

ВОПРОСЫ КЛАССИФИКАЦИИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

О.И. Чепунов

Российская академия государственной службы при Президенте РФ, г. Москва

E-mail: chep-01@yandex.ru

Рассматриваются критерии и параметры классификации органов государственной власти, дана классификация органов государственной власти, проводится анализ используемой терминологии.

Прежде всего, необходимо уточнить терминологию понятий: «орган государственной власти», «государственный орган», «орган государства».

В Конституции СССР к числу органов государственной власти относили только Советы народных депутатов, остальные же государственные органы — исполнительно-распорядительные, судебные, органы прокуратуры — таковыми не признавались. В Советском государстве они делились на виды: органы государственной власти, органы государственного управления, органы суда, органы прокуратуры, органы народного контроля и органы государственного арбитража. В тот период предпринимались попытки теоретически осмыслить специфику и сущность органов государственной власти, раскрыть сам термин «орган государственной власти». Так, например, К.Ф. Шеремет и Г.В. Барабашев полагали: «В государственно-правовом смысле понятие «орган государственной власти» означает не любой государственный орган. К органам государственной власти относятся лишь такие подразделения государственного механизма, деятельность которых является первичной, главенствующей в системе государственного руководства, нацеленной на решение главных государственных дел в центре и на местах. Следует подчеркнуть, что само понятие «орган государственной власти» родилось в нашей стране в связи с необходимостью закрепить верховенство Советов как главной государственной формы народовластия» [1. С. 134].

Такой подход в государственном строительстве отражал концепцию всеобщего полновластия Советов на всей территории государства, их политико-правового характера как «эффективной функциональной системы», соединяющей законодательные, исполнительные и контрольные функции как начала государственности.

Основополагающими характерными признаками органа государственной власти являются установленные в правовых основах его структура — внутренняя организация данного органа и компетенция (функции) — полномочия по выполнению задач. Они обычно закрепляются конституциями, уставами, законами, другими нормативными правовыми актами. Организация и внутренняя структура органа государственной власти зависит от полномочий, объема компетенции, правового статуса. Она может быть простой, например, прокурор субъекта Федерации или сложной — двухпалатная структура Федерального Собрания РФ.

В Конституции РФ 1993 г. наиболее употребляемым является термин «органы государственной власти». В ст. 3 говорится: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти...», в п. 3 ст. 11 декларируется: «Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти». Подобная терминология употребляется в Конституции РФ также в статьях 15 (п. 2), 53, 75 (п. 2), 77 (п. 1), 85 (п. 1) и др. В Конституции РФ употребляется термин «орган власти» в различных разновидностях: органы законодательной власти, органы исполнительной власти, органы судебной власти (ст. 10, п. 2 ст. 85, п. 1 ст. 110 и др.).

При определении конституционно-правового статуса государственного органа употребляется конкретизированное понятие, ст. 94 декларирует: «Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации — является представительным и законодательным органом Российской Федерации», п. 1 ст. 110 гласит: «Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации», ст. 118, 126, 127 использует термин: «суд», «судебный орган».

С учетом вышесказанного можно сделать вывод, что конституционная терминология государственных органов в тексте Конституции РФ имеет неопределенность, поскольку употребляется все три термина: «органы государства», «государственные органы», «органы государственной власти» без четкой их дифференциации. Поскольку данными терминами выделяется один из основополагающих институтов конституционного права (понятий юридической науки), следует подробнее остановиться на смысловом и политико-правовом значении этих терминов.

Современная правовая литература неоднозначна в выборе терминов, характеризующих государственные органы власти и их организацию. Большинство авторов учебников по теории государства и права, рассматривая государственный механизм, употребляет термины «органы государства» (в контексте — «государственные органы»), не употребляя при этом термин «органы государственной власти». Некоторые авторы учебной литературы по конституционному (государственному) праву в соответствующих разделах (главах) учебников, посвященных организации государственной власти России, употребляют все три термина — «органы

государства», «государственные органы», «органы государственной власти» — с трудноуловимым смысловым различием, по сути, как идентичные [2. С. 136, 3. С. 293]. По мнению Б.Н. Габричидзе следует понимать, что между терминами «органы государственной власти» и «органы государства» нет противоречий, поскольку в целом речь идет об однотипных, одно-порядковых явлениях... [4. С. 297].

