

УДК 342.58

**Е. С. Тихонова**

ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский  
государственный университет им. Н. П. Огарева», Саранск, Россия,  
e-mail: 338967@rambler.ru

## **ВОПРОСЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА СОВЕЩАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Нормативно-правовые основы деятельности совещательных органов при Президенте Российской Федерации состоят из правовых актов разных уровней: Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации. Доминирующее положение занимают акты Президента Российской Федерации. В настоящее время Конституция Российской Федерации и федеральные законы регулируют положение лишь одного совещательного органа – Совета Безопасности Российской Федерации. Возможно, в ближайшее время, Государственный совет Российской Федерации тоже приобретет статус конституционного совещательного органа и будет закреплён в Конституции Российской Федерации и федеральных законах. Тем не менее, основу нормативно-правового регулирования совещательных органов составляют Положения о соответствующих советах при Президенте Российской Федерации, утверждаемые указами или распоряжениями главы государства. Однако на сегодняшний день не существует единого нормативно-правового акта, который устанавливал бы общую систему совещательных органов при Президенте Российской Федерации, их типовую структуру и критерии разграничения между собой. Автором выявлены и обоснованы позитивные и негативные стороны отсутствия единого нормативно-правового акта, определяющего их место в структуре современного государственного управления Российской Федерации. Поддержана идея принятия Федерального конституционного закона «О Президенте Российской Федерации», с выделением отдельного подраздела «Совещательные органы при Президенте Российской Федерации», который закрепит их статус, порядок формирования и принципы функционирования.

**Ключевые слова:** нормативно-правовой акт, совещательные органы; совет; статус; Президент РФ.

**E. S. Tikhonova**

National Research Mordovia State University. N. P. Ogaryova,  
Saransk, Russia,  
e-mail: 338967@rambler.ru

## **ISSUES OF THE REGULATORY-LEGAL STATUS OF JOINT BODIES UNDER THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION**

The regulatory framework for the deliberative bodies under the President of the Russian Federation consists of legal acts of different levels: the Constitution of the Russian Federation, federal laws, decrees and orders of the President of the Russian Federation. The dominant position is occupied by acts of the President of the Russian Federation. Currently, the Constitution of the Russian Federation and federal laws govern the situation of only one deliberative body - the Security Council of the Russian Federation. Perhaps in the near future, the State Council of the Russian Federation will also acquire the status of a constitutional deliberative body and will be enshrined in the Constitution of the Russian Federation and federal laws. Nevertheless, the basis of regulatory regulation of deliberative bodies is constituted by the Provisions on the respective councils under the President of the Russian Federation, approved by decrees or orders of the head of state. However, to date, there is no single normative legal act that would establish a common system of advisory bodies under the President of the Russian Federation, their typical structure and criteria for distinguishing between themselves. The author has identified and justified the positive and negative aspects of the lack of a single regulatory act defining their place in the structure of modern public administration of the Russian Federation. The idea of adopting the Federal Constitutional Law «On the President of the Russian Federation» was supported, with a separate subsection «Advisory Bodies under the President of the Russian Federation», which would consolidate their status, the formation procedure and principles of operation.

**Keywords:** normative legal act, advisory bodies; advice; status; President of the Russian Federation.

### **Введение**

Информационное обеспечение деятельности Президента РФ имеет огромное значение в условиях стремительно развивающегося современного мира. Безграничный спектр полномочий главы государства предъявляет высокие требования к его компетенции по широкому кругу вопросов. Привлечение высококвалифицированных специалистов позволяет своевременно использовать более точные сведения для решения текущих проблем. Заключение экспертов позволяют сформировать видение для наиболее эффективной деятельности.

Советы при Президенте РФ, являясь совещательными и консультативными органами, выполняют важную функцию информационного обеспечения Президента РФ и содействия в реализации его конституционных полномочий. Несмотря на это, не существует единого нормативно-правового регулирования их деятельности, что вызывает необходимость системного анализа совокупности нормативно-правовых актов, для определения их места в структуре современного государственного управления России.

### **Методы**

При анализе нормативно-правового статуса совещательных органов при Президенте РФ применялись такие методы, как формально-юридический, сравнительно-правовой, контент-анализ, синтез.

