

## ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: РЕЗУЛЬТАТЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ

Н. С. МАЛЮТИН<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова,  
Ленинские горы, 1, 119991, г. Москва, Россия

Анализируются последствия конституционной реформы 2020 г. в Российской Федерации, закрепившей особый конституционный статус Государственного Совета Российской Федерации, ранее функционировавшего на основании специального указа Президента Российской Федерации и выполнявшего исключительно консультативные функции. Ключевой исследовательской задачей является сопоставление действующего (федеральный закон) и прежнего (указ Президента Российской Федерации) нормативного регулирования Государственного Совета в целях выявления тенденций изменения правового статуса последнего. Критической оценке подвергаются высказываемые обоснования необходимости придания Государственному Совету Российской Федерации статуса специфического конституционного органа, участвующего в обеспечении согласованного функционирования единой системы публичной власти. Проведенное исследование показывает, что фактически конституционная реформа коснулась только формы закрепления статуса Государственного Совета Российской Федерации, сохранив при этом основное содержательное регулирование. Кроме того, делается вывод о том, что ряд статусных проблем, связанных с существованием и деятельностью данного государственного органа и ранее неоднократно отмечаемых в научной литературе, к сожалению, не были решены в ходе масштабного реформирования правового регулирования указанных отношений.

**Ключевые слова:** Российская Федерация; конституционная реформа; публичная власть; Государственный Совет Российской Федерации; Президент Российской Федерации.

**Благодарность.** Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований и Экспертного института социальных исследований в рамках научного проекта № 21-011-31220.

## STATE COUNCIL OF THE RUSSIAN FEDERATION: RESULTS OF THE CONSTITUTIONAL REFORM

N. S. MALYUTIN<sup>a</sup>

<sup>a</sup>Lomonosov Moscow State University, 1 Leninskie Gory, Moscow 119991, Russia

This article analyses the consequences of the constitutional reform of 2020 in the Russian Federation, which enshrined the special constitutional status of the State Council of the Russian Federation. It previously functioned on the basis of a special decree of the President of the Russian Federation and performed exclusively advisory functions. The key research task is to compare the current (federal law) and the former (decree of the President of the Russian Federation) regulation of the institute of the State Council of the Russian Federation in order to identify trends in the legal status of the latter. The reasons expressed for the need to give the State Council of the Russian Federation the status of a specific constitutional body involved in ensuring the coordinated functioning of a unified system of public power are critically evaluated. The conducted research shows that, in fact, the constitutional reform concerned only the form of securing the status of the State Council of the Russian Federation, while retaining the main regulation substantially the same. In addition, the article concludes that

### Образец цитирования:

Малютин Н.С. Государственный Совет Российской Федерации: результаты конституционной реформы. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2022;1:37–44.

### For citation:

Malyutin NS. State Council of the Russian Federation: results of the constitutional reform. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2022;1:37–44. Russian.

### Автор:

**Никита Сергеевич Малютин** – кандидат юридических наук; доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета.

### Author:

**Nikita S. Malyutin**, PhD (law); associate professor at the department of constitutional and municipal law, faculty of law.  
n\_malyutin@mail.ru

a number of status problems related to the existence and activities of the State Council of the Russian Federation and previously repeatedly noted in the scientific literature, unfortunately, were not resolved during the large-scale reform of the legal regulation of these relations.

**Keywords:** Russian Federation; constitutional reform; public authority; State Council of the Russian Federation; President of the Russian Federation.

**Acknowledgements.** The study was carried out with the financial support of the Russian Foundation for Fundamental Research and the Expert Institute for Social Research within the framework of scientific project No. 21-011-31220.

## Постановка проблемы

Масштабная конституционная реформа, состоявшаяся в 2020 г.<sup>1</sup>, затронула многие конституционные правоотношения. При этом особое внимание было уделено вопросам организации (а вернее, реорганизации) сложившейся системы государственной власти, получившей конституционное закрепление в виде выражения «единая система публичной власти» в ст. 71, 80 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция).

