

DOI: 10.24411/2618-8120-2020-10012

УДК 342.58

Е. С. Тихонова

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

К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассмотрен проект закона «О Государственном совете Российской Федерации», который определяет основы функционирования публичной власти и статус этого органа. Упоминание о Государственном Совете РФ появилось в Конституции РФ после внесения поправок в Основной закон в 2020 году [5]. Раньше, отдельного закона, регулирующего деятельность Государственного Совета РФ, не существовало. Согласно законопроекту, Государственный Совет РФ может стать реальным механизмом единой публичной власти в России, остаться совещательным органом с расширенным функционалом или площадкой согласования интересов центра и регионов. Все будет зависеть от того, какие задачи будут перед ним поставлены. Государственный Совет РФ получил новый статус, теперь он конституционный государственный орган. Автором проведено сравнительно-правовое исследование Государственного Совета РФ, действующего на основании Указа Президента РФ от 01.09.2000г. и законопроекта, принятого 11.11.2020 г. Государственной Думой РФ в первом чтении. Анализ нормативно-правовых актов позволил выявить ряд новелл, а также юридических противоречий действующему законодательству.

Ключевые слова: Государственный Совет РФ; совещательный орган; совет; конституционно-правовой статус; Президент РФ; глава государства.

E. S. Tikhonova

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

TO THE QUESTION OF CONSTITUTIONAL LEGAL STATUS OF THE STATE COUNCIL OF THE RUSSIAN FEDERATION

The article considers the draft law «On the State Council of the Russian Federation», which defines the foundations of the functioning of public authorities and the status of this body. The mention of the State Council of the Russian Federation appeared in the Constitution of the Russian Federation after the introduction of amendments to the Basic Law in 2020. Previously, there was no separate law regulating the activities of the State Council of the Russian Federation. The State Council of the Russian Federation can become a real mechanism of unified

public authority in Russia, remain an advisory body with expanded functionality or a platform for coordinating the interests of the center and the regions. Everything will depend on what tasks will be assigned to him. The State Council of the Russian Federation received a new status, now it is a constitutional state body. The author carried out a comparative legal study of the State Council of the Russian Federation, acting on the basis of the Decree of the President of the Russian Federation of 09/01/2000. and the bill adopted on 11.11. By the State Duma of the Russian Federation in the first reading. Analysis of regulatory legal acts revealed a number of short stories, as well as legal contradictions with current legislation.

Keywords: State Council of the Russian Federation; advisory body; advice; constitutional and legal status; President of the Russian Federation; head of state.

Введение

Государственный Совет всегда занимал особое место в структуре государственной власти России, поскольку на его заседаниях рассматривались и обсуждались наиболее важные и актуальные вопросы, требующие более тщательного и глубокого анализа, с целью принятия оперативного и наиболее оптимального решения.

В последние годы роль Государственного Совета РФ заметно выросла. Его функции фактически расширились после того, как в 2018 году в ходе подготовки нацпроектов Государственный Совет РФ стал использоваться для согласования интересов главы государства, правительства и глав регионов. Этот опыт, в том числе создание рабочих групп по отдельным направлениям [3], был признан успешным, и уже со второй половины 2018 года он стал фактически постоянно действующим посредническим совещательным органом в вопросах, одновременно затрагивающих два уровня власти. Это и послужило основанием для принятия решения о наделении данного органа конституционным статусом.

Несмотря на двадцатилетнее существование этого совещательного органа и его эффективное функционирование, Государственный Совет РФ в 2020 году был впервые закреплён в Конституции РФ по инициативе главы государства [2].

Методы

При анализе конституционно-правового статуса Государственного Совета РФ применялись такие методы, как формально-юридический, сравнительно-правовой, контент-анализ, синтез.

Результаты и обсуждение

11 ноября 2020 года Государственная Дума РФ приняла в первом чтении законопроект о статусе, структуре и полномочиях Государственного Совета РФ.

Основным положением законопроекта о Государственном Совете РФ является законодательное закрепление его статуса как конституционного государственного органа, поскольку до 1 июля 2020 года (до принятия поправок к Конституции Российской Федерации) он считался совещательным органом при главе государства [4]. Новый статус Государственного Совета РФ позволит стать ему объединяющим звеном для всех уровней власти.

