

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА И КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

О. Е. Артемова

ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ОРГАН ИЛИ ОРГАН ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ?

Анализируется соотношение понятий «государственный орган» и «орган государственной власти». Исследуется возможность использования этих терминов при характеристике такого публично-властного органа, как Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (ЦИК РФ). Выявляя характерные признаки государственного органа, анализируя полномочия ЦИК РФ, автор приходит к выводу о государственно-властной природе данного органа.

Ключевые слова: *государственный орган, орган государственной власти, Центральная избирательная комиссия РФ, государственно-властные функции, система разделения властей.*

В последнее время не утихают научные дискуссии о применении терминов «государственный орган» и «орган государственной власти». Однако данный вопрос не только является важным в сфере разработки научно-понятийного аппарата теоретико-правовой науки, но, как показывает практика, оказывает влияние на содержание правового статуса конкретных государственных органов, имеет большое значение при определении их места в системе разделения властей.

В ст. 21 Федерального закона от 12 июля 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон № 67-ФЗ) закреплено, что Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (ЦИК РФ) является федеральным государственным органом, организующим подготовку и проведение выборов, референдумов в Российской Федерации¹.

Наряду с термином «федеральный государственный орган» в законе также используются термины «федеральные органы государственной власти» (п. 28 ст. 2, п. 1 ст. 8, п. 2 ст. 10, подп. «а» п. 7 ст. 48), «органы государственной власти» (п. 7 ст. 22, п. 1 ст. 45, п. 1 ст. 75), «государственные органы» (п. 16 ст. 20, п. 1 ст. 23, п. 1 ст. 26, п. 1 ст. 53). Они употребляются и при анализе норм Конституции РФ 1993 г., которые характеризуют организацию государственной власти. В частности, в ст. 3, 11, 15, 53, 75, 77 содержится термин «органы государственной власти», а в ст. 33, 120 и 125 — термин «государственные органы». Важно отметить, что все эти термины применяются без четкой смысловой их дифференциации.

Подобное терминологическое многообразие затрудняет понимание места ЦИК РФ в системе государственной власти Российской Федерации, поскольку в законодательстве отсутствует определение государственного органа.

В системе избирательных комиссий, закрепленных ст. 20 Закона № 67-ФЗ, статусом государственных органов наделяются также избирательные комиссии субъектов РФ, поэтому определенный научный и практический интерес может представлять региональный опыт определения правовой природы избирательных органов субъектов РФ. Однако региональные подходы к решению данной проблемы неоднозначны. Можно выделить два основных подхода: 1) закрепление статуса избирательной комиссии вне системы органов государственной власти субъекта РФ; данный подход совпадает с положениями Конституции РФ, дублирует положения федерального избирательного законодательства (Республика Мордовия, Республика Татарстан, Тюменская область); 2) отнесение избирательных комиссий к системе органов государственной власти субъекта РФ (Пензенская область, Кемеровская область).

Такая многовариантность еще больше затрудняет решение данной проблемы, поскольку идентичные органы субъектов РФ не обладают, по сути, равным статусом в системе государственной власти.

Научная литература неоднозначно подходит к раскрытию данной проблемы. Ряд авторов считают термины идентичными², другие предполагают, что общим, собирательным термином характеризующим государственную власть и ее организацию, может быть термин

«государственный орган» или «орган государства»³. В учебной литературе эта проблема даже не затрагивается⁴.

Для выяснения смыслового содержания указанных понятий стоит обратиться к определению Конституционного Суда РФ от 29 мая 1997 г. о прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 2 октября 1996 г. «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации». Запрос был направлен Государственной Думой Федерального Собрания РФ, которая подвергла сомнению конституционность нормы п. 1 Положения, определяющего Администрацию как государственный орган. Конституционный Суд РФ высказал мнение о том, что в данном случае отождествляются понятия «государственный орган» и «орган государственной власти».

Однако, как показывает практика, такое отождествление не является верным. Поскольку Конституция РФ не относит Администрацию Президента РФ к органам государственной власти, она является службой, аппаратом, вспомогательным органом Президента РФ, а не органом государственной власти. На основании этого и проводится разграничение между органами государственной власти и государственными органами; и те и другие охватываются общим понятием «орган государства».

Таким образом, понятие «государственный орган» шире понятия «орган государственной власти», включает его в себя.

