Государственный Совет в свете конституционных реформ 2020 года

П. Р. Магомедова

Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *p.rasulovna@mail.ru*

Аннотация. В статье анализируются предпосылки изменения правового статуса Государственного Совета Российской Федерации, анализируется Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации» от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ и изучаются изменения, вступившие в силу в свете конституционных реформ 2020 года. Согласно указанному закону Государственный Совет РФ должен стать реальным механизмом публичной власти в России и при этом оставаться совещательным органом и площадкой согласования интересов регионов и центра. Автором проведен сравнительный анализ Госсовета, действовавшего в соответствии с Указом Президента 2000 года, и Закона, принятого в 2020 году. На основании проведенного исследования автором сделан вывод о своевременности и необходимости принятых поправок в Конституцию Российской Федерации в 2020 году с целью реставрации существующей власти.

Ключевые слова: Государственный Совет Российской Федерации, Госсовет, конституционный орган, конституционно-правовой статус, консультативно-совещательный орган при Президенте России, стратегическое планирование, глава государства, конституционная реформа

Для цитирования: Магомедова П. Р. Государственный Совет в свете конституционных реформ 2020 года // Юридический вестник ДГУ. 2021. Т. 39, № 3. С. 52–55. DOI: 10.21779/2224-0241-2021-39-3-52-55

State council in the light of the 2020 constitutional reforms

Patimat R. Magomedova

Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *p.rasulovna@mail.ru*

Abstract. The article analyzes the prerequisites for changing the legal status of the State Council of the Russian Federation, analyzes the Federal Law "On the State Council of the Russian Federation" dated December 8, 2020 No. 394-FZ and studies the changes that came into force in the light of the constitutional reforms of 2020. According to this Law, the State Council of the Russian Federation should become a real mechanism of public power in Russia, while remaining an advisory body and a platform for coordinating the interests of the regions and the center. The author conducted a comparative analysis of the State Council, which acted in accordance with the Presidential Decree of 2000, and the law adopted in 2020. Based on the conducted research, the author concludes that the amendments to the Constitution of the Russian Federation adopted in 2020 are timely and necessary in order to restore the existing government.

Keywords: State Council of the Russian Federation, State Council, constitutional body, constitutional and legal status, consultative and advisory body under the President of Russia, strategic planning, head of state, constitutional reform

For citation: Magomedova P. R. State council in the light of the 2020 constitutional reforms. *Yuridicheskii vestnik DGU = Law Herald of DSU*, 2021, vol. 39, no 3, pp. 52–55. DOI: 10.21779/2224-0241-2021-39-3-52-55 (In Russ.).

Предпосылкой реформ и изменения правового статуса Государственного Совета Российской Федерации послужило послание Президента России Федеральному собранию РФ от 15 января 2020 года [1].

Основным аргументом, способствовавшим принятию реформ, послужила необходимость повышения компетенции губернаторов в формировании, выработке и принятии решений, касающихся территорий субъектов на федеральном уровне. Это связано, прежде всего, с тем, что из-за территориальной удаленности многих субъектов Федерации проблемы, возникающие в каждом субъекте, индивидуальны, вследствие чего необходим свой опыт решения данных проблем.

Кроме того, Президент РФ в своем Послании отметил, что в целях совершенствования работы губернаторов на местах следует повысить эффективность их работы при принятии решений на федеральном уровне, и предложил закрепить роль Государственного Совета РФ, в который входят все губернаторы, возглавляемого Президентом РФ в Конституции РФ [2]. Данное предложение Президента также нашло отражение в Законе РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [3].

Цели создания, формирования и «трансформации» Государственного Совета как государ-

ственного органа закреплено в Конституции РФ, в особенности в пункте е.5 ст. 83 Основного закона, Положением о Государственном совете РФ [4; 2].

Более того, указанной нормой предписывается, что статус Государственного Совета РФ должен определяться Федеральным законом, «О Государственном Совете Российской Федерации» от 08.12.2020 г. № 394-ФЗ.

