

- 5) как правило, означают обращение в те или иные органы власти с целью восстановления нарушенных прав и свобод граждан, обеспечения законности, применения мер ответственности (например обращение Уполномоченного по правам человека в РФ в суд, в Конституционный Суд РФ, в прокуратуру, иные уполномоченные органы либо в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию соответствующих фактов и обстоятельств).

В качестве обеспечительных органов, помогающих осуществлению деятельности того или иного органа государственной власти либо иного государственного органа можно рассматривать, в частности, администрацию Президента РФ и его полномочных представителей.

Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 25 марта 2004 года № 400 «Об Администрации Президента РФ» [29] установлено, что Администрация Президента РФ является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента РФ и осуществляющим контроль за исполнением решений Президента РФ (п. 1 Указа).

Смысл и предназначение администрации главы государства, как и других подобного рода образований (например аппарата Конституционного Суда РФ, аппарата Уполномоченного по правам человека в РФ) в обеспечении деятельности соответствующего государственного органа, создании материально-технических, организационных, информационных и других условий для осуществления им полномочий.

Акты должностных лиц президентской администрации не обладают императивным характером по отношению, как к органам государственной власти, так и к иным органам, организациям и гражданам. У Администрации Президента РФ нет права на принятие обязательных для кого-либо решений, отсутствуют полномочия законодательного или судебного характера, а исполнительно-распорядительные полномочия носят представительский характер. Иное положение бы вызвало недоумение, нарушив конструкцию обеспечительного органа, создало бы предпосылки для деятельности не обозначенного в четком правовом статусе органа власти.

Направленность деятельности как квалифицирующий признак. В зависимости от целевой

направленности деятельности можно выделить две группы органов: органы управления и органы контроля. Для органов управления характерно принятие решений, организующих функционирование государства (принятие законов, исполнение их и разрешение споров, связанных с принятием законов и их исполнением); для органов контроля – принятие решений, связанных с проверкой деятельности органов управления, отдельных его структур (то есть надзор и контроль за верностью и целесообразностью принятия и воплощения в жизнь законов, являющихся правовым фундаментом государства).

К числу органов контроля относятся те органы государства, для которых функция контроля является единственной или дополнительной составляющей их деятельности. А к числу органов управления – те, деятельность которых направлена на осуществление законодательных (представительных), исполнительных или судебных функций.

Представительство как квалифицирующий признак. В зависимости от формы (степени) представительства интересов населения государственные органы можно разделить на органы прямого, косвенного или систему образующего представительства.

Так как государство – это субъект-абстракция, состоящая из системы органов, выражающих волю населения или наиболее активной ее части, то, соответственно, все органы государства имеют в порядке его формирования определенную форму представительства.

В частности, непосредственно народом формируются такие государственные органы, как Государственная Дума, Президент РФ, в связи с принятием Федерального закона от 3 декабря 2012 года № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ» [30] относительно непосредственное формирование получил и Совет Федерации (из числа лиц, избранных населением).

Косвенное или опосредованное представительство имеет место в случае формирования органов государства теми органами (в том числе органами – должностными лицами), чей мандат получен от народа. Например, Генеральный прокурор РФ назначается на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ. Опосредованное представительство имеет Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Счетная палата РФ и ряд других органов.

Прямое и опосредованное представительство имеет цель обозначить интересы народа, прямое связано с приоритетом этой цели над профессионализмом представителей; при опосредованном представительстве большее значение приобретает профессионализм.

Однако в форме прямого и косвенного представительства не могут быть представлены органы, функциональное предназначение которых состоит в обеспечении деятельности того или иного государственного органа. Но без этих органов органы прямого и косвенного представительства не могли бы нормально работать, а потому представительство обеспечительных органов можно назвать функциональным или систему образующим. Вопрос о назначении и снятии лиц, входящих в состав такого органа решается тем органом (органом – должностным лицом), для обеспечения деятельности которого он создается.