Важно отметить, что наряду с закреплением в Конституции указанного принципа, положившего начало массовой корректировке отраслевого законодательства в части усиления централистских тенденций в построении взаимоотношений между федерацией и субъектами<sup>2</sup>, а также субъектами и муниципальными образованиями<sup>3</sup>, состоявшаяся реформа не обошла стороной и субъектный состав

отношений в сфере государственного управления. Прежде всего речь идет о включении в текст Основного Закона положений о Государственном Совете Российской Федерации (далее – Госсовет) и его роли в осуществлении государственной власти на территории Российской Федерации. Усиление статусной составляющей названного органа обосновывалось авторами конституционной реформы расширением коллективных начал в процессе выработки государственно значимых решений<sup>4</sup>. В то же время едва ли можно рассматривать данный аргумент в качестве необходимого и достаточного для подобных конституционных корректировок, в связи с чем возникает объективная потребность в рассмотрении трансформации правового статуса Госсовета в новой конституционной реальности Российского государства.

## Правовые основы возникновения и функционирования Госсовета

Начать разговор о Госсовете следует с того, что конституционная поправка 2020 г. не учредила новый конституционный орган, а лишь повысила, как уже отмечалось выше, его правовой статус. Фактически, Госсовет был создан как совещательный орган при Президенте Российской Федерации (далее – Президент РФ) для согласования важнейших направлений политики, социально-экономического развития Российской Федерации в целом и каждого

ее субъекта в частности на основании Указа Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1602 «О Государственном Совете Российской Федерации» (далее – Указ Президента РФ).

Как справедливо отмечается в литературе [1–3], учреждение Госсовета стало своего рода компромиссом между новой президентской администрацией и главами субъектов федерации, связанным с изменением порядка формирования Совета Фе-

<sup>1</sup>Закон 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» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

<sup>2</sup>См.: Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

<sup>3</sup>Проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» предусматривает пересмотр существующего закона о местном самоуправлении. Важно отметить, что несмотря на статус законопроекта, анализ субъектов законодательной инициативы, содержания предлагаемого регулирования, а также общего тренда конституционных реформ в сфере организации публичной власти можно ожидать скорого принятия данного закона с незначительными (преимущественно редакционными) изменениями.

<sup>4</sup>В частности, Т. Я. Хабриева отмечает, что «введение в Конституцию нормы о статусе Государственного Совета РФ не только создает новую “площадку” для согласования различных интересов, но и позволяет привести в действие обновленный конституционный механизм для выработки на коллективных началах консолидированных и наиболее обоснованных решений органами государственной власти. Это усложнит институциональную основу их принятия за счет расширения состава государственных органов, вовлеченных в указанный процесс, но сделает его более открытым, внесет в него элементы коллегиальности, что будет способствовать демократизации правотворчества и прозрачности деятельности органов исполнительной власти» (Цит. по: Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону 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». М.: Норма, 2020. 240 с.).

дерации и отстранения таким образом последних от непосредственного участия в осуществлении государственной политики<sup>5</sup>.

Названное выше обстоятельство фактически предопределило основной состав Госсовета как совещательного органа: в него вошли все главы субъектов федерации. Однако стоит отметить, что со временем состав рассматриваемого государственного органа постепенно расширялся за счет представителей федеральной власти, что в целом можно рассматривать как самостоятельную тенденцию к укреплению централистских начал даже на уровне совещательного органа. Так, в частности, в 2012 г. состав Госсовета был скорректирован, и наряду с традиционными главами субъектов в состав консультативного органа вошли по должности председатели палат Федерального Собрания Российской Федерации, а также руководители фракций в Государственной Думе Российской Федерации<sup>6</sup>. Затем в состав Госсовета вошли полномочные представители Президента РФ в федеральных округах<sup>7</sup>. Кроме того, президент сохранил за собой право дополнительно включать в состав Госсовета бывших глав субъектов, имеющих большой опыт публичной (государственной и общественной) деятельности.

Важным элементом структуры Госсовета с 2007 г. стала специальная консультативная комиссия, формируемая для оказания соответствующей помощи членам Госсовета и его президиума по вопросам, включенным в план работы (п. 8.1. Указа Президента РФ в редакции Указа Президента Российской Федерации от 23 февраля 2007 г. № 241 «О внесении изменений в Положение о Государственном совете Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1602»). При этом важно подчеркнуть, что члены данной комиссии, в отличие от членов Госсовета, могут участвовать в ее работе *на платной основе*. Однако объем и характер оплаты ни в Указе Президента РФ, ни в каком-либо ином нормативном акте не определен. При этом фактически под сомнение ставится общественный характер данного органа. Интерес вызывает и тот факт, что консультативная комиссия Госсовета в значительной степени состояла из его членов, и это само по себе создавало некое

ощущение рекурсии, при которой в совещательном органе формируется самостоятельный совещательный орган.