Правовой статус Государственного Совета РФ в связи с конституционными реформами приобретает все большую актуальность для исследования.

В настоящей статье рассматривается правовое положение Госсовета, формулируются предложения по его совершенствованию согласно конституционно установленным нормам.

Поправки 2020 г. в Конституцию Российской Федерации, как и предполагалось, стали большим посылком к разработке и принятию целого ряда важнейших нормативных правовых актов. Одним из ключевых законов, на наш взгляд, является вышеназванный Федеральный закон о конституционном статусе Государственного Совета (вступил в силу с 19 декабря 2020 г.) [4].

Из истории известно, что Госсовет до 1906 г. являлся, по сути, высшим законосовещательным государственным органом Российской империи. Государственный Совет рассматривал установление новых или изменение старых законов, вопросы внутренней и внешней политики, государственные расходы и приходы и т.д.

Современный Государственный Совет, образованный 1 сентября 2000 года в соответствии с Указом Президента В.В. Путина призван вырабатывать стратегические подходы к решению наиболее значимых вопросов с учетом мнения регионов.

В Положении, утвержденном Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602, закреплено, что Государственный совет Российской Федерации является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти [5].

Государственный Совет РФ совместно с Президентом страны регулируют и содействуют решению возникающих разногласий между органами государственной власти как на федеральном, так и на региональном уровне, а также обсуждают кадровые вопросы, проекты принимаемых законов. То есть Государственный Совет не был правомочен принимать законы. Его решения – рекомендательны.

Далее в статье приведены основные характеристики, присущие Государственному Совету РФ:

Во-первых, несмотря на повышение полномочий Государственного Совета РФ, он продолжает выполнять консультационно-совещательные

функции и не имеет ни контрольных, ни исполнительно-распорядительных полномочий.

Во-вторых, Государственный Совет РФ является органом, действующим непосредственно, как отмечает С.А. Авакьян, при Президенте РФ [6, с. 911], поскольку создан с целью содействия реализации полномочий главы государства, возглавляется им, а некоторые решения Госсовета оформляются нормативными правовыми актами главы государства.

В-третьих, на основании обсуждения в Государственном Совете вопросов и проблем государственного значения Президент РФ издает соответствующие указы и дает распоряжения и поручения для оказания воздействия на правовое регулирование того или иного вопроса или проблемы.

Организационную структуру Государственного Совета РФ составляют: председатели Совета Федерации и Государственной Думы, руководители фракций, полномочные представители Президента РФ в субъектах и высшие должностные лица субъектов [7].

В Положении о Государственном Совете Российской Федерации особое внимание уделено организации работы: формированию президиума, консультативных комиссий, рабочих групп; порядку составления проекта / плана работы Совета, повестке дня очередного заседания. Подробно определены обязанности секретаря Государственного Совета.

При необходимости решения Совета оформляются указами, распоряжениями или поручениями Президента РФ [8].

Так, в п. 1 Положения о Госсовете закреплялось, что Государственный Совет РФ представляет собой совещательный орган, содействующий реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Теперь же, в соответствии с п. е. ч. 5 ст. 83 Конституции Российской Федерации, Государственный Совет Российской Федерации формируется Президентом РФ в целях:

- обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти;
- определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации;
- определения приоритетных направлений социально-экономического развития государства [9, с. 3].

Установленные Конституцией РФ цели формирования Государственного Совета РФ существенно расширены по сравнению с действовавшими в Положении о Госсовете, в связи с чем можно сделать вывод о том, что Государственный Совет является органом стратегического планирования и ведения внутренней и внешней политики страны.

Новый Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации» суще-

ственно отличается от действовавшего Положения о Государственном совете:

во-первых, название «Государственный Совет» теперь пишется заглавными буквами, что немаловажно;

во-вторых, правовой статус Государственного Совета закреплён не в Положении, утверждённом Указом Президента РФ, а в Федеральном законе, что подчеркивает его особую роль;

в-третьих, законодатель в ст. 1 Закона даёт четкое определение «единой системы публичной власти», «координации деятельности органов, входящих в единую систему», что, несомненно, указывает на то, каким именно образом будет выстраиваться в ближайшем будущем «вертикаль власти» в стране.

