УДК 340.113

К ВОПРОСУ ОБ ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Гаджиев А.Ш., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *alisultandgu@mail.ru*

Саабдулаев С.М., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *saabdula.96@mail.ru*

Актуальность исследованной в данной статье проблематики обусловлена продолжающейся в юридической науке полемикой относительно разграничения понятий «орган государства» и «орган государственной власти», а также дискуссией относительно места органа государственной власти в механизме государства.

Данная статья посвящена анализу и разграничению понятий «орган государства» и «орган государственной власти» через рассмотрение различных точек зрения относительно исследуемых понятий. Автором определяются в качестве основных конституционно-правовой, законодательный и собственно теоретический (сущностный) подходы к разграничению данных понятий. Кроме того, исследование данной проблемы рассматривается на примере таких отраслей права, как административное, гражданское и международное право.

Сделан вывод о незаконченности в специальной литературе научного спора о разграничении понятий «орган государства» и «орган государственной власти», а также предложен основной критерий для подобного разделения.

Ключевые слова: орган государства, орган государственной власти, конституционно-правовой подход, законодательный подход, сущностный подход.

DOI: 10.21779/2224-0241-2020-33-1-15-18

UDC 340.113

PROBLEMS OF INTERACTION BETWEEN CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS AND THE STATE IN ENSURING THE RIGHT OF CITIZENS TO HEALTH CARE

Gadzhiev A.Sh., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *alisultandgu@mail.ru*

Saadulaev S.M., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *saabdula.96@mail.ru*

The relevance of the issues discussed in this article is due to the continuing debate in legal science on the distinction between the concepts of "organ of the State" and "organ of State power," as well as to the discussion on the place of the organ of State power in the mechanism of the State.

This article is devoted to the analysis and distinction of the concepts of "organ of the State" and "organ of State power" through the consideration of different points of view regarding the concepts studied. The author defines as the main constitutional-legal, legislative and theoretical (substantive) approaches to the distinction of these concepts. In addition, the study of this problem is examined in the case of administrative, civil and international law.

The conclusion was reached that there was no complete scientific dispute in the special literature on the distinction between the concepts of "organ of the State" and "organ of State power," and the main criterion for such a division was proposed.

Key words: state body, state authority body, constitutional-legal approach, legislative approach, substantive approach.

DOI: 10.21779/2224-0241-2020-33-1-15-18

Проблема механизма государства и его первичных элементов является одной из наиболее дискуссионных в современной теории государства и права. Совершенствование системы государственного и политического устройства страны делает актуальной, в том числе, проблему формиро-

вания оптимальной системы органов государственной власти в регионах и четкое разграничение ответственности за решение конкретных вопросов между уровнями публичной власти, без чего невозможно повышение эффективности деятельности органов как государственной власти Российской

Федерации и ее субъектов, так и органов местного самоуправления.

Понятие механизма государства, государственного аппарата и органа государственной власти сегодня является неотъемлемым и центральным элементом не только правовой доктрины и законодательства. Но особенное, ключевое положение этих понятий исследуется в правовых учениях, поскольку без них совершенно невозможно понять явления, связанные с государственной властью, механизмом её осуществления, государственным устройством. Поэтому данные понятия традиционно образуют тематические части в знаниях общей теории государства и права, конституционного права, административного права; их изучают как отдельный вопрос и в соответствующих учебных дисциплинах. Вместе с тем теоретико-правовое учение о механизме государства, государственном аппарате и органе государственной власти (органе государства), по мнению отдельных исследователей, далеко от стройности построения, последовательности; вследствие идейной неразборчивости оно страдает эклектичностью, обнаруживает несогласованность между доктринальными и законодательными положениями [10, с. 15].

Общепринятой аксиомой в юридической науке считается неразрывность понятий государственный аппарат и государственный орган, причем в преимущественном большинстве случаев дефиниции «государственный орган», «орган государства» и «орган государственной власти» понимаются как идентичные, однако при более пристальном рассмотрении данных понятий выявляется их различное содержание и разное назначение. Более того, в современной теории государства и права относительно вопроса разграничения указанных понятий ведется научный спор, посвященный выделению критериев дифференциации данных понятий.

Анализ различных точек зрения относительно понятий «орган государства» и «государственный орган» позволяет сделать вывод о тождественности рассматриваемых дефиниций с некоторыми особенностями, которые не представляются принципиально существенными [2, 4, 6, 8].

Тем не менее сравнительно-правовое исследование дефинитивного отличия понятий «орган государства» и «орган государственной власти» выявляет отличие данных понятий, являющееся достаточно значимым.

