

# РАЗДЕЛ I. ГОСУДАРСТВО И ПРАВО В УСЛОВИЯХ ИНФОРМАЦИОННОЙ (КИБЕРНЕТИЧЕСКОЙ) ЦИВИЛИЗАЦИИ: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

---

УДК 342.5

DOI: 10.18384/2310-6794-2019-1-8-16

## ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВА: КОНСТИТУЦИОННЫЕ ВЕРСИИ ВЛАСТНОГО СОПРЯЖЕНИЯ

**Мархгейм М. В.**

*Белгородский государственный национальный исследовательский университет  
308027, г. Белгород, ул. Победы, д. 85, к. 13, Российская Федерация*

**Аннотация.** В статье на основе анализа конституционных текстов России, стран Восточной Европы и федеративных государств Западной Европы систематизированы подходы властного сопряжения органов государства с учетом функциональной и уровневой конкретизации. В процессе исследования применены методы анализа, синтеза, юридической компаративистики. Автор приходит к выводу, что конституционная формализация совокупности органов российского государства осуществлена весьма сложно и вполне может быть отнесена к terra incognita Конституции. Раскрытие связанных с этим проблем требует дальнейших конституционных исследований и интерпретаций, способствующих формированию стройной терминологической матрицы органов российского государства. В данной работе отмечена лаконичность перечня конституционных названий органов государства. Обращено внимание на конституционные терминологические версии и властные сопряжения органов государства в России. Результаты исследования могут быть использованы в практике государственного строительства стран, а также в учебных пособиях, книгах для обучения и повышения квалификации специалистов в области конституционного права.

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

## STATE BODIES: THE CONSTITUTIONAL BASE OF INTERACTION

**M. Markhheim**

*Belgorod National Research University*

*85, bld. 13, Pobedy st., Belgorod, 308027, Russian Federation*

**Abstract.** Based on the analysis of the constitutional texts of the Russian Federation, Eastern European states and Federal States of Western Europe, the article systematizes the approaches to state bodies interaction with regard to their function and level specification. The research methods include analysis, synthesis and legal comparative method. The author argues that the Russian Constitution formalization of the state bodies interaction is rather intricate and can be referred to as *terra incognita*, which requires further investigations resulting in a comprehensive terminological matrix of the Russian state bodies. The results of the research can be used in state building and legal training of experts in Constitutional Law.

**Keywords:** Constitution, state, state body, legislative, executive and judicial authorities.

Наука конституционного права, развивая соответствующие положения теоретико-правовой доктрины, продолжает плодотворно изучать государство и его атрибуты сквозь призму конституционной терминологии и основных тенденций конституционного развития в современном мире в контексте теории современной конституции и концепции сильного государства. [3; 4; 7; 8]. При наличии дискуссионных позиций конституционалисты выражают единодушие в отношении вывода, что все государства едины наличием такого атрибута, как государственные органы (органы государства), поддерживая вывод Г. Еллинека, что государство «без органов было бы неосуществимым на практике представлением» [2].

В отечественной юриспруденции в целом достигнута общность трактовки государственного органа в качестве организационно и структурно обособленной части государственного аппарата, что как устойчивый вывод отражено в учебных и справочных изданиях. В числе признаков государ-

ственного органа указывается наделение:

– «в установленном законодательством порядке полномочиями, правовыми и материально-финансовыми средствами для осуществления задач и функций государственной власти» [1, с. 394, 395];

– «государственно-властными полномочиями и (или) иными полномочиями осуществлять от имени государства его задачи и функции в законодательно установленных формах и порядке» [5, с. 322];

– «властными полномочиями и располагающих материально-техническими возможностями для осуществления определенных задач и функций государства»<sup>1</sup>;

– «соответствующей компетенцией для осуществления определенной функции государства, имеющую в соответствии с законом собственную структуру ... и органически взаимо-

<sup>1</sup> Конституционное право России: энциклопедический словарь / под общ. ред. В. И. Червонюка. М.: Юридическая литература, 2002. С. 203.

