

УДК 342.58



**Баянова Жанна Леонидовна**  
студент, Институт государства и права  
Байкальский государственный университет  
Иркутск, Россия  
e-mail: ms.zbayanova@mail.ru

## К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: РЕТРОСПЕКТИВА И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

**Аннотация.** В статье проводится анализ конституционно-правового статуса Государственного совета Российской Федерации, как совещательного органа при Президенте Российской Федерации. Автором делается акцент на истории Государственного совета, его структуре, значении. Обозначаются наметившиеся перемены в судьбе этого органа и дальнейшие перспективы.

**Ключевые слова:** Государственный совет, поправки к Конституции, Президент РФ, правовой статус Государственного совета, субъекты РФ, главы субъектов РФ, Федеральное Собрание.

**Bayanova Zhanna Leonidovna**  
Student, Institute of State and Law  
Baikal State University  
Irkutsk, Russia  
e-mail: ms.zbayanova@mail.ru

## TO THE QUESTION OF THE CONSTITUTIONAL-LEGAL STATUS OF THE STATE COUNCIL OF THE RUSSIAN FEDERATION: RETROSPECT AND CURRENT STATE

**Abstract.** The article analyzes the constitutional status of the State Council of the Russian Federation as a deliberative authority to the President of the Russian Federation. The author focuses on the history of the State Council, its structure, significance. The outlined changes in the fate of this authority and further prospects are indicated.

**Keyword:** State Council, amendments to the Constitution, President of the Russian Federation, legal status of the State Council, constituent entities of the Russian Federation, heads of constituent entities of the Russian Federation, Federal Assembly.

В середине первого месяца нового десятилетия — 15 января 2020 года, Президент Российской Федерации, Владимир Владимирович Путин, обратился к Федеральному Собранию Российской Федерации с ежегодным посланием, в

ходе которого представил свою оценку текущей ситуации в стране, а также рассказал о планах дальнейшего развития. Президент РФ поставил задачи, реализация которых должна быть осуществлена в самые ближайшие сроки. Эти задачи касаются наиболее значимых сфер жизни общества – экономической, социальной, политической. Наибольшее внимание привлекло заявление президента об изменении основного закона страны – Конституции Российской Федерации [1].

20 января В.В. Путин в соответствии с пунктом «г» статьи 84 Конституции Российской Федерации внес в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» [2]. В законопроекте говорится о приоритете Конституции РФ над международным правом на территории страны; о закреплении социальных гарантий и принципов единой системы власти; ужесточении требований к кандидатам на пост Президента РФ, к членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, к депутатам Государственной Думы ФС РФ, к главам субъектов РФ, к судьям, к министрам; об усилении роли Конституционного Суда Российской Федерации; об изменении роли федерального парламента, а также статуса и полномочий Государственного совета Российской Федерации.

Все изменения в правовом акте высшей юридической силы заслуживают отдельного внимания, но акцент хотелось бы сделать на Государственном совете РФ, которому планируется придать статус конституционного совещательного органа. В данной статье речь пойдет об истории Государственного совета РФ, его структуре, значении, о наметившихся переменах в судьбе этого органа, дальнейших перспективах.

Государственный совет, как совещательный орган при главе государства, имеет долгую историю. Так, 1 января 1810 года состоялось открытие Государственного совета [3, с. 55]. Как писали современники того времени, ни одно учреждение в России не открывалось так торжественно. В манифесте «Об образовании Государственного совета» говорилось, что все вопросы, касающиеся законодательства должны решаться в нем и через него восходить к Верховной императорской власти. Все законы, уставы и учреждения в первоначальных начертаниях предлагаются и рассматриваются в Государственном совете и затем поступают к предназначенному им совершению. Государственный совет, организованный по плану М.М. Сперанского, явился в России особым установлением, которое сосредоточило в себе постоянную законодательную деятельность на основаниях закрепленного государственного органа. В компетенции совета была оценка необходимости принятия законов, их содержания; «разъяснение» смысла законов, принятие мер к их исполнению. Однако законодательная функция была не единственной функцией совета. В манифесте заявлялось, что Государственный совет учреждается для утверждения и распространения «единообразия и порядка в государственном управлении» [4]. Это значит, что кроме участия в законодательной деятельности, совет был призван быть блюстителем всего управле-

ния, в нем концентрировался высший контроль над всеми органами. Государственный совет — это не законодательный, а законосовещательный орган при императоре, орудие его законодательной власти.

