

УДК 342.5

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КОНСТИТУЦИОННО-СТАТУСНЫЙ РАКУРС

Стус Н. В., Кодаш С. С.

*Юридический институт Белгородского государственного национального
исследовательского университета*

В статье рассмотрены конституционно-статусные характеристики Государственного Совета Российской Федерации, обусловленные результатами конституционного обновления России 2020 г. Представлен обзор исторических, внутрироссийских организационно-уровневых и зарубежных одноименных органов, существовавших ранее и функционирующих сегодня для выявления их различного предназначения. При этом во всех случаях Государственный Совет – это коллективный и коллегиальный орган. Сделан вывод, что актуальный конституционно-правовой статус Государственного Совета Российской Федерации явился результатом двадцатилетней апробации предназначения и потенциала одноименного государственного органа, учрежденного указом главы государства. Формализация статуса Госсовета в связке с единой системой публичной власти, подчеркивают особое предназначение данного органа в обеспечении реализации этого конституционного феномена, в том числе с учетом его состава, задач и функций.

Ключевые слова: Конституция, Государственный Совет, Президент Российской Федерации, публичная власть, единая система органов публичной власти.

Российская Федерация заинтересованно апробирует конституционные модели и ресурсы организации и функционирования государственной власти для оптимизации решения задач государственного строительства. В рамках конституционных установлений законодательными средствами неоднократно изменялся, например, порядок выборов депутатов Государственной Думы, формирования Совета Федерации, принципы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерального и регионального уровней. Первая группа изменений сказалась, помимо прочего, на партийном строительстве, вторая – на учреждении такого органа, как Государственный совет, третья – на появлении территориальных полномочных представителей главы государства в федеральных округах.

В рамках данной статьи предлагаем уделить внимание Государственному Совету Российской Федерации, который от указно учрежденного Президентом Российской Федерации органа за 20 лет (с 2000 г. до 2020 г.) возвысился до конституционного органа из единой системы публичной власти. По поводу его статуса был принят Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» [15]. Такие трансформации не остались без внимания юридического научного сообщества. В частности, Государственный Совет исследован в качестве совещательного органа при главе государства [13; 14], многозадачного государственного органа в системе публичной власти [3], с позиции его статусных характеристик [1; 2; 10], в историческом контексте [11] и с учетом перспектив его развития [12].

Государственный совет Российской Федерации не есть находка XXI в. Ради справедливости и подчеркивания преемственности наименований государственных институтов, отметим, что Государственный совет был учрежден в Российской империи в 1810 г. [8] Это было законосовещательное учреждение при императоре Все-

российском, не наделенное правом законодательной инициативы. В 1906 г. был издан Манифест «О переустройстве учреждения Государственного Совета» [17]. В результате Государственный Совет получил законодательные полномочия и по факту превратился в верхнюю палату парламента и сохранил свой такой статус до 1917 г. «В ходе революционных событий в феврале 1917 г. деятельность Государственного совета была приостановлена и более не возобновлялась. Окончательная ликвидация Государственного совета Российской империи была осуществлена Декретом Совета Народных Комиссаров РСФСР 14 декабря 1917 г.» [4].

В Советском Союзе за четыре месяца до его распада на основе Соглашения о создании Содружества Независимых Государств (Минск, 8 декабря 1991 г.) [18] Законом СССР от 5 сентября 1991 г. «Об органах государственной власти и управления Союза ССР в переходный период» [19] был учрежден Государственный Совет. По замыслу, это был временный орган государственного управления Союза ССР, предназначенный для согласования внутренней и внешней политики тогдашних советских республик.

Государственный Совет Российской Федерации не есть находка федерального уровня. Еще до 2000 г. словосочетание «Государственный совет» составляло часть наименования органов власти субъектов Российской Федерации. К примеру, в Республике Дагестан так назывался высший орган исполнительной власти, а в республиках Адыгея, Коми, Крым, Татарстан и других так и ныне именуется законодательный орган. В качестве органа при Губернаторе Вологодской области учрежден областной государственный совет.

