

Татенов М.Б.

ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ И КЛАССИФИКАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

M.B. Tatenov

DEFINITION, CHARACTERISTICS AND CLASSIFICATION OF PUBLIC BODIES

УДК:347:89/003.47

В статье рассматривается понятие, признаки и классификация государственных органов.

The article discusses the concept, characteristics and classification of public bodies.

Механизм государства состоит из различных подсистем, блоков и других частей со своей структурой, которые выполняют свойственные им функции, однако самым низовым и образующим элементом является государственный орган.

Орган государства - это составляющая часть механизма государства, наделенная свойственной ей компетенцией, осуществляющая присущее ей функции и во взаимодействии с другими частями и блоками механизма реализующая общие функции государства.

Орган государства обладает следующими признаками:

1) является первичным элементом механизма государства;

2) образуется и функционирует на основании закона и имеет в соответствии с нормативными правовыми актами свойственной ей компетенцией;

3) реализуя собственную компетенцию во взаимодействии с другими государственными органами и учреждениями выполняет задачи и функции государства;

4) обладает признаками юридического лица, соответственно обособленным имуществом, иной материальной базой и финансовыми средствами и т.д.

5) в отличие от других юридических лиц орган государства, реализуя государственную власть, имеет право издавать общеобязательные правовые акты: нормативные, применения, толкования.

6) обладает определенной структурой и состоит из государственных служащих;

7) орган государства имеет право выносить решения, т.е. является решающим, хотя имеет как свои структурные подразделения совещательно-рекомендательные органы, чьи решения являются рекомендательными.

8) связанное с вышеназванным признаком обладание государственным органом монопольного права на принуждение.

В целом если рассматривать органы государства в общем плане, то можно их разделить на следующие группы или подсистемы:

1) законодательные и иные представительные органы;

2) исполнительные и другие центральные органы;

3) судебные и остальные правоохранительные органы.

4) К представительным органам относятся советы

народных представителей, депутатов, общинные советы и иные коллегиальные органы, избираемые населением прямыми выборами начиная от общины, села, деревни, городского района до законодательного органа страны (парламента, Конгресса, Федерального собрания, Фолькетинга и т.д.). Законодательным органом признается высший представительный орган - парламент или законодательный орган субъекта федерации. Иные представительные органы находятся в административно-территориальных единицах и могут быть представлены как органы государственной власти или как представительные органы местного самоуправления. Советы всех уровней в СССР считались органами государственной власти, ныне в независимых государствах СНГ данные органы называются по-разному, например, в Казахстане они по-прежнему считаются государственными органами в Кыргызстане органами местного самоуправления.

В развитых демократических странах мира парламент является высшим органом государственной власти. Государственное управление осуществляется в соответствии с принципом парламентаризма. В развивающихся странах мира правовой статус парламента принижен, там наблюдается приоритет полномочий главы государства и исполнительной власти.

Парламентом называются законодательные органы в Англии, Канаде, Японии, Индии и в некоторых других странах. В остальных государствах данный орган называется иначе, например, в Дании - Фолькетинг, в Польше - Сейм, в США - Конгресс, в России - Федеральное собрание, в Кыргызстане - Жогорку Ке-неш.

Парламенты могут быть двухпалатными и однопалатными. В федеративных государствах парламенты имеют двухпалатную структуру (США, ФРГ, Индия, Россия). Двухпалатный парламент в федеративных государствах необходим не только для выражения интересов всего населения, но и для выражения интересов субъектов федерации. Деление на две палаты объясняется еще и тем, что верхняя палата, являясь консервативной сдерживает нижнюю палату от поспешных и радикальных решений. Двухпалатные парламенты существуют и в унитарных государствах, таких как Англия, Франция, Италия и т.д. Однопалатные парламенты функционируют в небольших по территории государствах (Польша, Дания, Финляндия, Кыргызстан).

Количество членов парламентов варьируется грубо от численности населения страны, например в Кыргызстане с пятиmillionным населением в Жогорку Кенеше работает 120 депутатов, в США на

265 миллионов жителей приходится 100 сенаторов и 435 представителей Конгресса, Китай с 1 млрд. и 300 млн. населения имеет парламент - Всекитайское собрание народных представителей численностью 3000 депутатов. В парламентах работают на постоянной или временной основе комитеты и комиссии.

Основной функцией парламента является принятие законов, утверждение государственного бюджета, контроль над исполнительной властью, а в парламентарных республиках и монархиях и формирование правительства.

2) Основную роль в политической жизни страны играет законодательная и исполнительная власть. Главное назначение исполнительной власти - приводить в исполнение законы, претворять в жизнь веления народа и его представительных органов. Система исполнительных органов - самая разветвленная с большим числом государственных служащих часть государственного аппарата.

