

Правовая жизнь современного Российского государства характеризуется значительным количеством неупорядоченных и недостаточно организованных сфер. Большая часть этих отношений, как в рамках правотворческой деятельности, так и правоприменения (исполнения), находится в области непосредственного влияния государственного управления и опосредуется им. В этой связи представляется важной задачей определение места и роли осуществляемой административной реформы, затрагивающей вопросы всего спектра правовых отношений, имеющей непосредственный выход на государственно-правовое бытие самых разных субъектов. Следует также определиться с вопросом о возможности обеспечения качества правовой жизни государства посредством административной реформы, предлагающей новые стандарты оптимальных взаимоотношений субъектов публичного управления и других субъектов<sup>1</sup>.

Главное состоит в достижении стабильности системы управления, единства, силы и работоспособности государственной власти.

**Мархгейм Марина Васильевна,**  
доктор юридических наук, профессор,  
заведующая кафедрой конституционного и  
международного права,  
юридический институт НИУ «БелГУ»  
(Белгород, Россия)

### **ГОСУДАРСТВО СОЗИДАЮЩЕЕ: КОНСТИТУЦИОННЫЕ «ТАЙНЫ» ОРГАНИЗАЦИОННОГО КАРКАСА**

**Аннотация.** В статье на основе анализа конституционных текстов России, стран Восточной Европы и западноевропейских федеративных государств систематизированы подходы к формализации органов государства с учетом функциональной и уровневой конкретизации. Сделан вывод о лаконичности перечня конституционных названий органов государства. Обращено внимание на терминологические особенности закрепления их в российской Конституции и влияние на формирование государства созидающего.

**Ключевые слова:** конституция, государство, государство созидающее, государственный орган, орган государственной власти, органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

Конституционно-правовая наука, не пренебрегая выводами теоретико-правовой доктрины, продолжает исследовать государство и его атрибуты. При наличии дискуссионных позиций конституционалисты выражают единодушие в отношении вывода, что все государства едины наличием такого атрибута, как государственные органы (органы государства). Образно и ёмко это подчеркивал Г. Еллинек, что государство «без органов было бы неосуществимым на практике представлением»<sup>2</sup>.

В отечественной юриспруденции в целом достигнута общность понятийных подходов к трактовке государственного органа в качестве организационно и струк-

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Затонский В.А. Государственно-правовая жизнь общества // Правовая жизнь современного российского общества: уровни, срезы, сегменты: монография / под ред. А. В. Малько. М., 2016. С. 217-253.

<sup>2</sup> Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб, 1908. С. 361-375.

турно обособленной части государственного аппарата с некоторыми вариациями отражения его признаков: «наделенная в установленном законодательством порядке полномочиями, правовыми и материально-финансовыми средствами для осуществления задач и функций государственной власти»<sup>1</sup>, «состоящая из граждан Российской Федерации и наделенную государственно-властными полномочиями и (или) иными полномочиями осуществлять от имени государства его задачи и функции в законодательно установленных формах и порядке»<sup>2</sup>, «представленная коллективом государственных служащих, наделенных властными полномочиями и располагающих материально-техническими возможностями для осуществления определенных задач и функций государства»<sup>3</sup>, «наделенная соответствующей компетенцией для осуществления определенной функции государства, имеющая в соответствии с законом собственную структуру ... и органически взаимодействующая с другими частями государственного механизма»<sup>4</sup>, «создается и действует от имени государства: Российской Федерации или ее субъекта; действует на основе законов или других нормативных правовых актов; выполняет свойственные только ему задачи и функции; обладает собственной компетенцией; характеризуется организационной обособленностью и самостоятельностью; наделен властными полномочиями»<sup>5</sup>.

В конституционно-правовой доктрине, как правило, различают государственные органы и органы государственной власти, соотнося их как общее и часть по принципу «каждый орган государственной власти есть государственный орган, но не каждый государственный орган является органом государственной власти». Принципиальное отличие последнего состоит в обладании им государственно-властными полномочиями, направленными за пределы собственной организации в форме нормативного правового акта. В частности, органы государственной власти Российской Федерации определяются, как «созданные в установленном порядке властные структуры для осуществления функций государства... наделены государственно-властными полномочиями, образуются и действуют в соответствующем порядке... занимают свое место в едином государственном механизме»<sup>6</sup>.

