

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЗЕРКАЛЕ СОВРЕМЕННЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

О.А. Кожевников^{1,2}, А.В. Безруков^{3,4}, А.Н. Мещеряков⁵

¹ Уральский государственный юридический университет, г. Екатеринбург, Россия

² Уральский государственный экономический университет, г. Екатеринбург, Россия

³ Академия управления МВД России, г. Москва, Россия

⁴ Сибирский федеральный университет, г. Красноярск, Россия

⁵ Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, г. Тюмень, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

14 марта 2021 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2021 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2021 г.

Ключевые слова

Государственный Совет, государственный орган, орган государственной власти, правовой статус, публичная власть, система публичной власти, взаимодействие органов власти, конституционная реформа

Сформулирована авторская концепция конституционно-правового статуса Государственного Совета РФ как совершенно нового конституционного государственного органа, образованного на основе современных отечественных принципов государственного строительства с учетом сложившейся конституционной практики и в целях реализации конституционных полномочий Президента РФ по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определению основных направлений внутренней и внешней политики государства. Проведен критический анализ целей, задач, функций Государственного Совета РФ, принимаемых им решений, в результате которого выявлен ряд коллизий в регулировании его конституционно-правового статуса, высказаны предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики, направленные на устранение выявленных противоречий.

CONSTITUTIONAL STATUS OF THE RUSSIAN STATE COUNCIL IN THE MIRROR OF ACTUAL CONSTITUTIONAL REFORMS

Oleg A. Kozhevnikov^{1,2}, Andrey V. Bezrukov^{3,4}, Aleksandr N. Meshcheryakov⁵

¹ Ural State Law University, Yekaterinburg, Russia

² Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russia

³ Management Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Moscow, Russia

⁴ Siberian Federal University, Krasnoyarsk, Russia

⁵ Tyumen Advanced Training Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Tyumen, Russia

Article info

Received –

2021 March 14

Accepted –

2021 June 20

Available online –

2021 September 20

Keywords

State Council, state body, state authority, legal status, public power, the system of public power, interaction of authorities, constitutional reform

The subject of research is social relations concerning the constitutional transformation of the State Council of the Russian Federation into the format of a constitutional state body, its tasks and functions in the unified system of public power.

The aim of the research is to confirm or disprove hypothesis that the Russian State Council is a constitutional state body that ensures the coordinated functioning and interaction of authorities in the unified system of public power.

The methodological basis of the research includes historical, comparative legal, formal legal methods, legal modeling and forecasting. The research is based on existing and historical legal acts, materials of judicial practice, as well as on the works of leading national lawyers.

The main results, scope of application. The authors substantiate concept of the constitutional status of the Russian State Council as a completely new constitutional state body, formed on the basis of modern national principles of state building, taking into account the existing constitutional practice. Main task of the State Council is exercising the constitutional powers of the Russian President to ensure the coordinated functioning and interac-

tion of public authorities, the definition of the main directions of national and foreign policy of the state. The article provides a critical analysis of the goals, tasks, functions of the Russian State Council, the decisions it makes, as a result of which a number of conflicts in the regulation of its constitutional-legal status are revealed. Some proposals to improve legislation and law enforcement practice aimed at solving of the discovered contradictions are made. Current constitutional of the State Council is a result of the constitutional amendments of 2020 in the Russian Constitution and innovations in the Federal Law on the State Council of the Russian Federation. The authors substantiate the idea that the consolidation of a new constitutional position of the State Council can be considered as a process of forming a completely new state body, designed to ensure the coordinated functioning and interaction of bodies included in the unified public system. A comparative legal analysis of the constitutional legislation on State Councils in foreign countries showed that despite the same name the status and functions of these state institutions differ greatly in different countries, therefore any comparative study of them will be unreliable.

Conclusions. The Russian State Council has competence, functions of a state power character, take decisions signed by the President of the Russian Federation and therefore have a generally binding character. So it has the characteristics of a public authority. The Russian State Council is a new constitutional and legal structure - a constitutional state body created in order to implement the constitutional powers of the Russian President to ensure the coordinated functioning and interaction of other bodies (that are part of the unified system of public authority) and to determine the main directions of domestic and foreign policy of the state.

1. Введение

Конституционная реформа, инициированная Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию РФ 15 января 2020 г.¹, затронула многие стороны общественного и государственного устройства нашей страны. При этом основная цель конституционной реформы – совершенствование регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти, что не могло не отразиться на конституционно-правовом статусе отдельных органов государственной власти.

Одним из авторов обозначены следующие три блока основных тенденций конституционной реформы 2020 г.: 1) укрепление государственного единства и территориальной целостности Российской Федерации в переплетении с социально ориентированными положениями Конституции РФ, основанными на установленных в гл. 1 Конституции РФ базовых конституционных ценностях; 2) идея «единства публичной власти», которая во многом назрела и обоснованно вводится на конституционный уровень, но идет вразрез со ст. 12 Конституции РФ; 3) изменение конфигурации публичной власти, где помимо тенденции сближения государственной и муниципальной власти просматривается изменение

полномочий многих федеральных органов государственной власти [1, с. 5].

Каждый из заявленных блоков повлек за собой не только изменение конституционных основ отдельных органов государственной власти, но и способствовал появлению прежде не упоминавшегося в тексте Конституции РФ органа – Государственного Совета РФ. В частности, Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»² в ст. 83 Конституции РФ была внесена норма, определяющая основы конституционно-правового статуса Государственного Совета РФ.

Вышеуказанными изменениями в Основной закон РФ открылась новая страница летописи данного органа, который в российской истории становится шестым по счету государственным институтом с подобным названием. Первый – Государственный совет, учрежденный в качестве высшего законосовещательного органа Российской империи в 1810 г., второй – верхняя палата российского парламента после Манифеста 17 октября 1905 г., третий – Государственный совет, образованный при Президенте РСФСР в качестве совещательного органа, четвер-

¹ Российская газета. 2020. 16 янв.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

тый³ – Государственный Совет СССР как межреспубликанский совещательный орган для согласования вопросов внутренней и внешней политики субъектов Союза⁴, пятый – созданный Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации»⁵ совещательный орган при Президенте РФ.

Если с момента создания Государственного совета РФ он рассматривался исключительно в качестве совещательного органа при главе государства, то в связи с внесением в Конституцию РФ п. «е.5» ст. 83 и принятием Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»⁶ (далее – Закон о Государственном Совете РФ) он, с одной стороны, остался органом, действующим в целях реализации конституционных полномочий Президента РФ, с другой, как указано в Законе о Государственном Совете, приобрел статус конституционного государственного органа, в отличие от иных совещательных органов при Президенте РФ, данный статус не получивших.

Подобное концептуальное изменение конституционно-правового статуса Государственного Совета РФ представляет значительный научный интерес. Среди актуальных исследовательских проблем можно отметить ретроспективный анализ исторического прошлого данного государственного органа, поиск его международных аналогов, обоснование современного правового положения Государственного Совета РФ в системе органов государства на основе осмысления его новых правовых характеристик, задач и функций.

При подготовке данного материала авторы ставили перед собой цель предметно рассмотреть обновленный статус Государственного Совета РФ, используя исторический, сравнительно-правовой, формально-юридический и юридико-технический методы, определить его место и роль в системе органов государственной власти, установить наличие или отсутствие дуализма в его правовом положении, рассмотреть новые задачи и функции Государственного Совета РФ, формы их реализации, применяя методы правового моделирования и правового прогнозирования. Результаты исследования позволили из-

ложить следующие обобщенные умозаключения, направленные на развитие современной концепции правового статуса Государственного Совета РФ как конституционного государственного органа, обеспечивающего согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти.

Исследование основывалось на действующих в настоящее время и утративших юридическую силу нормативных правовых актах, материалах судебной практики, а также работах ведущих отечественных представителей юридической науки, в том числе таких ученых, как С.А. Авакьян, Е.В. Виноградова, П.А. Виноградова, А.А. Клишас, Е.И. Ключко, Н.М. Коркунов, И.И. Кузнецов, В.О. Лучин, А.Н. Медушевский, Ю.А. Тихомиров, А.Н. Тулаев, Т.Я. Хабриева, Б.С. Эбзеев и др., в работах которых прямо или косвенно рассматривались исследуемые проблемы.