действующую с другими частями государственного механизма»<sup>1</sup>.

Наряду с приведёнными подходами в определение органа государства включается то, что он «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» [6, с. 367, 368].

В конституционно-правовой доктрине принято различать *государственные органы* и *органы государственной власти*, сопоставляя их как целое (общее) и часть (частное) по проверочному правилу «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 нормативно-правового акта. В частности, органы государственной власти Российской Федерации можно определить 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>2</sup>.

<sup>1</sup> Головистикова А. Н., Грудцына Л. Ю. Толковый словарь юридических терминов. М.: Эксмо, 2008. С. 233.

<sup>2</sup> Мархгейм М. В., Смоленский М. Б., Яценко И. С. Конституция Российской Федерации: научно-практический словарь. М., 2001. С. 154, 155.

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

Так, в федеральном законе № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>3</sup> в число его целей включено «обеспечение палатами ... контроля деятельности ... исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, государственных органов, не являющихся органами государственной власти...».

В ст. 9.1 закона № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>4</sup>, определяющей правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, установлено, что прокурор осуществляет её в отношении нормативных правовых актов «федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов...» (ч. 1), что иллюстрирует законодательную формализацию государственного органа как более общего по отношению к органу государственной власти.

Признание органа государства его атрибутом не означает единообразия их конституционного каталога, струк-

<sup>3</sup> Федеральный закон от 27.12.2005 № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <https://fzrf.su/zakon/o-parlamentskom-rassledovanii-196-fz> (дата обращения: 03.03.2019).

<sup>4</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <https://fzrf.su/zakon/o-prokurature-2202-1> (дата обращения: 03.03.2019).

туры, порядка взаимоотношений, а также наименования. В конституционном праве каждого государства, как отмечает В. Е. Чиркин, они названы и классифицированы по ветвям государственной власти или остаются вне её как несистемные [8, с. 243].

Подтверждение этому обнаруживается в конституционных положениях различных государств, в частности восточноевропейских. Анализ конституционных текстов показал, что в них упоминаются:

– *государственные органы* (например, ст. 25 Конституции Болгарии, ст. II (3) Конституции Боснии и Герцеговины, ст. А (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, – различия 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 государств Западной Европы упоминаются органы, например, «верховные» (ст. 5 Конституции Австрии); «государственной власти», «федеральные» и «региональные» (ст. 30, ст. 35 и ст. 115 Конституции Бельгии); «специальный орган законодательства, исполнительной власти и правосудия», «верховный федеральный» (ст. 20 и ст. 93 Конституции Германии); «государственные» (ч. 3 ст. 5 Конституции Швейцарии). Приведенные конституционные подходы в очередной раз подчеркивают суверенный выбор любого государства в базовом перечне наименований своих органов.

Конституция Российской Федерации<sup>1</sup> располагает лаконичным базовым перечнем 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 конституционные версии определения органов российского государства.

Так, уровневая конкретизация органов российского государства обусловлена его федеративным устройством. При этом здесь превалируют

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 5.02.2014 № 2-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 9. Ст. 851.

формулировки их как органов государственной власти России.

Анализ конституционных положений позволил выявить:

– «федеральные органы государственной власти» (п. «г» ст. 71, п. «а» 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),

– «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).

Это закономерно вызывает вопрос: в чём принципиальное отличие федеральных органов государственной власти от органов государственной власти Российской Федерации? Предположим, что под ними подразумевается одна и та же совокупность органов, изложенная в ч. 1 ст. 11 Конституции РФ. А если так, предпочтительнее придерживаться того варианта, который использован в качестве основы конституционного строя, а именно – органы государственной власти Российской Федерации.

Считаем необходимым обратить внимание и на соотношение органов субъектов Российской Федерации – органов государственной власти и высших государственных органов. По логике, в системе органов государственной власти данного уровня наличествуют и «высшие». Однако на основе сделанного ранее умозаключения – государственные органы выступают целым по отношению к органам

государственной власти – получается противоположный вывод.

