

Государственный совет Российской Федерации: к дискуссии об определении «нового» правового статуса

State Council of the Russian Federation: for a discussion on the definition of a "new" legal status

Гриценко В.В.

д-р юрид. наук, профессор кафедры административного и административного процессуального права ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»
e-mail: vvgritsenko@mail.ru

Gritsenko V.V.

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Department of Administrative and Administrative Procedural Law, Voronezh State University
e-mail: vvgritsenko@mail.ru

Аннотация

В контексте изменений Конституции РФ и нового федерального закона «О Государственном совете Российской Федерации» в статье анализируется правовой статус Государственного совета, рассматриваются дискуссионные вопросы определения его места и роли в единой системе публичной власти.

Ключевые слова: Государственный совет, Президент РФ, единая система публичной власти, государственный орган, правовой статус.

Abstract

In the context of amendments to the Constitution of the Russian Federation and the new federal law "On the State Council of the Russian Federation", the article analyzes the legal status of the State Council, discusses controversial issues of determining its role in the unified system of public authority.

Keywords: State Council; President of the Russian Federation, unified system of public authority; state body; legal status.

Одной из новелл Закона РФ О поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1 – ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [1], являются п. «е.5» ст. 83 Конституции РФ (с изменениями, одобренными общероссийским голосованием 1 июля 2020 г.), закрепляющий за Президентом РФ полномочие по формированию Государственного совета Российской Федерации [2] (далее – Госсовет РФ), правовой статус которого определен Федеральным Законом от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном совете Российской Федерации» [3].

Следует отметить, что идея создания вышеуказанного органа не является новой, так как Госсовет РФ имеет более чем двадцатилетний теоретический и практический опыт существования, включая его образование, преобразование, упразднение, обусловленные реформированием государственного управления. Таким образом, речь идет не о формировании нового органа, а о его новом специфическом статусе.

Историческим предшественником Госсовета в России явился Непременный совет, созданный 30 марта 1801 г. Указом Императора Александра I «с целью рассуждения о делах государственных» [4, с. 61-62] в качестве совещательного органа. Следует также отметить, что за четыре дня до этого Указа, т.е. 26 марта 1801 г. Александр I издал Указ «Об упразднении Совета, учрежденного при Дворе», созданного Екатериной II в 1768 г. [4, с. 61-62].

Убедительная идея М.М. Сперанского о необходимости государственных преобразований обосновывалась целью избежания революционных волнений в России, поэтому реформы государственного управления, по его мнению, должны исходить от власти. План М.М. Сперанского в данной части был реализован Александром I и нашел отражение в Манифесте «Образования государственного совета» с 1 января 1810 г., выполнявшего функции совещательного органа. Император, принимая окончательное решение об утверждении закона, предложенного советом, не всегда поддерживал позицию большинства членов совета. Так, например, рассматривая проект крестьянской реформы 1861 г. об отмене крепостного права, Александр II утвердил проект, предложенный меньшинством.

В тексте Манифеста «Образование Государственного совета» [5, с. 61-62] обосновывалась необходимость «утверждения и распространения единообразия и порядка в государственном управлении», «наименование его Государственным» означало «образование свойственное публичным установлениям» [6, с. 61-62].

В основных началах данного Совета уже тогда прослеживались два направления управленческого и организационного характера, обоснованных публичностью управления.

К первому можно отнести: «в порядке государственных установлений Совет составляет сословие, в коем все части управления в главных их отношениях к законодательству соотносятся и через него восходят к верховной императорской власти»; «никакой закон, устав и учреждение не исходит из Совета и не может иметь своего совершения без учреждения державной власти».

Ко второму относятся: председателем является император (Александр I); совет состоит из «особ, доверенностью нашего в сословие сие призываемых», совет разделяется на департаменты, «каждый департамент имеет определенное число членов, из коих один председательствует», министры не могут быть председателями департаментов и т.д.