### **Результаты и обсуждение**

В настоящее время Конституция РФ предусматривает создание и функционирование только одного совета при Президенте РФ – Совета

Безопасности РФ. Согласно Конституции РФ, Президент РФ формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ, статус которого определяется федеральным законом [1]. Совет Безопасности РФ является приоритетным совещательным органом при Президенте РФ, поскольку он является единственным советом, создание которого предписывается Конституцией РФ, а статус, помимо актов Президента РФ, устанавливается Федеральным законом «О безопасности» от 28.12.2010 № 390-ФЗ (далее – Федеральный закон).

Федеральный закон регулирует нормативно-правовые основы статуса Совета Безопасности РФ. Согласно данному закону, Совет Безопасности РФ является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента РФ по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества РФ с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности РФ, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности [11]. Совет Безопасности РФ формируется и возглавляется Президентом РФ. Это не является уникальным для института советов при Президенте РФ, однако акцентирует внимание на уровень его закрепления – федеральный закон.

Федеральный закон устанавливает порядок принятия Положения о Совете Безопасности РФ, а именно путем утверждения Президентом РФ. В настоящее время Положение о Совете Безопасности РФ утверждено Указом Президента РФ от 06.05.2011 № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» [9].

Федеральный закон предусматривает возможность создания рабочих органов и аппарата Совета Безопасности РФ в целях реализации поставленных перед ним задач и функций. Статус данных органов также регулируется Указом Президента РФ № 590.

В Федеральном законе изложены основные задачи и функции Совета Безопасности РФ, которые вытекают из конституционных полномочий Президента РФ в сфере обеспечения безопасности. Регулируется состав Совета Безопасности РФ, устанавливаются требования к членам Совета Безопасности РФ, определяются полномочия Президента РФ, статус заместителя председателя Совета Безопасности РФ, порядок назначения членов Совета Безопасности РФ, устанавливается статус секретаря Совета Безопасности РФ, а также его полномочия. Закрепляется порядок деятельности Совета Безопасности РФ, определяется статус решений, принимаемых Советом Безопасности РФ. Вступившие в силу решения Совета Безопасности РФ обязательны для исполнения государственными органами и должностными лицами, они вступают в силу после утверждения Президентом РФ. Статус решений Совета Безопасности РФ также отличает его от иных совещательных и консультативных органов при Президенте РФ. Федеральный закон определяет Совет Безопасности РФ как совещательный орган, осуществляющий подготовку решений Президента РФ, однако, решения самого органа становятся обязательными для исполнения после утверждения Президентом РФ, это говорит о том, что решения Совета

Безопасности РФ функционально являются решениями Президента РФ. Более полная характеристика решений, принимаемых Советом Безопасности РФ, дается в Положении о Совете Безопасности РФ, что свидетельствует о двойном уровне правового регулирования.

Существует большая вероятность, что Государственный Совет РФ в ближайшее время тоже станет конституционным органом. В своем послании Федеральному собранию Президент РФ В.В.Путин предложил расширить полномочия и закрепить в Конституции РФ статус и роль Государственного совета РФ [4]. На сегодняшний день, Государственный совет РФ только совещательный орган при Президенте РФ, содействующий реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, его статус не закреплен Конституцией РФ. Данный совещательный орган осуществляет свою деятельность на основании Положения «О Государственном совете Российской Федерации», утвержденного Указом Президента РФ от 01.09.2000 № 1602 [10].

Государственный совет РФ является одним из важных совещательных органов при главе государства и отличается от других совещательных органов своим составом. По численности Государственный совет РФ самый большой из всех совещательных органов при Президенте РФ. Его численность составляет 100 человек, не считая Председателя Государственного совета РФ, которым является Президент РФ. Кроме того, Государственный совет РФ отличается от других советов статусом его членов. Если зачастую состав советов при Президенте РФ устанавливается непосредственно Президентом РФ, исходя из персональных навыков, необходимых для выполнения функций совета в той или иной области, то членство в Государственном совете РФ привязано к занятию определенной должности в структуре государственной власти. В состав Государственного совета РФ входят спикеры Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, губернаторы и главы регионов, лидеры фракций в Государственной Думе Федерального Собрания РФ. При этом и председатель и члены Государственного совета РФ участвуют в его работе на общественных началах, не получая за это вознаграждения, и не прекращая свою основную деятельность. Кроме того, по решению Президента РФ в состав Государственного совета РФ могут быть включены бывшие главы регионов, имеющие большой опыт публичной (государственной и общественной) деятельности. Однако на практике Президент РФ лишь единожды воспользовался этим правом, распоряжением Президента РФ от 29.01.2001г. № 49-рп [5] бывший губернатор Тюменской области был включен в состав Государственного совета РФ (это распоряжение признано утратившим силу распоряжением Президента РФ от 21.07.2007г. № 403-рп) [6].