В результате проведенного исследования обобщенных проблем предложено авторское видение современной концепции конституционно-правового статуса Государственного Совета РФ, положения указанного органа в общей системе органов государства, исследован состав и структура Государственного Совета РФ, проведен критический анализ задач и функций данного государственного органа, обоснованы предложения по дальнейшему совершенствованию его конституционно-правового статуса и устранению в законодательстве отдельных неточностей юридико-технического характера.

2. Государственный Совет РФ в контексте исторического развития российской государственности

Понятие Государственного Совета РФ определяется п. «е.5» ст. 83 Конституции РФ и ч. 1 ст. 3 Закона о Государственном Совете РФ, в соответствии с которыми Государственный Совет РФ является конституционным государственным органом, формируемым Президентом РФ в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства.

³ Указ Президента РСФСР от 19 июля 1991 г. № 12 «О Государственном совете при Президенте РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 31. Ст. 1028.

⁴ Закон СССР от 5 сентября 1991 г. № 2392-1 «Об органах государственной власти и управления Союза ССР в пере-

ходный период» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 37. Ст. 1082.

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 36. Ст. 3633.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 50. Ч. III. Ст. 8039.

Как было отмечено ранее, для российской истории современный Государственный Совет РФ является шестым государственным органом с подобным названием. Но есть ли в этих государственных институтах какая-либо преемственность, возможно ли проведение исторических параллелей? Думается, что нет. Дореволюционный вариант Государственного совета тяготел к законодательной власти, будучи ориентированным на плавный переход к парламентской монархии. Права законодательного учреждения Государственному совету были предоставлены Манифестом 20 февраля 1906 г., которым он наделялся уже не законосовещательными, а законодательными полномочиями и рассматривался в качестве второй палаты российского парламента [2, с. 25]. При этом, как отмечает В.А. Демин, в России Государственный совет фактически играл роль арбитра между Думой и правительством, он в соответствии с требованиями императора и правительства ограничивался корректировкой думских реформ, практически отказавшись от права законодательной инициативы и не пытаясь провести контрреформы [3, с. 22].

Созданный в 1991 г. Государственный совет при Президенте РСФСР обладал статусом совещательного органа без четко закрепленных задач и функций. Образованный в том же году с надеждой на сохранение Советского государства Государственный Совет СССР наделялся государственно-властными полномочиями. Об этом свидетельствуют следующие положения Закона СССР от 5 сентября 1991 г. № 2392-1 «Об органах государственной власти и управления Союза ССР в переходный период»: «решения Государственного Совета СССР носят обязательный характер» (ст. 3); «руководство общесоюзными органами, ведающими вопросами обороны, безопасности, правопорядком и международными делами, осуществляется Президентом СССР и Государственным Советом СССР» (ст. 5). Вместе с тем, как отмечается специалистами, потенциал Государственного Совета СССР не был реализован в полном объеме, а цели не были достигнуты [4, с. 18]. Государственный совет при Президенте РСФСР практически никак себя не проявил [5, с. 218, 228]. Государственный Совет СССР в нарушение Конституции СССР и действующего законодательства своими постановлениями от 6 сентября 1991 г. признал независимость трех республик СССР – Литовской, Латвийской и Эстонской, ускорив тем самым распад страны [6]. Соответственно, при анализе правового положения Государственного Совета РФ рассуждения об исторических заимствованиях, возможной реставрации одного из прежних форматов Госу-

дарственного совета, заимствовании опыта их деятельности не находят подтверждения.

Основной причиной создания в 2000 г. Государственного совета РФ представители юридической науки называют необходимость обеспечения реализации конституционных полномочий Президента РФ по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, необходимость обсуждения имеющих особое государственное значение проблем, касающихся взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов [7]. Специалисты в области политических наук видят в этом тактическую уступку региональным элитам [4, с. 12] – высшим должностными лицам субъектов Российской Федерации, обусловленную изменением порядка формирования Совета Федерации, членами которого они переставали быть по должности, лишаясь, в том числе, неприкосновенности, и «в качестве своеобразной компенсации им было предоставлено место в новом, пусть и не обладающем властными полномочиями, органе» [8, с. 44].

За 20-летний период существования Государственного совета РФ, правовое положение которого было определено Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации», он стал самым заметным совещательным органом при Президенте РФ. На его заседаниях обсуждались наиболее важные для российского общества и государства вопросы. Принятые на его заседаниях решения становились основой для проведения масштабных реформ и преобразований. На заседаниях Государственного совета РФ рассматривались вопросы реализации национальных проектов, стратегии развития России, вопросы политической системы России, внешней политики, федеративных отношений и региональной политики, национальной, экономической, социальной, культурной и экологической политики, молодежной политики, туризма, физической культуры и спорта, государственной антинаркотической политики, информационных технологий и электронного правительства [9, с. 38–80].

Практические все основные направления внутренней и внешней политики страны были в повестке заседаний Государственного совета РФ, несмотря на относительно небольшое время с момента его создания. Значимость данного органа, придаваемая ему Президентом РФ, выходила далеко за рамки простого совещательного органа при главе государства. Перечень рассматриваемых вопросов, состав участников Государственного совета РФ, особое отношение его председателя – Президента РФ – к ор-

ганизации работы, контролю за исполнением принятых решений придали ему именно тот фактический статус, который получил конституционное закрепление в рамках конституционной реформы 2020 г.

Несмотря на то, что Государственный Совет РФ после внесения в 2020 г. в Конституцию РФ изменений юридически является продолжением Государственного совета РФ, созданного Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602, в котором осталась одна действующая норма: «Образовать Государственный Совет Российской Федерации», – в определении его нового конституционно-правового статуса справедливой видится позиция, высказанная А.Н. Медушевским: что одним из направлений трансформации Конституции России 2020 г. стало включение в нее нового института – Государственного Совета РФ [10, с. 56]. Не эволюция или трансформация, а именно образование нового государственного института. Будучи созданным в 2000 г. как один из многих вспомогательных (совещательных) органов при главе государства, в результате конституционной реформы 2020 г. Государственный Совет РФ приобрел совершенно иной – конституционный – статус, которым иные советы при Президенте РФ (например, решающий не менее значимые вопросы Совет по развитию гражданского общества и правам человека) наделены не были, а с ним новые задачи и функции.

Рассматривать Государственный Совет РФ в качестве вспомогательного органа при главе государства не позволяет и новое, закрепленное в Законе о Государственном Совете РФ определение его правового положения: «конституционный государственный орган, формируемый Президентом РФ...» – взамен прежнего: «является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства...» – из Указа Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602. Это самостоятельный конституционный орган, реализующий свои собственные специфические функции и задачи [11, с. 10]. Эти свойства определяют его уникальный характер в системе отечественного политического представительства [12].

Таким образом, созданный в результате внесения в 2020 г. в Конституцию РФ поправок Государственный Совет РФ, несмотря на его юридическое преемство с предыдущим органом с подобным названием, является принципиально новым, уникальным для российской истории государственным институтом. В п. «е.5» ст. 83 Конституции РФ, Законе о Государственном Совете РФ закреплены конституционные цели данного органа и тот факт, что он формируется Президентом РФ. Отсутствие в вышеуказанных нормах положений «в качестве совещательного ор-

гана» или «в целях реализации его полномочий» очевидно говорит о том, что Государственный Совет РФ с момента вступления в силу новой редакции Конституции РФ в 2020 г. является абсолютно самостоятельным конституционным государственным органом с собственными конституционными целями и уникальным конституционно-правовым статусом.

3. Государственный Совет РФ в сравнительно-правовом измерении

Анализ материалов по вопросам государственного устройства зарубежных стран показывает, что современный формат Государственного Совета РФ является уникальным.