Следует отметить, что статус Государственного совета практически не менялся до 1906 г., когда он был преобразован в связи с созданием Государственной думы. Анализируя императорский Указ от 20 февраля 1906 г. «О переустройстве учреждений Государственного совета», А.П. Корелин и С.А. Степанов подчеркивали, что Государственный совет был приставлен к Государственной думе «в качестве старшего собрата», «опекуна и контролера» [7, 250-251]. С.Ю. Витте, опасавшийся «публичности вообще...», при реорганизации Государственного совета «предложил меру, которая бы препятствовала превращению Государственного совета в кладбище законопроектов», т.е. «в случае отклонения проекта, одобренного Думой, последняя могла бы представить свое мнение непосредственно на решение царя» [7, с. 250].

Манифест от 20 января 1906 г. и новая редакция основных законов Российской империи от 23 апреля 1906 г. утвердили Государственный совет как законодательный орган в качестве верхней палаты первого российского парламента, который просуществовал до 1917 г., наряду с Государственной думой.

Указом Президента РСФСР от 19 июля 1991 г. № 12 «О Государственном Совете при Президенте РСФСР» Госсовет образован при Президенте РСФСР «в

качестве совещательного органа» [8], просуществовал чуть более трех месяцев, так как Указом Президента РФ от 6 ноября 1991 г. № 172 «Об организации работы Правительства РСФСР в условиях экономической реформы», п. 11 которого Госсовет был упразднен [9].

27 июля 2000 г. Президент РФ В.В. Путин своим распоряжением № 313-рп одобрил предложение высших должностных лиц субъектов Российской Федерации о создании Государственного совета Российской Федерации и рекомендовал палатам Федерального Собрания Российской Федерации представить предложения о статусе и составе Государственного совета Российской Федерации [10]. По мнению В.В. Путина, Госсовет – политический орган стратегического назначения. 1 сентября 2000 г. Указом Президента РФ № 1602 «О Государственном Совете Российской Федерации» образован совещательный орган, содействующий реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти – Госсовет РФ. В положении о данном Совете, утвержденном Президентом РФ, закреплялись его основные задачи, состав, организация и порядок работы [11]. За двадцатилетний период деятельности данного Совета было проведено более пятидесяти заседаний (как правило, по три заседания в год, начиная с 2015 г. – по два заседания в год). В повестки дня включались различные вопросы организационного, политического, экономического, управленческого характера [12].

Следует отметить, что термин «совет» является конституционным, так как в Конституции РФ он используется 59 раз, более 50 раз – в сочетании «Совет Федерации»; 3 раза – Совет Безопасности, и 2 раза – Государственный совет, т.е. «советы» в качестве органов государственной власти имеют законодательное применение.

В толковом словаре русского языка С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой термин «совет» раскрывается в двух, применяемых в обоих случаях, к нашему вопросу, значениях: как мнение, высказанное кому-нибудь, по поводу того, как ему поступить, что сделать, наставление, указание; совместное обсуждение чего-нибудь, совещание для такого обсуждения; название различных коллегиальных органов; как представительный орган государственной власти, одна из форм политической организации общества [13, с. 741].

Термин «публичная власть» впервые применен в Конституции РФ 2020 г. Относительно власти термин «публичная» в «собственном» смысле используется в Конституции РФ 6 раз:

– в первой измененной ст. 67 Конституции РФ в ч. 1 закрепляется, что организация публичной власти на федеральных территориях, созданных на территории России, устанавливается федеральным законом;

– в п. «г» ст. 71 Конституции РФ, устанавливающей, что к ведению РФ относятся (находятся) организация публичной власти; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;

– в ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, расширяющей полномочия Президента РФ, в части обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти;

– в п. «е5» ст. 83 Конституции РФ закрепляет полномочия Президента по формированию Государственного совета;

– в ч. 3 ст. 131 Конституции РФ, закрепляющей, что особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения,

административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом;

– в ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, включающей органы местного самоуправления вместе с органами государственной власти в единую систему публичной власти в Российской Федерации.

Кроме того, термин «публичный» в положениях Конституции РФ применим в отношении «правопорядка» (ст. 125.5. 1б) и реализации функций в сфере гарантий местного самоуправления (ст. 133).

Следует отметить, что все указанные изменения были внесены Законом 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» [14].