Конституционный статус значительным образом должен усилить функционирование Государственного Совета РФ по обеспечению согласованной работы всех уровней власти. Данная организация деятельности Государственного Совета РФ позволит обеспечить обратную связь регионов с Президентом РФ. После принятия закона «О Государственном совете Российской Федерации» региональные власти приобретут дополнительные возможности по выражению своих интересов на федеральном уровне. Кроме того, появятся новые инструменты консолидации и координации усилий органов власти всех уровней, направленных на решение общенациональных задач. Государственный Совет РФ станет органом конституционного уровня, который обеспечит доведение различных точек зрения до главы государства и поможет ему реализовать его конституционные полномочия.

Необходимо отметить, что законопроект во многом копирует текст Указа Президента РФ от 01.09.2000 № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации» [6].

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 РФ и приоритетных направлений социально-экономического развития государства». Это почти полное соответствие тексту статьи 80 Конституции РФ, где описываются общие обязанности Президента РФ, которые Государственный Совет РФ должен помочь «обеспечивать» [1].

Несмотря на конституционный статус, Государственный Совет РФ получает исключительно совещательные права. «Участвует в разработке стратегических задач и целей внутренней и внешней политики», «способствует согласованному функционированию и взаимодействию органов, входящих в единую систему публичной власти» и так далее и тому подобное. «Содействие», «подготовка предложений», «рассмотрение проектов», «обсуждение основных параметров бюджета», «обсуждение вопросов кадровой политики» и прочие вспомогательные (а не решающие) функции.

Также Государственный Совет РФ «анализирует практики государственного и муниципального управления», «участвует в определении, согласовании и утверждении критериев и показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления», «обеспечивает мониторинг планируемых субъектами РФ и достигнутых ими показателей деятельности» и «участвует в разработке и определении мер поощрения субъектов РФ и муниципальных образований в целях содействия достижению или поощрения достижения ими наилучших значений показателей деятельности».

Практически всем этим Государственный Совет РФ обязан был заниматься и по президентскому указу. Добавились обязанности анализировать практики управления и мониторить достижения заданных показателей

эффективности региональных администраций. Вряд ли можно назвать это серьезным расширением влияния.

Государственный Совет РФ получает право приглашать на свои заседания членов Правительства РФ и руководителей любых государственных органов и органов местного самоуправления, а также запрашивать и получать от них информацию.

Как и указ, законопроект наделяет Президента РФ правом формировать персональный состав Государственного Совета РФ. В состав нового конституционного органа входят Председатель и члены совета, которые участвуют в его деятельности на общественных началах. Однако его состав меняется, по сравнению с предыдущей практикой. Как и в указе, в законопроекте есть те, кто должен быть в составе Государственного Совета РФ обязательно, по должности. Но если членами Государственного Совета РФ по указу обязательно являлись спикеры обеих палат парламента, губернаторы, полпреды президента в федеральных округах и лидеры думских фракций, то теперь в Государственный Совет РФ входят премьер-министр, председатели Совета Федерации и Государственной Думы, глава администрации президента и высшие должностные лица субъектов РФ. А вот лидеры думских фракций и полпреды президента в округах в обязательном порядке уже не входят в его состав.

Следует отметить, что либерал-демократы в ходе обсуждения законопроекта предложили поправку ко второму чтению – включить глав думских фракций в список тех, кто в обязательном порядке должен входить в совет этого органа по должности.

По решению главы государства в состав Государственного Совета РФ могут быть включены представители политических партий, имеющих фракции в Государственной Думе РФ, представители местного самоуправления, а также иные лица. О каких лицах идет речь, в законопроекте не уточняется. Исходя из толкования – любые.

В 2000 году членами Государственного Совета РФ под председательством Президента РФ могли быть только руководители регионов; с 2007 года в состав совета стали включать бывших губернаторов; с 2012 года вошли спикеры обеих палат парламента, полпреды президента и руководители думских фракций.

Среди новаций, прописанных в законопроекте, является запрет на участие в его работе лиц с иностранным гражданством или видом на жительство, а также счетами и ценностями в иностранных банках.

Как и раньше, для решения текущих вопросов и подготовки заседаний Государственного Совета РФ будет создаваться Президиум, а также, в случае необходимости, комиссии и рабочие группы по разным направлениям (они смогут готовить предложения по совершенствованию законодательства). Но если число членов Президиума указом ограничивалось цифрой 8, законопроект ограничений такого рода не содержит. И практиковавшаяся по указу ротация

(замена состава членов Президиума) раз в полгода законопроектом не предусмотрена.

