

УДК 351/354

*Пономарев В.Н., студент магистратуры  
Института государственной службы и управления  
Российской академии государственной службы  
при Президенте Российской Федерации  
Россия, г. Москва*

## **К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ «ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ОРГАН» И «ОРГАН ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ»**

***Аннотация:** Статья посвящена анализу понятий «орган государственной власти» и «государственный орган». Автор исследует имеющиеся в отечественной науке подходы к определению указанных понятий и законодательные дефиниции в контексте регламентируемого на конституционном уровне принципа единства системы публичной власти и на этой основе приводит авторское определение органа государственной власти и выделяет его основные черты.*

***Ключевые слова:** государственный орган, орган государственной власти, система и структура органов государственной власти, государственный аппарат, система публичной власти.*

***Abstract:** The article is devoted to the analysis of the concepts of "state authority" and "state authority." The author examines the approaches available in domestic science to the definition of these concepts and legislative definitions in the context of the principle of unity of the public power system regulated at the constitutional level and on this basis cites the author's definition of a state power body and identifies its main features.*

***Key words:** state body, state power body, system and structure of state power bodies, state apparatus, public power system.*

Наукой государственного и муниципального управления выработан уже ставший традиционным подход, согласно которому анализ деятельности любого управленческого субъекта необходимо начинать с выявления его места в системе государственного и муниципального управления.

Как представляется, для того, чтобы определить место любого органа управления в системе органов государственной власти, необходимо рассмотреть понятие органа государственной власти, принципы построения системы указанных органов.

Отечественной наукой понятие органа государственной власти исследовано достаточно полно, однако указанное обстоятельство не свидетельствует о наличии по данному вопросу единообразного подхода, напротив, можно говорить о разнообразных, зачастую конкурирующих точках зрения и подходах. Основные дискуссии ведутся по вопросам соотношения понятий «орган государственной власти» и «государственный орган», что связано, как представляется, с отсутствием законодательного разделения данных понятий: так, и Конституция Российской Федерации, и законодательные акты зачастую оперируют обоими терминами, не давая определения и не регламентируя принципов разделения данных понятий.

Указанное обстоятельство обуславливает существование в отечественной науке подхода, согласно которому понятия «орган государства» и «орган государственной власти» являются синонимичными и допустимо их употребление в одном смысле. Так, например, В.В. Оксамытный, описывая систему органов государства, не дает отличий между органами государственной власти и государственными органами, а лишь указывает, что они делятся на государственные учреждения, предприятия и собственно государственные органы<sup>1</sup>, а В.С. Нерсесянц прямо говорит о том, что государственный орган является структурной частью механизма

---

<sup>1</sup> Оксамытный В.В. Теория государства и права: Учебник для вузов. М.: ИМПЭ-ПАБЛИШ, 2004. С. 209.

государственной власти, наделенной государственно-властными полномочиями<sup>2</sup>.

Еще один сформированный наукой подход к решению данной проблемы заключается в том, что данные понятия признаются близкими по смыслу, но не тождественными. К примеру, А.Б. Венгеров предлагает рассматривать понятие органа государства в широком и узком смысле, в первом случае он представляет собой «орган, ориентированный на специальную функцию, необходимую для жизнедеятельности общества»<sup>3</sup>, а во втором – как раз орган государственной власти. Ф.Г. Хуснутдинов указывает, что государственный орган – это часть системы органов государственной власти, но при этом отмечает, что «не каждый не каждый государственный орган можно охарактеризовать как орган государственной власти»<sup>4</sup>. М.В. Баглай в системе органов государства выделяет органы государственной власти, непосредственно государственные органы и органы государственной власти со специальным статусом, однако при этом указывает, что «в обиходе и в литературе оба термина используются как идентичные»<sup>5</sup>.

Между тем, Конституционный Суд РФ еще в 1997 году сформулировал позицию, согласно которой «нормы и прежде всего положения о том, что Администрация Президента Российской Федерации является государственным органом, носят общий характер, и их реальный смысл и значение определяются полномочиями, которыми наделена Администрация»<sup>6</sup>.