По нашему мнению, наиболее точно критерий отличия данных понятий определил Г.В. Мальцева. По его мнению: «Критерий, принятый за основу при разделении функций властных (государственно-властных) и обеспечивающих государственно-властную деятельность, может быть применен и при классификации государственных органов. Последние также могут быть подразделены на «органы государственной власти» и «органы, обеспечивающие государственно-властную деятельность» [5. С. 24]. То есть Г.В. Мальцев предлагает, и с ним трудно не согласиться, в подходе к терминологии основным критерием считать функции (компетентность, полномочия) конкретного органа.

Среди полномочий следует особо выделить тип государственно-властных или просто властных полномочий. Они непосредственно выражают функции органов государственной власти, связанных с принятием властных государственных решений, включая принятие законов, с осуществлением исполнительной, распорядительной, координационной и иной управленческой деятельности, с реализацией форм контроля судебной власти над соответствием общественных отношений конституции и законам.

Понятие «орган государственной власти» уместно употреблять при характеристике явлений государственно-правовой жизни, связанных с осуществлением власти по принципу разделения властей (ст. 10, 11 Конституции РФ), и особых государственно-властных полномочий, через которые осуществляется государственная власть. В этом контексте, с целью видовой характеристики государственного органа, оправдано говорить об органах законодательной власти, исполнительной власти или судебной власти, а также «контрольных органах», определенных Конституцией РФ. Эти органы государственной власти не могут быть ликвидированы или преобразованы без изменения самой Конституции РФ, они являются государственно-образующей, «каркасной» конструкцией. Следует отметить, что не все государственные органы наделяются особыми государственно-властными полномочиями, а есть государственные органы, определенные Конституцией РФ, имеющие определенные «контрольные» функции, например, Счетная палата, ЦИК, прокуратура. Эти органы, безусловно, являются органами государственной власти, так как их организация обусловлена Конституцией РФ, роль данных органов государственной власти является значительной в системе государственного механизма, но их деятельность

носит в основном «контрольный» характер, они не участвуют непосредственно в законотворческой деятельности. Полномочия государственных органов, которые не являются непосредственно властными, безусловно, связаны с государственной властью в той мере, в какой они обеспечивают государственно-властную деятельность.

Что касается термина «государственной орган власти», то в научной литературе существует мнение, что государственные органы — это такие подразделения механизма государства (его «материальные придатки»), которые призваны осуществлять функциональную деятельность государства и наделены полномочиями, через которые призваны обеспечивать деятельность соответствующих высших органов государственной власти. С точки зрения явлений государственно-правовой жизни, это — органы, которые связаны с организацией государственной власти, ее осуществлением — «орган государства» или, как его аналог, «государственный орган», обеспечивающие государственно-властную деятельность. То есть организационные структуры, которые, не имея властных полномочий, осуществляют функции (координационные, аналитические, информационные и иные), способствующие эффективной реализации задач органов государственной власти. Они являются самостоятельными структурными частями государственного аппарата. Также в научной литературе выделяются и «вспомогательные государственные органы», выполняющие вспомогательные функции в установленном государством порядке [6. С. 30].

Среди отечественных исследователей существуют различные мнения по данному вопросу. Например, В.Н. Хропанюк органы государства классифицирует «по порядку их создания и характеру выполняемых ими задач» [7. С. 139]. М.В. Баглай классифицирует государственные органы: «по уровню своей деятельности», «по порядку формирования», «по иерархии соподчинения», «по ветвям власти», «по универсальности своей компетенции», «по способу принятия решения» [8. С. 380–384].

Выделим основные критерии классификации органов государства, используемые в мировой практике.

Во-первых, органы государства классифицируются по территории, на которую распространяются полномочия или территориальный масштаб компетенции. Государства с унитарным устройством с точки зрения организации публичной власти, можно разделить на: централизованные, относительно децентрализованные и децентрализованные [9. С. 663].

Централизованные унитарные государства — это те, в которых нет местной автономии вообще, а функции власти на местах осуществляют только назначенные сверху администраторы. Обычно это государства с явно выраженными авторитарными политическими режимами, например, Бахрейн [10. С. 67], Непал [10. С. 542].

Относительно децентрализованными унитарными государствами являются такие, в которых высшие территориальные единицы носят исключительно или главным образом административный характер, а самоуправляются лишь низовые единицы, например, Болгария [10. С. 91].