В исполнительную власть входят глава государства, правительство, министерства, комитеты, ведомства, иные центральные и местные государственные органы.

Глава государства обычно находится во главе исполнительной власти. При конституционной или абсолютной монархии главой государства является монарх. В нынешнее время кроме Саудовской Аравии, Омана и Султаната Брунея, где власть монарха распространяется на все три ветви власти, существуют в основном конституционные монархии. Глава государства при ограниченной монархии обладает рядом полномочий в отношении парламента: правом созыва сессий, роспуска нижней палаты, назначения членов верхней палаты, утверждения и опубликования законов. Монарх назначает главу правительства и его членов, но только с учетом партийного большинства в парламенте или по представлению коалиции партий. Исторически монарх считается верховным главнокомандующим, представляет страну в международных отношениях, однако все эти полномочия осуществляет правительство или соответствующее министерство.

В республиках главой государства является президент. Президент избирается населением, парламентом либо косвенными выборами как в США. Основными полномочиями президента являются следующие:

- назначение должностных лиц исполнительной и судебной власти единолично либо с согласия законодательной власти или иных органов;
- принятие иностранных дипломатических представителей и назначение послов в других странах;
- ратификация международных договоров и соглашений;
- вынесение отлагательного вето и передача законопроекта на новое рассмотрение;
- осуществление полномочий верховного главнокомандующего.

В некоторых странах президент обладает правом роспуска парламента и законодательной инициативы.

Полномочия главы государства в президентской республике и особенно в суперпрезидентской республике отличаются от полномочий президента в парламентской или смешанной республике. В президентской и суперпрезидентской республиках глава государства обладает наиболее широкими полномочиями: ведет внутреннюю и внешнюю политику, формирует правительство с согласия парламента, назначает большое количество иных государственных служащих, может являться одновременно главой государства и правительства, обладает законодательной инициативой и правом отлагательного вето в отношении законопроектов, принятых парламентом, обладает правом досрочного созыва сессий и роспуска парламента, назначает дату выборов в парламент, присваивает высшие воинские звания, является верховным главнокомандующим.

В парламентарных и смешанных республиках президент обладает менее значительными полномочиями, чем в вышеназванных республиках. Президент лишь формально признается главой исполнительной власти, которую осуществляет глава правительства. Роспуск парламента, например, хотя и осуществляется указом президента, но проводится по решению правительства. Акты президента не действуют без контрасигнатуры главы правительства.

После президента высшим органом исполнительной власти является правительство. В разных странах он называется по-разному кабинет, совет министров, государственный совет. Правительство создается парламентом и президентом, либо данными органами самостоятельно. Высший исполнительный орган возглавляется премьер-министром, председателем кабинета или совета министров, канцлером или иными должностными лицами. Кроме главы правительства в состав данного органа входят заместители главы правительства, главы центральных исполнительных органов: министерств, департаментов, комитетов; руководители агентств, комиссий и инспекций.

Основное назначение правительства - это реализация законов и актов президента. Правительство - это исполнительно-распорядительный орган, который обладает и правотворческой компетенцией.

Правительство может быть беспартийным, однопартийным, коалиционным. Обычно правительство формируется после выборов президента или парламента.

В некоторых президентских странах, таких как США, Бразилия, Сирия функцию правительства выполняет кабинет президента.

Как уже было сказано в состав правительства входят центральные исполнительные органы, такие как министерства, департаменты, комитеты, ведомства и т.д. В странах мира количество центральных исполнительных органов в правительствах различное. Данные органы в отличие от правительства обладают специальной компетенцией и призваны управлять определенными сферами жизни общества обороной, обеспечением общественного порядка, экономикой, образованием и т.д.

Среди исполнительных органов есть вооруженные силы, органы безопасности, правоохранительные органы: прокуратура, полиция, милиция, органы юстиции и т.д. иные силовые структуры, которые обеспечивают безопасность государства и общества, общественный порядок, права и свободы человека и гражданина.

В систему исполнительные власти входят также местные исполнительные органы во главе с губернаторами, префектами, комиссарами, акимами и т.д. Управление регионами и местными сообществами осуществляется двумя органами: представительными и исполнительными. Представительные органы всегда избираются местным населением, а местный исполнительный орган может быть сформирован на месте путем избрания или назначения его местным представительным органом (Япония, Австрия) либо путем выборов его местным населением (Кыргызстан в 2001-2005 гг.) либо назначением его высшими органами государства: президентом или правительством (Кыргызстан, Узбекистан, Казахстан). Местное управление может осуществляться совместно исполнительными органами местного самоуправления и исполнительными органами, назначаемыми президентом и правительством (Италия, Франция).

