

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

С. В. Гунич\*

## К вопросу о понимании системы органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере конституционно- правового регулирования

**Аннотация:** в статье рассматриваются вопросы современного конституционно-правового регулирования построения системы органов публичной власти. Проведен анализ используемых в законодательстве понятий. На основе соотнесения принципов организации данных органов с правовыми и организационными основами системы государственной и муниципальной службы в Российской Федерации, выделяются категории органов и должностей, раскрывающих систему и структуру органов государственной власти и органов местного самоуправления в России.

**Ключевые слова:** система, структура, публичная власть, орган государственной власти, государственный орган, орган местного самоуправления, муниципальный орган, государственная должность, должность государственной службы, муниципальная должность, должность муниципальной службы.

DOI 10.17803/1994-1471.2017.74.1.063-072

**Ф**ункционирование самостоятельных и независимых органов публичной власти выступает необходимым атрибутом современного правового демократического государства. Осуществляя одну из форм народовластия (представительную демократию), соответствующие органы в пределах страны, а также и иных административно-территориальных образований выполняют государственно-значимые функции от имени и по поручению многонационального народа Российской Федерации. Порядок их организации и деятельности подлежит детальному правовому регулированию нормами конституционного и

муниципального права. Исходя из этого, необходимо полное и единообразное представление о системе данных органов, что позволит не только выстраивать логически обоснованную методологию научных исследований, но и обеспечит необходимый уровень правоприменительной практики. В этой связи все чаще звучат призывы о повышении требований к четкости определения понятийного аппарата, используемого в правовых нормах, регламентирующих построение системы органов государственной власти и местного самоуправления<sup>1</sup>.

Прежде всего, следует отметить, что как в доктринальных источниках, так и в норматив-

<sup>1</sup> См., например: Вишняков В. Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти: теория и практика // Журнал российского права. 2006. № 8. С. 67—83.

© Гунич С. В., 2017

\* Гунич Сергей Владимирович, кандидат юридических наук старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Дальневосточного юридического института МВД России (ДВЮИ МВД России) sertylio@mail.ru  
680020, Россия, г. Хабаровск, пер. Казарменный, 15

ных правовых актах, применительно к организации органов публичной власти используется два понятия — «система» и «структура». Этимологическое значение данных категорий можно обнаружить в словарях иностранных слов. Так, под системой (от гр. *systema* (целое), составленное из частей, соединение) понимается: 1) множество закономерно связанных друг с другом элементов, представляющее собой определенное целостное образование, единство; 2) форма, способ устройства, организации чего-либо; 3) совокупность хозяйственных единиц, учреждений, родственных по своим задачам и организационно объединенных в единое целое<sup>2</sup>. Структура (лат. *structura*) определяется как взаиморасположение и связь составных частей чего-либо; строение, устройство<sup>3</sup>.

Таким образом, с теоретической точки зрения, система дает исследователю общее представление о некоторой совокупности и отражает единство функционирования различных взаимосвязанных между собой элементов. Структура же раскрывает внутреннее устройство этой системы, демонстрирует взаимную согласованность конкретных ее составляющих. Исходя из этого представляется, что структура при рассмотрении множества каких-либо элементов не может существовать без организации их системы и применима только лишь к характеристике отдельных составляющих, а не самого целого, реализующего ту или иную функцию. Другими словами, структура присутствует у отдельного элемента системы и носит конкретный характер. Применительно к органам публичной власти становится очевидным, что установление системы органов предшествует определению их структуры. Вне связи с системой структура может быть исследована применительно лишь к какому-то конкретному органу.

В сфере конституционно-правового регулирования организации публичной власти сделанный вывод находит следующее отражение. Регламентируя устройство государственной власти, положения нормативных правовых актов, как правило, устанавливают систему органов, реализующих то, или иное направление государственной политики. Кроме того, законом или подзаконными актами, посвященными организации деятельности конкретного органа, устанавливается структура, раскрывающая их внутреннее устройство. При этом сам термин «структура» чаще всего в правовой норме не используется.

Так, например, ст. 71 Конституции РФ относит к ведению Российской Федерации установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Она устанавливается нормами самой Конституции Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами. Очевидно, что в данном случае эта система обеспечивает единство государственной власти, выступающее следствием того, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. В силу того, что единственным законодательным органом государственной власти на федеральном уровне является Федеральное Собрание Российской Федерации, система федеральных органов законодательной власти перечисленными нормами не устанавливается. Однако в соответствующей главе Конституции Российской Федерации есть указание на двухпалатную структуру Федерального Собрания, а их внутреннее устройство (структура) раскрывается в регламентах этих палат<sup>4</sup>.