Учрежденный в 1810 году, Государственный совет просуществовал с некоторыми изменениями до 1917 г. свою главную первоначальную задачу (подготовку законопроектов) он выполнял непродолжительное время. Со второй четверти XIX в. законопроекты стали разрабатываться в царской канцелярии, министерствах, специальных комитетах. Обсуждение их в Государственном совете стало носить формальный характер. Бывали случаи, когда законопроекты вносились в Государственный совет с резолюцией царя: «желательно мне, чтоб принято было». Постепенно «Собственная его величества канцелярия» приобретала особое значение и оттесняла Государственный совет на второй план.

Первая русская революция побудила царское правительство пойти на некоторые изменения государственного строя. В августе 1905 г. были приняты Манифест об учреждении Государственной Думы и Положение о Государственной Думе, которые определяли ее компетенцию как органа, создаваемого для предварительной разработки и обсуждения законодательных предположений, передаваемых императору через Государственный совет. В 1906 году согласно указу императора Николая II «О переустройстве учреждения Государственного совета». Государственный совет получил в области законодательства права одинаковые с Думой. Он имел право законодательной инициативы, без его утверждения законопроект не передавался царю на утверждение. Государственный совет имел приоритет относительно Думы: законопроект, обсужденный в Думе и Совете, представлялся на утверждение императора председателем Государственного совета. Реорганизация Государственного совета, создание верхней палаты, стоявшей над Думой, существенно ограничивали права последней. Таким образом, Государственный совет стал законодательным государственным органом, а точнее верхней палатой парламента Российской империи, существовавшей наряду с нижней палатой — Государственной Думой.

После Февральской революции 1917 года деятельность Государственного совета прекратилась. Государственный совет упразднен декретом СНК от 14.12.1917 года «Об упразднении Государственного совета и Государственной канцелярии» [5, с. 339].

Необходимость создания Государственного совета возникла в конце советского периода. В соответствии с Законом СССР от 5 сентября 1991 г. «Об органах государственной власти и управления Союза ССР в переходный период» появился орган с одноименным названием. Функции его были схожи с функциями современного Государственного Совета РФ, речь о котором пойдет немного позже. В советский государственный совет входили главы 15 союзных республик и первый и последний президент СССР, Михаил Сергеевич Горбачев. Данный орган был создан для согласованного обсуждения вопросов внутренней и внешней политики, затрагивающих общие интересы государства. Его существование прекратилось вместе с распадом СССР, в декабре 1991 года.

С самого начала существования РФ зарождалась идея о создании органа, состоявшего из глав российских регионов. Разрабатывались проекты закона о Государственном совете, но в тот период они не были актуальны, потому что из глав регионов формировалась верхняя палата парламента — Совет Федерации ФС РФ. После того, как в 2000-м году изменился процесс формирования Совета Федерации ФС РФ и глав регионов сменили их представители, мысль о создании Государственного совета вновь зародилась. Члены Совета Федерации ФС РФ при обсуждении законопроекта, касающегося изменения порядка формирования верхней палаты парламента, обратились к Президенту РФ В.В. Путину с предложением о создании Государственного совета — органа, который мог бы взять на себя часть работы, связанной с проблемами регионов России.

Федеральный закон о порядке формирования Совета Федерации был принят 26 июля 2000 года, и уже на следующий день президент подписал распоряжение, в котором одобрил предложение о создании Государственного совета России.

1 сентября 2000 года, в свой первый президентский срок, В.В. Путин издал указ №1602 «О Государственном совете Российской Федерации» [6]. С этого периода началась история современного Государственного совета Российской Федерации.

Государственный совет РФ в настоящий период является неконституционным совещательным органом при Президенте РФ. В состав Государственного совета РФ входит Президент РФ, он же является его председателем; Председатель Совета Федерации ФС РФ; Председатель Государственной Думы ФС РФ; полномочные представители Президента РФ в федеральных округах; высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ; руководители фракций в Государственной Думе ФС РФ.

Задачи данного органа закреплены в указе президента №1602. Главным назначением Государственного совета РФ является содействие реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. При этом совет не является органом, обладающим государственно-властными полномочиями.

Заседания Государственного совета РФ проводятся регулярно, как правило, не реже трех раз в год. Также в данном органе проходит обсуждение имеющих особое государственное значение проблем, касающихся взаимодействия федерального центра и регионов. В этом органе обсуждаются темы, связанные с исполнением властями различных уровней законов, указов главы государства и распоряжений правительства. В случае использования согласительных процедур для разрешения разногласий между центром и регионами, а также в случае спора регионов между собой. Президент РФ может обратиться в Государственный совет РФ за помощью. Кроме того, в совещательном органе обсуждаются проект закона о федеральном бюджете, исполнение бюджета, основные вопросы кадровой политики и другие темы, имеющие важное государственное значение.