В государственном механизме функционируют такие органы как национальный банк, центральная избирательная комиссия, счетная палата и иные органы, которые по выполняемым специфическим функциям более тяготеют к исполнительной ветви власти.

3) Отправлением правосудия в форме разрешения уголовных, гражданских, административных дел занимаются судебные органы. В систему судебных органов входят суды общей юрисдикции, конституционные, военные, административные, транспортные и иные суды. Судопроизводство осуществляется на основании процессуального права. Судьи действуют на основании и во исполнении законов.

Как и иные органы государства судебные органы делятся на высшие, региональные и местные. Это три звена судебных органов. К числу высших органов относятся верховные, конституционные, высшие арбитражные, хозяйственные суды (надзорная инстанция). К региональным или к судам субъектов федерации относятся областные, окружные, суды штатов, автономных образований и т.д. (апелляционная инстанция). К местным судам относятся районные, районные городские суды (суды первой инстанции).

Во многих странах судьи назначаются главой государства с согласия парламента, совета судей или иных органов. В некоторых случаях глава государства назначает их единолично. Обычно судьи обладают не-мксосновенностью. В государствах мира отмечается тенденция назначения судей на пожизненный срок, однако это означает работу в должности судьи до предусмотренного законом определенного возраста, в пределах 65-70 лет. Существуют определенные требования к кандидатам на должность судьи: образовательный, профессио-

нальный, возрастной ценз, этические требования.

Судопроизводство осуществляется на основании определенных принципов, которые закреплены в нормативных правовых актах. К ним относятся:

- 1) принцип свободы обращения в суд;
- 2) принцип равенства всех перед законом и судом;
- 3) принцип законности;
- 4) принцип гласности судопроизводства;
- 5) принцип состязательности;
- 6) принцип обжалования судебного решения в вышестоящий суд;
- 7) принцип ведения судопроизводства на языке, понимаемом участниками судебного процесса, или с обеспечением их переводчиком.

Таким образом, в соответствии с принципом разделения властей органы государственной власти делятся на законодательные, исполнительные и судебные. Однако имеются и другие мнения по поводу количества ветвей власти и принадлежности тех или иных органов к тем или иным ветвям власти. Так, конституционная доктрина ряда стран Латинской Америки (конституции Никарагуа 1987 г., Колумбии 1991 г., Бразилии 1988 г. и др.) исходит из существования четырех властей: дополнительно названа избирательная власть (граждане, составляющие избирательный корпус)¹. В литературе говорится также о существовании иной четвертой власти - учредительной, под которой понимается право народа непосредственно или путем создания специального учредительного собрания принимать конституцию и определять тем самым основы организации государства². По нашему мнению высказанная избирательная или учредительная власть должна входить в законодательную власть, так как народ выполняет функции парламента: принятие конституции и законов, избрание должностных лиц государства. Высказываются также мнения о том, что существует контрольная власть. Также выделяют Президента, органы прокуратуры в отдельную ветвь власти. Контрольные полномочия осуществляются всеми высказанными тремя ветвями власти и такие контрольные органы как прокуратура, счетная палата, ом-будсмен должны непосредственно подчиняться тем или иным ветвям власти. Президент, как было сказано выше, относится к исполнительной власти. Отнесение тех или иных органов сверх существующих трех ветвей власти к отдельным ветвям ущемляет по нашему мнению народный суверенитет. Органы создаются, чтобы они служили народу, а не для того, чтобы возвышать их ранг и предоставлять им полномочия в ущерб народу. По поводу увеличения количества ветвей власти сверх трех В.А. Четвернин высказал следующую мысль: "Следует подчеркнуть, что существование в странах с недостаточно развитой государственностью таких органов, которые не укладываются в разделение властей как законодательную, исполнительную и судебную, свидетельствует о том,

¹ Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. - М.: Юрист, 1997. - С. - 129.

² Там же.

что в этих странах либо вообще нет разделения властей, либо оно принципиально нарушено"³.

Имеются и другие основания классификации государственных органов. По способу образования государственные органы делятся на первичные и производные. Первичные органы государства не формируются иными государственными органами и получают власть либо в порядке наследования при наследственной монархии, либо при республике образуются путем всенародных выборов (представительные органы, президент в большинстве стран). Производные органы формируются первичными органами и им подконтрольны. К ним относятся исполнительные, судебные и иные органы.

По характеру компетенции органы государства бывают общей и специальной компетенции. Органы общей компетенции призваны решать широкий круг вопросов, например, правительство, осуществляет все функции государства. Органы специальной компетенции занимаются выполнением одной функции государства или одним видом деятельности (министерство иностранных дел, образования и науки).