Помимо доктринальных обоснований доводы в пользу нетождественности государственных органов и органов государственной власти наличествуют и в законодательных актах.

Так, в ст. 9.1 Закона о прокуратуре Российской Федерации (от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 30 октября 2018)<sup>7</sup>, определяющей правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, установлено, что прокурор ее осуществляет в отношении нормативных правовых актов «федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов...» (ч. 1), что иллюстрирует законодательную

---

<sup>1</sup> Конституционное право Российской Федерации : учебник / под общ. ред. Н.В. Витрука. – М., 2010. С. 394-395.

<sup>2</sup> Конституционное право : учебник / отв. ред. В.И. Фадеев. – М., 2014. С. 322.

<sup>3</sup> Конституционное право России. Энциклопедический словарь / под общ. ред. В.И. Червонюка. – М.: Юрид. лит., 2002. С. 203.

<sup>4</sup> Головистикова А.Н., Грудцына Л.Ю. Толковый словарь юридических терминов. – М.: Эксмо, 2008. С. 233.

<sup>5</sup> Смоленский М.Б., Мархгейм М.В., Тонков Е.Е. Конституционное право России. – Ростов н/Д: Феникс, 2009. С. 367-368.

<sup>6</sup> Мархгейм М.В., Смоленский М.Б., Яценко И.С. Конституция Российской Федерации. Научно-практический словарь. М., 2001. С. 154-155.

<sup>7</sup> <http://www.consultant.ru>

формализацию государственного органа как более общего по отношению к органу государственной власти.

В Федеральном законе от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>1</sup> в число его целей включено «обеспечение палатами... контроля деятельности... исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, государственных органов, не являющихся органами государственной власти...».

Отметим, что признание органа государства его атрибутом не означает единообразия их каталога, структуры, порядка взаимоотношений, а также наименования. Подтверждением этому служат конституционные положения различных государств. Проиллюстрируем это на примере восточноевропейских стран.

Анализ конституционных текстов указанной группы стран показал, что в них упоминаются государственные органы (например, ст. 25 Конституции Болгарии, ст. II (3) Конституции Боснии и Герцеговины, ст. A (3) Конституции Венгрии, ст. 24 и 72 Конституции Македонии, п. 3 ст. 20 Конституции Эстонии); государственные органы и органы государственной власти (например, ст. 6 и 15 Конституции Албании, ст. 26 и 94 Конституции Хорватии); органы власти и государственные органы (например, ст. 6 и ч. 1 ст. 41 Конституции Кипра, ); государственные органы и органы публичной власти (например, ч. 2 ст. 2 и ч. 5 ст. 26 Конституции Словакии, ст. 62 Конституции Словении). Так в конституционных текстах формализованы, с одной стороны, варианты наименований базовых элементов государственного механизма, с другой, – различие государственных органов и органов государственной власти. С учетом принципа функционального разделения государственной власти реализующие ее органы получают дополнительную конституционную характеристику в качестве, например, законодательного, исполнительного или судебного.

В конституционных актах федеративных западноевропейских стран речь преимущественно идет об органах, например, «верховных» (ст. 5 Конституции Австрии); «государственной власти», «федеральном» и «региональных» (ст. 30, ст. 35 и ст. 115 Конституции Бельгии); «специальный орган законодательства, исполнительной власти и правосудия», «верховного федерального» (ст. 20 и ст. 93 Конституции Германии); «государственных» (ч. 3 ст. 5 Конституции Швейцарии). Указанное в очередной раз подчеркивает суверенный выбор любого государства в базовом перечне наименований своих органов.

Конституция Российской Федерации также содержит лаконичный базовый перечень органов государства: «органы государственной власти» (ч. 2 ст. 3, ч. 2 ст. 15, ч. 2 ст. 24, ч. 2 ст. 32, ч. 2 ст. 40, ч. 2 ст. 46, ч. 2 ст. 80, ст. 133 и др.), «государственные органы» (ст. 33) и «орган» (ч. 1 ст. 99). Последующая уровневая и функциональная конкретизация органов государства демонстрирует не только разнообразие, но и непоследовательность. Это можно интерпретировать и как огрехи юридической техники, и как «манок» для исследователей обратить дополнительное внимание на конституционный организационный каркас российского государства. Полагаем это особенно актуальным в контексте разработки концепции государства созидающего.