Кураторство как квалифицирующий признак. Органы, сформированные определенным органом власти (органы опосредованного представительства), а также органы, обеспечивающие его деятельность и деятельность сформированных им органов (обеспечительные органы), нередко именуют органами соответствующей ветви власти, например органами законодательной ветви власти, органами президентской ветви власти. Их порядок формирования, порою и обозначения деятельности, а также ответственности (как в целом органа, так и входящих в его состав лиц) определяются органом, возглавляющим соответствующую ветвь власти.

В силу сложившегося на сегодняшний день положения присутствуют искаженные варианты кураторства. Например, глава государства, не относящийся формально к исполнительной ветви власти, курирует деятельность Следственного комитета РФ, который является исполнительным органом власти; глава государства также наряду с парламентом курирует Счетную палату РФ, несмотря на то, что этот орган является парламентским органом финансового контроля [31]; а также наряду с парламентом курирует орган конституционного контроля, хотя данный орган проверяет конституционность актов самого Президента РФ (ст. 128 и 125 Конституции РФ).

Самостоятельность как квалифицирующий признак. В зависимости от степени самостоятельности деятельности органы государства необходимо разделить на несколько типов: самостоятельные, относительно самостоятельные и зависимые.

Степень самостоятельности можно определить на основе следующих критериев:

- 1) наличие определенной, только законом установленной, компетенции;
- 2) независимый (от того субъекта, чья деятельность потом контролируется и (или) оценивается) порядок формирования органа;
- 3) возможность применения санкции в виде прекращения деятельности только судом, за исключением народных избранников, которые

должны нести ответственность еще и перед населением соответствующей территории за выражение интересов представляемых лиц.

В том случае, если присутствуют все обозначенные признаки, то это самостоятельно действующий орган, если только первый или сочетание – первый и второй или первый и третий признак – то относительно самостоятельный.

Так, самостоятельно действующими органами власти, с точки зрения законом установленного порядка, являются парламент (правда, с несколько искажающими его независимость условиями роспуска Государственной Думы), Президент РФ, Верховный Суд РФ.

Относительно самостоятельными органами – Счетная палата РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ, Генеральная прокуратура РФ.

Зависимыми органами власти – Следственный комитет РФ, Правительство РФ; зависимыми государственными органами – Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка; Администрация Президента РФ и др.

Если исходить из функционального предназначения таких органов власти как Следственный комитет РФ и Правительство РФ, то эти органы как органы власти могут относиться только к числу государственных органов, обладающих самостоятельными полномочиями.

Между тем с точки зрения имеющего законодательства, порядок формирования и круг полномочий Следственного комитета РФ зависит от Президента РФ [32]; а должен оставаться у парламента и то только в той части, которая касается назначения главы Следственного комитета РФ, а также определения порядка деятельности и функционального предназначения этого органа власти.

Аналогичная зависимость от Президента РФ усматривается и в отношении Правительства РФ, что, опять же, нарушает принцип самостоятельности органов власти. Полномочия Президента РФ в отношении высшего органа исполнительной власти должны иметь контролирующий характер, подразумевающий применение лишь предупредительных и временно пресекательных санкций.

Характеризуя органы государства в зависимости от степени их самостоятельности, нельзя не остановиться и на таком моменте, как порядок осуществления полномочий, в том числе делегированного властного характера.

Это может быть санкционирование общее (являющееся предварительным), заключающее в определении полномочий на все случаи, подпадающие под норму права; и персональное (последующее), связанное с конкретной ситуацией. Санкционирование, касающееся права на применение временно пресекательных мер (санкций); санк-

ционирование, определяющее право по применению предупредительных мер (санкций); санкционирование, определяющее право по применению пресекательных и иных мер ответственности. Последний вид санкционирования предполагает делегирование государственному органу властных полномочий.

Как правило, курируемые каким-либо органом власти государственные органы нуждаются в санкционировании их полномочий.