Как отмечают ведущие специалисты, политические институты, именуемые «государственными советами», в настоящее время существуют в 39 государствах. При этом в зависимости от реализуемых функций государственный совет может выступать в качестве высшего законодательного органа (Куба), высшего административного судебного органа (Египет, Колумбия, Руанда), высшего исполнительного органа государственной власти (Китай, Норвегия). Кроме того, в некоторых странах государственными советами называют группы должностных лиц, в определенных случаях осуществляющих полномочия главы государства (Великобритания), либо органы, реализующие одновременно функции административного суда и совещательного органа (Алжир, Бельгия, Италия, Люксембург). В некоторых странах (например, в Ирландии, Гане, Восточном Тиморе) он выполняет функции совещательного органа при главе государства, что позволяет предполагать полномочия, отчасти сходные в отдельных направлениях с Государственным Советом РФ. При этом, как отмечается, двуединая функция по обеспечению проведения единой государственной политики на всей территории страны и одновременно с этим выражение интересов регионов на федеральном уровне позволяют воспринимать Государственный Совет как особый специфический орган, не имеющий аналогов в мире [13, с. 8].

Указывая на то, что государственные советы учреждены конституциями многих зарубежных государств и чаще всего действуют как экспертно-консультативные органы, Т.Я. Хабриева и А.А. Клишас приводят в качестве примера Государственный совет Португалии – орган, с которым совещается Президент Республики при осуществлении большей части своих исключительных полномочий, Государственный совет Нидерландов – консультативный орган при Правительстве, состоящий из членов королевского дома и назначенных Коронай, Государ-

ственный совет Дании – церемониальный совещательный орган при датском монархе, который санкционирует и одобряет деятельность монарха в качестве главы государства, Государственный совет Ирландии – орган, учрежденный Конституцией Ирландии для консультирования Президента при осуществлении многих дискреционных полномочий, Государственный совет Монако, выполняющий консультативную функцию [14, с. 202–204].

Государственный совет Франции является высшей инстанцией в таком специфическом образовании, как система административной юстиции. Будучи подверженным ряду реформ, в настоящее время он является субъектом конституционного контроля и активно осуществляет проверку конституционности правовых актов, в том числе и органов исполнительной власти, для контроля за законностью которых он был изначально образован [15, с. 1084–1086]. Вместе с тем, как было отмечено, такую уникальную функцию, как представительство интересов субъектов федерации при главе государства, обеспечение участия регионов в решении общегосударственных вопросов, данные органы не выполняют, в связи с чем специфика Государственного Совета РФ выражается не только в его участии в реализации полномочий главы государства, но и в развитии модели федеративных отношений за счет обеспечения представительства субъектов Российской Федерации в реализации президентских полномочий.

В сравнительно-правовом аспекте отдельные аналогии можно провести с созданной в 1908 г. Национальной ассоциацией губернаторов США (<https://www.nga.org>; далее – *NGA*), членами которой являются губернаторы всех 50 штатов и пяти территорий. *NGA* рассматривает вопросы национальной политики и является связующим звеном в государственной политике между федеральным правительством и правительствами штатов.

Управление *NGA* осуществляют председатель, заместитель председателя и исполнительный комитет из девяти человек, которые избираются ежегодно и контролируют деятельность ассоциации от имени всех членов. В *NGA* постоянно действует исполнительный комитет, который обладает полномочиями по вопросам, связанным с федерализмом, национальной безопасностью, федеральным бюджетом и федеральной налоговой политикой. Также

действуют три комиссии: комиссия по общественному развитию решает вопросы трудовых ресурсов, образования, уголовного правосудия, сельского хозяйства и развития коммуникаций; комиссия по экономическому развитию занимается вопросами инфраструктуры, государственную стабилизацию, энергетики, окружающей среды, землепользования и налоги; комиссия по реагированию на пандемии и стихийные бедствия осуществляет координацию деятельности Федерального управления по чрезвычайным ситуациям, Национальной гвардии, кибербезопасности, здравоохранения, а также проблемами COVID-19, связанными с тестированием, вакцинированием, поставками средств индивидуальной защиты и оборудования. *NGA* также создает специальные целевые группы из губернаторов, чтобы сосредоточить внимание на наиболее значимых вопросах.

11 января 2010 г. на базе *NGA* был создан Совет губернаторов (<https://www.nga.org/cog>; далее – *COG*), состоящий из 10 губернаторов, назначаемых Президентом США, – по пять от каждой партии. Кроме того, в *COG* входят представители федеральных органов государственной власти, включая министра обороны, министра внутренней безопасности, советника президента по внутренней безопасности и борьбе с терроризмом, командующего Северным командованием США и начальника Бюро национальной гвардии США.

Среди основных задач *COG* – вопросы, связанные с ликвидацией катастроф и их последствий, кибербезопасности, организации деятельности национальной гвардии, включая ее двойное управление (в каждом из штатов национальная гвардия штата и федеральные силы национальной гвардии имеют одного командующего, назначаемого Президентом США по согласованию с губернатором штата), обсуждение федерального бюджета.

Как было отмечено в публикации «Российской газеты», *COG* создан как аналог Госсовета РФ в целях дальнейшего укрепления партнерства между федеральным правительством и правительствами штатов ради «защиты нашего народа от любого типа угроз»⁷. Вместе с тем, исходя из состава участников и осуществляемых задач, как раз *NAG* более подходит на роль аналога Государственного Совета РФ, тогда как *COG* – на его президиум. При этом, в отличие от Государственного Совета РФ, *NAG* государственным

⁷ Кирьянов О. Обама пошел по русскому пути // Российская газета. 2010. 13 янв. URL: <https://rg.ru/2010/01/13/sovet.html> (дата обращения: 25.03.2021).

органом не является, выступая исключительно в качестве совещательной организации глав субъектов федерации и федеральных территорий.

Как показывает сравнительно-правовой анализ конституционного законодательства зарубежных стран, проводить прямые параллели, заимствовать опыт организации и деятельности органов с наименованием «государственный совет» с учетом отсутствия единых подходов к его правовому положению в системе органов государства, составу, возложенным задачам вряд ли возможно, равно как и заимствование опыта из российской истории, не имеющей аналогов современному правовому положению данного органа. Государственный Совет РФ является исключительно результатом отечественного государственного строительства, основанным на положениях Конституции РФ и опирающимся на сложившуюся конституционную практику.

4. Государственный Совет РФ – конституционный государственный орган на современном этапе развития государства

Законодательное определение Государственного Совета РФ содержит следующие его основные характеристики: 1) это конституционный государственный орган; 2) он формируется Президентом РФ; 3) он образован в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства. Рассмотрим их более детально.

«Конституционный государственный орган» – данное понятие в федеральном законе закреплено впервые. Ранее только в актах Конституционного Суда РФ можно было встретить словосочетания «федеральные конституционные органы государственной власти» (которые перечислены в ч. 1 ст. 11 Кон-

ституции РФ)⁸ и «конституционный (уставный) орган государственной власти субъекта РФ» (применительно к конституционным (уставным) судам субъектов Российской Федерации)⁹.

Термины «государственный орган» [16; 17], «орган государственной власти» [18; 19] в науке конституционного права являются достаточно исследованными как по отдельности, так и в сравнении [20; 21]. Но понятие «конституционный государственный орган» в отечественном конституционном законодательстве было использовано впервые. Это новая для науки конституционного права гносеологическая проблема, решением которой будет его интеграция в устоявшийся понятийный аппарат.

Даже Администрация Президента РФ, создание которой предусмотрено Конституцией РФ с момента ее принятия, действует на основании указа главы государства¹⁰. При этом ни в нем, ни в Положении об Администрации Президента РФ¹¹ она не именуется конституционным государственным органом. И цели создания Администрации Президента РФ – обеспечение деятельности Президента РФ и осуществление контроля за исполнением его решений – в сравнении с конституционными целями создания Государственного Совета РФ не кажутся столь масштабными. Хотя, как отмечает А.В. Зуйков, суть подобных структур одна – это своеобразное ведомство, которое отвечает за координацию деятельности всего государственного аппарата в соответствии с решениями главы государства, в российском варианте эти полномочия достались Государственному Совету [22, с. 33].