Основной функцией Госсовета, как она формулировалась в обозначенном указе, стало *содействие Президенту РФ при реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти*. В рамках данной функции для Госсовета определялись следующие основные задачи:

- обсуждение имеющих особое государственное значение проблем, касающихся взаимоотношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, важнейших вопросов государственного строительства и укрепления основ федерализма, внесение необходимых предложений Президенту РФ;
- обсуждение вопросов, касающихся исполнения (соблюдения) федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами Конституции, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации и внесение соответствующих предложений Президенту РФ;
- содействие Президенту РФ при использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- рассмотрение по предложению главы государства проектов федеральных законов и указов Президента РФ, имеющих общегосударственное значение;
- обсуждение проекта федерального закона о федеральном бюджете;
- обсуждение информации Правительства Российской Федерации о ходе исполнения федерального бюджета;
- обсуждение основных вопросов кадровой политики в Российской Федерации;
- обсуждение по предложению Президента РФ иных вопросов, имеющих важное государственное значение.

## Реформа 2020 г. и формирование нового Госсовета

Как уже отмечалось ранее, поправка 2020 г. включила упоминание Госсовета в конституционном тексте, закрепив полномочие Президента РФ по его

формированию, чтобы обеспечить согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти, определить основные направления

<sup>5</sup>Важно отметить, что инициатива создания Госсовета возникла «снизу», непосредственно от глав субъектов федерации, а также действующих членов Совета Федерации, что нашло отражение в нормативных документах, касающихся учреждения Госсовета (см., например, п. 1 Распоряжения Президента Российской Федерации от 27 июля 2000 г. № 313-рп «О создании Государственного Совета Российской Федерации», а также преамбулу Указа Президента РФ).

<sup>6</sup>Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2012 г. № 946 «Вопросы Государственного Совета Российской Федерации».

<sup>7</sup>Указ Президента Российской Федерации от 10 августа 2012 г. № 1153 «О внесении изменения в Положение о Государственном Совете Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1602, и о признании утратившим силу пункта 3 Указа Президента Российской Федерации от 23 июня 2008 г. № 992».



внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетные направления социально-экономического развития государства. При этом в указанном положении отдельно отмечается, что статус Госсовета с настоящего времени будет определяться не указом Президента РФ, а *федеральным законом* (п. «е. 5» ст. 83 Конституции).

Во исполнение данного конституционного предписания был принят Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» (далее – ФЗ о Госсовете), который, по мнению отдельных авторов, внес существенные изменения в статус, функции и задачи ставшего теперь конституционным органа [4–6]. Такая ситуация позволяет условно рассматривать вновь образованный Госсовет как обновленную, усовершенствованную версию существовавшего ранее.

ФЗ о Госсовете установил большую степень независимости данного органа, нежели это предусматривалось Указом Президента РФ. Так, названный закон в ст. 3 предусматривает, что Госсовет 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 Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства. В отличие от прежнего регулирования, действующее положение не содержит указания на вспомогательный характер деятельности Госсовета, а также расширяет сферу его компетенции, включая в нее, наряду с обеспечением согласованного функционирования единой системы публичной власти, определение основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации, а также приоритетных направлений социально-экономического развития государства.

Подвергся корректировке и состав Госсовета. Согласно ФЗ о Госсовете основу названного органа все также составляют высшие должностные лица субъектов Российской Федерации. В то же время в состав Госсовета включаются целый ряд федеральных чиновников, приобретающих членство по следующим должностям:

- Председатель Правительства Российской Федерации;
- Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
- Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;
- Руководитель Администрации Президента РФ.

Кроме того, нельзя не отметить и более широкую в сравнении с предыдущим регулированием дискрецию Президента РФ в вопросе назначения экстраординарных членов Госсовета: в соответствии с ФЗ о Госсовете он фактически имеет неограничен-

ные возможности по расширению состава данного органа при условии соблюдения соискателями базовых требований к членам, предусмотренных ч. 3 ст. 7 названного закона.