Таким образом, основываясь на данной позиции КС РФ, которая была им поддержана в целом ряде решений, отраженных в Постановлениях от 29

---

<sup>2</sup> Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов. М.: НОРМА, 2004. С. 262.

<sup>3</sup> Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. М.: Омега-Л., 2002. С. 183.

<sup>4</sup> Хуснутдинов Ф.Г. Государственный орган и орган государственной власти: соотношение понятий // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. N 10. С. 20 - 24.

<sup>5</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов. М.: НОРМА; ИНФРА-М, 1998. С. 332

<sup>6</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 29.05.1997 N 55-О "О прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 г. N 1412 "Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ", 1997, N 22, ст. 2664

мая 1998 г. N 16-П<sup>7</sup>; от 1 февраля 1996 г. N 3-П<sup>8</sup>; от 10 декабря 1997 г. N 19-П<sup>9</sup>; Определении от 18 января 2001 г. N 2-О<sup>10</sup> и др., считаем возможным сделать вывод о недопустимости отождествления понятий «орган государства» и «орган государственной власти». Коренное отличие между ними состоит в наличии у органа государственной власти публично-властных полномочий. Данный тезис также имеет сторонников в отечественной науке<sup>11</sup>. Характер публично-властных полномочий, присущий органам государственной власти, определяется исходя из основных направлений их деятельности, стоящих перед ними целей и задач государственного управления. Система государственной власти в РФ выстраивается с учетом принципа разделения на законодательную, исполнительную и судебную власти, регламентированном в ст. 10 Конституции Российской Федерации. Согласно ст. 11 Конституции, государственная власть осуществляется не только законодательными, исполнительными и судебными органами, но и Президентом РФ, который не входит ни в одну из ветвей государственной власти<sup>12</sup>. Следовательно, публично-властными полномочиями наделяются не только органы, входящие в три ветви государственной власти, но и органы, не входящие ни в одну из ветвей. Помимо Президента РФ, органами государственной власти, наделенными государственно-властными полномочиями, характер которых выходит за рамки направленности какой-то одной ветви власти, являются

---

<sup>7</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 29.05.1998 N 16-П "По делу о проверке конституционности части 4 статьи 28 Закона Республики Коми "О государственной службе Республики Коми" // Собрание законодательства РФ", 08.06.1998, N 23, ст. 2626.

<sup>8</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.1996 N 3-П "По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области" // Собрание законодательства РФ", 12.02.1996, N 7, ст. 700.

<sup>9</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 10.12.1997 N 19-П "По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области" // Собрание законодательства РФ", 22.12.1997, N 51, ст. 5877.

<sup>10</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 18.01.2001 N 2-О "По запросу Президента Республики Бурятия о проверке конституционности отдельных положений статей 74, 78, 86 и 93 Конституции Республики Бурятия" // "Собрание законодательства РФ", 05.02.2001, N 6, ст. 606.

<sup>11</sup> См.: Скрыпников Н.Н. Конституционно-правовые основы деятельности Администрации Президента Российской Федерации. Автореф. Дисс....канд. юрид. наук, Челябинск, 2005, с.18.

<sup>12</sup> Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

Прокуратура РФ, Следственный комитет РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ, Центральный Банк РФ, Центральная избирательная комиссия, Счетная Палата РФ. Наделение полномочиями вышеуказанных органов государственной власти происходит на основании специальных федеральных законов.

Следует отметить, что после внесения пула поправок в текст Конституции РФ в 2020 году<sup>13</sup> на конституционном уровне получило закрепление понятие системы публичной власти, что придало новый импульс дискуссии относительно понятия и признаков органа государственной власти<sup>14</sup>.

Само понятие публичной власти не является новым для науки государственного и муниципального управления, попадало оно и в фокус формирования позиций Конституционного Суда РФ, однако применительно к органам государственной власти данное понятие недостаточно изучено, в связи с чем Конституционным Судом в заключении от 16.03.2020 г. разъяснено, что понятие единой системы публичной власти базируется на основополагающих понятиях «государственность» и «государство»<sup>15</sup>.