В целях обеспечения подготовки материалов по вопросам, которые будут рассматриваться на заседаниях Государственного совета РФ и его президиума, созданы рабочие группы. Решения настоящего органа носят рекомендательный характер, оформляются протоколом, при необходимости указами, распоряжениями или поручениями Президента РФ либо вносятся в Государственную Думу ФС РФ в порядке законодательной инициативы Президента РФ.

Нахождение в составе Государственного совета РФ глав субъектов и полномочных представителей Президента РФ обеспечивает взаимодействие федерального центра с регионами. Государственный совет РФ позволяет главе государства поддерживать контакт с высшими должностными лицами субъектов РФ, получать от них необходимую информацию о состоянии дел на вверенных им территориях.

Сходства в функциях Государственного совета имперского периода и подобного органа в современной России очень велики. Во-первых, Государственный совет имел и имеет влияние на организацию власти в стране, на решение важных государственных вопросов. Во-вторых, этот орган всегда содействовал реализации полномочий главы государства. В-третьих, наблюдаются сходства в структуре этого органа. В имперский период в структуру совета входили департаменты и комиссии, ведающие делами в определенных сферах. В современном органе созданы рабочие группы по направлениям. В-четвертых, Государственный совет всегда был и является сейчас совещательным органом, т.е. задачей такого органа является изучение какой-либо проблемы и представление заключения о ней.

Согласно внесённому Президентом РФ законопроекту «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти», в будущем Государственный совет будет наделён функцией «определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства». В послании Федеральному Собранию РФ В.В. Путин подчеркнул, что необходимо повысить роль глав субъектов РФ в выработке и принятии решений на федеральном уровне.

За период своей работы Государственный совет показал высокую эффективность. В частности, рабочими группами обеспечивается многостороннее и грамотное рассмотрение наиболее значимых для граждан и страны вопросов. Поэтому будет целесообразно закрепить статус этого органа в Конституции РФ. Как указано в тексте проекта закона о поправке к Конституции РФ, Президент РФ формирует Государственный совет РФ «в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства». Из этой формулировки не совсем понятно значение «нового» Государственного совета, возникает вопрос: будет ли он иметь властные полномочия?

Согласно предложенным поправкам, Государственный совет — совещательный и консультативный орган. В статье 11 Конституции РФ сказано о том, кто осуществляет в России государственную власть — Президент РФ, Федеральное собрание ФС РФ (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды Российской Федерации. Как известно, в главы 1,2,9 основного закона РФ поправки не вносятся, данные главы могут быть только пересмотрены. Статья 11 включена в 1 главу, поправки в указанную норму внести невозможно, соответственно, Государственный совет в этот конституционный перечень должностных лиц и органов внести невозможно. Однако, как и, к примеру, Прокуратура РФ или Центральная избирательная комиссия РФ, данный орган может получить определенные государственные полномочия в рамках специальной компетенции.

Правовой статус Государственного совета РФ планируется раскрыть в новом федеральном законе. Как считают некоторые политические деятели, серьезной проблемой может стать некое смешение нового органа с Советом Федерации ФС РФ, представляющего регионы России. Как отметил сам Президент РФ: «У нас есть верхняя палата Федерального собрания — всегда было так, так есть и сегодня — она является палатой регионов. И здесь нам тоже нужно очень аккуратно действовать: нельзя создать вторую палату регионов», — отмечал действующий глава государства на встрече с членами рабочей группы по подготовке конституционных поправок. Поэтому необходимо эффективно встроить Государственный совет РФ в систему государственных органов, а сам орган должен иметь самостоятельное значение и не дублировать роль Совета Федерации ФС РФ.

Говорить о перспективах Государственного совета как конституционного органа РФ будет правильной после принятия федерального закона. Формулировка, изложенная в тексте проекта закона о поправках к Конституции РФ, не дает точного представления о значении этого органа. Полагаем, придание Государственному совету статуса конституционного органа имеет важное значение. Выше было сказано о том, что есть опасения, касающиеся смешения Государственного совета РФ с Советом Федерации ФС РФ, но при правильной организации работы этих органов, а также регламентации задач подобной ситуации может и не произойти. Известно, что в состав Совета Федерации ФС РФ входят по 2 представителя от каждого субъекта РФ: по одному от законодательного и исполнительного органов власти. Высшее должностное лицо субъекта членом Совета Федерации ФС РФ не является, оно не может непосредственно принимать участие в выработке решений верхней палаты парламента. Поэтому целесообразно создать орган, в который будут входить главы субъектов лично. Это важно для более эффективной и результативной работы, качественного развития и функционирования субъектов Российской Федерации и государства в целом.

### **Список использованной литературы**

1. Конституция Российской Федерации : принята на всенародном голосовании 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к