Центральный банк Российской Федерации в тексте Конституции РФ упоминается пять раз, а с учетом поправок 2020 г. – шесть. Однако в ст. 1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке Рос-

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобами ряда граждан» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 3. Ст. 336.

⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2005 г. № 491-О «По запросу Санкт-Петербургского городского суда о проверке конституционности отдельных положений Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", Закона Российской

Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" и Федерального закона "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации" // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2006. № 2.

¹⁰ Указ Президента Российской Федерации от 25 марта 2004 г. № 400 «Об Администрации Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 13. Ст. 1188.

¹¹ Указ Президента Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 15. Ст. 1395.

сии)»¹² он ни конституционным государственным органом, ни органом государственной власти не именуется, она содержит лишь косвенное указание на подобный его статус: «Функции и полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом, Банк России осуществляет независимо от других федеральных органов государственной власти...» Из фразы «других федеральных органов государственной власти» можно логическим умозаключением вывести, что Банк России также является органом государственной власти, но это не прямое закрепление статуса, а косвенное указание на него.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ Банк России отнесен к органам государственной власти, «поскольку возложенные на него полномочия по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти и предполагают применение мер государственного принуждения»¹³. Однако в закон, определяющий его правовой статус, подобная норма так и не была внесена.

Закрепление в Законе о Государственном Совете РФ положения о конституционном государственном органе возвращает исследователей к известной дискуссии об органах государственной власти и государственных органах, точка в которой до сих пор не поставлена, да такое и вряд ли возможно.

Принятое в науке конституционного права правило разграничения государственных органов от органов государственной власти, основанное на наличии у последних государственно-властных полномочий, в том числе принятия общеобязательных решений, затруднено в практическом применении. Именно поэтому между этими понятиями многие ученые ставят знак равенства. Так, несмотря на то, что в ст. 21 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁴ Центральная избирательная комиссия РФ названа федеральным государственным органом, по авторитетному мнению В.Е. Чурова и Б.С. Эбзеева, «ЦИК России не просто государственный орган, но прежде всего орган государственной власти, причем высший, поскольку, с одной стороны, он входит в систему органов государственной власти

Российской Федерации, а с другой – занимает доминирующее положение в иерархии избирательных комиссий, образующих автономную систему органов» [23, с. 9].

Сложно представить, что такой государственный орган, как Государственный Совет РФ, председателем которого является Президент РФ – «первый» орган государственной власти в Российской Федерации, – в состав которого входят высшие должностные лица субъектов Российской Федерации – «первые» органы государственной власти в соответствующих регионах, – председатели Правительства РФ, палат Федерального Собрания, решения которого подписываются Президентом РФ, не обладает государственно-властными полномочиями. Например, предоставленные Государственному Совету РФ права приглашать на свои заседания членов Правительства РФ, руководителей других органов государственной власти, государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, запрашивать и получать от тех же субъектов материалы и информацию (ч. 2 ст. 15 Закона о Государственном Совете РФ) очевидно носят властный характер и обладают признаками государственно-властных полномочий.

Важным отличительным признаком Государственного Совета РФ от иных вспомогательных, совещательных и консультативных органов при Президенте РФ является то, что его статус закреплен федеральным законом.

Ранее единственным таким органом был Совет Безопасности РФ, который Е.С. Тихонова называет «приоритетным» именно потому, что на тот момент он являлся единственным советом, создание которого было прямо предусмотрено Конституцией РФ, а статус устанавливался федеральным законом. Как она отмечает, решения Совета Безопасности РФ становятся обязательными для исполнения после утверждения Президентом РФ, что делает эти решения функционально решениями Президента РФ [24, с. 37–38]. В этой связи следует отметить, что решения Государственного Совета РФ также подписываются его председателем – Президентом РФ. При этом, несмотря на то, что в науке высказываются предложения придания Совету Безопасности РФ статуса кон-

¹² Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 28. Ст. 2790.

¹³ Определение Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2000 г. № 268-О «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей

статьи 75 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)"» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2001. № 2.

¹⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

ституционного государственного органа [25, с. 66–67], в законе он таковым не именуется.

Для обеспечения деятельности Совета Безопасности РФ создается отдельный Аппарат – самостоятельное подразделение Администрации Президента РФ, а деятельность Государственного Совета РФ обеспечивает отдельное подразделение Администрации – Управление Президента РФ по обеспечению деятельности Государственного Совета РФ. Предполагается, что деятельность данных органов и их реальные полномочия выходят далеко за рамки простых консультативных, совещательных или иных вспомогательных органов при главе государства. Ведь сама идея образования подобных органов состоит в том, что их деятельность обеспечивает работу органов, при которых они образованы. Но если для вспомогательного органа создается в качестве отдельного самостоятельного подразделения Администрации Президента РФ управление, обеспечивающее его деятельность, его вспомогательный характер ставится под сомнение.

Рассматривая проект поправок к Конституции РФ, Конституционный Суд РФ предвидел возникновение подобных вопросов и заранее обозначил позицию о том, что закрепление полномочий Президента РФ по формированию Государственного Совета РФ, Совета Безопасности РФ и Администрации Президента РФ не ведет к пересечению сферы ответственности этих институтов с компетенцией органов государственной власти, указанных в ч. 1 ст. 11 Конституции РФ, и корреспондирует обязанности Президента РФ обеспечивать согласованные действия органов публичной власти¹⁵.

В этом плане опасения о пересечении сферы ответственности Государственного Совета РФ с компетенцией палат Федерального Собрания, Правительства РФ или судов видятся безосновательными, поскольку его деятельность основывается на полномочиях Президента РФ по обеспечению согласованных действий органов публичной власти, определению основных направлений внутренней и внешней политики. Как следует из указанной правовой позиции, деятельность Государственного Совета РФ не выходит за рамки президентских полномочий.

Возможно, именно потому, что президентские полномочия конституционно не относятся ни к одной из ветвей власти, ст. 3 Закона о Государственном Совете РФ с многозначительным названием «Государственный Совет в единой системе публичной власти» как раз четкого ответа на его место в этой системе не дает. Зато дает положительный ответ на вопрос о наличии у Государственного Совета РФ компетенции: «Государственный Совет в пределах своей компетенции...» (ч. 2 ст. 3).

Определяя компетенцию как возложенный законом на уполномоченный субъект объем публичных дел, Ю.А. Тихомиров в ее составе выделяет следующие обязательные элементы: нормативно установленные цели; предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия; властные полномочия как гарантированная законом мера принятия решений и совершения действий [26, с. 55–56]. По мнению Б.М. Лазарева, не все права и обязанности органа входят в его компетенцию, а лишь те из них, которые необходимы органу для достижения поставленной государством цели, направлены на осуществление государственной власти [27, с. 46–47]. Как отмечает В.В. Эмих, категория «компетенция государственного органа» сопряжена в первую очередь с категорией «государственная власть» [28, с. 383–384]. Таким образом, факт обладания компетенцией предполагает у Государственного Совета наличие властных полномочий.

Собственно, находиться в единой системе публичной власти, никакой властью не обладая, нелогично и невозможно. Несмотря на то, что ст. 2 Закона о Государственном Совете РФ предусматривает включение в единую систему публичной власти наряду с органами государственной власти «иных государственных органов», понятие «система публичной власти» предполагает наличие данного вида власти у отдельных ее элементов. Обладание принудительной властью отличает государство от всех иных форм общения, этим оно отличается от всякого другого общественного союза [29, с. 6–7]. И именно поэтому наличие власти отличает любые государственные органы от любых иных социальных органов – общественных, политических, корпоративных.

¹⁵ Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и

функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 12. Ст. 1855.