Такая трактовка понятия государственного органа была воспринята законодателем и воспроизведена в Федеральном законе от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁵. Статья 1 указанного закона устанавливает, что «государственные органы — органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и иные государственные органы, образуемые в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации».

Указав на наличие иных государственных органов, данное законодательное положение не раскрывает их существенных характеристик (признаков). В связи с чем целесообразно использовать достижения теоретико-правовой на-

уки, которая выделяет следующие признаки государственного органа⁶:

- он формируется по воле государства и осуществляет свои функции от имени государства;
- выполняет строго определенные, установленные в законодательном порядке виды и формы деятельности;
- имеет юридически закрепленную организационную структуру, территориальный масштаб деятельности;
- наделен полномочиями государственно-властного характера.

На наш взгляд, основной отличительный признак, позволяющий отграничить орган государственной власти от иного государственного органа, — это наделение органа полномочиями государственно-властного характера. Практической реализацией государственно-властных полномочий являются: издание от имени государства юридически обязательных нормативных и индивидуальных актов; наблюдение за строгим выполнением требований, содержащихся в данных актах; обеспечение и защита этих требований от нарушений путем применения мер воспитания, убеждения, разъяснения и поощрения, а в необходимых случаях — также мер государственного принуждения.

Все иные органы, не имеющие собственных государственно-властных полномочий, следует рассматривать в качестве вспомогательных, обеспечивающих органов, создаваемых при органах государственной власти. Они не обладают организационной и функциональной самостоятельностью и независимостью и являются, как правило, вспомогательными аппаратами, призванными обеспечивать деятельность органов государственной власти. В отличие от органов государственной власти статус государственных органов, не обладающих государственно-властными полномочиями, регулируется не законами, а подзаконными актами. К таким органам следует отнести Администрацию Президента РФ, аппараты Правительства РФ, Государственной Думы РФ, Совета Федерации, Судебный департамент при Верховном Суде РФ. Ряд исследователей относят к этой группе государственных органов Счетную палату РФ, Уполномоченного по правам человека⁷.

Следует ли относить в эту же группу ЦИК РФ? Представляется, что данный подход неверен, поскольку не соответствует правовой действительности.

Основную проблему при анализе статуса ЦИК РФ составляет то, что Конституция РФ не включает ее в перечень органов федеральной государственной власти. В соответствии со ст. 11 Конституции РФ государственную власть осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, судебные органы Российской Федерации. Это позволяет ставить под сомнение государственно-властный характер деятельности ЦИК РФ.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 26 декабря 2005 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 260 Гражданского процессуального кодекса РФ в связи с жалобой гражданина Е. Г. Одиянкова отмечается, что избирательные комиссии обладают, по сути, публично-властными функциями⁸. Поскольку ЦИК РФ является федеральным государственным органом, она осуществляет не просто публично-властные, а государственно-властные функции. Государственно-властный характер ее деятельности презюмируется.

В рамках проводимого исследования целесообразно рассмотреть весь комплекс полномочий ЦИК РФ на предмет наличия государственно-властного характера.

В общем виде полномочия ЦИК РФ перечислены в ст. 20, 21 Закона № 67-ФЗ. Из них властный характер имеют следующие:

- назначение выборов в федеральные органы государственной власти (п. 8 ст. 10);
- осуществление контроля за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (подп. «а» п. 9 ст. 21);
- организация финансирования подготовки и проведения выборов, референдумов; распределение выделенных из федерального бюджета средств на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, референдума; контролирование целевого использования указанных средств (подп. «д» п. 9 ст. 21);
- организация государственной системы регистрации (учета) избирателей, участников референдума, участие в осуществлении регистрации (учета) избирателей, участников референдума, в том числе формирование и ведение регистра избирателей, участников референдума (п. 12 ст. 21);
- рассмотрение жалоб (заявлений) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комис-

сий и принятие по ним мотивированных решений; рассмотрение поступивших в период кампании обращений о нарушении закона; проведение проверки по этим обращениям (п. 4 ст. 20; подп. «к» п. 9, п. 10 ст. 21);

– при проведении проверки в связи с обращениями, указанными в п. 4 ст. 20, право обращаться с представлениями о проведении соответствующих проверок и пресечении нарушений закона в правоохранительные органы, органы исполнительной власти (п. 5 ст. 20);

– право издавать в пределах своей компетенции инструкции по вопросам единообразного применения Закона № 67-ФЗ, обязательные для исполнения (п. 13 ст. 21);

– проведение проверки сводных финансовых отчетов и сведений о поступлении и расходовании средств политических партий; контроль источников и размеров имущества, получаемого политическими партиями в виде вступительных членских взносов, пожертвований граждан и юридических лиц (п. 12.1);

– аннулирование регистрации списка кандидатов (ст. 76);

– отмена решения нижестоящей комиссии об итогах голосования и принятие решения о повторном подсчете голосов; признание выборов недействительными (п. 1 ст. 77).