Государственный Совет Российской Федерации не есть исключительно наша находка. Довольно распространен такой орган и в зарубежных странах, но имеет в них разное предназначение. Государственный совет является, например: на Кубе коллективным главой государства; в Китае, КНДР, Норвегии и Финляндии – высшим исполнительным органом; в Египте, Конго, Руанде и Сирии – высшим административным судом, в Ватикане и Великом герцогстве Люксембург – законсовещательным органом, в Ирландии – совещательным органом, в Дании – церемониальным совещательным органом. В Конституции Франции [7] содержится ряд статей, посвященных Государственному совету. Судя по его конституционным полномочиям, он взаимодействует с Советом министров, давая заключения по законопроектам, что дает основания рассматривать его в качестве органа конституционного контроля [5].

Таким образом, приведенный обзор, касающийся исторических, внутрироссийских организационно-уровневых и зарубежных аспектов органов, поименованных Государственным Советом, позволил выявить их различное предназначение в диапазоне от совещательного до властного органа, представляющего законодательную, исполнительную и судебную функциональные ветви. При этом во всех случаях Государственный Совет – это коллективный и коллегиальный орган.

Рассмотрим изменение статуса Государственного Совета Российской Федерации в связи с его конститутированием.

В Российской Федерации до конституционных преобразований 2020 г. Государственный Совет был призван обеспечить прямое участие глав исполнительной власти/высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в рассмотрении и принятии решений по проблемам общегосударственного значения. С течением вре-

мени обозначился потенциал функционирования Государственного Совета как совещательного органа более высокого порядка, а именно – государственного органа, позволяющего системно учитывать интересы российских субъектов в решениях федерального уровня, а также взвешенно и заинтересованно влиять на общегосударственную политику и социально-экономическое развитие страны.

Такая ёмкая отдача от Государственного Совета и сохраняющийся потенциал его развития закономерно сказался на изменении его статуса – в 2020 г. Государственному Совету Российской Федерации был придан конституционно-правовой статус. Статья 83 Конституции Российской Федерации была дополнена пунктом «е.5», закрепляющим полномочия Президента Российской Федерации, связанные с формированием Государственного Совета [6]. За этим закономерно последовало принятие акта, конкретизирующего статус Государственного Совета. Таковым стал таковым стал уже указанный нами выше Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» [15]. Он определил организационные и функциональные основы деятельности данного государственного органа. Осмысление и анализ указанного закона дают основания утверждать о качественно ином уровне статуса Государственного Совета, поскольку установлены не только правовые основы его положения, организации и деятельности, но и определены основы функционирования органов государственной власти в государстве. Тем самым подчеркивается не только значимость этого вида публичного органа, но и соответствующие ожидания с его ролью в единой системе публичной власти.

В частности, одно из таких ожиданий, полагаем связано с координирующим потенциалом Государственного Совета. Такой вывод следует из формализованного ч. 2 ст. 2 Федерального закона о Госсовете определения такого значимого для обеспечения единства публичной власти механизма, как координация. «Координация деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти, представляет собой систему действий и решений, которые направлены на обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, осуществляются и принимаются в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президентом, а также в пределах своей компетенции Правительством, Государственным Советом, другими органами публичной власти» [15]. Обращает на себя внимание, что координационное предназначение Государственного Совета указано прямо (а не отсылочно) наряду с Президентом и Правительством. Конечно, того требовал закон, касающийся непосредственно Государственного Совета, но сам факт определения координации в именно нем, подчеркивает, на наш взгляд, особую предписанную данному государственному органу координирующую роль.