Законодательная дефиниция системы публичной власти содержится в Федеральном законе от 08.12.2020 N 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»: «Под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их

---

<sup>13</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 14.03.2020

<sup>14</sup> См., например: Кобзарь-Фролова М.Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие // Сибирское юридическое обозрение. 2021. N 2. С. 192 - 203.

<sup>15</sup> Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 N 1-3 "О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации" // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 16.03.2020.

совокупности....» (п.1 ст.2)<sup>16</sup>. Подобная позиция законодателя прослеживается и в Федеральном законе от 21.12.2021 N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (п.1 ст.1)<sup>17</sup>. Таким образом, из анализа текста приведенной нормы, следует, что федеральный законодатель в настоящий момент разделяет понятия органов государственной власти и иных государственных органов.

В рамках настоящего исследования считаем возможным дать следующее определение: орган государственной власти - это относительно самостоятельное, но вместе с тем составное звено государственного аппарата, участвующее в процессе государственного управления, наделенное публично-властными полномочиями для решения закрепленных за ним целей и задач, создаваемое и действующее в установленном нормами права порядке.

#### **Список использованных источников и литературы:**

1. Оксамытный В.В. Теория государства и права: Учебник для вузов. М.: ИМПЭ-ПАБЛИШ, 2004. С. 209.
2. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов. М.: НОРМА, 2004. С. 262.
3. Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. М.: Омега-Л., 2002. С. 183.
4. Хуснутдинов Ф.Г. Государственный орган и орган государственной власти: соотношение понятий // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. N 10. С. 20 - 24.

---

<sup>16</sup> Федеральный закон от 08.12.2020 N 394-ФЗ "О Государственном Совете Российской Федерации" // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 08.12.2020; Спиридонов П.Е. Особенности системы публичного управления в Российской Федерации и ее влияние на развитие административного права // Административное право и процесс. 2021. N 8. С. 29 – 34; Лебедев В.А. Народовластие и публичная власть // Конституционное и муниципальное право. 2021. N 3. С. 3 - 6.

<sup>17</sup> Федеральный закон от 21.12.2021 N 414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" //

5. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов. М.: НОРМА; ИНФРА-М, 1998. С. 332.

6. Определение Конституционного Суда РФ от 29.05.1997 N 55-О "О прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 г. N 1412 "Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ", 1997, N 22, ст. 2664.

7. Постановление Конституционного Суда РФ от 29.05.1998 N 16-П "По делу о проверке конституционности части 4 статьи 28 Закона Республики Коми "О государственной службе Республики Коми" // Собрание законодательства РФ", 08.06.1998, N 23, ст. 2626.

8. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.1996 N 3-П "По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области" // Собрание законодательства РФ", 12.02.1996, N 7, ст. 700.

9. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.12.1997 N 19-П "По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области" // Собрание законодательства РФ", 22.12.1997, N 51, ст. 5877.

10. Определение Конституционного Суда РФ от 18.01.2001 N 2-О "По запросу Президента Республики Бурятия о проверке конституционности отдельных положений статей 74, 78, 86 и 93 Конституции Республики Бурятия" // "Собрание законодательства РФ", 05.02.2001, N 6, ст. 606.

11. Скрыпников Н.Н. Конституционно-правовые основы деятельности Администрации Президента Российской Федерации. Автореф. Дисс....канд. юрид. наук, Челябинск, 2005, с.18.

12. Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе

общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

13. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 14.03.2020

14. Кобзарь-Фролова М.Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие // Сибирское юридическое обозрение. 2021. N 2. С. 192 - 203.

15. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 N 1-3 "О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации" // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 16.03.2020.

16. Федеральный закон от 08.12.2020 N 394-ФЗ "О Государственном Совете Российской Федерации" // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 08.12.2020; Спиридонов П.Е. Особенности системы публичного управления в Российской Федерации и ее влияние на развитие административного права // Административное право и процесс. 2021. N 8. С. 29 – 34; Лебедев В.А. Народовластие и публичная власть // Конституционное и муниципальное право. 2021. N 3. С. 3 - 6.

17. Федеральный закон от 21.12.2021 N 414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" // Официальный интернет-портал правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), 21.12.2021.