Судебная же власть, в силу специализации деятельности ее органов, включает в себя как

<sup>2</sup> Современный словарь иностранных слов. 3-е изд., стер. М., 2000. С. 562.

<sup>3</sup> Современный словарь иностранных слов. С. 584.

<sup>4</sup> См.: Постановление ГД ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801; Постановление СФ ФС РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

систему органов судебной власти<sup>5</sup>, отражающую ее единство, так и структуру соответствующих судов<sup>6</sup>. Наиболее показательным, в рамках заявленного исследования, является ситуация складывается в сфере организации федеральных органов исполнительной власти. Все дело в том, что применительно к ним в Конституции Российской Федерации употребляются оба рассматриваемых термина. Установление системы данных органов, как уже было отмечено ранее, отнесено к ведению Российской Федерации (п. «г» ст. 71) и предполагает принятие закона, а полномочие по предложению их структуры Президенту Российской Федерации закреплено за Председателем Правительства Российской Федерации (ч. 1 ст. 112) и, тем самым, не подлежит законодательному регулированию.

Толкуя соответствующие положения основного закона государства, Конституционный суд связывает понятие «система» с определением видов федеральных органов исполнительной власти во взаимосвязи с регулированием общих принципов организации и деятельности государственной власти (отдельной ее ветви) в целом. Категория же «структура» соотносится с необходимостью определения конкретного перечня федеральных органов исполнительной власти как основы для представления кандидатур на соответствующие должности в Правительстве Российской Федерации и, тем самым, — определения его внутреннего устройства<sup>7</sup>. Таким образом, рассмотренные положения норм права полностью подтверждают приводимые ранее теоретические рассуждения.

Аналогичная ситуация складывается и на региональном уровне. Определяя виды орга-

нов, осуществляющих государственную власть в субъектах Российской Федерации и общие принципы их организации, законодатель также использует понятие «система». Вторым из рассматриваемых терминов упоминается в законе применительно к делегированию полномочия по установлению наименования и структуры конкретных органов государственной власти конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации<sup>8</sup>.

Однако абсолютно противоположное наблюдается, когда речь заходит об органах местного самоуправления. Закрепляя общие принципы их организации и порядок взаимодействия в рамках обеспечения единства их функционирования, законодатель использует терминологию «структура»<sup>9</sup>. Представляется, что такое установление противоречит как доктринальному (семантическому), так и легальному (юридическому) толкованию содержания исследуемых понятий.

Безусловно, можно возразить, что якобы органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Однако очевидно, что они также наделены полномочиями по осуществлению публично-властных функций в пределах отдельной территории и определенная аналогия с принципами осуществления, а равно и организации государственной власти здесь, конечно же, прослеживается. Исходя из этого, логичным представляется при определении органов, наделяемых собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, исходить из не-

<sup>5</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

<sup>6</sup> См., например: Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 550.

<sup>7</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 6. Ст. 866.

<sup>8</sup> См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>9</sup> См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

обходимости законодательного закрепления лишь определенных их видов, которые должны, либо могут быть включены в систему органов местного самоуправления.

Структура же органов местного самоуправления должна определяться муниципалитетами самостоятельно, исходя из конкретной системы, закрепляемой в уставах муниципальных образований и учитывающей исторические и иные местные традиции. И уж тем более недопустимо установление общих принципов организации структуры данных органов, что может быть расценено как необоснованное покушение на самостоятельность столь значимой формы осуществления народом своей власти.

Следующий момент, который хотелось бы подвергнуть анализу в связи с осмыслением конституционно-правового регулирования построения системы органов государственной власти и органов местного самоуправления, связан с соотношением понятий «орган государственной власти» и «государственный орган». Следует отметить, что в данном случае не наблюдается единства мнений ни в научной среде, ни в правотворчестве, ни в правоприменении<sup>10</sup>. Ученые представляют различные взгляды и высказываются как о необходимости критического разграничения<sup>11</sup>, так и полного их отождествления<sup>12</sup>. Высказываются и позиции о наделении категории государственных органов, не вписывающихся в концепцию разделения властей, особым статусом подсистем государственной власти<sup>13</sup>, что, однако, также не решает поставленной в исследованиях проблемы. Так или иначе, все теоретические из-

мышления сводятся к тому, что четко разграничить данные понятия весьма проблематично.