Государственный совет РФ имеет структурную единицу, типичную для других советов при Президенте РФ – президиум, который формируется для решения оперативных вопросов, персональный состав определяется Президентом РФ. Президиум рассматривает план работы Государственного совета РФ, а также

повестку дня его очередного заседания, анализирует реализацию плана работы Государственного совета РФ и его решений. Согласно распоряжению Президента РФ от 27.12.2018г. № 404-рп «О рабочих группах Государственного совета Российской Федерации» в рамках государственного совета созданы 16 рабочих групп по различным направлениям [7]. Распоряжением также утверждено Положение о рабочих группах. Рабочие группы создаются в целях обеспечения подготовки материалов по вопросам, которые будут рассматриваться на заседаниях Государственного совета РФ и его президиума.

Кроме того, Положением о Государственном совете РФ предусмотрено создание консультативной комиссии Государственного совета РФ, члены которой участвуют в работе Государственного совета РФ. Однако к ним не предъявляется требование о занятии соответствующей федеральной государственной должности или государственной должности субъекта РФ, что позволяет сделать вывод о том, что члены консультативной комиссии не являются членами Государственного совета РФ, лишь обеспечивают его деятельность. Секретарь Государственного совета РФ также не входит в его состав.

Решения, принимаемые на заседании Государственного совета РФ путем обсуждения, оформляются протоколом, который подписывает секретарь Государственного совета РФ. При необходимости, решения оформляются указами, распоряжениями или поручениями Президента РФ. В случае выработки решения о необходимости принятия каких-либо законов, внесения в них изменений, проект соответствующего акта вносится в Государственную Думу Федерального Собрания РФ в порядке законодательной инициативы Президента РФ. Из этого следует, что решения Государственного совета РФ, в отличие от решений Совета Безопасности РФ, не имеют самостоятельной юридической силы. Они имеют возможность приобретать ее только путем принятия на их основе актов Президента РФ. А также, в случае принятия решений о внесении новаций или изменений в федеральное законодательство, используется порядок законодательной инициативы Президента РФ. Государственный совет РФ, несмотря на возможность принятия решений, касающихся федерального законодательства, не наделен самостоятельным правом законодательной инициативы.

Нормативно-правовой статус иных советов при Президенте РФ устанавливается положениями о соответствующих органах, утверждаемыми указами или распоряжениями Президента РФ. Изучение ряда положений о советах при Президенте РФ позволяет сделать вывод о том, по какому принципу они создаются. Прежде всего, дается определение соответствующего органа: совещательный/консультативный орган при Президенте РФ, образованный в целях обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с определенной сферой. Далее указывается нормативно-правовая основа деятельности путем перечисления нормативно-правовых актов, в соответствии с которыми совет реализует свою деятельность – Конституцией РФ, федеральными законами, указами и распоряжениями

Президента РФ, а также соответствующим Положением. Определяются задачи того или иного совета, для реализации которых он создается, и права, которые предоставляются ему для решения возложенных на него задач. Регулируется состав и структура соответствующего органа, которые устанавливаются Президентом РФ отдельно в каждом конкретном случае. Стандартная структура управления совещательного органа предполагает наличие председателя совета, одного или нескольких заместителей, а также ответственного секретаря.

К членам совещательных органов при Президенте РФ не предъявляется никаких специальных требований по занятию определенной должности (за исключением Государственного совета РФ), они лишь назначаются Президентом РФ по его усмотрению.

Привлечение в состав совещательных органов представителей общественности и научных кругов обеспечивает взаимодействие властных структур с институтами гражданского общества, общественное обсуждение важнейших общегосударственных проблем, использование научно-обоснованных подходов к их решению [3].

Для решения текущих вопросов деятельности советов формируются президиумы советов. Решения советов оформляются поручениями Президента РФ или протоколами, которые подписываются председателем совета. Для реализации решений советов могут издаваться указы и распоряжения Президента РФ.