Всё вышесказанное последовательно приводит нас к мысли о том, что независимо от того, что в федеральном законе Государственный Совет РФ именуется государственным органом, он при этом обладает признаками органа государственной власти в современной интерпретации теории разделения властей, поддерживаемой многими представителями науки конституционного права, – президентской власти. Это позволяет его рассматривать в качестве государственного органа, созданного в целях реализации конституционных полномочий Президента РФ по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определению основных направлений внутренней и внешней политики государства, и обладающего признаками органа государственной власти – не по наименованию, а по смыслу, придаваемому данному понятию в юридической доктрине и судебной практике, предполагающему наличие государственно-властных полномочий, в том числе по принятию общеобязательных решений.

5. Оптимизация состава и структуры Государственного Совета РФ

Состав Государственного Совета РФ включает его председателя – Президента РФ – и членов, часть которых входит в его состав по должности – председатели Правительства РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, руководитель Администрации Президента РФ, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации. Остальные члены Государственного Совета РФ, как следует из закона, могут быть включены в его состав по решению Президента РФ из числа представителей политических партий, имеющих фракции в Государственной Думе, представителей местного самоуправления, а также иных лиц. В числе «иных лиц» в действующий состав Государственного Совета РФ, в частности, включены полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, президент Российского союза промышленников и предпринимателей, председатель Федерации независимых профсоюзов России.

Такой состав Государственного Совета РФ обеспечивает реализацию принципов, закрепленных в ст. 5 Конституции РФ, – единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти. Это достигается за

счет непосредственного взаимодействия объединенных в составе одного органа представителей ключевых федеральных органов государственной власти и высших должностных лиц – фактических руководителей субъектов Российской Федерации при обсуждении приоритетных для развития страны вопросов и принятии соответствующих решений.

При этом представительство органов местного самоуправления в актуальном составе Государственного Совета РФ весьма невелико – всего 2 человека из далеко не самых крупных и экономически развитых муниципальных образований, тогда как при обсуждении поправок к Конституции РФ «был поддержан аргумент, что отсутствие связи между разными уровнями публичной власти порождает проблемы разграничения сферы ответственности между федеральной, региональной и муниципальной властью» [9, с. 9]. Непропорционально малое представительство органов местного самоуправления в составе Государственного Совета РФ не обеспечивает реализацию ст. 12, 130 Конституции РФ, гарантирующей их самостоятельность и независимость. Кроме того, очевидно, что фактическое представительство уровней публичной власти в составе Государственного Совета РФ не позволяет рассматривать данный орган как площадку для их равноправного диалога.

Полагаем, что в перспективе при совершенствовании правовых основ деятельности Государственного Совета РФ можно предусмотреть включение в его состав по должности глав муниципальных образований с численностью населения более 1 млн чел. Например, население Ненецкого автономного округа составляет чуть более 44 тыс. чел.¹⁶ – 0,03 % населения России, а его губернатор является членом Государственного Совета РФ, тогда как население Новосибирска составляет более 1,6 млн чел.¹⁷ – 1,1 % населения России, но его мэр в состав Государственного Совета РФ не входит. Представляется, что оценка мнения руководителей подобных муниципальных образований имеет важное значение при решении вопросов социально-экономического развития государства, а подобный учет нормы представительства – будет соответствовать демократическим основам конституционного строя (ст. 1, 3 Конституции РФ).

Для решения текущих вопросов деятельности Государственного Совета РФ формируется его Президиум, персональный состав которого определя-

¹⁶ URL: <https://arhangelskstat.gks.ru/population111> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁷ URL: <https://novosibstat.gks.ru/folder/31729> (дата обращения: 25.03.2021).

ется Президентом РФ. Кроме того, на основании ст. 11 Закона о Государственном Совете РФ и в соответствии с Положением о рабочих органах Государственного Совета РФ и секретаре Государственного Совета РФ¹⁸ в его составе решением Президента РФ могут формироваться комиссии по направлениям деятельности, рабочие группы и иные рабочие органы. Организационные вопросы деятельности Государственного Совета РФ обеспечивает его секретарь.

Подобная внутренняя организация данного государственного органа позволяет ему эффективно осуществлять деятельность по реализации конституционных задач. Для решения вопросов социально-экономического развития в составе Государственного Совета РФ образованы 18 комиссий¹⁹. Распоряжением Президента РФ от 21 декабря 2020 г. № 311-рп²⁰ утвержден состав комиссии Государственного Совета РФ по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, Распоряжением от 21 декабря 2020 г. № 310-рп²¹ – состав Президиума Государственного Совета РФ, Распоряжением от того же числа № 312-рп²² – состав комиссии по координации и оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Актами Президента РФ от 21 декабря 2020 г. была полностью сформирована установленная законодательством структура Государственного Совета РФ. Открытым остается вопрос о форме принятия Президентом РФ соответствующих решений: председатели комиссий по направлениям социально-экономического развития назначены указом, Президиум и остальные комиссии сформированы распоряжениями, но поскольку Конституция РФ не делает различия между этими актами Президента РФ, это его полное право, и на статус данных органов способ их формирования де-юре влияния не оказывает.

Законом о Государственном Совете РФ предусмотрена возможность создания рабочих групп и иных рабочих органов. В Положении о рабочих органах Государственного Совета РФ определено, что рабочие группы создаются на период подготовки материалов к заседанию Государственного Совета или его Президиума, их руководители назначаются из

числа членов Государственного Совета РФ – высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, персональные составы и порядок работы утверждаются руководителями рабочих групп. Способ создания и форма назначения руководителей рабочих групп нормативными правовыми актами не определены, поэтому можно предположить, что это будет оформляться решением Президента РФ – председателя Государственного Совета РФ – в форме указа или распоряжения.

Анализ законодательства не позволяет сделать однозначный вывод о том, какие органы относятся к иным рабочим органам Государственного Совета РФ. В Положении о рабочих органах Государственного Совета РФ предусмотрена возможность создания экспертных и научных советов, привлечения специалистов для научно-методического и экспертно-аналитического обеспечения деятельности этих рабочих органов. Также предусмотрена возможность создания автономной некоммерческой организации при Управлении делами Президента РФ для обеспечения деятельности рабочих органов Государственного Совета РФ. При этом вопрос о том, что из себя представляют эти самые «иные рабочие органы Государственного Совета», так и остается открытым.

Обозначенные проблемы потребуют в дальнейшем уточнения состава и оптимизации структуры Государственного Совета РФ, а также дополнительного нормативно-правового обеспечения.

6. Цели, задачи и функции Государственного Совета РФ

Конституционными целями деятельности Государственного Совета РФ являются обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определение основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства. Рассмотрим каждую из них.

Обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, предполагает реализацию закрепленного в ч. 2 ст. 80 Конституции РФ полномочия Президента РФ.

¹⁸ Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2020 г. № 800 «Вопросы Государственного Совета Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 52. Ч. I. Ст. 8793.

¹⁹ Там же.

²⁰ URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/46223> (дата обращения: 25.03.2021).

²¹ URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/46224> (дата обращения: 25.03.2021).

²² URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/46216> (дата обращения: 25.03.2021).

До внесения в 2020 г. поправок указанная норма распространялась только на органы государственной власти, теперь ее действие распространено на все органы публичной власти, включая органы местного самоуправления. При этом неизменными остались положения ст. 85 Конституции РФ о возможности использования согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными и региональными органами государственной власти, а также между региональными органами государственной власти. И даже предусмотрена возможность передачи соответствующего спора на рассмотрение суда при недостижении согласия. Без учета данной особенности п. 11 Положения о рабочих органах Государственного Совета РФ возлагает на его комиссию по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти функцию подготовки для Государственного Совета РФ предложений по использованию Президентом РФ согласительных процедур для разрешения разногласий между органами, входящими в единую систему публичной власти.

Конституция РФ к числу участников данных процедур относит лишь органы государственной власти. Положением о рабочих органах Государственного Совета РФ предусмотрена возможность применения Президентом РФ согласительных процедур в отношении всех органов, входящих в систему публичной власти, т. е. перечень субъектов, определенный Конституцией РФ, дополнен органами местного самоуправления и иными государственными органами. Нет сомнений, что согласительные процедуры направлены на обеспечение реализации согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, но подобные недостатки юридико-технического характера требуют устранения.