И, что важно, определено место Государственного Совета в единой системе публичной власти. Есть понимание того, что Государственный Совет нельзя отнести ни к судебной, ни к исполнительной, ни к законодательной ветви власти. Конституционный баланс «системы сдержек и противовесов» не нарушится;

в-четвертых, законодатель качественно определил не только «задачи», но и «функции» Государственного Совета. С точки зрения науки управления очень правильно и детально обозначены права и обязанности председателя Совета, членов, президиума, комиссий, рабочих групп, секретаря. Прописаны в законе и вопросы взаимодействия Государственного Совета с иными органами;

в-пятых, импонирует содержание главы 4 «Основные принципы принятия Государственным Советом решений при осуществлении его функций». Это не только принципы принятия решений, но и основополагающие позиции построения всей единой системы публичной власти в Российской Федерации. Несомненно, что этот вопрос заслуживает отдельного научно-правового анализа;

в-шестых, в Федеральном законе в ст. 6 «Функции Государственного Совета» указаны последовательно и вполне конкретные основные направления деятельности этого органа [10, с. 88; 11, с. 77].

Государственный Совет Российской Федерации призван рассматривать вопросы, касающиеся взаимодействия органов публичной власти, приоритетные направления социально-экономического развития, в том числе регионального, муниципального развития и, что немаловажно, проводить мониторинг достигнутых результатов, позволяя корректировать или поощрять формирование механизмов развития нашей страны [12, с. 53].

В заключение хочется выразить надежду, что обновлённые полномочия Государственного Совета РФ дадут ему возможность более оперативно отзываться на нужды населения при формировании основных направлений социального и экономического развития страны. Госсовет РФ, согласно принятому Федеральному закону, должен стать той «площадкой», куда регионы могут донести свою позицию по любому из волнующих их вопросов.

Список источников

1. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 г. // Рос. газ. 16.01.2020. № 7.
2. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: федер. закон о поправке к Конституции Рос. Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Рос. газ. 16.03.2020. № 55.
3. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020 (дата обращения: 01.02.2021).
4. О Государственном Совете Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 8 дек. 2020 г. № 394-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Положение о Государственном Совете Российской Федерации: утв. Указом Президента Рос. Федерации от 1 сент. 2000 г. № 1602. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА М, 2014. Т. 2.
7. Состав Государственного Совета // Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/structure/state-council/members> (дата обращения: 02.08.2021).
8. Вопросы Государственного Совета Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 21 дек. 2020 г. № 800 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 1.
9. Баринов Э.Э. Конституционная реформа-2020: особенности процедуры и юридической техники // Конституционное и муниципальное право. 2020. №8. С. 3–8.
10. Игнатенко В.А. Конституционная реформа 2020 года и ее влияние на правовую жизнь российского общества // Международный научно-исследовательский журнал. 2020. № 4–2 (94). С. 88–91.
11. Плотников С.И. Государственный Совет Российской Федерации: вопросы правового статуса и перспективы развития в свете конституционной реформы // Вопросы российской юстиции. 2020. № 8. С. 77–89.
12. Тихонова Е.С. К вопросу о конституционно-правовом статусе Государственного Совета Российской Федерации // Гуманитарные и политико-правовые исследования. 2020. № 4(11). С. 53–61.