Вывод. Систему органов государства составляют не только органы государственной власти, перечисленные в ч. 1 ст. 11 Конституции РФ, но и другие многочисленные органы, обладающие определенным предназначением и занимающие свое место в общей системе.

Можно выделить несколько системных блоков органов государства в зависимости от того или иного аспекта их статуса.

1. Система органов государственной власти. В нее входят как главные (ведущие) органы государственной власти – Федеральное Собрание РФ (по ряду вопросов каждая из палат федерального парламента обладает самостоятельными полномочиями, следовательно, выступает как отдельная структурная единица), Президент РФ, Правительство РФ, федеральные суды, так и не главные (вспомогательные) органы государственной власти, создание каждого из которых предназначено для исполнения какой-то одной конкретной функции, – избирательные комиссии и комиссии по проведению референдума, Центральный банк РФ, Следственный комитет РФ.

2. Система контролирующих государственных органов. К ним, в частности, относятся те органы государственной власти, которые обладают наряду с основными своими властными полномочиями еще и контролируемыми, например Президент РФ и Государственная Дума, Совет Федерации. А также органы государства, непосредственно осуществляющие контрольные функции, – Прокуратура РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ, Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка, Счетная палата РФ.

3. Система вспомогательных государственных органов. Во-первых, это органы, реализующие какую-то определенную узкую функцию в государстве. Например избирательные комиссии. Во-вторых, это контролирующие органы, основной функцией которых является контроль и надзор. В-третьих, это государственные органы, деятельность которых направлена на обеспечение осуществления полномочий органами государственной власти или иными государственными органами. Сюда можно отнести Администрацию Президента РФ, аппарат Конституционного Суда РФ и другие ана-

логичные органы, напрямую формируемые и подчиняющиеся исключительно тому органу, деятельность которого они и обеспечивают.

4. Система государственных органов, не обладающих самостоятельными полномочиями. Сюда относятся те органы, которые имеют делегированные властные полномочия, то есть обладают общей санкцией на решение заранее определенных задач и выполнение четко обозначенных функций (например представители Президента РФ в Конституционном Суде РФ, в федеральном округе и т. д.); у которых есть санкционированные полномочия в отношении конкретной ситуации, возникшей и представленной контролирующим органом (в частности Счетная палата РФ); которые имеют лишь предупредительные полномочия при контрольно-надзорной деятельности (Прокуратура РФ) и ряд других.

5. Система органов представительства. Во-первых, это органы прямого представительства населения; назначение и снятие с должности лиц, входящих в соответствующие органы, должно основываться на народном волеизъявлении. Во-вторых, это органы косвенного или опосредованного представительства; назначение и снятие лиц, возглавляющих эти органы и определяющих их деятельность, либо представляющих их, должно зависеть от воли избранного непосредственно населением органа власти. В-третьих, это органы систему образующего представительства, куда относятся органы, предназначенные для обеспечения деятельности органов власти и иных органов государства, которые ими и создаются.

6. Система курируемых (то есть формируемых и, как правило, контролируемых) определенной ветвью власти органов. Сюда относятся: система органов президентской власти, система органов законодательной власти, система органов исполнительной власти, система органов судебной власти.

В заключении необходимо остановиться еще на одном моменте. В рамках проведенного исследования термины «орган государства» и «государственный орган» использовались как синонимы, так как на сегодняшний день в литературе так и не было выработано четких отличий данных понятий. Можно было лишь заметить, что понятие «государственный орган» чаще ассоциируется с органами государственной власти, а понятие «орган государства» с иными органами, но такова едва уловимая тенденция, а не закономерность. Данные понятия лексически равнозначны [33, с. 8], а потому и ведут к схоластическим спорам о принятии или непринятии равенства их употребления.

Поэтому придерживаясь позиции о том, что более всего нужно обращать внимание не на понятийную соотносимость, а качественное отличие

действующих в государстве органов, а для этого создать понятную и удобную их систему, с наличием четко фиксированных признаков, антонимичных и однопорядковых групп, и была предложена

концепция решения проблемы классификации и упорядочения имеющихся в государстве органов контроля и управления, а также обеспечивающих их деятельность органов.