Научный интерес представляют положения ч. 1 ст. 2 Закона о Государственном Совете РФ, которая определяет формы взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти: организационно-правовое, функциональное, финансово-бюджетное, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти на основе «принципов согласованного функционирования».

В ч. 2 ст. 2 закреплено понятие «координации деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти», под которым понимается система действий и решений, направленных на обеспечение их согласованного функционирования и взаимодействия. Таким образом, нормативное закрепление получают два новых, ранее неисследо-

ванных в науке конституционного права явления: принципы согласованного функционирования органов, входящих в единую систему публичной власти, и координация деятельности данных органов. Эти понятия, несомненно, должны быть исследованы.

При изучении цели деятельности Государственного Совета РФ: «определение основных направлений внутренней и внешней политики РФ и приоритетных направлений социально-экономического развития государства» – вызывает сомнение корректность ее формулировки. С одной стороны, можно подумать, что направление социально-экономического развития не относится к одному из основных направлений внутренней политики, поэтому дополняет их перечень. С другой, если оно перечислено наряду с основными направлениями внутренней политики для того, чтобы подчеркнуть его значимость, то почему выбрано социально-экономическое развитие государства, а не обеспечение прав и свобод человека и гражданина, например?

Представляется, что основные направления внутренней и внешней политики России охватывают в том числе и приоритетные направления социально-экономического развития государства, и не было необходимости перечислять данные направления через запятую. Вместе с тем, с учетом преобладания в структуре Государственного Совета РФ комиссий по направлениям социально-экономического развития, возможно, данное направление в числе прочих для его деятельности имеет действительно приоритетное значение. И тогда неминуемо возникает предположение о том, что первоочередной целью деятельности Государственного Совета РФ является обеспечение приоритетных направлений социально-экономического развития государства, а обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, подчинено этой основной цели и обеспечивает ее достижение.

Обеспечение согласованного функционирования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления не может быть самоцелью, тогда как согласно ст. 18 Конституции РФ деятельность данных органов, входящих в единую систему публичной власти, осуществляется в целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Задачи и функции, перечисленные в Законе о Государственном Совете РФ, подчинены именно этой главной конституционной цели. Обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти – это непосредствен-

ная и очень важная функция, которая возложена на Президента РФ [30, с. 87]. И если сами задачи сформулированы с привязкой к полномочиям Президента РФ: «подготовка предложений Президенту РФ»; «содействие Президенту РФ»; «рассмотрение по предложению Президента РФ», – то в функциях отчетливо проявляется властный характер деятельности: «рассматривает вопросы»; «анализирует практики»; «участвует в определении»; «обеспечивает мониторинг»; «участвует в разработке».

В нормах Закона о Государственном Совете РФ, регулирующих вопросы принятия им решений, также проявляется государственно-властный характер его деятельности. С одной стороны, решения Государственного Совета РФ подписываются его председателем – Президентом РФ, при этом факт подписи именно главой государства, несомненно, придает им общеобязательный характер для всех органов, входящих в единую систему публичной власти.

С другой, как указано в ч. 2 ст. 14 Закона о Государственном Совете РФ, в случае принятия решения о необходимости принятия федерального конституционного закона, федерального закона или внесения в них изменений, внесения поправок в их проекты, проект соответствующего акта вносится в Государственную Думу. Поскольку в соответствии со ст. 104 Конституции РФ Государственный Совет РФ правом законодательной инициативы не наделен, указанные проекты скорее всего будут вноситься Президентом РФ.

Указанные в ч. 3, 4 ст. 14 Закона о Государственном Совете РФ решения о целесообразности разработки документов стратегического планирования Российской Федерации, субъекта Российской Федерации либо муниципального образования или внесения в них изменений, также за подписью Президента РФ будут направлены, соответственно, в Правительство РФ, субъект Российской Федерации либо муниципальное образование. И нет никаких сомнений, что данные решения будут восприняты не как рекомендации, а как прямые указания главы государства, за неисполнение которых может наступить юридическая ответственность.

Предусмотренные гл. 4 Закона о Государственном Совете РФ, которая состоит из одной ст. 17, принципы принятия им решений по вопросам взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, требуют отдельного предметного рассмотрения. Но даже при ближайшем приближении нельзя не заметить явные противоречия в определении предмета правового регулирования.

Название гл. 4 «Основные принципы принятия Государственным Советом решений при осуществле-

нии его функций» по предмету шире названия ст. 17 «Основные принципы принятия Государственным Советом решений по вопросам взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти». Содержание в п. 1 ст. 17, наоборот, существенным образом расширяет сферу правового регулирования, устанавливая принципы взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти. Не основные принципы принятия Государственным Советом РФ решений, а общие принципы взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти.

Нет никаких сомнений в том, что такие очевидные противоречия в логике правового регулирования, недостатки юридико-технического характера должны быть устранены в процессе дальнейшего совершенствования правовых основ деятельности Государственного Совета РФ.

7. Заключение

Внесенные в 2020 г. в Конституцию РФ изменения дали старт масштабной конституционной реформе, в ходе которой происходят кардинальные изменения механизма осуществления государственной власти и местного самоуправления, а в совокупности – публичной власти. В числе одного из важнейших изменений, которое в настоящее время не получило заслуженной научной оценки, следует отметить создание принципиально нового конституционного государственного органа – Государственного Совета РФ. Проведенное в рамках данной статьи исследование позволило авторам в критическом аспекте рассмотреть отдельные вопросы его конституционно-правового статуса в контексте проводимой конституционной реформы, в результате изучения которых сформулированы следующие основные выводы:

1. Закрепление в результате конституционных поправок 2020 г. в Конституции РФ и в Законе о Государственном Совете РФ нового конституционно-правового положения указанного органа можно рассматривать как процесс образования совершенно нового государственного органа, предназначенного для обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти.

2. Несмотря на то, что Государственный Совет РФ в российской истории является шестым государственным органом с подобным названием, его конституционно-правовой статус уникален. Исторически это совершенно разные органы по целям образования, правовому положению в системе органов государства, составу, задачам, результатам деятельности, с единственным совпадающим признаком – наименованием. Даже несмотря на то, что де-юре

современный Государственный Совет РФ является продолжением созданного в 2000 г. указом Президента РФ Государственного совета, его конституционно-правовой статус, функции, состав, структура и иные конституционно значимые характеристики указывают на то, что в 2020 г. был образован принципиально новый государственный орган.

3. Сравнительно-правовой анализ конституционного законодательства о государственных советах в зарубежных странах показал, что, несмотря на одинаковое наименование, статус и функции этих государственных институтов в разных странах сильно различаются (совещательный орган при главе государства, исполнительный орган государственной власти, законодательный орган, орган конституционного контроля). При этом в государствах, в которых государственный совет является совещательным органом при главе государства, он не выполняет уникальную функцию представительства интересов субъектов федерации, поскольку они по своему устройству являются унитарными. На сегодняшний день среди известных зарубежных институтов наиболее близкой к Государственному Совету РФ по составу, целям и задачам деятельности является Национальная ассоциация губернаторов США, но поскольку она не является государственным органом, их сравнительное исследование будет недостоверным.

В сравнительно-правовом аспекте Государственный Совет РФ является уникальным конституционным государственным органом, образованным на основе современных отечественных принципов государственного строительства с учетом сложившейся конституционной практики.

4. Наличие у Государственного Совета РФ компетенции, функций, носящих государственно-властный характер, решений, подписываемых Президентом РФ и в связи с этим имеющих общеобязательный характер, его можно рассматривать в качестве новой конституционно-правовой конструкции – конституционного государственного органа, созданного в це-

лях реализации конституционных полномочий Президента РФ по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определению основных направлений внутренней и внешней политики государства и обладающего признаками органа государственной власти.