Другим аспектом рассматриваемой проблемы является определение места ЦИК РФ в системе разделения властей в соответствии с Конституцией РФ. Согласно ст. 10 Конституции РФ государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Исходя из буквального толкования данной нормы перечень ветвей государственной власти является закрытым, поэтому место государственных органов должно быть определено в рамках предложенной Конституцией РФ триады. Однако в юридической науке распространено мнение о том, что такие органы не относятся ни к одной из названных ветвей власти. Для определения их роли в системе разделения властей используется термин «федеральные органы государственной власти с особым статусом»⁹. Другие авторы являются сторонниками новых подходов к теории разделения властей и доказывают необходимость выделения дополнительных ветвей власти — контрольной и избирательной¹⁰.

На современном этапе оптимальным разрешением создавшегося противоречия могло бы

стать использование конструкции «орган государственной власти с особым статусом такой-то ветви государственной власти». Данный подход в большей степени соответствует положениям Конституции РФ и не требует ее «революционных» изменений. Его применение возможно при определении места Счетной палаты РФ в системе разделения властей (ее полномочия являются производными от полномочий Федерального Собрания).

Однако функции ЦИК РФ не являются производными по своей сути, они не возложены на комиссию государственным органом власти, а имеют интегративный характер: включают в себя организационные, контрольные, экспертные, консультативные полномочия. Привязка этих полномочий к конкретной ветви власти в рамках действия Конституции РФ вызывает определенные сложности. Ее полномочия по своему характеру лишь отчасти сходны с полномочиями органов исполнительной власти, перечисленных в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Однако включение ЦИК РФ в систему органов исполнительной власти (пусть и с приданием ей особого статуса) негативно скажется на организации избирательного процесса и поставит под сомнение реализацию принципа независимости деятельности избирательных органов.

Представляется, что на современном этапе ЦИК РФ можно охарактеризовать как федеральный орган государственной власти, созданный органами государственной власти (Президентом РФ и Федеральным Собранием РФ) в соответствии с федеральным законодательством для осуществления специальных полномочий в определенной сфере деятельности (организация подготовки и проведение выборов, референдумов в Российской Федерации). Такой подход

позволит адекватно оценивать значение данного органа в политико-правовых реалиях современной России.

Примечания

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

² См.: Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов. 5-е изд., изм. и доп. М. : Норма, 2006. С. 380.

³ См.: Пафнутьев, А. И., Манцурова, Е. А. К вопросу о наименовании: орган государства, государственный орган или орган государственной власти [Электронный ресурс] // Вестн. Нижегород. ин-та управления : электрон. науч. изд. 2008. Вып. 1. URL: http://ranhigs-nn.ru/nauka/wp-content/uploads/2012/07/orgGosVlasti1_08.pdf

⁴ Хропанюк, В. Н. Теория государства и права : учебник / под ред. В. Г. Стрекозова. М., 1997. С. 10; Венгеров, А. Б. Теория государства и права : учебник. 3-е изд. М. : Юристъ, 1999. С. 156.

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 7. Ст. 776.

⁶ См.: Теория государства и права / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 2000. С. 99; Органы Советского общенародного государства / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 1979; Талапина, Э. В. О месте органов государства в государственной системе // Институты административного права России. М., 1999. С. 43–48; Габричидзе, Б. Н. Конституционный статус органов Советского государства. М., 1982. С. 29.

⁷ См.: Носов, С. И. О соотношении понятий «государство», «государственный аппарат», «государственный орган» и «орган государственной власти» // Гражданин и право. 2007. № 5. С. 3–8.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 3. Ст. 337.

⁹ Баглай, М. В. Указ. соч. С. 380.

¹⁰ Чиркин, В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 246; Веденеев, Ю. А. Избирательная власть: исторический контекст, политико-правовая сущность и механизм осуществления // Бюл. Центр. избират. комиссии РФ. 1995. № 2. (28). С. 39; Автономов, А. С. Избирательная власть. М. : Права человека, 2002.