В децентрализованных унитарных государствах существует конституционное распределение полномочий между центральной властью и территориальными единицами высшего уровня. Это сближает их с федеративными государствами, примером может служить Испания [10. С. 312].

В государствах-федерациях органы государства классифицируются на федеральные (центральные), органы субъектов Федерации, а также органы местного самоуправления.

Обычно форма правления у субъектов федерации и иных государственно-автономных единиц формируется по тем же принципам, как и в центре.

Во-вторых, классификация органов государственной власти по соподчиненности органов между собой. Среди них различают вышестоящие и нижестоящие. Особенно это касается органов исполнительной и судебной власти. Они могут иметь различную подчиненность. Некоторые из них выходят прямо на Президента РФ, например, в соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (с последующими изменениями) [11. С. 945], к ним относятся: Министерство обороны, Федеральная служба безопасности и др.; другие — на Председателя Правительства РФ, но все равно вся система органов исполнительной власти, включая Правительство РФ, действует под руководством Президента РФ.

Часть федеральных государственных органов имеет иерархическую структуру. Например, в соответствии с Указом Президента РФ от 19.07.2004 г. № 927 «Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации», МВД РФ имеет в своем подчинении территориальные подразделения в субъектах Федерации, а так же в своем составе ФМС РФ [12. С. 3149]. В субъектах РФ существуют главы исполнительной власти, которым напрямую подчиняются все органы этой ветви власти, состоящие из иерархии, образованной в соответствии с их конституциями (уставами).

Органы судебной власти — Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, как федеральные органы государственной власти имеют свое иерархическое вертикальное строение.

В-третьих, государственные органы классифицируются по порядку образования органов на образуемые (вышестоящим органом в рамках его компетенции) и избираемые (либо населением, либо представительным органом). Так, например, Президент США в соответствии со ст. 11 Конституции США избирается назначенными каждым штатом выборщиками [13. С. 30]. Избрание Президен-

та Французской Республики в соответствии со ст. 6 Конституции Французской Республики происходит путем всеобщего и прямого голосования» [13. С. 80]; Президентом Франции назначаются в соответствии со ст. 8 премьер-министр и по его предложению члены правительства.

В-четвертых, классификация по характеру и содержанию компетенции, что ведет к разделению на органы общей, отраслевой и межотраслевой (функциональной) компетенции. Например, компетенция главы государства во многих конституциях определяется как органа государственной власти общей компетенции [9. С. 592]. Государственным органом отраслевой компетенции можно назвать государственный орган исполнительной власти — федеральное министерство. Как говорится в Указе Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314, федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента и Правительства РФ сфере деятельности [11. С. 945]. Государственный орган исполнительной власти специальной компетенции, то есть специализирующийся на определенной сфере государственного управления, — это ведомство. Номенклатура ведомств различна и зависит от национальных традиций словоупотребления. В Российской Федерации примером может служить Федеральная регистрационная служба, которая является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в сфере регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, регистрации общественных объединений и политических партий, а также правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в сфере адвокатуры и нотариата.

В-пятых, по порядку разрешения вопросов компетенции, служащей основанием для выделения органов, их можно классифицировать на органы коллегиального и единоличного управления. Коллегиальными органами власти являются органы, которые принимают решения коллегиально, например, правительства государств [9. С. 592]. Ст. 1 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» определяет, что Правительство РФ является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации [14. С. 5712]; а на принципах единоначалия действуют президенты государств» [9. С. 576], руководители федеральных органов исполнительной власти и т. д.

В-шестых, исходя из функционального назначения (характера выполняемых задач) органы государства могут быть подразделены на законодательные (парламент), исполнительно-распорядительные (правительство, министерства), судебные (суды) и контрольные (прокуратура, налоговая полиция и т. д.), но подобная классификация органов

проводится, исходя не столько из функционального назначения органов государства, а сколько из принципа разделения властей. Необходимо отметить, что при данной классификации выделяют не четыре, а только три группы органов государства: законодательные, исполнительные и судебные. Но вместе с тем отметим, что данная классификация не всегда охватывает все органы государства (например, в нашей стране органы прокуратуры не вписываются ни в законодательные, ни в исполнительные, ни в судебные органы) и не является универсальной, так как применима только к тем государствам, где принцип разделения властей получил практическую реализацию.