5. Обновленные состав и структура Государственного Совета РФ в целом позволяют обеспечивать реализацию возложенных на него задач. Вместе с тем явно недостаточное представительство в его составе органов местного самоуправления не позволяет в полной мере учесть интересы разных уровней публичной власти. Такое положение не соответствует ст. 12, 130 Конституции РФ, гарантирующих местное самоуправление в качестве самостоятельного и независимого института публичной власти. Кроме того, анализ законодательства не позволяет сделать однозначный вывод о том, какие органы являются иными рабочими органами Государственного Совета РФ, предусмотренными федеральным законом. Представляется, что в процессе деятельности Государственного Совета РФ обозначенные вопросы найдут свое разрешение.

6. В результате конституционной реформы 2020 г., изменились задачи Государственного Совета РФ, законодательно были закреплены его функции, в которых нашел отражение властный характер его деятельности. В положениях Закона о Государственном Совете РФ, регулирующих порядок принятия им решений и механизм их исполнения, при детальном рассмотрении обнаруживаются нарушения логики правового регулирования и недостатки юридико-технического характера, которые без внесения изменений в законодательство не могут быть разрешены. В первую очередь необходимо разграничить принципы взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, и принципы принятия Государственным Советом РФ решений, между которыми в настоящее время поставлен знак равенства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Безруков А. В. Конституционная реформа: основные направления и пути совершенствования конфигурации публичной власти в России / А. В. Безруков // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 6. – С. 3–9.
2. Иванова О. В. Государственный Совет как законодательный орган / О. В. Иванова // История государства и права. – 2008. – № 5. – С. 25–26.
3. Дёмин В. А. Соотношение Государственного Совета и Государственной Думы в законодательном процессе начала XX века / В. А. Дёмин // История государства и права. – 2007. – № 3. – С. 22–24.

4. Кузнецов И. И. Государственный совет в системе власти Российской Федерации 2000–2004 годов / И. И. Кузнецов // Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2004. – № 7. – С. 10–19.
5. Авакьян С.А. Конституционный лексикон : гос.-правовой терминолог. слов. / С. А. Авакьян. – М. : Юстицинформ, 2015. – 640 с.
6. Дрожжин В. А. Что есть истина? (О последнем этапе Советского государства) / В. А. Дрожжин // История государства и права. – 2007. – № 16. – С. 22–25.
7. Лучин В. О. Государственный совет Российской Федерации: проблемы становления / В. О. Лучин, И. С. Данилов // Право и политика. – 2001. – № 4. – С. 19–28.
8. Головай Н. В. Конституционно-правовой статус Государственного Совета Российской Федерации / Н. В. Головай // Конституционализм и государствоведение. – 2019. – № 3. – С. 43–48.
9. Государственный Совет России: история и современность : к 20-летию создания Гос. совета Рос. Федерации : библиогр. указ. / под ред. Е. В. Сосновой. – М. : Б-ка Администрации Президента Рос. Федерации, 2020. – 96 с.
10. Медушевский А. Н. Конституционная реформа в России: содержание, направления и способы осуществления / А. Н. Медушевский // Общественные науки и современность. – 2020. – № 1. – С. 39–60.
11. Анохин Ю. В. Государственный Совет Российской Федерации и его место в системе органов публичной власти сквозь призму конституционных поправок / Ю. В. Анохин, А. Е. Баньковский // Алтайский юридический вестник. – 2021. – № 2. – С. 7–10.
12. Чистобородов И. Г. Государственный совет Российской Федерации в системе политического представительства: традиции и новации / И. Г. Чистобородов // Избирательное законодательство и практика. – 2021. – № 1. – С. 22–26.
13. Виноградова Е. В. Эволюция правового статуса Государственного Совета Российской Федерации / Е. В. Виноградова, П. А. Виноградова, Е. И. Ключко, А. Н. Тулаев // Государство и право. – 2020. – № 11. – С. 7–14.
14. Хабриева Т. Я. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» / Т. Я. Хабриева, А. А. Клишас. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2020. – 240 с.
15. Кокотова М. А. Государственный Совет Франции как орган конституционного контроля / М. А. Кокотова // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 6. – С. 1084–1089.
16. Саабдулаев С. М. Теоретико-правовые аспекты соотношения понятий «орган государства» и «орган государственной власти» / С. М. Саабдулаев // Евразийский юридический журнал. – 2020. – № 2. – С. 152–154.
17. Миронов А. Л. Понятие государственного органа и его место в государственном регулировании / А. Л. Миронов // Вестник Московского университета МВД России. – 2012. – № 4. – С. 40–43.
18. Кулебакин А. Т. Понятие и принципы органов государственной власти Российской Федерации / А. Т. Кулебакин // Современное право. – 2021. – № 2. – С. 28–29.
19. Гаврилов Р. В. Понятие и конституционно-правовая сущность системы органов государственной власти / Р. В. Гаврилов // Современное общество и право. – 2014. – № 4. – С. 65–69.
20. Черкасов К. В. К вопросу о соотношении понятий «орган государственной власти» и «государственный орган» / К. В. Черкасов // Пробелы в российском законодательстве. – 2008. – № 2. – С. 84–85.
21. Урюпина Н. А. Соотношение терминов «федеральный государственный орган» и «орган государственной власти» / Н. А. Урюпина // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2019. – № 2. – С. 140–147.
22. Зуйков А. В. О прошлом для будущего: становление Администрации Президента России / А. В. Зуйков // Сравнительное конституционное обозрение. – 2011. – № 6. – С. 33–53.
23. Чуров В. Е. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель / В. Е. Чуров, Б. С. Эбзеев // Журнал российского права. – 2011. – № 11. – С. 5–20.
24. Тихонова Е. С. Вопросы нормативно-правового статуса совещательных органов при Президенте Российской Федерации / Е. С. Тихонова // Гуманитарные и политико-правовые исследования. – 2020. – № 1. – С. 35–43.
25. Зуйков А. В. О конституционном статусе Совета Безопасности Российской Федерации / А. В. Зуйков // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 4. – С. 59–67.

26. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. – М., 2001. – 355 с.
27. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. – М. : Юридическая литература, 1972. – 280 с.
28. Эмих В.В. Понятие компетенции государственного органа в современном российском праве / В. В. Эмих // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – 2010. – № 10. – С. 378–393.
29. Коркунов Н. М. Сравнительный очерк государственного права иностранных держав. Часть первая. Государство и его элементы / Н. М. Коркунов. – СПб. : Тип. М. Меркушева, 1906. – 164 с.
30. Быкова Е. А. Согласительные процедуры как особенность полномочий Президента Российской Федерации / Е. А. Быкова // Общество и право. – 2011. – № 3. – С. 87–89.