Достаточно подробное регулирование получили и вопросы внутренней организации Госсовета. Так, во исполнение положений ФЗ о Госсовете, предусматривающих учреждение комиссий, рабочих групп и иных рабочих органов (ст. 11), был принят Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2020 г. № 800 «Вопросы Государственного Совета Российской Федерации». Названный документ учреждает 18 профильных комиссий Госсовета по основным направлениям социально-экономического развития Российской Федерации, а также утверждает положение о рабочих органах Госсовета, предусматривающее обязательное учреждение еще двух самостоятельных комиссий по основным направлениям деятельности:

- комиссии Госсовета по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти;
- комиссии Госсовета по координации и оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Обозначенная выше конкретизация правового статуса и конституционного предназначения Госсовета не могла не отразиться на уточнении его функций и основных задач. В отличие от прежнего регулирования, ФЗ о Госсовете разграничивает названные категории. При этом перечень основных задач сформулирован открыто, что предоставляет Президенту РФ неограниченную компетенцию по возложению на Госсовет любых задач, формально отвечающих требованию «важного государственного значения» (ч. 2 ст. 5 ФЗ о Госсовете).

К основным задачам Госсовета, согласно ст. 5 упомянутого выше закона, относятся следующие:

- содействие Президенту РФ по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства;
- подготовка предложений Президенту РФ по вопросам, связанным с определением приоритетных направлений и целей социально-экономического развития государства, основных направлений регионального и муниципального развития, а также формирование механизмов эффективного осуществления такого развития и содействие их реализации, в том числе на созданных в соответствии с федеральным законом федеральных территориях;
- подготовка предложений Президенту РФ по важнейшим вопросам государственного строительства, укрепления основ федерализма и местного самоуправления, а также по вопросам, касаю-

щимся взаимоотношений Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

- подготовка предложений Президенту РФ по вопросам формирования механизмов согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, повышения эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), глав муниципальных образований (глав местных администраций);

- содействие Президенту РФ при использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

- рассмотрение по предложению Президента РФ проектов федеральных законов и указов Президента РФ, имеющих общегосударственное значение;

- обсуждение основных параметров проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период, а также информации Правительства Российской Федерации о ходе исполнения федерального бюджета и о реализации национальных целей развития Российской Федерации;

- обсуждение основных вопросов кадровой политики в Российской Федерации.

Для решения основных задач Госсовет осуществляет следующие функции (ст. 6 ФЗ о Госсовете):

- рассматривает вопросы, касающиеся взаимодействия органов публичной власти, обсуждает основные направления внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетные направления социально-экономического развития государства, в том числе основные направления регионального и муниципального развития;

- рассматривает вопросы, касающиеся согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов

государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, в том числе по вопросам передачи полномочий между названными органами, в целях достижения согласованного их решения;

- анализирует практики государственного и муниципального управления, разрабатывает предложения по их совершенствованию;

- участвует в определении, согласовании и утверждении критериев и показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

- обеспечивает мониторинг планируемых субъектами Российской Федерации и достигнутых ими за отчетный период значений (уровней) показателей деятельности, представляет соответствующий доклад Президенту РФ;

- участвует в разработке и определении мер поощрения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения ими наилучших значений (уровней) показателей деятельности;

- осуществляет иные функции в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами, решениями Президента РФ.

Стоит отметить, что Указ Президента РФ не предусматривал какого-либо разделения на задачи и функции Госсовета, и это на первый взгляд может быть расценено как некоторое расширение сферы его деятельности с учетом принятия профильного федерального закона. Однако анализ приведенных формулировок свидетельствует об их смысловой схожести, что, в свою очередь, едва ли позволяет обнаружить обозначенное расширение. Кроме того, текстуальное сопоставление сформулированных в федеральном законе основных задач и функций с прежними основными задачами, перечисленными в упомянутом указе, позволяет утверждать, что какого-либо существенного изменения в вопросах, рассматриваемых Госсоветом, а также в характере его участия в принятии Президентом РФ решений по данным вопросам не произошло.

### Некоторые выводы и проблемные моменты

Анализ приведенных положений позволяет сделать некоторые выводы как относительно самой реформы Госсовета, так и в отношении причин ее проведения.

Прежде всего, хотелось бы отметить некоторую несостоятельность приводимых авторами реформы аргументов, которые уже упоминались ранее. Так, вызывает некоторые сомнения усиление коллегиальности при принятии решений государственного значения в связи с изменением правового статуса и уровня правовой регламентации Госсовета.