Раньше секретарь Государственного Совета РФ назначался руководителем администрации президента из числа помощников главы государства. Теперь же секретаря Государственного Совета РФ станет назначать сам Президент РФ из числа членов Государственного Совета РФ.

На первый взгляд законопроект ничего не меняет и основными задачами Государственного Совета РФ остаются: содействие Президенту РФ в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти. Но к этому добавляется определение основных направлений внутренней и внешней политики РФ и приоритетных направлений социально-экономического развития. Далее законопроект указывает, что Государственный Совет РФ готовит предложения Президенту РФ по важнейшим вопросам, касающимся социально-экономического развития, регионального и муниципального развития, а также формирования механизмов эффективного осуществления такого развития и содействия их реализации, а также по другим вопросам, касающимся взаимоотношений уровней публичной власти, градостроительству, укреплению основ федерализма и местного самоуправления.

На новый конституционный орган могут быть возложены абсолютно любые задачи, которые Президент РФ считает необходимым возложить.

Государственный Совет РФ анализирует практику государственного и муниципального управления, разрабатывает предложения по их совершенствованию; участвует в определении, согласовании и утверждении критериев и показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов и органов местного самоуправления; обеспечивает мониторинг планируемых субъектами РФ и достигнутых ими за отчетный период значений (уровней) показателей деятельности, представление соответствующего доклада Президенту РФ; участвует в разработке и определении мер поощрения субъектов и муниципальных образований в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения ими наилучших значений (уровней) показателей деятельности; осуществляет иные функции.

Из функций Государственного Совета РФ следует, что он осуществляет полный контроль взаимодействия на всех уровнях власти: федеральный, региональный, местный. Таким образом, в нашей стране окончательно выстраивается полная вертикаль власти, при которой Государственный Совет РФ является по своей сути завершающим элементом.

Заседания Государственного Совета РФ проводятся регулярно в соответствии с планами, утверждаемыми Председателем, то есть Президентом РФ. Заседание является правомочным, если на нем присутствует большинство от общего числа членов Государственного Совета РФ (всего 89 членов), то есть при кворуме в 45 членов, заседание будет правомочным. Заседания ведет Председатель совета, по его решению они могут проводиться с участием

представителей Правительства РФ, палат Федерального Собрания РФ и иных органов и организаций.

По итогам заседаний Государственного Совета РФ оформляются решения, которые подписываются Председателем Государственного Совета РФ. Причем в законе нет конкретики, какие решения являются принятыми, как устроено принятие решений, необходимо ли голосование и тому подобное.

В случае принятия Государственным Советом РФ решения о необходимости принятия какого-либо закона или внесения в него изменений, проект соответствующего акта вносится в Государственную Думу РФ.

Это положение не основано на Конституции РФ, потому что у самого Государственного Совета РФ нет права законодательной инициативы (такое право должно быть установлено в Конституции РФ). Из этого следует, что возникает правовой пробел: как решения Государственного Совета РФ будут оформляться в законопроект? Скорее всего, исходя из текста законопроекта, предложения о законопроектах будут направляться Президенту РФ, который уже в свою очередь будет направлять их в Государственную Думу РФ.

Кроме того, если Государственный Совет РФ решит, что нужно разработать или изменить какой-то документ стратегического планирования, то такая рекомендация направляется в Правительство РФ, в регионы или в муниципальные образования. Но пока это только рекомендация.

Вместе с тем, Государственный Совет РФ, согласно законопроекту, не приобретает каких-либо полномочий, кардинально меняющих существующий баланс властей. Тем не менее, из его текста следует, что у Государственного Совета РФ появится возможность вмешиваться в деятельность других органов власти. Например, ряд полномочий Государственного Совета РФ почти буквально совпадает с функциями президентского аппарата [7].

И Государственный Совет РФ, и Администрация Президента РФ содействуют главе государства в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов власти, а также в определении основных направлений внутренней и внешней политики. К задачам Государственного Совета РФ отнесено обсуждение кадровой политики Президента РФ, в то же время Администрация Президента РФ содействует главе государства в реализации его полномочий по кадровым вопросам. Государственный Совет РФ вправе организовывать научные исследования по вопросам внутренней и внешней политики, Администрация Президента РФ тоже организует проведение научных и исследовательских работ.