Хотя основной признак вспомогательных органов при главе государства – отсутствие у них права издания от своего имени общеобязательных нормативно-правовых актов, их рекомендации могут быть положены в основу правовых актов Президента РФ или Правительства РФ, законопроектов, вносимых в порядке законодательной инициативы главой государства [2].

Несмотря на то, что единый шаблон структуры советов при Президенте РФ нигде не закреплен, он повторяется от положения к положению. Это позволяет сделать вывод о том, что подобная структура апробирована на практике и позволяет наиболее эффективно реализовывать полномочия совещательных органов при Президенте РФ. Простота структуры обоснована специфическим статусом этих органов, цель которых заключается в содействии реализации конституционных полномочий главы государства, прежде всего посредством информационного обеспечения его деятельности.

В настоящее время, не считая Совета Безопасности РФ и Государственного совета РФ, функционируют 15 советов при Президенте РФ, каждый из которых регулируется отдельным положением [8].

### **Заключение**

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать вывод о том, что советы при Президенте РФ имеют довольно значительную нормативно-правовую базу. Начиная, в отдельном случае с высшего законодательного акта страны – Конституции РФ, углубляясь в федеральных законах. Тем не менее, основу нормативно-правового регулирования этих совещательных органов составляют Положения о соответствующих советах при Президенте РФ, утверждаемые указами или распоряжениями Президента РФ.

Однако не существует единого нормативно-правового акта, который устанавливал бы общую систему совещательных органов при Президенте РФ, их типовую структуру и критерии разграничения между собой разных видов таких совещательных органов. У этого есть как негативные, так и позитивные стороны.

Негативная заключается в том, что существует значительная степень правовой неопределенности, относительно роли данных органов и их места в общей системе государственной власти РФ, и в системе президентской власти, в которую помимо Президента РФ и советов при Президенте РФ входит Администрация Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, а также комиссии при Президенте РФ.

Положительную сторону можно усмотреть в том, что отсутствие строгой регламентации формирования и деятельности данных органов, предоставляют Президенту РФ оперативную свободу деятельности при решении вопросов реализации его конституционных полномочий при помощи такого инструмента, как советы при Президенте РФ. Это условие способствует возможности учета специальных факторов, имеющих место в той или иной сфере, что должно приводить к повышению эффективности функционирования этих органов.

В научных работах ученые-юристы высказывают предложения по совершенствованию законодательства путем принятия Федерального конституционного закона «О Президенте Российской Федерации», с выделением отдельного раздела «Вспомогательные органы при Президенте Российской Федерации» [2]. Поддерживая идею принятия данного закона, имеет смысл выделить в нем подраздел «Совещательные органы при Президенте Российской Федерации», который закрепит их статус, порядок формирования и принципы функционирования.

### ***Библиографический список***

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 22.02.2020).

2. Кишоян Н.А. Вопросы конституционно-правового статуса вспомогательных органов при Президенте РФ // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право. 2013. № 2. С. 241-244.

3. Панов А.А. Совещательные и консультативные органы при Президенте Российской Федерации: Общие принципы формирования и наделения компетенцией, место в системе президентской власти // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 3. С. 20-24.

4. Послание Президента РФ Федеральному собранию от 15.01.2020 «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 22.02.2020).

5. Распоряжение Президента РФ от 29.01.2001 № 49-рп // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 22.02.2020).

6. Распоряжение Президента РФ от 21.07.2007 № 403-рп // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 22.02.2020).

7. Распоряжение Президента РФ от 27.12.2018 № 404-рп «О рабочих группах Государственного совета Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 22.02.2020).

8. Советы при Президенте РФ. Режим доступа: URL: <http://kremlin.ru/structure/councils> (дата обращения: 22.02.2020).

9. Указ Президента РФ от 06.05.2011 № 590 (ред. 16.01.2020) «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 22.02.2020).

10. Указ Президента РФ от 01.09.2000 № 1602 (ред. от 22.11.2016) «О Государственном совете Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 22.02.2020).

11. Федеральный закон «О безопасности» от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. 06.02.2020) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 22.02.2020).

### *References*

1. Konstituciya Rossijskoj Federacii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (The Constitution of the Russian Federation) // Spravochnaya pravovaya sistema «Konstul'tantPlyus» (Reference legal system ConsultantPlus.). URL: <http://www.consultant.ru> (data obrashcheniya: 22.02.2020).