Представляется, что коллегиальность как способ принятия решений имеет ценность только в той ситуации, когда каждый из участников коллегиального органа (коллектива) имеет достаточную автономию, позволяющую ему свободно выражать свою позицию (в том числе критическую) по любому вопросу повестки. Такого рода автономия может обеспечиваться специальной процедурой формирования органа или наличием специальных гарантий независимости членов коллегиального органа. Сравнительный анализ регулирования процедуры

формирования Госсовета позволяет констатировать важную роль Президента РФ в этой процедуре, что подтверждается следующим:

- председательство главы государства в Госсовете;
- назначение им должностных лиц, входящих в состав Госсовета по должности (Председатель Правительства Российской Федерации, Руководитель Администрации Президента Российской Федерации);
- неограниченные возможности Президента РФ по включению любых лиц в состав Госсовета.

Кроме того, отдельно следует сказать о том, что с учетом действующего законодательства, регламентирующего вопросы назначения высших должностных лиц в субъектах Российской Федерации, а также сложившейся конституционно-правовой практики по данному вопросу очевидной представляется ситуация, при которой главы субъектов также будут иметь высокую степень лояльности по отношению к действующему Президенту РФ<sup>8</sup>.

При таком положении вещей может сложиться (или фактически складывается) ситуация, когда Президент РФ при осуществлении обозначенных полномочий совещается сам с собой, что едва ли можно рассматривать как эффективную площадку для согласования различных интересов. Подобная позиция существовала в науке и в отношении прежнего Госсовета [7].

Некоторые вопросы вызывает и отнесение отдельными авторами [8] Госсовета к числу самостоятельных *органов публичной власти*, предусмотренных Конституцией. Стоит отметить, что согласно устоявшемуся в теории права подходу одной из ключевых характеристик органа государственной (публичной) власти является наличие у него *специальной компетенции и полномочий по ее осуществлению* [9; 10, с. 260–262; 11; 12]. Кроме того, данный подход разделяется и федеральным законодателем<sup>9</sup>. В свою очередь, *полномочие* предполагает установленную законом возможность субъекта, наделенного им, совершать юридические действия и принимать решения от имени другого лица [13].

Анализ принятого ФЗ о Госсовете позволяет сделать несколько выводов относительно обозначенных понятий. Прежде всего, сам закон не выделяет

*полномочия Госсовета* в качестве самостоятельной категории. В то же время названные в ст. 5, 6 ФЗ о Госсовете основные задачи и функции не могут рассматриваться как полномочия данного органа, поскольку не предполагают возможности совершения Госсоветом действий и принятия решений от имени другого лица. Обратное означало бы, что фактически на Госсовет возлагалась бы задача по осуществлению полномочий Президента РФ от его имени, а это не соответствует как положениям действующей Конституции (даже с учетом поправок), так и предназначению Госсовета, сформулированному в новом законе. Изложенное позволяет говорить о том, что Госсовет нельзя рассматривать в качестве полноценного органа публичной власти. В то же время отсутствие определенности в понимании правовой природы данного органа едва ли идет на пользу эффективному осуществлению тех задач, ради которых ему придавался конституционный статус. Кроме того, само по себе дополнительное выделение производных от Президента РФ органов в качестве самостоятельных участников системы публичной власти также весьма убедительно критикуется в юридической науке [14].

Не вполне обоснованным представляется избранный законодателем подход к составу Госсовета. В соответствии с Указом Президента РФ формирование данного органа осуществлялось на основании положений ст. 80 Конституции в прежней редакции, предусматривающей в числе функций Президента РФ обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Именно по этой причине необходимость существования консультативного органа, сформированного из представителей субъектов федерации и осуществляющего свои функции при Президенте РФ, представлялась в определенной степени обоснованной. Стоит отметить, что включение в состав Госсовета только глав субъектов Российской Федерации также подвергалось критике со стороны научного сообщества. В частности, в литературе отмечается, что подобный функциональный крен в сторону исполнительной власти в вопросах определения основных направлений внутренней и внешней политики не в полной мере соотносится с положениями ст. 3 Конституции о принадлежности государ-

<sup>8</sup>Так, это может быть обусловлено корректировкой законодательства в части, касающейся основания досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 28 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» скорректировано основание применения такой меры конституционно-правовой ответственности, как утрата доверия Президента РФ. В рамках действующего правового регулирования президент имеет гораздо большую дискрецию при решении вопроса о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Данная мера может быть особенно эффективной в ситуации, когда в рамках данного субъекта в соответствии с его конституцией (уставом) применяется не прямая система формирования высшего должностного лица, т. е. избрания законодательным (представительным) органом, а не населением (ст. 23).