Координация деятельности в рамках единой системы органов публичной власти закономерно предполагает определенность. Вместе с тем возникает вопрос, а распространяются ли координационные полномочия Государственного Совета на все ветви и уровни государственной власти? На это вопрос обратила внимание Т.Н. Михеева: буквальное толкование ст. 11 Конституции Российской Федерации «означало бы, что государственную власть в России осуществляют Президент, Совет Федерации, Государственная Дума, суды Российской Федерации, а в субъектах Федерации – образуемыми ими органами государственной власти. Означает ли это, что полномочия Государственного совета по координации государственной власти

распространяются не только на исполнительную, но и на законодательную и судебную ветви власти?» [9]. Ответ на это вопрос представляется принципиальным. Из приведенного выше определения координации, а именно то, что координационные действия и решения «осуществляются и принимаются» не только в соответствии с Конституцией Российской Федерации, но и в пределах компетенции Государственного Совета следует вывод об ограниченности координационного воздействия Госсовета. Обращение же к его задачам (ст. 5) позволяет судить о широчайшем поле реализации его потенциала. К примеру, «...подготовка предложений Президенту Российской Федерации по вопросам формирования механизмов согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации...» дает основание для включения в «координационное поле» органы государственного блока публичной власти всех уровней и всех ветвей. При этом, комментируя внесенный главой государства законопроект о Государственном Совете, П.В. Крашенинников подчеркнул, что «Государственный Совет не дублирует и не может дублировать функционал других органов власти. Речь идет о разных задачах и функциях. Это орган при Президенте, созданный, в первую очередь для лучшего диалога между уровнями власти при выработке общегосударственных решений. Обновленная компетенция Госсовета даст возможность более оперативно реагировать на нужды населения при формировании основных направлений социально-экономического развития страны» [16].

В соответствии со ст. 3 действующего федерального закона о Госсовете, поименованной «Государственный Совет в единой системе публичной власти», а именно ее ч. 1 он «является конституционным государственным органом, формируемым и возглавляемым Президентом России, имеющим целью обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определение основных направлений внутренней и внешней политики России и приоритетных направлений социально-экономического развития государства» [15].

Формирование единой системы публичной явилось, на наш взгляд, основной целью конституционных поправок 2020 г. Конституционная конструкция публичной власти представлена в шести статьях из трех глав, а именно ч. 1 ст. 67 и п. «г» ст. 71 из Главы 3 «Федеративное устройство»; ч. 2 ст. 80, п. «е.5» ст. 83 из Главы 4 «Президент Российской Федерации»; ч. 3 ст. 131, ч. 3 ст. 132 из главы 8 «Местное самоуправление». Такая композиционная привязка конституционных норм о публичной власти сразу давала понять, что в нее включены все уровни власти. Законодательная (из акта о Госсовете) формулировка публичной власти подтвердила эту конституционную задумку, уточнив, что в эту единую систему органов входят органы, представляющие все ветви власти, а также и государственные органы, не обладающие властными полномочиями, каковым является и Государственный Совет Российской Федерации.

Конституционно-правовой статус Государственного Совета подчеркивается статусным составом лиц, в него входящих: «Председателем Государственного Совета является Президент Российской Федерации» (ст. 8), а членами по должности – председатели Правительства, палат парламента, Руководитель Администрации Пре-

зидента, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации). Помимо этого, в состав Госсовета по решению Президента могут вводиться и иные лица, например, представители парламентских партий и местного самоуправления (ст. 9). Предусмотренная дискретность в формировании состава Госсовета, как представляется, служит учитывать специфику задач, стоящих перед ним, в том числе связанных с актуальными вызовами и угрозами.

Следовательно, можно с полной уверенностью заключить, что федеральный закон о Госсовете, реализуя конституционную идею о формировании единой системы публичной власти, закрепляет институт представительства региональных интересов (субъектом которого выступают главы регионов) при решении вопросов федерального значения, что позволяет обеспечивать непосредственную коммуникацию между федеральным центром и российскими субъектами.

Подытоживая, отметим, актуальный конституционно-правовой статус Государственного Совета Российской Федерации явился результатом двадцатилетней апробации предназначения и потенциала одноименного государственного органа, учрежденного указом главы государства.

Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации» закрепил не только правовую основу, задачи и функции, формирование, деятельность и структуру, формы работы и решения, но и конкретизировал важнейшие конституционные понятия, как то: понятие единой системы публичной власти и понятие координации деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти. Тем самым, на наш взгляд, подчеркнута значимость Государственного Совета в деле обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти. Госсовет, являясь конституционным органом, служит обеспечению гармонии в достижении стратегических приоритетов государства, и конкретной миссии взаимодействия и согласованного функционирования всех ветвей и уровней власти. Полагаем, что дальнейшее осмысление законодательных положений вкупе с практикой деятельности Государственного Совета РФ позволит раскрыть потенциал этого конституционного государственного органа в единой системе органов публичной власти.

Список литературы:

1. Гриценко В.В. Государственный Совет Российской Федерации: К дискуссии об определении «нового» правового статуса // Журнал юридических исследований. 2021. Т. 6. № 1. С. 42-49.
2. Дзидзоев Р.М. Государственный Совет Российской Федерации: изменение правового статуса // Очерки новейшей камералистики. 2021. № 2. С. 29-34.
3. Игнатенко В.А. Государственный совет как новый координационный, совещательно-консультативный и аналитический орган в системе публичной власти // Право и государство: теория и практика. 2021. № 3 (195). С. 201-204.
4. Кардашова И.Б., Яковлев К.Л. Государственный совет в системе публичной власти: история и современность // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2021. № 5 (85). С. 31-40.
5. Кокотова М.А. Государственный совет Франции как орган конституционного контроля // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 6 (43). С. 1084-1089.
6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.
7. Конституция Французской Республики // Конституции государств Европейского Союза / Под общей редакцией Л. А. Окунькова. – М.: Издательская группа ИНФРА-М – НОРМА, 1997. – С. 665-682.
8. Манифест «Образование Государственного совета», 1 января 1810 года. Архивная копия от 2 мая 2009 на Wayback Machine / Российское законодательство X–XIX вв.: в 9 т. Т. 6. Законодательство пер-

- вой половины XIX века. / Отв. ред. О. И. Чистяков. — М.: Юридическая литература, 1988. — 432 с. — С. 61-78.
9. Михеева Татьяна Николаевна Государственный Совет Российской Федерации: история и современность. Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 4. С. 51-55.
10. Нужнов И.Н. Государственный Совет РФ: обретение конституционного статуса // Информация—Коммуникация—Общество. 2021. Т. 1. С. 370-378.
11. Пашенцев Д.А. Государственный Совет российской Империи: от исторических традиций к современным новациям // Вопросы истории. 2021. № 6-2. С. 41-46.
12. Плотников С.И. Государственный Совет Российской Федерации: вопросы правового статуса и перспективы развития в свете конституционной реформы // Вопросы российской юстиции. 2020. № 8. С. 86 (77–89).
13. Скляр А.В. Государственный совет Российской Федерации как совещательный орган при Президенте Российской Федерации // Научные труды Северо-Западного института управления РАНХиГС. 2013. Т. 4. № 3. С. 83.
14. Тихонова Е.С. Государственный Совет как совещательный орган при главе государства // Право и государство: теория и практика. 2020. № 11 (191). С. 43-46.
15. Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50 (часть III). Ст. 8039.
16. <http://duma.gov.ru/news/49724/>
17. <http://tomskhistory.lib.tomsk.ru/page.php?id=1290>
18. https://base.garant.ru/1118203/#block_11
19. <https://base.garant.ru/6334588/>

Stus N. V., Kodash S. S. The state council of the Russian Federation: constitutional and status perspective // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical science. — 2023. — Т. 9 (75). № 1. — P. 498-504.

The article considers the constitutional and status characteristics of the State Council of the Russian Federation, conditioned by the results of the constitutional renewal of Russia in 2020. The review of historical, domestic organizational-level and foreign bodies of the same name that existed earlier and are functioning today to identify their various purposes is presented. At the same time, in all cases, the State Council is a collective and collegial body. It is concluded that the current constitutional and legal status of the State Council of the Russian Federation was the result of twenty years of testing the purpose and potential of the state body of the same name, established by decree of the head of state. The formalization of the status of the State Council in conjunction with the unified system of public authority emphasizes the special purpose of this body in ensuring the implementation of this constitutional phenomenon, including taking into account its composition, tasks and functions.