В зависимости от территориального уровня функционирования органы государственной власти подразделяются на высшие и местные. Высшие государственные органы (парламент, президент, правительство, верховный суд) стоят во главе государственного механизма, расположены они в основном в столице государства и их властное влияние распространяется на территорию всего государства. Властные полномочия высших органов субъектов федерации распространяются на территорию соответствующих субъектов федерации. Местные государственные органы осуществляют свои функции в административно-территориальных единицах (районах, уездах, графствах, коммунах, провинциях и т.д.). Роль местных государственных органов на первый взгляд может показаться менее значимой, чем высших органов государственной власти, однако на самом деле именно с населением непосредственно работают местные государственные органы и органы местного самоуправления и объем их работы более значителен.

По срокам действия органы государственной власти классифицируются на постоянные и временные. Постоянные государственные органы действуют без ограничения времени. Временные создаются на определенный период времени для достижения определенных целей или временно до формирования постоянных органов власти, например, временные правительства в России в 1917 году и Кыргызской Республике в 2010 году.

На основании применения соответствующих регулятивных и силовых методов управления государственные органы делятся на регулятивные и силовые органы. К силовым органам относятся министерства обороны, внутренних дел, юстиции,

служба государственной безопасности, органы государственной охраны. Остальные органы относятся к регулятивным органам государства.

По вопросу классификации государственных органов на коллегиальные и единоначальные существуют различные мнения. Так, В.А. Четвернин считает, что организационно государственный орган складывается из публично-властной должности или должностей, обычно иерархически связанных, и так называемого технического аппарата, обеспечивающего публично-властную деятельность государственного органа. Соответственно различаются единоличные и коллегиальные органы. Единоличный состоит из одного должностного лица государства. При этом единоличный орган, например президент, отличается от должностного лица государства, не являющегося государственным органом, тем, что в первом компетенция должностного лица и государственного органа совпадают⁴. В.А. Четвернин прав в том, что орган, состоящий из одного решающего должностного лица, единоличный, например, как уже было сказано президент, омбудсмен. Однако утверждение В.А. Четвернина о том, что орган, состоящий из нескольких должностных лиц является коллегиальным требует доказательств. Так, например, в большинстве районных судов, в городских, районных судах в городе Бишкек работают по несколько судей, однако они рассматривают дела единолично. Так что, вышеназванные суды можно назвать единоличными органами. Или же Правительство Кыргызстана, состоящее из множества членов, также нельзя назвать в полном смысле этого слова коллегиальным, где Премьер-министр существенные полномочия осуществляет единолично. Свою точку зрения по вопросу о классификации государственных органов на коллегиальные и единоначальные высказывают и другие ученые. Так, по мнению В.Д. Перевалова по особенностям деятельности и порядку принятия решений органы государства подразделяются на коллегиальные и единоличные⁵. А.В. Малько утверждает, что по порядку осуществления компетенции органы государства классифицируются на коллегиальные и единоначальные⁶. Мы присоединяемся к мнению профессора Перевалова В.Д., который выражает более точное основание деления государственных органов на коллегиальные и единоначальные и высказываем мысль, что именно исходя из способа принятия решений государственные органы подразделяются на коллегиальные и единоначальные. В коллегиальных органах (представительные органы, коллегии присяжных заседателей) решения принимаются по согласованию и голосованию, в единоначальных органах (президент, исполнительные, некоторые судебные органы) решения принимает единолично одно должностное

³ Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов. Под общ. ред. академика РАН, доктора юрид. наук, проф. В.С. Нерсесянца. - М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2001. - С. - 579.

⁴ Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов. Под общ. ред. академика РАН, доктора юрид. наук, проф. В.С. Нерсесянца. - М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2001. - С. - 567-568.

⁵ Перевалов В.Д. Теория государства и права: учебник. - М.: Высшее образование, 2008.- С- 84.

лицо.

Имеются и иные основания классификации государственных органов. Так, по мнению А.В. Малько по форме реализации государственной деятельности органы государства классифицируются на представительные, исполнительно-распорядительные, судебные, прокурорские и иные контрольно-надзорные органы; ... по правовым формам деятельности - на правотворческие, правоприменительные и правоохранительные. Таким образом, существуют различные основания классификации государственных органов.

Литература:

1. Перевалов В.Д. Теория государства и права: учебник. - М.: Высшее образование, 2008.- С- 84.
2. Малько А.В. Теория государства и права в вопросах и ответах: Учебно-методическое пособие. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрист, 2001. - С- 66.
3. Проблемы общей теории пра%а и государства. Учебник для вузов. Под общ. ред. академика РАН, доктора юрид. наук, проф. В.С. Нерсесянца. - М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2001. - С. - 579.
4. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. - М.: Юрист, 1997. - С. - 129.

Рецензент: д.ю.н. Кулдышева Г.К.