Уровневая конкретизация органов государственной власти России обусловлена ее федеративным устройством. Анализ конституционных положений позволил выявить не только «федеральные органы государственной власти» (п. «г» ст. 71, п. «а»

---

<sup>1</sup> <http://base.garant.ru/189019/>

ч. 1 ст. 125), «органы государственной власти субъектов Российской Федерации» (ч. 3 ст. 11, ч. 2 ст. 85, п. «б» ч. 2 ст. 125, п. «б» ч. 3 ст. 125), «высшие государственные органы субъектов Российской Федерации» (п. «в» ч. 3 ст. 125), что вполне логично, но и «органы государственной власти Российской Федерации» (ч. 3 ст. 5, ч. 3 ст. 11, ч. 1 ст. 85, п. «б» ч. 2 ст. 125, п. «б» ч. 3 ст. 125). Чем принципиально отличаются федеральные органы государственной власти от органов государственной власти Российской Федерации, сказать сложно. Представляется, что под ними подразумевается одна и та же совокупность органов, изложенная в ч. 1 ст. 11 Конституции России. А если так, то предпочтительнее придерживаться того варианта, который использован в основах конституционного строя, а именно – органы государственной власти Российской Федерации.

Считаем необходимым обратить внимание и на соотношение органов государственной власти субъектов Российской Федерации и высших государственных органов субъектов Российской Федерации. По логике, в системе органов государственной власти данного уровня наличествуют и «высшие». Однако, основываясь на сформулированном ранее выводе, что государственные органы выступают целым по отношению к органам государственной власти, получается противоположный вывод. Таковую логическую нестыковку в определенной мере снимает Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>, где характеристика «высший» отнесена к исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации (ст. 2). При этом предварительно сделано терминологическое уточнение, что «исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации» и «органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации» используются в одном значении. Возникает закономерный вопрос, а какую регулятивную задачу решает введение в текст закона синонимов? Пока очевидна только одна – «поддержать» конституционную терминологию.

В Конституции России содержится также косвенное определение органа Российской Федерации в качестве органа государственной власти. Это касается Центрального банка Российской Федерации, который, осуществляя свою основную функцию, действует «независимо от других органов государственной власти» (ч. 2 ст. 75). В Федеральном законе от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 29 июля 2018 г.) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»<sup>2</sup> осуществлена конкретизация конституционной нормы, но также без прямого указания на то, что Банк России есть орган государственной власти: он осуществляет свои функции и полномочия «независимо от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации...». При этом в числе органов, осуществляющих государственную власть в России (ч. 1 ст. 11), Центральный банк не значится.

Функциональная конкретизация органов государства в конституционном тексте осуществлена еще более затейливо. При том, что конституционная норма ст. 10 прямо указывает на «органы законодательной, исполнительной и судебной власти», в дальнейшем властный характер законодательных органов размывается. Так, Федеральное

---

<sup>1</sup> <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online>.

<sup>2</sup> <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online>.

Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), названное в числе субъектов, осуществляющих государственную власть (ч. 1 ст. 11), далее определено в качестве законодательного и представительного (ст. 94) и постоянно действующего (ч. 1 ст. 99) органа Российской Федерации, а не органа государственной власти Российской Федерации или органа, осуществляющего власть, каковым, например, определено Правительство (ч. 1 ст. 110). Вместе с тем в п. «г» ст. 71 Конституции России указываются «федеральные органы законодательной власти» (видимо, имеются в виду Совет Федерации и Государственная Дума в отдельности, иначе, откуда множественное число?), в ч. 1 ст. 77 – «представительные и исполнительные органы государственной власти», а в ч. 2 ст. 97 – «представительный орган государственной власти» (почему без указания на его законодательную функцию). Возможно, эти наименования ориентированы на перспективу, и в рамках действующей российской Конституции предполагается создание отличных от законодательных представительных органов.

Государственную власть в субъектах Российской Федерации – законодательную, исполнительную и судебную – осуществляют создаваемые ими органы (ч. 2 ст. 11). Это отправное конституционное положение получило разнообразное выражение в иных статьях.