Не добавляют ясности в дело выявления смысловой нагрузки категорий «орган государственной власти» и «государственный орган» и нормы Конституции Российской Федерации, которые, подчеркнем, носят учредительный характер, а также иные производные от них нормы права. Их анализ дает основание утверждать, что данные термины при осуществлении нормативно-правового регулирования используются как однопорядковые. Видимо, законодатель не уделяет этому вопросу должного внимания, что, как отмечают некоторые исследователи, приводит к определенным казусам и в правоприменительной деятельности<sup>14</sup>. Учитывая изложенное, хочется поддержать вывод о том, что в практической плоскости конституционно-правового регулирования рассматриваемых общественных отношений, назрела необходимость избирательного употребления исследуемых теоретических понятий и унификации на основании этого текущего законодательства.

Представляется, что основное препятствие в разрешении существующей полемики сводится к тому, что основополагающий (природообразующий) признак органа государственной власти — наличие властных полномочий, присущ не только деятельности, например на федеральном уровне, органов, поименованных в ч. 1 ст. 11 Конституции Российской Федерации, но и деятельности иных субъектов политической системы. Проявляется это в том, что, в частности, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, Централь-

<sup>10</sup> См. подробнее: Система органов государственной власти России: учеб. пособие / Б. Н. Габричидзе и др. М., 2013 ; Современные проблемы организации публичной власти: монография / С. А. Авакьян, А. М. Арбузкин, И. П. Кененова и др. М., 2014.

<sup>11</sup> См., например: Черкасов К. В. К вопросу о соотношении понятий «орган государственной власти» и «государственный орган» // Пробелы в российском законодательстве. 2008. № 2. С. 85.

<sup>12</sup> См., например: Авдеев Д. А. Баланс полномочий высших органов государственной власти: принцип разделения или распределения? // Государство и право. 2014. № 4. С. 43.

<sup>13</sup> См.: Карпов Н.Н. Конституционно-правовое разделение и распределение государственной власти в Российской Федерации // Юстиция. 2008. № 4. С. 87—93.

<sup>14</sup> См., например: Лукин М. М. Соотношение понятий «орган государственной власти» и «государственный орган» в правовой системе России на примере Центрального банка Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 31—36.

ный банк Российской Федерации и иные органы, наделены законом правом регулирования определенной сферы общественных отношений путем издания правовых актов, носящих нормативный характер.

В рамках проводимого исследования обратимся лишь к одной из множества граней проявления рассматриваемой проблематики, которая позволит сформулировать некоторые самостоятельные выводы. Как известно, аппарат любого государства состоит из государственных органов, выполняющих его функции. Однако право по реализации соответствующих полномочий все же принадлежат отдельным лицам, замещающим конкретные должности в этих органах и осуществляющих их как единолично, так и коллегиально. Существующее нормативно-правовое регулирование позволяет выделить две категории таких должностей — государственные должности и должности государственной службы. Их смысловое содержание раскрывается в нормах действующего законодательства.

В общих чертах можно отметить, что государственные должности учреждаются Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, а также конституциями (уставами) и законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов соответствующего уровня власти<sup>15</sup>. Должности же государственной службы, как следует из определения самой государственной службы Российской Федерации и ее разновидностей, устанавливаются не только законами, но и подзаконными нормативными правовыми актами для обеспечения исполнения полномочий Российской Федерации и ее субъектов, органов государственной власти и иных государственных органов, а также лиц, замещающих государственные должности<sup>16</sup>. Здесь хочется выделить три ключевых момента.

Во-первых, можно заметить, что приводимое содержание норм законодательных актов исходит из предположения о разграничении понятий органов государственной власти и иных государственных органов. Во-вторых, если исходить из тождества рассматриваемых терминов, то, руководствуясь буквальным толкованием понятия «государственная должность», следует заключить, что их замещают практически все должностные лица, наделенные соответствующими полномочиями в структуре государственных органов (органов государственной власти). Ведь грань между непосредственным исполнением полномочий и обеспечением такого исполнения представляется весьма прозрачной и не поддается нормативному определению.

Кроме того, если акцентировать внимание на том, что данные должности учреждаются, например, на федеральном уровне, Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, непонятным представляется критерий отнесения, либо не отнесения равнозначных по нормативному закреплению должностей к категории государственных. В частности, Конституция РФ учреждает должности Генерального прокурора РФ, его заместителей, а также прокуроров субъектов РФ. Однако из приведенного перечня только первая из них включена в число государственных должностей. Наблюдается и обратная ситуация, когда должность, например, чрезвычайного и полномочного посла РФ в иностранном государстве учреждается указом Президента РФ<sup>17</sup>, однако относится к категории государственных должностей.