2. Kishoyan N. A. Voprosy konstitucionno-pravovogo statusa vspomogatel'nyh organov pri Prezidente RF (Issues of the constitutional legal status of subsidiary bodies under the President of the Russian Federation) // Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya Ekonomika. Upravlenie. Pravo (News of the Saratov University. New series. Series Economics. Control. Right.). 2013. № 2. S. 241-244.

3. Panov A. A. Soveshchatel'nye i konsul'tativnye organy pri Prezidente Rossijskoj Federacii: Obshchie principy formirovaniya i nadeleniya kompetencij, mesto v sisteme prezidentskoj vlasti (Advisory and advisory bodies under the President of the Russian Federation: General principles for the formation and vesting of competence, a place in the presidential system) // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo (Constitutional and municipal law.). 2007. № 3. S. 20-24.

4. Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu sobraniyu ot 15.01.2020 «Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu» (Message from the President of the Russian Federation to the Federal Assembly) // Spravochno-pravovaya sistema Konsul'tantPlyus (Reference legal system ConsultantPlus.). URL: <http://www.consultant.ru> (data obrashcheniya: 22.02.2020).

5. Rasporyazhenie Prezidenta RF ot 29.01.2001 № 49-rp (Order of the President of the Russian Federation) // Spravochnaya pravovaya sistema «Konstul'tantPlyus»

(Reference legal system ConsultantPlus.). URL: <http://www.consultant.ru> (data obrashcheniya: 22.02.2020).

6. Rasporyazhenie Prezidenta RF ot 21.07.2007 № 403-rp (Order of the President of the Russian Federation) // Spravochnaya pravovaya sistema «Konstul'tantPlyus» (Reference legal system ConsultantPlus.). URL: <http://www.consultant.ru> (data obrashcheniya: 22.02.2020).

7. Rasporyazhenie Prezidenta RF ot 27.12.2018 № 404-rp «O rabochih gruppah Gosudarstvennogo soveta Rossijskoj Federacii» (Order of the President of the Russian Federation «On Working Groups of the State Council of the Russian Federation») // Spravochnaya pravovaya sistema «Konstul'tantPlyus» (Reference legal system ConsultantPlus.). URL: <http://www.consultant.ru> (data obrashcheniya: 22.02.2020).

8. Sovety pri Prezidente RF (Advice under the President of the Russian Federation). URL: <http://kremlin.ru/structure/councils> (data obrashcheniya: 22.02.2020).

9. Ukaz Prezidenta RF ot 06.05.2011 № 590 (red. 16.01.2020) «Voprosy Soveta Bezopasnosti Rossijskoj Federacii» (Decree of the President of the Russian Federation «Issues of the Security Council of the Russian Federation») // Spravochnaya pravovaya sistema «Konstul'tantPlyus» (Reference legal system ConsultantPlus.). URL: <http://www.consultant.ru> (data obrashcheniya: 22.02.2020).

10. Ukaz Prezidenta RF ot 01.09.2000 № 1602 (red. ot 22.11.2016) «O Gosudarstvennom sovete Rossijskoj Federacii» (Decree of the President of the Russian Federation «On the State Council of the Russian Federation») // Spravochnaya pravovaya sistema «Konstul'tantPlyus» (Reference legal system ConsultantPlus.). URL: <http://www.consultant.ru> (data obrashcheniya: 22.02.2020).

11. Federal'nyj zakon «O bezopasnosti» ot 28.12.2010 № 390-FZ (red. 06.02.2020) (Federal Law «On Security») // Spravochnaya pravovaya sistema «Konstul'tantPlyus» (Reference legal system ConsultantPlus.). URL: <http://www.consultant.ru> (data obrashcheniya: 22.02.2020).

#### **Сведения об авторе:**

**Тихонова Елена Сергеевна** – аспирант кафедры государственного и административного права юридического факультета ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева». Занимается изучением проблем конституционно–правового статуса совещательных органов при главе государства.

**Тел.:** +79279796777

**e-mail:** 338967@rambler.ru

**Tikhonova Elena Sergeevna** – Postgraduate Student, Department of State and Administrative Law, Faculty of Law, Federal State Budgetary Educational Establishment of Higher Education «National Research Mordovia State University named after N. P. Ogareva» He is engaged in studying the problems of the constitutional and legal status of deliberative bodies under the head of state.