References

1. Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu ot 15.01.2020 g. [Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of January 15, 2020], *Rossiyskaya Gazeta*, 16 January, 2020, no. 7. (In Russian)
2. O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'nykh voprosov organizatsii i funktsionirovaniya publichnoi vlasti: feder. zakon o popravke k Konstitutsii Ros. Federatsii ot 14 marta 2020 g. № 1-FKZ [The Federal act on the amendment of the Constitution of the Russian Federation from 14.03.2020 N 1-FKZ "On improving the improvement of regulation of certain issues of organization and functioning of public authority"], *Rossiyskaya Gazeta*, 16.03.2020, no. 55. (In Russian).
3. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12 dek. 1993 g. [The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993)] // Ofitsial'nyi internet-portal pravovoi informatsii [Official Internet portal of legal information]. (In Russian). Available at: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020 (accessed 01.02.2021).
4. O Gosudarstvennom Sovete Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 8 dek. 2020 g. № 394-FZ [Federal Law of the Russian Federation no. 394-FZ of December 8, 2020 "On the State Council of the Russian Federation"]. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus». (In Russian)/
5. Polozhenie o Gosudarstvennom Sovete Rossiiskoi Federatsii: utv. Ukazom Prezidenta Ros. Federatsii ot 1 sent. 2000 g. № 1602 [Regulations on the State Council of the Russian Federation: approved by Presidential Decree No. 1602 of September 1, 2000]. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus». (In Russian).
6. Avak'yan S. A. Konstitutsionnoe pravo Rossii. Uchebnyi kurs [Constitutional law of Russia. Training course]: ucheb. posobie : in 2 vol. 5th ed., reprint. and add. Moscow : Norma : INFRA M Publ., 2014, vol. 2. (In Russian).
7. Sostav Gosudarstvennogo Soveta [Composition of the State Council], Ofitsial'nyi sait Prezidenta Rossii. (In Russian). Available at: <http://www.kremlin.ru/structure/state-council/members> (accessed 02.08.2021).
8. Voprosy Gosudarstvennogo Soveta Rossiiskoi Federatsii: ukaz Prezidenta Ros. Federatsii ot 21 dek. 2020 g. № 800 [Questions of the State Council of the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation No. 800 dated December 21, 2020], *Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii [Collection of the legislation of the Russian Federation]*, 2021, no. 1 (In Russian).
9. Barinov E.E. Konstitutsionnaya reforma-2020: osobennosti protsedury i yuridicheskoi tekhniki [The 2020 Constitutional Reform: The Peculiarities of the Procedure and Legal Writing], *Constitutional and municipal law*, 2020, no. 8, pp. 3–8. (In Russian).
10. Ignatenko V.A. Konstitutsionnaya reforma 2020 goda i ee vliyanie na pravovuyu zhizn' rossiiskogo obshchestva [Constitutional reform of 2020 and its impact on the legal life of Russian society], *Mezhdunarodnyi nauchno-issledovatel'skii zhurnal [International Research Journal]*, 2020, no. 4–2 (94), pp. 88–91. (In Russian).
11. Plotnikov S.I. Gosudarstvennyi Sovet Rossiiskoi Federatsii: voprosy pravovogo statusa i perspektivy razvitiya v svete konstitutsionnoi reform [State Council of the Russian Federation: issues of legal status and prospects of development in the light of constitutional reform], *Voprosy rossiiskoi yustitsii*, 2020, no. 8, pp. 77–89. (In Russian).
12. Tikhonova E.S. K voprosu o konstitutsionno-pravovom statusе Gosudarstvennogo Soveta Rossiiskoi Federatsii [On the constitutional and legal status of the State Council of the Russian Federation], *Gumanitarnye i politiko-pravovye issledovaniya [Humanitarian and political-law studies]*, 2020, no. 4(11), pp. 53–61. (In Russian).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Магомедова Патимат Расуловна, доцент кафедры конституционного и международного права юридического института Дагестанского государственного университета, кандидат юридических наук, г. Махачкала, Российская Федерация. E-mail: p.rasulovna@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Magomedova Patimat Rasulovna, Associate Professor of Department of Civil Law at the Law Institute of Dagestan State University, Candidate of Law science, Makhachkala, Russian Federation. E-mail: p.rasulovna@mail.ru

Поступила в редакцию 18 мая 2021 г.
Received 18 May, 2021