Key words: The Constitution, the State Council, the President of the Russian Federation, public authority, a unified system of public authorities.

Spisok literatury:

1. Gricenko V.V. Gosudarstvennyj Sovet Rossijskoj Federacii: K diskussii ob opredelenii «novogo» pravovogo statusa // Zhurnal juridicheskikh issledovanij. 2021. Т. 6. № 1. С. 42-49.
2. Dzidzoev R.M. Gosudarstvennyj Sovet Rossijskoj Federacii: izmenenie pravovogo statusa // Oчерki novejshej kameeralistiki. 2021. № 2. С. 29-34.
3. Ignatenko V.A. Gosudarstvennyj sovet kak novyj koordinacionnyj, soveshchatel'no-konsul'tativnyj i analiticheskij organ v sisteme publichnoj vlasti // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. 2021. № 3 (195). С. 201-204.
4. Kardashova I.B., YAKovlev K.L. Gosudarstvennyj sovet v sisteme publichnoj vlasti: istoriya i sovremennost' // Vestnik Universiteta prokuratury Rossijskoj Federacii. 2021. № 5 (85). С. 31-40.
5. Kokotova M.A. Gosudarstvennyj sovet Francii kak organ konstitucionnogo kontrolya // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2014. № 6 (43). С. 1084-1089.
6. Konstituciya Rossijskoj Federacii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 s izmeneniyami, odobrennyimi v hode obshcherossijskogo golosovaniya 01.07.2020) // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii URL: <http://www.pravo.gov.ru, 04.07.2020>.
7. Konstituciya Francuzskoj Respubliki // Konstitucii gosudarstv Evropejskogo Soyuza / Pod obshchej redakciej L. A. Okun'kova. — М.: Izdatel'skaya gruppa INFRA-M — NORMA, 1997. — С. 665-682.
8. Manifest «Образование Государственного совета», 1 января 1810 года. Архивная копия от 2 мая 2009 на Wayback Machine / Rossijskoe zakonodatel'stvo X—XIX vv.: v 9 t. Т. 6. Zakonodatel'stvo pervoj poloviny XIX veka. / Отв. ред. О. И. Чистяков. — М.: YUridicheskaya literatura, 1988. — 432 с. — С. 61-78.
9. Miheeva Tat'yana Nikolaevna Gosudarstvennyj Sovet Rossijskoj Federacii: istoriya i sovremennost'. Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2021. № 4. С. 51-55.
10. Nuzhnov I.N. Gosudarstvennyj Sovet RF: obrezenie konstitucionnogo statusa // Informaciya—Kommunikaciya—Obshchestvo. 2021. Т. 1. С. 370-378.

11. Pashencev D.A. Gosudarstvennyj Sovet rossijskoj Imperii: ot istoricheskikh tradicij k sovremennym novაციyam // Voprosy istorii. 2021. № 6-2. S. 41-46.
 12. Plotnikov S.I. Gosudarstvennyj Sovet Rossijskoj Federacii: voprosy pravovogo statusa i perspektivy razvitiya v svete konstitucionnoj reformy // Voprosy rossijskoj yusticii. 2020. № 8. S. 86 (77–89).
 13. Sklyar A.V. Gosudarstvennyj sovet Rossijskoj Federacii kak soveshchatel'nyj organ pri Prezidente Rossijskoj Federacii // Nauchnye trudy Severo-Zapadnogo instituta upravleniya RANHiGS. 2013. T. 4. № 3. S. 83.
 14. Tihonova E.S. Gosudarstvennyj Sovet kak soveshchatel'nyj organ pri glave gosudarstva // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. 2020. № 11 (191). S. 43-46.
 15. Federal'nyj zakon ot 08.12.2020 № 394-FZ «O Gosudarstvennom Sovete Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 2020. № 50 (chast' III). St. 8039.
 16. <http://duma.gov.ru/news/49724/>
 17. <http://tomskhistory.lib.tomsk.ru/page.php?id=1290>
 18. https://base.garant.ru/1118203/#block_11
 19. <https://base.garant.ru/6334588/>
- .