Рассуждения по поводу поправки в Конституцию РФ о Госсовете РФ приводят А.Н. Верещагина, В.Б. Румака к выводу о том, что Госсовет РФ принадлежит «к неизвестно какой ветви власти и стоящий как бы над ними всеми» [15, с. 122]. Поправка о Госсовете РФ, по мнению А.Н. Верещагина и В.Б. Румака, «вполне гуттаперчевая и сама по себе не значит почти ничего», при этом ученые ставят под сомнение определения правового статуса Госсовета РФ не федеральным конституционным законом, а – федеральным законом «который можно очень легко поменять в любую сторону, приведя при желании этот статус к совершенно ничтожному» [15, с. 122].

Представляется, что значимость норм Федерального закона «О Государственном совете Российской Федерации» состоит не столько в определении его статуса, полномочий, но и в попытке законодателя дать дефиницию «единой системы публичной власти» с указанием места, значения и роли Госсовета РФ в ней.

Согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О государственном Совете Российской Федерации» под единой системой публичной власти законодатель понимает совокупность следующих видов органов: федеральные органы государственной власти; органы государственной власти субъектов РФ; иные государственные органы; органы местного самоуправления.

Однозначно, что Госсовет РФ не входит в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления. Дискуссионным представляется отнесение его к федеральным органам государственной власти или к иным государственным органам.

Не менее спорной является и ч. 2 ст. 2 данного закона, закрепляющая, что координацию деятельности всех органов, входящих в единую систему публичной власти, осуществляют:

– во-первых, Президент РФ;
– во-вторых, Правительство РФ (в пределах своей компетенции);
– в-третьих, Госсовет РФ;
– в-четвертых, другие органы публичной власти (перечень органов законодательно отсутствует).

Исходя из положений ст. 3 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации», подразумевающей определение места и роли Госсовета РФ в системе публичной власти, следует, что:

– во-первых, это конституционный орган, так как термин «конституционный» означает, что его существование закреплено в Конституции РФ, т.е. гарантировано ей, при этом статус его не определен, «скромность» п. «е.5» ст. 83 Конституции РФ состоит в констатации факта формирования Госсовета РФ;

- во-вторых, выступает в качестве государственного органа, что является весьма сомнительным;
- в-третьих, обязанность формирования Госсовета РФ Президентом РФ закрепляет конституционный характер расширения Полномочий Президента РФ, а также зависимость Госсовета РФ от Президента РФ и его решений;
- в-четвертых, формирование Госсовета РФ обосновывается следующими целями:
 - обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти;
 - определения основных направлений внутренней и внешней политики РФ;
 - определения приоритетных направлений социально-экономического развития государства.

П.В. Крашенинников неоднократно подчеркивал, что Госсовет РФ «не является органом государственной власти, поскольку не обладает властными полномочиями», «не наделен правом законодательной инициативы», «не является субъектом права законодательной инициативы «это конституционный государственный орган» [16]. Таким образом, Государственный совет РФ это не орган государственной власти, а конституционный государственный орган и это, по мнению П. В. Крашенинникова, «не игра слов, в этом заключена достаточно большая правовая нагрузка». Парадоксальность определения статуса Госсовета РФ состоит в том, что, являясь «государственным», он не относится к государственным органам.

Выступая на расширенном заседании Президиума Государственного совета (посвящённом 20-летию Государственного совета РФ) В.В. Путин указал на «новый статус» Госсовета РФ, закреплённый в Конституции РФ и выразил уверенность, что «это решение позитивно скажется на деятельности всех уровней власти, придаст им дополнительный импульс, как в решении текущих задач, так и в реализации наших перспективных планов» [17, с. 1].

Анализируя законодательство, определяющее правовой статус Госсовета РФ, Ю.А. Горбуль не исключает возможности передачи этому органу «ряда полномочий в сфере не только взаимодействия с исполнительной властью, но и контроля над ней» [18,с. 31-35], но в действующем законодательстве такие полномочия отсутствуют.