REFERENCES

1. Bezrukov A.V. The constitutional reform: the main areas and ways of the improvement of the public government structure in Russia. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2020, no. 6, pp. 3–9. (In Russ.).
2. Ivanova O.V. State Council as a legislative body. *Istoriya gosudarstva i prava = History of State and Law*, 2008, no. 5, pp. 25–26. (In Russ.).
3. Demin V.A. The comparison of the State Council and the State Duma in the legislative process of the early twentieth century. *Istoriya gosudarstva i prava = History of State and Law*, 2007, no. 3, pp. 22–24. (In Russ.).
4. Kuznetsov I.I. State Council in the system of power of the Russian Federation in 2000–2004. *Vestnik Povolzhskoi akademii gosudarstvennoi sluzhby = Bulletin of the Volga State Academy of Public Administration*, 2004, no. 7, pp. 10–19. (In Russ.).
5. Avak'yan S.A. *Constitutional lexicon*, State-legal terminological dictionary. Moscow, Yustitsinform Publ., 2015. 640 p. (In Russ.).
6. Drozhzhin V.A. What is Truth? (About the last stage of the Soviet state). *Istoriya gosudarstva i prava = History of state and law*, 2007, no. 16, pp. 22–25. (In Russ.).
7. Luchin V.O., Danilov I.S. State Council of the Russian Federation: Problems of Formation. *Pravo i politika = Law and Politics*, 2001, no. 4, pp. 19–28. (In Russ.).
8. Golovay N.V. Constitutional-legal status of the Russian Federation State Council. *Konstitutsionalizm i gosudarstvovedenie = Constitutionalism and state studies*, 2019, no. 3, pp. 43–48. (In Russ.).
9. Sosnova E.V. (ed.). *State Council of Russia: history and modernity*, to the 20th anniversary of the creation of the State Council of the Russian Federation, Bibliographic index. Moscow, Library of the Administration of the President of the Russian Federation Publ., 2020. 96 p. (In Russ.).
10. Medushevsky A.N. Constitutional reform in Russia: substance, directions and implementation. *Obshchestvennye nauki i sovremennost' = Social sciences and modernity*, 2020, no. 1, pp. 39–60. (In Russ.).
11. Anokhin Yu.V., Bankovsky A.E. The State Council of the Russian Federation in the system of public authorities as a reflection of constitutional amendments. *Altaiiskii yuridicheskii vestnik = Altai legal bulletin*, 2021, no. 2, pp. 7–10. (In Russ.).
12. Chistoborodov I.G. State Council of the Russian Federation in the system of political representation: traditions and innovations. *Izbratel'noe zakonodatel'stvo i praktika = Electoral law and practice*, 2021, no. 1, pp. 22–26. (In Russ.).
13. Vinogradova E.V., Vinogradova P.A., Klochko E.I., Tulaev A.N. Evolution of the legal status of the State Council of the Russian Federation. *Gosudarstvo i pravo = State and law*, 2020, no. 11, pp. 7–14. (In Russ.).
14. Khabrieva T.Ya., Klishas A.A. *Thematic commentary to the Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020 No. 1-FKZ "On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities"*. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ., 2020. 240 p. (In Russ.).
15. Kokotova M.A. The State Council of France as a body of constitutional control. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual problems of Russian law*, 2014, no. 6, pp. 1084–1089. (In Russ.).

16. Saabdulaev S.M. Theoretical and legal aspects of the relationship between “public authority” and “state authority”. *Evrasiiskii yuridicheskii zhurnal = Eurasian law journal*, 2020, no. 2, pp. 152–154. (In Russ.).
17. Mironov A.L. The concept of state authority and its role in state regulation. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii = Bulletin of the Moscow university of the MIA of Russia*, 2012, no. 4, pp. 40–43. (In Russ.).
18. Kulebakin A.T. The concept and principles of public authorities Russian Federation. *Sovremennoe pravo = Modern law*, 2021, no. 2, pp. 28–29. (In Russ.).
19. Gavrilov R.V. The concept and the constitutional-legal entity the system of bodies of state power. *Sovremennoe obshchestvo i pravo = Modern society and law*, 2014, no. 4, pp. 65–69. (In Russ.).
20. Cherkasov K.V. On the question of the relationship between the concepts of “body of the state authority” and “government body”. *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve = Gaps in Russian legislation*, 2008, no. 2, pp. 84–85. (In Russ.).
21. Uryupina N.A. Relationship terms “federal state body” and “state authority”. *Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki = Bulletin of the Tula State University. Economic and legal sciences*, 2019, no. 2, pp. 140–147. (In Russ.).
22. Zuykov A.V. About the past for the future: creation of the Administration of the President of Russia. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative constitutional review*, 2011, no. 6, pp. 33–53. (In Russ.).
23. Churov V.E., Ebzeev B.S. Democracy and Electoral Management: A Domestic Model. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2011, no. 11, pp. 5–20. (In Russ.).
24. Tikhonova E.S. Issues of the regulatory and legal status of advisory bodies under the President of the Russian Federation. *Gumanitarnye i politiko-pravovye issledovaniya = Humanitarian and political and legal studies*, 2020, no. 1, pp. 35–43. (In Russ.).
25. Zuykov A.V. On the constitutional status of the Security Council of the Russian Federation. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2020, no. 4, pp. 59–67. (In Russ.).
26. Tikhomirov Yu.A. *The theory of competence*. Moscow, 2001. 355 p. (In Russ.).
27. Lazarev B.M. *Competence of governing authorities*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1972. 280 p. (In Russ.).
28. Emikh V.V. The concept of the competence of a state body in modern Russian law. *Nauchnyi ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya Rossiiskoi akademii nauk = Scientific Yearbook of the Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences*, 2010, no. 10, pp. 378–393. (In Russ.).
29. Korkunov N.M. *Comparative essay of the state law of foreign powers. Part one. The state and its elements*. St. Petersburg, M. Merkushev Publ., 1906. 164 p. (In Russ.).
30. Bykova E.A. Conciliation procedures as a feature of the powers of the President of the Russian Federation. *Obshchestvo i pravo = Society and Law*, 2011, no. 3, pp. 87–89. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Кожевников Олег Александрович – доктор юридических наук, профессор, ¹профессор кафедры конституционного права, ²профессор кафедры конституционного и международного права
¹ Уральский государственный юридический университет
² Уральский государственный экономический университет
¹ 620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21
² 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта / Народной Воли, 62/45
E-mail: jktu1976@yandex.ru
SPIN-код РИНЦ: 1494-4895; AuthorID: 346061

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Oleg A. Kozhevnikov – Doctor of Law, Professor;
¹Professor, Department of Constitutional Law; ²Professor, Department of Constitutional and International Law
¹ Ural State Law University
² Ural State University of Economics
¹ 21, Komsomol'skaya ul., Yekaterinburg, 620137, Russia
² 62/45, 8 Marta / Narodnoi Voli ul., Yekaterinburg, 620144, Russia
E-mail: jktu1976@yandex.ru
RSCI SPIN-code: 1494-4895; AuthorID: 346061

Безруков Андрей Викторович – доктор юридических наук, доцент, ¹главный научный сотрудник научно-исследовательского центра, ²профессор кафедры конституционного, административного и муниципального права

¹ Академия управления МВД России

² Сибирский федеральный университет

¹ 125993, Россия, г. Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, 8

² 660041, Россия, г. Красноярск, пр. Свободный, 79
E-mail: abezrukov@bk.ru

SPIN-код РИНЦ: 2141-7073; AuthorID: 271465

Мещеряков Александр Николаевич – кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры философии иностранных языков и гуманитарной подготовки сотрудников органов внутренних дел Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России

625049, Россия, г. Тюмень, ул. Амурская, 75

E-mail: 12.00.02@mail.ru

ORCID: 0000-0001-9676-2816

ResearcherID: AAS-3148-2020

SPIN-код РИНЦ: 9571-7365; AuthorID: 105809

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Кожевников О.А. Конституционно-правовой статус Государственного Совета Российской Федерации в зеркале современных конституционных преобразований / О.А. Кожевников, А.В. Безруков, А.Н. Мещеряков // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 3. – С. 57–74. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).57-74.

Andrey V. Bezrukov – Doctor of Law, Associate Professor; ¹Chief researcher, Research Center; ²Professor, Department of Constitutional, Administrative and Municipal Law

¹ Management Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia

² Siberian Federal University

¹ 8, Zoi i Aleksandra Kosmodem'yanskikh ul., Moscow, 125993, Russia

² 79, Svobodnyi pr., Krasnoyarsk, 660041, Russia
E-mail: abezrukov@bk.ru

RSCI SPIN-code: 2141-7073; AuthorID: 271465

Aleksandr N. Meshcheryakov – PhD in Law, Associate Professor; Head, Department of Philosophy, Foreign Languages and Humanitarian Training of Law Enforcement Officers

Tyumen Advanced Training Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

75, Amurskaya ul., Tyumen, 625049, Russia

E-mail: 12.00.02@mail.ru

ORCID: 0000-0001-9676-2816

ResearcherID: AAS-3148-2020

RSCI SPIN-code: 9571-7365; AuthorID: 105809

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kozhevnikov O.A., Bezrukov A.V., Meshcheryakov A.N. Constitutional status of the Russian State Council in the mirror of actual constitutional reforms. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 3, pp. 57–74. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).57-74. (In Russ.).