Первичным критерием разграничения можно определить конституционно-правовое разграничение понятий органа государства (государственного органа) и органа государственной власти. По мнению К.В. Черкасова, одним из критериев разграничения является «то, относится ли или нет тот или иной орган к существующим ветвям власти (законодательной, исполнительной, судебной)» [9, с. 84]. И.Ю. Маньковский считает, что органу государственной власти свойственны все признаки

органа государства [3, с. 7], однако не любой орган государства может быть отнесен к органам государственной власти, поскольку есть, так называемые, органы с особым статусом (Счетная палата РФ, прокуратура), которые не могут быть отнесены ни к одной ветви государственной власти в силу выполняемых функций и сложности вмещения всего многообразия органов государства в триаду властей. В этом аспекте спорным становится статус Президента РФ, так как на основании данного критерия это не орган государственной власти (поскольку он находится над ветвями государственной власти), а орган государства, что представляется весьма спорным. Именно поэтому данный подход представляется малопродуктивным, поскольку отдельные положения теории разделения властей не применимы в условиях развития современной государственности.

Также со ссылкой на Конституцию РФ разграничивает рассматриваемые понятия Р.В. Гаврилов, выделяющий конституционные органы государственной власти и иные государственные органы, само существование которых и правовые основы их деятельности не предусмотрены Конституцией РФ. Анализируя рассуждения автора, можно предположить, что вторым критерием разграничения понятий «орган государства» (государственный орган) и «орган государственной власти» является закреплённость того или иного органа в тексте ч. 1 ст. 11 Конституции, следовательно органами государственной власти являются только «Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации». Отдельные ученые, а также судебная практика иногда толкуют указанные статьи буквально, вместе с тем расширительное толкование данных статей в Конституции РФ является основой для целостного понимания сложившейся в Российской Федерации системы органов государственной власти / государственных органов [1, с. 67].

В этом плане следует согласиться с С.С. Петросяном, который считает, что федеральные органы государственной власти, не названные в ч. 1 ст. 11 Конституции РФ, можно разделить на две группы: 1) органы государственной власти, не названные в ч. 1 ст. 11 Конституции РФ, но упоминаемые в других ее статьях; 2) органы государственной власти, не названные в ч. 1 ст. 11 Конституции РФ, но упоминаемые в федеральном законодательстве [5, с. 37]. Таким образом, используя критерий отграничения понятий государственного органа и органа государственной власти по закреплению их в тексте Конституции РФ, можно констатировать, что названные в Основном законе государства органы являются органами государственной власти, а иные – органами государства. Такой подход представляется формальным и не отражающим сущностных различий указанных понятий.

Достаточно очевидно, что понятия органа государства и органа государственной власти не являются однопорядковыми в силу различия исходных, сущностных начал, а также разграничения понятий государства и государственной власти. Данные понятия взаимосвязаны друг с другом, однако существует два подхода к их соотношению: при первом государственная власть выступает неотъемлемым признаком государства, при втором (государство как механизм государственной власти) – соотносятся как форма и содержание. Соответственно вторичные понятия государственного органа и органа государственной власти также будут неидентичными. Очевидно, что понятие «государственный орган» будет более широким, чем понятие «орган государственной власти» в силу различия исходных понятий государства и государственной власти.

Различные подходы к пониманию исследуемых понятий демонстрируют и отрасли российского права. Так, в административном праве [9, с. 85] понятие органа государства включает в себя сущностные признаки, которые охватывают автономность, обособленность, реализацию функций государства, собственная юрисдикция, учреждение государством, действие от его имени и ответственность перед ним, субординация и легитимность.

В гражданском праве на основе анализа Гражданского кодекса РФ можно сделать вывод, что разграничения между органами государственной власти и государственными органами не проводится. Так, в соответствии со ст. 1069 Гражданского кодекса РФ вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, подлежит возмещению за счет соответствующей казны Российской Федерации, иными словами, один субъект гражданско-правовых отношений (государство) является нарушителем права, а другой субъект, чьи права нарушены, должен найти уполномоченного субъекта для обращения к нему взыскания (требований). Тем не менее, от имени государства всегда действует орган государства (но не орган государственной власти), полномочный действовать от имени государства, при этом в качестве ключевых критериев определяется наличие компетенции и действие от имени государства.

В международном праве происходит еще большее нивелирование понятий государственного органа и органа государственной власти, поскольку именно на них (без разграничения данных понятий) возлагаются полномочия государства как целостного и самостоятельного субъекта международно-правовых отношений, и именно через действия государственных органов реализуется суверенная воля государства, выразителем которой является

каждый орган и их совокупность. Таким образом, по мнению В.В. Романовой, деятельность государства всегда осуществляется через государственные органы, а те, в свою очередь, «обладают лишь той компетенцией, которая была им предоставлена государством» [7, с. 99].

Рассмотрев различные подходы к разграничению органа государства и органа государственной власти, можно выделить следующие наиболее характерные признаки органа государственной власти:

1. Государство, органы государственной власти либо непосредственно граждане (через прямые или косвенные выборы) формируют (создают) орган государственной власти.
2. Правовой основой деятельности органа государственной власти является конкретный нормативный акт публичного характера (закон, указ, постановление, иной подзаконный акт).
3. Данный конкретный нормативный акт публичного характера закрепляет перечень полномочий органа государственной власти.
4. Орган государственной власти финансируется из государственного бюджета, причем уровень финансирования будет напрямую зависеть от формы государственного устройства (унитарное это государство или федеративное).
5. Деятельность любого органа государственной власти характеризуется организационной определенностью, включающей порядок приема на работу, должностные инструкции, штат служащих и т.п.
6. Орган государственной власти на правах оперативного управления или хозяйственного ведения получает государственное имущество, необходимое для осуществления функций публичного характера (общественного и государственного значения), но не для извлечения прибыли и осуществления коммерческой деятельности.
7. Орган государственной власти несет ответственность либо перед вышестоящим органом государственной власти (по иерархической подчиненности), либо перед другими субъектами права.
8. Цели и задачи деятельности органа государственной власти связаны с реализацией функций государственного либо общественного значения.