Термин «государственный» применительно к Совету означает принадлежность его к государству, к государственным органам, осуществляющим государственную власть. Единство системы публичной власти предполагает логичность вопроса об органах, входящих в данную систему. Закрепление в Конституции РФ термина «Государственный совет» обострил длящихся годами научную дискуссию о соотношении терминов «орган государственной власти», «государственный орган».

Однако в ч. 1 ст. 11 Конституции РФ в перечне органов, осуществляющих государственную власть (Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, суды РФ), Госсовет РФ отсутствует.

Госсовет РФ также как и Президент РФ не относится ни к одной из ветвей власти.

Современные ученые О.А. Колоткина, А.С. Морозова, И.Д. Ягофарова считают понятия «орган государства» и «государственный орган» тождественными, определяют его как первичный структурный элемент государственного аппарата и выделяют девять признаков, свойственных для них. Для Госсовета РФ характерны два из них: утверждается в установленном законодательством порядке (ст. 1 ФЗ «О Государственном совете Российской

Федерации»); имеет свои структурные подразделения (ст. 10-11 ФЗ «О Государственном совете Российской Федерации»). Госсовет РФ не обладает следующими признаками органа государства (государственного органа): не является базовым элементом механизма государства, первичным звеном госаппарата; не действует от имени государства; не наделен властными полномочиями; не имеет права издавать собственные нормативные и правоприменительные акты; не имеет финансовых средств, счета в банке, не является юридическим лицом, кроме того он не имеет своей материально-технической базы, поскольку обеспечение деятельности Госсовета РФ возложено на Администрацию Президента Российской Федерации [19]; Председатель и члены Госсовета РФ участвуют в его деятельности на общественных началах.

Один признак органов государства – исполнение функций государства, применительно к Госсовету РФ, является спорным, так как частично, т.е. с определенной степенью условности, можно к нему отнести. Например, Госсовет РФ участвует в реализации функций государства (согласно ст. 5 Федерального закона «О Государственном совете Российской Федерации» Президент РФ может возложить на Госсовет РФ иные задачи, имеющие «важное значение для государства», в ст. 6 данного закона перечень функций носит неисчерпывающий характер). Однако напрямую Госсовет РФ не реализует функции государства, а лишь «помогает» в этом Президенту РФ, при этом никакие меры принуждения он применять не вправе.

В Положении об Администрации Президента Российской Федерации, утвержденном Указом Президента РФ от 06.04.1994 г. № 490 (ред. 07.03.2020 г.) констатируется, что обеспечение деятельности Госсовета РФ и Совета Безопасности РФ, а также других совещательных и консультативных органов при Президенте РФ, возложено на Администрацию Президента РФ, являющейся юридическим лицом, имеющее гербовую печать с наименованием, а также текущие и расчетные счета в банках и других кредитных организациях [20]. При этом следует подчеркнуть, что согласно п.1 Положения о Совете Безопасности РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 07.03.2020 г. № 175 (в ред. 28.12.2020 г.) Совет Безопасности РФ – это конституционный совещательный орган, осуществляющий содействие главе государства в реализации его отдельных полномочий, таких как: обеспечение национальных интересов и безопасности личности, общества и государства; поддержания гражданского мира и согласия в стране; охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз [21].

Не дает четкого ответа на вопрос о месте Госсовета РФ в единой системе публичной власти и ст. 3 Федерального закона «О Государственном совете Российской Федерации», определяющая Госсовет РФ как конституционный государственный орган, формируемый Президентом РФ, с закреплением общих размытых целей, основной из которых является содействие «согласованному функционированию и взаимодействию органов, входящих в единую систему публичной власти».

Резюмируя вышеизложенное, обобщая отечественный, исторический опыт существования Государственного совета в России, можно сделать вывод, что с момента его создания в 1810 г. и до 2020 г. он существовал только лишь как совещательный орган вначале при Императоре, а затем при Президенте.

Исходя из анализа положений федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации» можно выделить следующие особенности данного органа: коллегиальный орган; решения носят рекомендательный характер; находится в системе президентской власти; он не является органом государственной власти; выступает в качестве консультативного органа при

Президенте РФ; орган стратегического планирования; периодичность заседаний (регулярно-плановые и внеочередные).