Такая логическая нестыковка в определённой мере нивелирована федеральным законом № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>, где характеристика «высший» отнесена к исполнительному органу государственной власти субъекта РФ (ст. 2). При этом в законе предварительно сделано терминологическое уточнение, что «исполнительные органы государственной власти» и «органы исполнительной власти» субъекта Российской Федерации используются в одном значении. Возникает вопрос: какую регулятивную задачу решает введение синонимов в текст закона? Пока очевидна только одна: «поддержать» конституционно формализованную терминологию.

В Конституции России содержится также косвенное определение органа Российской Федерации в качестве органа государственной власти. Это касается Центрального банка РФ, который действует «независимо от других органов государственной власти» (ч. 2 ст. 75), осуществляя свою основную функцию. В федеральном законе № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации»<sup>2</sup> осуществлена конкре-

<sup>1</sup> Федеральный закон 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от ст. 26.4 [Электронный ресурс]. URL: <https://fzrf.su/zakon/organizaciya-ispolnitelnoj-i-zakonodatelnoj-vlasti-184-fz/st-26.4.php> (дата обращения: 03.03.2019).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О Центральном бан-

тизация 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.

Аналогичный косвенный подход в характеристике органа государства наличествует в ч. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре<sup>1</sup>. Так, органы прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законов «не подменяют иные государственные органы». Такая законодательная формулировка дает основания отнести органы прокуратуры к государственным органам.

Функциональная конкретизация органов российского государства в конституционном тексте осуществлена еще более замысловато. При том, что исходная конституционная норма ст. 10 прямо указывает на «органы законодательной, исполнительной и судебной власти», тем не менее властный характер законодательных органов в посвященной им главе Конституции размывается. Так, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), названное в числе субъектов, осуществляющих

государственную власть (ч. 1 ст. 11), в дальнейшем определено в качестве законодательного и представительного (ст. 94) и постоянно действующего (ч. 1 ст. 99) органа Российской Федерации, а не органа государственной власти РФ 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». В двух последних случаях почему-то потеряна базовая (законодательная) характеристика. Возможно, эти наименования ориентированы на перспективу, и в рамках действующей российской Конституции предполагается создание отличных от законодательных представительных органов.

Согласно ч. 2 ст. 11 Конституции России, государственную власть (законодательную, исполнительную и судебную) в субъектах РФ осуществляют создаваемые ими органы. Это отправное конституционное положение получило разнообразное выражение в иных статьях.

Анализ конституционных норм показал ряд вариантов формализации органов субъекта Российской Федерации:

– законодательный (представительный) (ч. 2 ст. 66, ч. 1 ст. 104, ст. 134);

---

ке Российской Федерации (Банке России)» [Электронный ресурс]. URL: <https://fzrf.su/zakon/o-centralnom-banke-86-fz> (дата обращения: 03.03.2019).

<sup>1</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 27.12.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <https://fzrf.su/zakon/o-prokurature-2202-1> (дата обращения: 03.03.2019).

– 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).

Конституционная вариативность характеристики законодательных (представительных) органов субъектов РФ своеобразно представлена в ч. 1 ст. 21 закона о прокуратуре, где предметом надзора указано соблюдение Конституции РФ и исполнение российских законов «представительными (законодательными) ... органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Можно, конечно, попытаться объяснить такое смещение акцентов содержательными нюансами или технико-юридическими огрехами. Однако – с конституционных позиций это очевидная терминологическая невыдержанность.

Смысл такого «разнообразия» постичь не просто, если только не связать это с известным тезисом, что гуманитарные науки, к каковым определённо относится юриспруденция, «прирастают интерпретациями». Можно предположить, что резоны этой неопределённости будут найдены в перспективе.