Отметим, что неразбериха происходит и с определением круга таких должностей применительно к двухуровневой системе организации государственной власти федеративного государства. Так, в сводный перечень государ-

<sup>15</sup> См.: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>16</sup> См.: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

<sup>17</sup> См.: Указ Президента РФ от 7 сентября 1999 г. № 1180 «Об утверждении Положения о Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве» // СЗ РФ. 2000. № 1 (ч. II). Ст. 101.

ственных должностей Российской Федерации, которые, исходя из уже сказанного, учреждаются федеральным законодателем для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, включена должность руководителя высшего государственного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации<sup>18</sup>. В данном случае, очевидно, что данное должностное лицо возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации и, исходя из принципа разграничения предметов ведения и полномочий, не может осуществлять функции федеральных государственных органов. Также подобным закреплением создается опасность посягательства на самостоятельность субъектов РФ в определении системы их органов государственной власти, которая (эта самостоятельность) прямо закреплена в Конституции Российской Федерации.

Полагаем, что все же должность руководителя высшего государственного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации учреждается в соответствии с системой, устанавливаемой конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и, безусловно, должна относиться к типовым государственным должностям составляющих российское государство субъектов<sup>19</sup>. Также за гранью понимания остается факт не включения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, правом учреждения которой субъекты Российской Федерации наделены федеральным законом, ни в один из отмеченных перечней государственных должностей. В данном случае, вхождение его в систему органов государственной власти субъектов РФ и, тем самым, — непосредственное исполнение соответствующих государственно-властных полномочий неоспоримо.

Наконец, последний, — третий момент. Исходя из определения государственной службы Российской Федерации можно заключить, что на государственных служащих законодателем

возлагается функция обеспечения исполнения полномочий Российской Федерации и ее субъектов. Неясным представляется смысл данного установления. Все дело в том, что, как теоретическая категория, полномочия присущи каким-либо органам или должностным лицам, которые приобретают соответствующие права и обязанности в рамках их реализации. Тем не менее, такие субъекты поименованы при дальнейшем перечислении. Таким образом, можно предположить, что в данном случае имеются в виду права и обязанности, как составной элемент полномочий, которые приобретают определенные органы государства или его административно-территориальных единиц, осуществляя государственную власть в пределах предусмотренных предметов ведения.

В таком случае, эти права и обязанности (полномочия) должны непосредственно осуществляться (исполняться), что, как уже становится понятным, относится к компетенции лиц, замещающих государственные должности. Таким образом, невозможным представляется обеспечить исполнение полномочий Российской Федерацией и ее субъектов относительно к каким-либо государственным институтам. Это можно сделать лишь применительно к каким-либо органам и должностным лицам. Полномочия же Российской Федерации и субъектов РФ возможно лишь непосредственно исполнять.

Подводя итог данному анализу, и учитывая отмеченные законодательные несоответствия, представляется возможным организацию государственной власти в России представить следующим образом. Аппарат государства включает в себя как соответствующие органы, так и отдельных должностных лиц. Государственно-властными полномочиями должны наделяться лишь органы государственной власти и лица, замещающие государственные должности. При этом категория «государственный орган» выступает родовым понятием для всех органов государства. Наименование же «орган

<sup>18</sup> См.: Указ Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 17 янв.

<sup>19</sup> См.: Указ Президента РФ от 4 декабря 2009 г. № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 49 (ч. II). Ст. 5921.

государственной власти» должно употребляться лишь в том случае, когда необходимо подчеркнуть особый, конституционно-правовой статус соответствующего государственного органа, наделенного безусловными правотворческими функциями. Исходя из этого, представляется возможным выделить три категории органов.

Первая — это органы государственной власти. Они учреждаются Конституцией Российской Федерации на федеральном уровне, конституцией (уставом) — на региональном. Данные органы производны от народа, реализуют от его имени государственную власть и представляют собой систему органов общей компетенции, обеспечивающих единство государственной политики на соответствующем территориальном уровне путем осуществления нормативно-правового регулирования.

В состав данных органов, безусловно, должны входить исключительно лица, замещающие государственные должности и наделяемые правами и обязанностями для непосредственного исполнения полномочий Российской Федерации, либо ее субъекта, а также полномочий соответствующих органов государственной власти. К числу таковых следует отнести глав соответствующих территориальных образований — Президента Российской Федерации и высших должностных лиц субъектов РФ, а также органы законодательной, исполнительной (в лице Правительства Российской Федерации и высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ) и судебной ветвей власти.