Государственный Совет РФ получит и одну из не закрепленных в законе функций, которую выполняет Администрация Президента РФ. По закону об общих принципах организации региональных органов власти Президент РФ утверждает показатели эффективности работы региональных и местных властей. Такими КРІ для губернаторов занимается именно Администрация Президента РФ. Теперь же участие в формировании этих критериев отнесено к функциям Государственного Совета РФ. Следует предположить, что это призвано повысить качество работы региональных и местных властей.

По словам Председателя Комитета по государственному строительству и законодательству Государственной Думы Федерального Собрания РФ П. В. Крашенинникова: «Государственный Совет РФ не дублирует и не может дублировать функционал других органов власти: это орган при Президенте РФ, созданный «для лучшего диалога между уровнями власти при выработке общегосударственных решений». Кроме того, мнение этого конституционного органа будет учитывать и Правительство РФ. Среди задач Государственного Совета РФ значится обсуждение, как основных параметров федерального бюджета, так и информации о ходе его исполнения и реализации национальных целей развития. Государственный Совет РФ сможет выносить решения по корректировке документов стратегического планирования, к которым относятся, например, послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, стратегии социально-экономического развития и национальной безопасности России, бюджетный прогноз на долгосрочный период, а также аналогичные документы регионального и муниципального уровня».

Из этого следует, что законопроект лишь фиксирует то, чем Государственный Совет РФ занимался в последнее время.

А теперь о серьезных юридических противоречиях.

Во-первых, как указано в законопроекте, в случае принятия Государственным Советом РФ решения о необходимости принятия или изменения федерального закона «проект соответствующего акта вносится в Государственную Думу РФ». Однако статья 104 Конституции РФ содержит закрытый перечень субъектов законодательной инициативы – тех, кто имеет право вносить в Государственную Думу РФ законопроекты, и Государственного Совета РФ в этом перечне нет.

Во-вторых, формирование конституционного государственного органа, куда входят главы законодательной и исполнительной ветвей власти (и которым руководит Президент РФ), не соответствует статье 10 Конституции РФ, где говорится о разделении властей. А это, заметим, неизменяемые парламентом основы конституционного строя.

В-третьих, в законопроекте о Государственном Совете РФ говорится о некоей «единой системе публичной власти», под которой понимаются «федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, иные государственные органы, органы местного самоуправления». Появление этой «единой системы» не укладывается в статьи 10, 11 и 12 Конституции РФ (все – из основ конституционного строя), устанавливающие принципы разделения властей, их самостоятельности, а также самостоятельности органов местного самоуправления.

В-четвертых, в статье 11 Конституции РФ указано, что государственную власть в стране осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ и суды. Перечень исчерпывающий, и в нем Государственного Совета РФ нет. Это значит, что никакой государственной власти у Государственного Совета РФ быть не может. Как не может быть и обязанности граждан выполнять принятые Государственным Советом РФ решения.

Иными словами, если строго следовать Конституции РФ [1] опять создается лишь совещательный орган.

Заключение

Принять законопроект очень важно, потому что обновленный Государственный Совет РФ станет одним из самых прямых способов, когда регионы в таком большом формате могут довести свою позицию по любому волнующему их вопросу.

Обновленная компетенция Государственного Совета РФ даст возможность более оперативно реагировать на нужды населения при формировании основных направлений социально-экономического развития страны.

Государственный Совет РФ необходим для России, страны с федеративным устройством, он позволит Президенту РФ выстроить свою политику, опираясь на мнение граждан нашей страны.

Несмотря на то, что документ называется законопроектом о Государственном Совете РФ, он посвящен системе единства публичной власти. Впервые объединяются все государственные органы и институты, в том числе общественные. Кроме того, определяется принцип ее деятельности, где Государственный Совет РФ должен стать главным координирующим звеном.

Государственный Совет РФ выглядит как последний элемент в выстраивании полной вертикали власти, потому что на законодательном уровне, после принятия закона, Государственному Совету РФ будет подконтролен даже муниципальный уровень власти.

По мнению экспертов из законопроекта следует что, Государственный Совет РФ будет с высокой вероятностью не «властью над властями», а площадкой согласования интересов, прежде всего интересов центра и регионов.