Библиография:

1. Лукин М. М. Соотношение понятий «орган государственной власти» и «государственный орган» в правовой системе России на примере Центрального банка Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право.-2014.-№ 11.
2. Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации.-М., 2002.
3. Зиновьев А. В. Конституционная ответственность // Известия высших учебных заведений. Правоведение.-2003.-№ 4.
4. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов.-М., 2005.
5. Андриянов В. Н. Новые направления деятельности прокуратуры России в современных условиях: проблемы и перспективы // Сибирский юридический вестник.-2012.-№ 2.
6. Доржиев Б., Горюнов В. Статус Следственного комитета и новые полномочия прокурора // Законность.-2011.-№ 11.
7. Моралева К. А., Петров Ю. А. Институт полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе и его место в системе государственных органов // Проблемы развития российской Конституции: Сборник статей / Под ред. Л. Б. Ескиной.-Спб., 2002.
8. Куленко О. И. Место прокуратуры в системе государственно-правовых институтов, защищающих права и свободы человека и гражданина // Вестник Челябинского государственного университета.-2007.-№ 7.
9. Шобухин В. Ю. Конституционно-правовой статус прокуратуры РФ // Российский юридический журнал.-2004.-№ 1.
10. Николаева Л. А. Прокуратура в системе государственной власти России // Проблемы развития российской Конституции: Сборник статей / Под ред. Л. Б. Ескиной.-Спб., 2002.
11. Байкин И. М. Прокуратура – орган государственной власти // Современное право.-2009.-№ 12.
12. Болоцких А. А. Правовой статус Центрального банка Российской Федерации: некоторые дискуссионные вопросы // Вестник Российской правовой академии.-2010.-№ 2.
13. Анаева Е. А. Конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации // Вестник Поволжской академии государственной службы.-2008.-№ 3.
14. Еремина Н. В. Государственно-правовой статус прокуратуры и ее место в системе государственного механизма // Вестник Краснодарского государственного аграрного университета.-2007.-№ 3.
15. Прокурорский надзор: учебное пособие / под ред. д. ю. н., проф. Ендольцевой А. В., д. ю. н., проф. Химичевой О. В. – М., 2010. (Авторы главы – А. Я. Меженцева и В. М. Суслов).
16. Толоконников Д. Двойственность юридической природы Центрального банка РФ // Научно-аналитический журнал Обозреватель-Observer.-2008.-№ 6.
17. Кудрина М. В. Место института Уполномоченного по правам человека в механизме государственно-правового регулирования // Вестник Поволжской академии государственной службы.-2007.-№ 12.
18. Лукашова Н. Ф. Место Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ в системе органов государственной власти // Правовая культура.-2008.-№ 2.
19. Окулич И. П., Усатов Д. Н. Проблемы контроля за деятельностью Счетной палаты Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право.-2006.-№ 2.
20. Комкова Г. Н. Конституционное право Российской Федерации.-М., 2010.
21. Ашурбеков Т. А., Рябцев В. П. Прокуратура в системе государственных институтов Российской Федерации: современная трактовка // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.-2009.-№ 6 (14).
22. Тхабисимова Л. А., Ивлеев И. М. Проблемы правового статуса и деятельности Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах // Вестник Бурятского государственного университета.-2012.-№ 2.
23. Окулич И. П. Конституционно-правовые основы деятельности государственных контрольно-счетных органов в Российской Федерации / И. П. Окулич, Д. Н. Усачев.-Челябинск, 2008.
24. Мурашин Г. А. Органы прокуратуры в механизме Советского государства.-Киев, 1972. Цит. по: Анаева Е. А. Конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации // Вестник Поволжской академии государственной службы.-2008.-№ 3.
25. Скоков А. В. Счетная палата Российской Федерации как орган парламентского контроля // Российская юстиция.-2009.-№ 5.
26. Степанян М. С. Государственные органы представительства главы государства. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.-Краснодар, 2004.
27. Пригон М. Н. Институт уполномоченных по правам человека и ребенка в РФ // Социология и право.-2011.-№ 11.
28. Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле» (в ред. 04.11.2014 № 330-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».
29. Указ Президента РФ от 25 марта 2004 года № 400 «Об Администрации Президента РФ» (в ред. от 31.12.2014 № 837) // СПС «КонсультантПлюс».
30. Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания» (в ред. от 02.05.2015 № 123-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».
31. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ (в ред. от 27.10.2015) «О Счетной палате РФ» // СПС «КонсультантПлюс».

32. Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ «О Следственном комитете РФ» (в ред. от 05.10.2015 № 285-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».
33. Гончаров В. В. Принципы организации и деятельности органов государственной власти в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.-М., 2005.

References (transliterated):

1. Lukin M. M. Sootnoshenie ponyatii «organ gosudarstvennoi vlasti» i «gosudarstvennyi organ» v pravovoi sisteme Rossii na primere Tsentral'nogo banka Rossiiskoi Federatsii // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo.-2014.-№ 11.
2. Luchin V. O. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii. Problemy realizatsii.-M., 2002.
3. Zinov'ev A. V. Konstitutsionnaya otvetstvennost' // Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Pravovedenie.-2003.-№ 4.
4. Baglai M. V. Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii: Uchebnik dlya vuzov.-M., 2005.
5. Andriyanov V. N. Novye napravleniya deyatelnosti prokuratury Rossii v sovremennykh usloviyakh: problemy i perspektivy // Sibirskii yuridicheskii vestnik.-2012.-№ 2.
6. Dorzhiev B., Goryunov V. Status Sledstvennogo komiteta i novye polnomochiya prokurora // Zakonnost'.-2011.-№ 11.
7. Moraleva K. A., Petrov Yu. A. Institut polnomochnogo predstavatelya Prezidenta Rossiiskoi Federatsii v federal'nom okruge i ego mesto v sisteme gosudarstvennykh organov // Problemy razvitiya rossiiskoi Konstitutsii: Sbornik statei / Pod red. L. B. Eskinoi.-Spb., 2002.
8. Kulenko O. I. Mesto prokuratury v sisteme gosudarstvenno-pravovykh institutov, zashchishchayushchikh prava i svobody cheloveka i grazhdanina // Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta.-2007.-№ 7.
9. Shobukhin V. Yu. Konstitutsionno-pravovoi status prokuratury RF // Rossiiskii yuridicheskii zhurnal.-2004.-№ 1.
10. Nikolaeva L. A. Prokuratura v sisteme gosudarstvennoi vlasti Rossii // Problemy razvitiya rossiiskoi Konstitutsii: Sbornik statei / Pod red. L. B. Eskinoi.-Spb., 2002.
11. Baikin I. M. Prokuratura – organ gosudarstvennoi vlasti // Sovremennoe pravo.-2009.-№ 12.
12. Bolotskikh A. A. Pravovoi status Tsentral'nogo banka Rossiiskoi Federatsii: nekotorye diskussionnye voprosy // Vestnik Rossiiskoi pravovoi akademii.-2010.-№ 2.
13. Anaeva E. A. Konstitutsionno-pravovoi status prokuratury Rossiiskoi Federatsii // Vestnik Povolzhskoi akademii gosudarstvennoi sluzhby.-2008.-№ 3.
14. Eremina N. V. Gosudarstvenno-pravovoi status prokuratury i ee mesto v sisteme gosudarstvennogo mekhanizma // Vestnik Krasnodarskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta.-2007.-№ 3.
15. Prokurorskii nadzor: uchebnoe posobie / pod red. d. yu. n., prof. Endol'tsevoi A. V., d. yu. n., prof. Khimichevoi O. V.-M., 2010. (Avtory glavy – A. Ya. Mezhtentseva i V. M. Suslov).