В седьмых, органы государства можно классифицировать по срокам полномочий на постоянные, которые создаются без ограничения срока действия; временные, которые создаются на определенный срок, это связано с решением неотложных задач, вызванных определенными временными обстоятельствами (например, в связи с введением чрезвычайного или военного положения).

В восьмых, по источнику финансирования иногда различают органы бюджетные и экономически самостоятельные (за счет отчислений от управляемых объектов), но представляется, что органы государственного управления (в широком смысле), связанные с властью, должны быть только бюджетными, хотя и сохранять определенную стимулирующую зависимость, обусловленную качеством управления. Например, в советский период предлагалось разделить все государственные органы на бюджетные и хозрасчетные. В.М. Манохин, связав способ (источник) финансирования государственных органов с общими принципами их формирования и организации, предложил классификацию по способу финансирования: 1) органы, финансируемые из государственного бюджета; 2) органы, финансируемые из отчислений от себестоимости продукции; 3) органы, финансируемые из получаемых непроизводственных доходов; 4) органы, финансируемые из разных источников [15. С. 168].

Но перечисленные критерии и способы классификации государственных органов не являются исчерпывающими. Классификацию можно проводить и по иным критериям, в зависимости от целей и задач, например: по виду государственной деятельности (гражданские, военные, правоохранительные, специализированные); по формам и методам осуществления функций государственного

управления (политические, административные, фискальные, «силовые», экономические, финансовые, карательные, контрольно-надзорные, консультационные, координационные); по особенностям исполнения возложенных полномочий (властно-управленческие, вспомогательные) и т. д.

Классификация государственных органов нужна для уяснения специфики каждого органа государственной власти, пониманию причин их непохожести между собой. Классификация раскрывает диалектическую связь единства и многообразия органов, отправляющих государственную власть в системе государственного механизма. При помощи определенных критериев классификации органы можно распределить по группам с определенными признаками, и государственные органы, которые характеризуются одинаковым положением и однородностью осуществляемых управленческих функций, можно обозначить понятием «звена». Звенья образуют «подсистемы» системы государственного механизма. В конечном итоге, результаты подобного анализа имеют огромную теоретическую и практическую значимость, помогают устранить нечеткость и разбухание внутренних структур госаппарата, дублирование их деятельности, более предметно обосновать многообразие правового регулирования деятельности субъектов управления, создать целостную систему законодательных и иных нормативных актов, определяющих статусные, структурно-организационные и процессуальные элементы, в должной мере согласовать их между собой.

Основная проблема необходимого здесь системного подхода к классификации государственных органов заключается не столько в учете всего многообразия (т.е. всей совокупности) связей, существующих в организационной структуре государственного механизма, сколько в особенностях взаимосвязей между различными органами власти, а также между властными органами и гражданским обществом на каждом уровне и в каждом вертикальном срезе.

Однако задача эта не так проста, как может показаться на первый взгляд. Проблемы оптимального функционально-структурного построения конкретного государственного органа, звена, подсистемы государственного механизма как совокупности государственных органов, имеющих классификационные идентичности, пока еще не решены в теоретическом плане, и эта тема требует дальнейших, глубоких исследований.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П., Чернявский А.Г. Конституционное право современной России. — М.: Дело и Сервис, 2001. — 416 с.
2. Стрекозов В.Г., Казанчев Ю.Д. Конституционное право России. — М.: Новый Юрист, 1997. — 288 с.
3. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрист, 2002. — 585 с.
4. Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. — М.: Инфра-М, 1996. — 512 с.
5. Правовые основы Российской государственности / Под общ. ред. проф. Г.В. Мальцева. — М.: ПМБ РАГС, 2005. — 109 с.