Таким образом, правовой статус Госсовета РФ не соответствует общетеоретическим положениям государственного органа (органа государства), так как Госсовет РФ не обладает специальными признаками, отличающими государственные органы от негосударственных органов и организаций, он является конституционным консультативно-совещательным органом, способствующим (помогающим) Президенту РФ осуществлять свои конституционные задачи, функции, полномочия, в том числе в сфере обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия всех органов, входящих в единую систему публичной власти.

Литература

1. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закона РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.
2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020, с учетом поправок, внесенных Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // Российская газета. 1993. 25 дек. 2020.
3. О Государственном совете Российской Федерации: федер. закон от 08 декабря 2020 года № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.
4. Российское законодательство X – XX веков. Т.6. Законодательство первой половины XIX века. – Москва: Юрид.лит., 1988. – 432 с.
5. См.: Манифест «Образование Государственного совета» 1 января 1810 г. // Российское законодательство X – XX веков.Т.6. Законодательство первой половины XIX века. – Москва: Юрид.лит., 1988. – 432 с.
6. См.: Российское законодательство X – XX веков. Т.6. Законодательство первой половины XIX века. – Москва: Юрид.лит., 1988. – 432 с.
7. *Корелин А.П., Степанов С.А.* С.Ю. Витте – финансист, политик, дипломат. – Москва: ТЕРРА - Книжный клуб, 1998. – 464 с.
8. О Государственном Совете при Президенте РСФСР: указ Президента РСФСР от 19 июля 1991 года № 12 (в ред. от 22.10.1991 г.) //Консультант плюс.
9. Об организации работы Правительства РСФСР в условиях экономической реформы: указ Президента РФ от 6 ноября 1991 года № 172 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 45. Ст. 1538.
10. О создании Государственного совета Российской Федерации: распоряжение Президента РФ от 27.07.2000 № 313-рп // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31. Ст. 3284.
11. Данное положение утратило силу в связи с Указом Президента РФ от 21 декабря 2020 года № 800 «Вопросы Государственного Совета Российской Федерации».
12. К последним можно отнести: «О разграничении полномочий и предметов ведения между федеральным, региональным и муниципальным уровням власти» (6.02.2001 г.); «О совершенствовании механизма взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти в Российской Федерации» (22.05.2004 г.); «О мерах по повышению эффективности органов государственной власти в Российской Федерации» (14.12.2004 г.); «О стратегии развития России до 2020 года» (26.01.2008 г.); «О задачах органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению устойчивого экономического роста и

повышения уровня жизни граждан» (12.07.2013 г.); «О мерах по исполнению указов Президента Российской Федерации о социально-экономическом развитии России» (21.04. 2017 г.) и т.д.

13. *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. 4-3 изд., доп. – Москва: «А ТЕМП», 2004. – 944 с.

14. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

15. *Верещагин А.Н., Румак В.Б.* На пороге конституционной реформы // Закон. – 2020. – № 1. – С. 122.

16. Госсовет не повод для дискуссий // Коммерсантъ. 2020. 24 ноября.

17. Из выступления Президента России В. Путина на расширенном заседании Президиума Государственного совета // Российская юстиция. 2020. № 11. С.1.

18. *Горбуль Ю.А.* К вопросу о форме правления современной России в контексте конституционных поправок 2020 года // Государственное и местное самоуправление. – 2021. – № 2. – С. 31–35.

19. Об утверждении Положения об управлении Президента Российской Федерации по обеспечению деятельности Государственного совета Российской Федерации: указ Президента РФ от 21 августа 2012 года № 1203 (в ред. от 18.07.2018 № 428) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 35. Ст. 4778.

20. Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации: указ Президента РФ от 06.04.1994 г. № 490 (ред. 07.03.2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 15. Ст. 1395.

21. О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации (вместе с «Положением о Совете Безопасности Российской Федерации», «Положением об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации»): указ Президента РФ от 7.03.2020 № 175 (в ред. От 28.12.2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 10. Ст. 1323.