Вторая категория — государственные органы с особым правовым статусом, формируемые в соответствии с законом и подзаконными актами органами государственной власти, на которые возлагаются полномочия по организации и непосредственному исполнению определенных функций в узкой сфере государственной деятельности. Определяющим критерием данной категории будет выступать то, что наряду с должностями государственной службы в структуре данных органов предусматриваются отдельные государственные должности, на основании чего эти органы получают

возможность осуществления нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности. Она осуществляется под непосредственным руководством и от имени лица, замещающего ту или иную государственную должность и, соответственно, исполняющего полномочия Российской Федерации, либо субъекта Российской Федерации. Эта же категория будет включать в себя отдельные государственные должности, замещение которых связывается с представительскими функциями государства или его субъектов, а также с возможностью их выступления в отдельных правоотношениях от имени Российской Федерации и ее регионов.

В первом случае в эту группу органов будут входить:

- федеральные министерства, осуществляющие функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности;
- Прокуратура Российской Федерации, осуществляющая от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации;
- Счетная палата Российской Федерации, осуществляющая внешний государственный аудит (контроль) порядка формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственностью и иными ресурсами в пределах своей компетенции;
- иные федеральные государственные органы и аналогичные государственные органы субъектов РФ.

Во-вторых, сюда можно отнести должность Чрезвычайного и Полномочного Посла Российской Федерации в иностранном государстве, который является высшим официальным представителем Российской Федерации, аккредитованным в государстве пребывания, Постоянного представителя Российской Федерации при международной организации и

иных должностных лиц. К таковым можно причислить и должность Уполномоченного по правам человека, учреждаемую в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами, должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и иные государственные должности.

Третья категория — государственные органы, создаваемые для обеспечения исполнения полномочий органов государственной власти и лиц, замещающих государственные должности. В структуре данных органов предусматриваются исключительно должности государственной службы, на которые возлагаются контрольно-надзорные, правоохранительные и иные правоприменительные функции, а также функции по оказанию государственных услуг. Данная категория государственных органов не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности. К таковым следует отнести федеральные службы, федеральные агентства, Администрацию Президента Российской Федерации, Аппараты Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, аппараты судов, иные государственные органы, а также аналогичные им органы на уровне субъектов РФ.

Очевидно, что подобная схема будет применима и при организации власти на местах — в муниципалитетах. В данном случае родовым понятием будет выступать категория «муниципальные органы», система организации которых в конкретном муниципальном образовании будет включать в себя непосредственно органы местного самоуправления, а также иные органы, в структуре которых возможно присутствие как муниципальных должностей и должностей муниципальной службы, так и исключительно должностей муниципальной службы.

Становится понятным, что в сфере конституционно-правового регулирования организации и осуществления публичной власти термин «система» должен применяться лишь к

установлению видов органов государственной власти и органов местного самоуправления, обеспечивающих единство проводимой в государстве политики. При этом представляется недопустимым в рамках нормативно-правового закрепления такой системы смешение органов, относящихся к различным перечисленным категориям.

Исходя из этого, совершенно оправданно на уровне организации органов государственной власти их система не включает в себя органы внешнего государственного финансового контроля (Счетную палату Российской Федерации и контрольно-счетные органы субъектов РФ). Тем не менее, абсолютно противоположное можно наблюдать в сфере законодательного закрепления общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации. В структуру (как было показано выше — в систему) органов местного самоуправления, наряду с представительным и исполнительно-распорядительным органами муниципального образования, включены и контрольно-счетные органы. Это не только противоречит вышеизложенным теоретическим рассуждениям, но и идет вразрез с законодательно установленными общими принципами организации и деятельности выделенных органов по следующим соображениям.

Признавая за населением муниципальных образований право самостоятельного определения структуры (системы) органов местного самоуправления, федеральный законодатель, тем не менее, устанавливает перечень органов, наличие которых в этой структуре (системе) является обязательным. Контрольно-счетный орган муниципального образования в этом перечне отсутствует, а, следовательно, — в отдельных муниципальных образованиях он может и не формироваться. Однако, федеральный закон, устанавливающий общие принципы организации, деятельности и основные полномочия контрольно-счетных органов муниципальных образований, определяет его в качестве постоянно действующего органа внешнего муниципального финансового контроля и содержит императивную норму, согласно которой данный орган образуется представителем

ным органом муниципального образования<sup>20</sup>. Налицо конкуренция норм права, посягающая к тому же на самостоятельность в решении вопросов местного значения.