6. Осавелюк А.М. Вспомогательный аппарат высших органов государственной власти в механизме государства: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. — М., 2006. — 47 с.
7. Хропанюк В.Н. Теория государства и права / Под ред. проф. В.Г. Стрекозова. — М.: Дабахов, Ткачев, Димов, 1995. — 384 с.
8. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. — 5-е изд., изм. и доп. — М.: Норма, 2006. — 784 с.
9. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. В 4-х т. Т. 1—2. / Отв. ред. Б.А. Страшун. — М.: БЕК, 1996. — 778 с.
10. Правовые системы стран мира: Энциклопедический справочник / Отв. ред. докт. юрид. наук, проф. А.Я. Сухарев. 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма, 2003. — 976 с.
11. Указ Президента РФ. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти // Собрание законодательства РФ. — 2004. 15 марта. № 11. — С. 945.
12. Указ Президента РФ. Вопросы министерства внутренних дел РФ // Собрание законодательства РФ. — 2004. 26 июля. № 30. — С. 3149.
13. Современные зарубежные конституции. Сборник документов по конституционному праву зарубежных стран. / Отв. ред. проф. Б.А. Страшун. — М., 1996. — 285 с.
14. Федеральный конституционный закон РФ. О Правительстве РФ // Собрание законодательства РФ. — 1997. 22 декабря. № 51. — С. 5712.
15. Манохин В.М. Порядок формирования органов государственного управления. — М.: Госюриздат, 1963. — 183 с.

Поступила 13.12.2006 г.

УДК 378.2(571.1/.5):338(09)

ВКЛАД ВЫПУСКНИКОВ СИБИРСКИХ ВУЗОВ КОНЦА 1950-х – НАЧАЛА 1990-х гг. В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ И КУЛЬТУРНОЕ РАЗВИТИЕ СТРАНЫ И РЕГИОНА

В.В. Петрик

Томский политехнический университет
E-mail: regionoved@mail.ru

Отражена роль выпускников высшей школы Сибири конца 50-х – начала 90-х гг. XX в. в социально-экономической и культурной жизни страны и региона, прослежена их дальнейшая судьба.

Выпускники высших учебных заведений Сибири вносили заметный вклад в социально-экономическое и культурное развитие страны. Среди них — специалисты различных отраслей народного хозяйства, опытные руководители, крупные ученые, общественные и государственные деятели, хозяйственные работники.

Усилия вузовских коллективов региона всегда направлялись на то, чтобы из стен институтов и университетов выходили не только специалисты высокого класса, но и умелые организаторы производства, способные самостоятельно принимать решения и проводить их в жизнь.

На примере выпускников ряда сибирских вузов конца 1950-х — начала 1990-х гг. можно проследить их дальнейшую судьбу. Руководителями крупных предприятий являлись и ныне являются В.К. Гупалов, Н.А. Вяткин, Г.А. Солодов, Ю.А. Ковалев, Ю.О. Гальвас, А.Н. Семес, А.И. Чернышев, В.П. Субботин, В.И. Гребнев, В.Г. Языков — выпускники Томского политехнического института [1]; начальником объединения «Красноярсклеспром» долгое время работал воспитанник Сибирского технологического института Н.К. Подборский [2]; бывшие студенты Новосибирского инженерно-строительного института Е.Ф. Яров, А.С. Францев, Г.И. Рацкевич, И.Н. Чернышев, Р.М. Бабкин, Н.К. Пупка, А.Н. Герман стали начальниками крупных строительных организаций и

заводов, вложивших много сил и энергии в застройку города Новосибирска, развитие области и продолжающих работать в новых объединениях и организациях [3. С. 23]; в качестве директоров крупнейших совхозов Алтайского края работали выпускники местного сельхозинститута В.А. Пилипенко, А.В. Долин, Г.И. Семинкин [4]; многие питомцы Кемеровского мединститута стали видными организаторами здравоохранения, руководителями крупных медицинских учреждений и НИИ: В.В. Агаджанян, Л.С. Барбараш, Н.И. Иванец, В.М. Лесогор, А.А. Лучик, Н.Б. Маляченко, М.Н. Пронин, Т.И. Швец, В.В. Щетинин [5]; имели большой успех в работе и пользовались заслуженным авторитетом у населения Бурятии выпускники Восточно-Сибирского государственного института культуры: М.В. Фалилиев — директор Мало-Куналейского культурного комплекса, Л.И. Рюмкина — заведующая отделом культуры Кабанского района, Л.Ф. Черепанова — руководитель ансамбля «Яруна» Еравнинского района, В.И. Байкова — руководитель народного театра «Молодая гвардия» (Байкало-Амурская магистраль) [6]; многие бывшие студенты Томского инженерно-строительного института в настоящее время руководят ведущими отраслевыми организациями: «Химстрой» возглавляет Г.С. Молоканов, генеральными директорами являются А.И. Поливанов (АО «Жилстрой»), Н.А. Сергеев (ЗАО «Сибгражданстрой»), А.К. Шпелтер (АО «ДСК») [7].