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. Полагаем, это можно использовать в качестве дополнительного аргумента в пользу того, что исполнительная власть по масштабу своих организационных, материальных, финансовых, кадровых и иных ресурсов приобретает всё большие властные позиции по сравнению с законодательной и судебной.

«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 с 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 чёткость конституционных формулировок, касающихся органов Российской Федерации, осуществляющих правосудие.

Подытоживая, отметим, что конституционная формализация совокупности органов российского государства осуществлена весьма затейливо и вполне может быть отнесена к *terra incognita* нашей Конституции. Раскрытие связанных с этим проблем требует дальнейших конституционных исследований и интерпретаций, которые будут способствовать формированию стройной терминологической матрицы органов российского государства.

**ЛИТЕРАТУРА**

1. Витрук Н. В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. М.: Норма, 2010. 656 с.
2. Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб, 1908. 626 с.
3. Енгигбарян Р. В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. М.: Норма: Инфра-М, 2016. 496 с.
4. Керимов А. Д., Куксин И. Н. Сильное государство как определяющий фактор общественного прогресса. М.: Норма: Инфра-М, 2018. 96 с.
5. Конституционное право: учеб. / отв. ред. В. И. Фадеев. М.: Норма: Инфра-М, 2015. 272 с.
6. Смоленский М. Б., Мархгейм М. В., Тонков Е. Е. Конституционное право России. Ростов-на-Дону: Феникс, 2007. 445 с.
7. Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. М.: Норма, 2007. 320 с.
8. Чиркин В. Е. Конституционная терминология. М.: Норма: Инфра-М, 2013. 272 с.

**REFERENCES**

1. Vitruk N. V. *Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii* [Constitutional Law of the Russian Federation: A Textbook]. Moscow, Norma Publ., 2010. 656 p.
2. Ellinek G. *Obshchee uchenie o gosudarstve* [General Theory of State]. St. Petersburg, 1908. 626 p.
3. Engibaryan R. V. *Konstitutsionnoe razvitie v sovremennom mire. Osnovnye tendentsii* [Constitutional Development in the Modern World. The Main Trends]. Moscow, Norma, Infra-M Publ., 2016. 496 p.
4. Kerimov A. D., Kuxsin I. N. *Silnoe gosudarstvo kak opredelyayushchii faktor obshchestvennogo progressa* [Strong State as a Determining Factor of Social Progress]. Moscow, Norma, Infra-M Publ., 2018. 96 p.
5. Fadeev V. I. *Konstitutsionnoe pravo* [Constitutional Law]. Moscow, Norma, Infra-M Publ., 2015. 272 p.
6. Smolensky M. B., Markhgeim M. V., Tonkov E. E. *Konstitutsionnoe pravo Rossii* [Constitutional Law of Russia]. Rostov-on-don, Feniks Publ., 2007. 445 p.
7. Khabrieva T. Y., Chirkin V. E. *Teoriya sovremennoi konstitutsii* [The Theory of Contemporary Constitution]. Moscow, Norma Publ., 2007. 320 p.
8. Chirkin V. E. *Konstitutsionnaya terminologiya* [Constitutional Terminology]. Moscow, Norma, Infra-M Publ., 2013. 272 p.

**ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ**

Мархгейм Марина Васильевна – доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного и международного права юридического института Белгородского государственного национального исследовательского университета;  
e-mail: markheim@bsu.edu.ru



**INFORMATION ABOUT THE AUTHOR**

Marina V. Markhheim – Doctor of Law, professor, head at the Department of Constitutional and International Law, Institute of Law, Belgorod National Research University  
e-mail: markheim@bsu.edu.ru

---

**ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА**

Мархгейм М. В. Органы государства: конституционные версии властного сопряжения // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2019. № 1. С. 8–16.  
DOI: 10.18384/2310-6794-2019-1-8-16

**FOR CITATION**

Markhheim M. V. State Bodies: The Constitutional Base of Interaction. In: Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence, 2019, no. 1, pp. 8–16.  
DOI: 10.18384/2310-6794-2019-1-8-16