Анализ различных подходов и точек зрения на исследуемые дефиниции позволяет констатировать несомненное их отличие, определяемое на конституционном, законодательном и собственно теоретическом (сущностном) уровнях, причем основным признаком отграничения выступает государственная власть как неотъемлемая характеристика государства.

Литература

1. Гаврилов Р.В. Понятие и конституционно-правовая сущность системы органов государственной власти // Современное общество и право. 2014. № 4 (17).

2. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: учебник для академического бакалавриата. 5-е изд., испр. и доп. М.: Изд-во «Юрайт», 2019.
3. Маньковский И.Ю. К вопросу о соотношении понятии «орган государства» и «орган государственной власти» // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. статей. Томск: Изд-во Томского университета, 2015.
4. Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2019.
5. Петросян С.С. Соотношение понятий «орган государственной власти» и «государственный орган» в правовой системе России (на примере Центрального банка РФ) // Судебная система и гражданское общество России: К 150-летию Судебной реформы: материалы международной научно-практической конференции. Саратов: Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина – филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2015.
6. Пиголкин А.С. Теория государства и права: учебник для академического бакалавриата / А.С. Пиголкин, А.Н. Головистикова, Ю.А. Дмитриев; под ред. А.С. Пиголкина, Ю.А. Дмитриева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во «Юрайт», 2019.
7. Романова В.В. Понятие органа государственной власти // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. 2009. № 5.
8. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2002.
9. Черкасов К.В. К вопросу о соотношении понятий «орган государственной власти» и «государственный орган» // Пробелы в российском законодательстве. 2008. №2.
10. Черных Е.Н. К теоретическому обоснованию понятия органа государства // Вестник Мариупольского государственного университета. Сер. «Право». 2011. Вып. 2.

References

1. Gavrilov R.V. Ponyatie i konstitutsionno-pravovaya sushchnost' sistemy organov gosudarstvennoi vlasti // Sovremennoe obshchestvo i pravo. 2014. № 4 (17).
2. Lazarev V.V., Lipen' S.V. Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik dlya akademicheskogo bakalavriata. 5-e izd., ispr. i dop. M.: Izd-vo «Yurait», 2019.
3. Man'kovskii I.Yu. K voprosu o sootnoshenii ponyatii «organ gosudarstva» i «organ gosudarstvennoi vlasti» // Pravovye problemy ukrepleniya rossiiskoi gosudarstvennosti: sb. statei. Tomsk: Izd-vo Tomskogo universiteta, 2015.
4. Morozova L.A. Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik. 6-e izd., pererab. i dop. M.: Norma: INFRA-M, 2019.
5. Petrosyan S.S. Sootnoshenie ponyatii «organ gosudarstvennoi vlasti» i «gosudarstvennyi organ» v pravovoi sisteme Rossii (na primere Tsentral'nogo banka RF) // Sudebnaya sistema i grazhdanskoe obshchestvo Rossii: K 150-letiyu Sudebnoi reformy: materialy mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii. Saratov: Povolzhskii institut upravleniya imeni P.A. Stolypina – filial FGBOU VPO «Rossiiskaya akademiya narodnogo khozyaistva i gosudarstvennoi sluzhby pri Prezidente Rossiiskoi Federatsii», 2015.
6. Pigolkin A.S. Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik dlya akademicheskogo bakalavriata / A.S. Pigolkin, A.N. Golovistikova, Yu.A. Dmitriev; pod red. A.S. Pigolkina, Yu.A. Dmitrieva. 4-e izd., pererab. i dop. M.: Izd-vo «Yurait», 2019.
7. Romanova V.V. Ponyatie organa gosudarstvennoi vlasti // Vektor nauki Tol'yattinskogo gosudarstvennogo universiteta. 2009. № 5.
8. Teoriya gosudarstva i prava: kurs lektzii / pod red. N.I. Matuzova i A.V. Mal'ko. 2-e izd., pererab. i dop. M.: Yurist", 2002.
9. Cherkasov K.V. K voprosu o sootnoshenii ponyatii «organ gosudarstvennoi vlasti» i «gosudarstvennyi organ» // Probely v rossiiskom zakonodatel'stve. 2008. №2.
10. Chernykh E.N. K teoreticheskomu obosnovaniyu ponyatiya organa gosudarstva // Vestnik Mariupol'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. «Pravo». 2011. Vyp. 2.

Поступила в редакцию 28 февраля 2020 г.
Received 28 February, 2020