16. Tolokonnikov D. Dvoistvennost' yuridicheskoi prirody Tsentral'nogo banka RF // Nauchno-analiticheskii zhurnal Obozrevatel'-Observer.-2008.-№ 6.
17. Kudrina M. V. Mesto instituta Upolnomochennogo po pravam cheloveka v mekhanizme gosudarstvenno-pravovogo regulirovaniya // Vestnik Povolzhskoi akademii gosudarstvennoi sluzhby.-2007.-№ 12.
18. Lukashova N. F. Mesto Upolnomochennogo po pravam cheloveka v sub'ektakh RF v sisteme organov gosudarstvennoi vlasti // Pravovaya kul'tura.-2008.-№ 2.
19. Okulich I. P., Usatov D. N. Problemy kontrolya za deyatelnost'yu Schetnoi palaty Rossiiskoi Federatsii // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo.-2006.-№ 2.
20. Komkova G. N. Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii.-M., 2010.
21. Ashurbekov T. A., Ryabtsev V. P. Prokuratura v sisteme gosudarstvennykh institutov Rossiiskoi Federatsii: sovremennaya traktovka // Vestnik Akademii General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii.-2009.-№ 6 (14).
22. Tkhabisimova L. A., Ivloev I. M. Problemy pravovogo statusa i deyatelnosti Upolnomochennykh po pravam cheloveka v Rossiiskoi Federatsii i ee sub'ektakh // Vestnik Buryatskogo gosudarstvennogo universiteta.-2012.-№ 2.
23. Okulich I. P. Konstitutsionno-pravovye osnovy deyatelnosti gosudarstvennykh kontrol'no-schetnykh organov v Rossiiskoi Federatsii / I. P. Okulich, D. N. Usachev.-Chelyabinsk, 2008.
24. Murashin G. A. Organy prokuratury v mekhanizme Sovetskogo gosudarstva.-Kiev, 1972. Tsit. po: Anaeva E. A. Konstitutsionno-pravovoi status prokuratury Rossiiskoi Federatsii // Vestnik Povolzhskoi akademii gosudarstvennoi sluzhby.-2008.-№ 3.
25. Skokov A. V. Schetnaya palata Rossiiskoi Federatsii kak organ parlamentskogo kontrolya // Rossiiskaya yustitsiya.-2009.-№ 5.
26. Stepanyan M. S. Gosudarstvennye organy predstavitel'stva glavy gosudarstva. Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk.-Krasnodar, 2004.
27. Prigon M. N. Institut upolnomochennykh po pravam cheloveka i rebenka v RF // Sotsiologiya i pravo.-2011.-№ 11.
28. Federal'nyi zakon ot 7 maya 2013 goda № 77-FZ «O parlamentskom kontrole» (v red. 04.11.2014 № 330-FZ) // SPS «Konsul'tantPlyus».
29. Ukaz Prezidenta RF ot 25 marta 2004 goda № 400 «Ob Administratsii Prezidenta RF» (v red. ot 31.12.2014 № 837) // SPS «Konsul'tantPlyus».
30. Federal'nyi zakon ot 3 dekabrya 2012 goda № 229-FZ «O poryadke formirovaniya Soveta Federatsii Federal'nogo Sobraniya» (v red. ot 02.05.2015 № 123-FZ) // SPS «Konsul'tantPlyus».
31. Federal'nyi zakon ot 5 aprelya 2013 goda № 41-FZ (v red. ot 27.10.2015) «O Schetnoi palate RF» // SPS «Konsul'tantPlyus».
32. Federal'nyi zakon ot 28 dekabrya 2010 goda № 403-FZ «O Sledstvennom komitete RF» (v red. ot 05.10.2015 № 285-FZ) // SPS «Konsul'tantPlyus».
33. Goncharov V. V. Printsipy organizatsii i deyatelnosti organov gosudarstvennoi vlasti v Rossiiskoi Federatsii. Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk.-M., 2005.