Что касается полномочий Государственного Совета РФ, то формально они сильно не меняются, но становятся более ёмкими. В каждом из пунктов законопроекта идет приписка: «и другие полномочия, поручения и так далее».

Из законопроекта следует, что Президент РФ формирует Государственный Совет РФ, председательствует, подписывает все решения, но при этом, исходя из задач Государственного Совета РФ, по сути, сам себе направляет предложения, решения по которым сам же и подписывает. Поскольку, исходя из текста законопроекта, Государственный Совет РФ не становится органом власти, а остается совещательной структурой, проекты законов вносить в Государственную Думу РФ он не сможет, поэтому они будут вноситься либо Президентом РФ, либо по рекомендации Государственного Совета РФ правительством или палатами парламента.

С другой стороны, несмотря на то, что функции Государственного Совета РФ носят совещательный характер, с учетом статуса Председателя и состава Государственного Совета РФ, очевидно, что обсуждения по взаимодействию всех уровней власти, внутренней и внешней политики и социально-экономическом развитии будут точно не формальными, а иметь реальные

последствия в форме последующих решений, которые будут приниматься и реализовываться.

Судьба обновленного Государственного Совета РФ во многом будет зависеть от задач, которые ему поставят, а также от работы его аппарата, на который возложат очень много функций.

Реальные полномочия Государственного Совета РФ станут понятны, когда он начнет работать по новому закону. А какой будет реальная роль и значение Государственного Совета РФ, ставшего теперь конституционным органом, покажет время.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе всероссийского голосования 01.07.2020) // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Послание Президента РФ Федеральному Собранию: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. О рабочих группах Государственного совета Российской Федерации: Распоряжение Президента РФ от 27.12.2018 № 404-рп // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Советы при Президенте РФ. URL: <http://kremlin.ru/structure/councils> (дата обращения: 15.10.20).

5. Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками: Указ Президента РФ от 03.07.2020 № 445 // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. О Государственном совете Российской Федерации: Указ Президента РФ от 01.09.2000 № 1602 // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 06.04.2004 № 490 // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

References

1. Konstituciya Rossijskoj Federacii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 s izmeneniyami, odobrennymi v hode vserossijskogo golosovaniya 01.07.2020) (The Constitution of the Russian Federation (adopted by national vote 12.12.1993 with changes approved in the All-russian vote 01.07.2020)) // Dostup iz spravochno-pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus» (Access from the reference legal system «ConsultantPlus»).

2. Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu: Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu sobraniyu ot 15.01.2020 (Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly: Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly from 15.01.2020) // Dostup iz spravochno-

pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus» (Access from the reference legal system «ConsultantPlus»).

3. O rabochih gruppah Gosudarstvennogo soveta Rossijskoj Federacii: Rasporyazhenie Prezidenta RF ot 27.12.2018 № 404-rp (About working groups of the State Council of the Russian Federation: Order of the President of the Russian Federation of 27.12.2018 404-rp) // Dostup iz spravочно-pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus» (Access from the reference legal system «ConsultantPlus»).

4. Sovety pri Prezidente RF (Tips under the President of the Russian Federation). URL: <http://kremlin.ru/structure/councils> (data obrashcheniya: 15.10.20).

5. Ob oficial'nom opublikovanii Konstitucii Rossijskoj Federacii s vnesennymi v nee popravkami: Ukaz Prezidenta RF ot 03.07.2020 № 445 (On official publication of the Constitution of the Russian Federation as amended: Decree of the President of the Russian Federation of 03.07.2020 445) // Dostup iz spravочно-pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus» (Access from the reference legal system «ConsultantPlus»).

6. O Gosudarstvennom sovete Rossijskoj Federacii: Ukaz Prezidenta RF ot 01.09.2000 № 1602 (About the State Council of the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation of 01.09.2000 1602) // Dostup iz spravочно-pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus» (Access from the reference legal system «ConsultantPlus»).

7. Ob utverzhdenii Polozheniya ob Administracii Prezidenta Rossijskoj Federacii: Ukaz Prezidenta RF ot 06.04.2004 № 490 (On approval of the Regulations on the Administration of the President of the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation of 06.04.2004 490) // Dostup iz spravочно-pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus» (Access from the reference legal system «ConsultantPlus»).

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

About the author

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.

Tel.: +79279796777

E-mail: 338967@rambler.ru