Таким образом, можно заключить, что в сфере конституционно-правового регулирования все еще отсутствует однозначный подход к регламентации порядка организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Упорядочивание соответствующих законодательных норм пред-

лагается осуществлять, в первую очередь, путем избирательного употребления рассмотренной терминологии. Представляется, что это будет способствовать построению системы органов публичной власти и должностных лиц, в большей степени соответствующей целям конституционно-правового регулирования, а также развитию правовой основы демократического государства.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авдеев Д. А. Баланс полномочий высших органов государственной власти: принцип разделения или распределения? // Государство и право. 2014. № 4. С. 39-47.
2. Вишняков В. Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти: теория и практика // Журнал российского права. 2006. № 8. С. 67-83.
3. Карпов Н. Н. Конституционно-правовое разделение и распределение государственной власти в Российской Федерации // Юстиция. 2008. № 4. С. 87-93.
4. Лукин М. М. Соотношение понятий «орган государственной власти» и «государственный орган» в правовой системе России на примере Центрального банка Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 31—36.
5. Система органов государственной власти России: учеб. пособие / Б. Н. Габричидзе и др. М., 2013.
6. Современные проблемы организации публичной власти: монография / С. А. Авакьян, А. М. Арбузкин, И. П. Кененова и др. М., 2014.
7. Современный словарь иностранных слов. — 3-е изд., стер. М., 2000.
8. Черкасов К. В. К вопросу о соотношении понятий «орган государственной власти» и «государственный орган» // Пробелы в российском законодательстве. 2008. № 2. С. 84-85.

*Материал поступил в редакцию 01 апреля 2016 г.*

### ON THE QUESTION OF UNDERSTANDING THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT AUTHORITIES IN THE SPHERE OF CONSTITUTIONAL LAW REGULATION

**GUNICH Sergey Vladimirovich** - PhD, Senior Lecturer of the Department of Public Law Disciplines at the Far Eastern Law Institute of the Russian Interior Ministry (FELI of the IM of Russia)  
sertylio@mail.ru  
680020, Russia, Khabarovsk, pereulok Kazarmennyi, d.15

**Review.** *The article discusses the issues of modern constitutional and legal regulation of the development of the system of public authorities. The author makes analysis of the concepts used in legislation. On the basis of correlation of the principles of these bodies formation with legal and institutional foundations of the system of*

---

<sup>20</sup> См.: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

*state and municipal services in the Russian Federation, the author distinguishes categories of organs and offices that explain the system and structure of the organs of state power and bodies of local self-government in the Russian Federation.*

**Keywords:** *system, structure, public power, public authority, public agency, a local government agency, a municipal body, public office, public office, municipal official position, office of municipal service.*

#### REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Avdeev D.A. Balans polnomochij vysshih organov gosudarstvennoj vlasti: princip razdelenija ili raspredelenija? // Gosudarstvo i pravo. 2014. № 4. P. 39-47.
2. Vishnjakov V.G. Sistema i struktura federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti: teorija i praktika // Zhurnal rossijskogo prava. 2006. № 8. P. 67-83.
3. Karpov N.N. Konstitucionno-pravovoe razdelenie i raspredelenie gosudarstvennoj vlasti v Rossijskoj Federacii // Justicija. 2008. № 4. P. 87-93.
4. Lukin M.M. Sootnoshenie ponjatij «organ gosudarstvennoj vlasti» i «gosudarstvennyj organ» v pravovoj sisteme Rossii na primere Central'nogo banka Rossijskoj Federacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2014. № 11. P. 31-36.
5. Sistema organov gosudarstvennoj vlasti Rossii: ucheb. posobie / [B.N. Gabrichidze i dr.] M., 2013. 479 p.
6. Sovremennye problemy organizacii publichnoj vlasti: monografija / S.A. Avak'jan, A.M. Arbuzkin, I.P. Kenenova i dr. M., 2014. 596 p.
7. Sovremennyj slovar' inostrannyh slov. — 3-e izd., ster. M., 2000. 741 p.
8. Cherkasov K.V. K voprosu o sootnoshenii ponjatij «organ gosudarstvennoj vlasti» i «gosudarstvennyj organ» // Probely v rossijskom zakonodatel'stve. 2008. № 2. P. 84-85.