Так, анализ конституционных норм показал ряд вариантов формализации органов субъекта Российской Федерации: законодательный (представительный) (ч. 2 ст. 66, ч. 1 ст. 104, ст. 134), законодательные органы автономной области, автономного округа (ч. 3 ст. 66), законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 95), органы законодательной власти субъектов Российской Федерации (ч. 2 и ч. 5 ст. 125, ст. 136). Смыслы такого «разнообразия» постичь не просто, если только не связать это с известным тезисом, что гуманитарные науки, к каковым определено относится юриспруденция, «прирастают интерпретациями». Следовательно, можно предположить, что резоны этой неопределенности будут найдены.

Исполнительная функциональная ветвь государственной власти в организационном выражении также не отличается единообразием. При этом в подавляющем большинстве конституционных формулировок наличествует выраженное властное сопряжение: «федеральные органы исполнительной власти» (п. «г» ст. 71, ч. 2 ст. 77, ч. 1 и 2 ст. 78, ч. 1 ст. 112), «исполнительные органы государственной власти» (ч. 1 ст. 77), «органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (ч. 2 ст. 77, ч. 3 ст. 78, ч. 2 ст. 85, ч. 2 ст. 125). И только единожды – «исполнительные органы автономной области, автономного округа» (ч. 3 ст. 66) – указаны вне властного контекста.

«Органы судебной власти» (ст. 10) и «суды Российской Федерации» (ч. 1 ст. 11) конституционно включены в число субъектов, осуществляющих государственную власть. Они получили дополнительную «властную» поддержку и наименованием главы – «Судебная власть...». В конституционном тексте названы «федеральные органы судебной власти» (п. «г» ст. 71), «суд» (ч. 1 ст. 118, ч. 2 ст. 120 и др.) и «высший судебный орган» (ст. 126). В данном случае следует отметить четкость конституционных формулировок, касающихся органов Российской Федерации, осуществляющих правосудие.

Подытоживая, отметим, что организационный каркас российского государства может быть отнесен к terra incognita нашей Конституции. Раскрытие его тайн и смыслов может составить предмет не одного десятка научных работ конституционно-правового характера. С практической точки зрения приведенные рассуждения ориен-

тированы на повышение эффективности функционирования органов государства, которым при решении серьезных задач неплохо бы вспоминать известную фразу из детской песенки «...как вы яхту назовете, так она и поплывет...».

**Аверина Кристина Николаевна,**  
кандидат юридических наук,  
и.о. заведующей кафедрой государственно-правовых дисциплин,  
ГОУ ВО «Коми республиканская академия  
государственной службы и управления»  
(Сыктывкар, Россия)

## **НЕКОТОРЫЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЕ РИСКИ В СФЕРЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ**

**Аннотация.** На основе положений земельного законодательства проведен анализ вероятностных возникновения риска на примере установления на земельных участках публичных сервитутов, а также на сопоставлении конкурирующих норм земельного права и правовых основ, регулирующих вопросы традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации.

**Ключевые слова:** земельное право, земельное законодательство, публичный сервитут, коррупционные риски, экологические риски, традиционное природопользование, коренные малочисленные народы.

Отрасль земельного права является одной из наиболее динамично развивающихся, поскольку в земельное законодательство ежегодно претерпевает существенные изменения. По состоянию на 1 ноября 2018 г. только в Земельном кодексе РФ<sup>1</sup>, состоящем из 107 статей, с 1 января 2018 г. были изменены (были дополнены, изложены в новой редакции, внесены изменения в названия статей и глав) 59 статей. Кроме того, в соответствии с Федеральным законом от 03.08.2018 № 341-ФЗ<sup>2</sup> указанный кодифицированный нормативный правовой акт был дополнен главой V.7 «Установление установления публичного сервитута в отдельных целях», состоящей из 14 статей, посвященных регулированию правоотношений между органами власти и землеобладателями земельных участков в случае установления публичных сервитутов.

Рассматривая риски в сфере землепользования, их можно условно подразделить на риски, связанные с оборотом и использованием земельных ресурсов, а также на коррупционные риски, возникающие при распределении земельных угодий. И первые, и относимые ко второй группе рисков обусловлены несовершенством правового регулирования.

Анализ вносимых в Земельный кодекс РФ изменений указывает на риск ориентированный подход законотворческой деятельности государства. Так, до изменения

---

<sup>1</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 03.08.2018 № 341-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения размещения линейных объектов» // СЗ РФ. 2018. № 32 (ч. II). Ст. 5134.