<sup>9</sup>В частности, о наличии полномочий у органов публичной власти говорит упоминавшийся уже ранее Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (ст. 4), а также Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 2).



ственной власти российскому многонациональному народу, который призван ее реализовывать непосредственно или через представительные органы, избранные на основе всеобщего равного прямого избирательного права тайным голосованием [15; 16]. Однако с учетом изменившейся конституционной формулировки, предусматривающей вместо государственных органы, входящие в единую систему публичной власти, а также с учетом избранного федеральным законодателем вектора полного встраивания местного самоуправления в единую властную вертикаль не вполне понятно отсутствие в составе Госсовета представителей муниципального уровня публичной власти. И хотя ФЗ о Госсовете предоставляет Президенту РФ право включать в состав данного органа представителей местного самоуправления (ч. 2 ст. 9 ФЗ о Госсовете), данное регулирование представляется недостаточным в рамках системного анализа конструкции единой публичной власти, формируемой сегодня в России.

Наконец, едва ли можно говорить о революционном изменении статуса Госсовета в части закрепления основных задач и функций. Как уже отмечалось ранее, неоднозначная правовая природа Госсовета, его производный от Президента РФ характер предопределили отсутствие специализированной компетенции данного органа как таковой, что фактически было отражено в новом нормативном акте, регламентирующем статус Госсовета. Кроме того, сравнительный анализ функций и основных задач указанного органа свидетельствует о том, что законодатель использовал исключительно редакционные приемы в процессе конкретизации компетенции Госсовета. При этом можно констатировать, что фактическое предназначение рассматриваемого органа не из-

менилось – основные задачи и функции остались прежними.

Отдельного внимания заслуживает вопрос деятельности Госсовета. Представляется, что усиление его роли, как оно обозначалось в числе результатов конституционной реформы 2020 г., должно быть связано с системным анализом сформировавшейся за более чем 20-летний период функционирования практики. Однако какие-либо открытые данные, содержащие информацию о деятельности Госсовета, о принимаемых им решениях, а также о его роли в процессе осуществления Президентом РФ своих полномочий, к сожалению, отсутствуют<sup>10</sup>. Учитывая то обстоятельство, что профильный федеральный закон не предусматривает какой-либо иной формы работы Госсовета, а также каких-либо иных подходов к ее верификации, нежели предусматривал Указ Президента РФ, можно заключить, что эффективность деятельности Госсовета едва ли возрастет в связи с изменением уровня правового регулирования статуса последнего.

Таким образом, подводя некоторые итоги, можно сделать вывод, что конституционная реформа 2020 г. создала предпосылки для изменения правового статуса Госсовета. Однако принятые законодателем и Президентом РФ меры едва ли можно назвать удачными в части воплощения того потенциала, который заложила Конституция, лишь упомянув данный орган в одной из своих статей. Как представляется, реформа Госсовета была реализована только на бумаге, поскольку основные содержательные характеристики статуса, за исключением уровня их закрепления, остались неизменными, а проблемы, связанные с существованием и функционированием данного органа, – неразрешенными.

### Библиографические ссылки

1. Гончаров ВВ. Роль и место Государственного Совета Российской Федерации и полномочных представителей Президента России в федеральных округах в координации системы исполнительной власти в стране и преодолении центробежных политических тенденций. *Юридический мир*. 2008;3:23–28.
2. Жученко АА. Способы обеспечения соответствия конституций республик федеральной Конституции. В: Авакьян СА, редактор. *Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран*. Москва: Издательство МГУ; 2001. с. 245–251.
3. Матюхина ЮВ. Развитие российской федеративной государственности на основе конституционной модели. *Право и политика*. 2005;10:65–75.
4. Клишас АА. Госсовет утвердил себя в качестве одного из значимых политических институтов страны. *Парламентская газета* [Интернет]. 2020 [прочитано 21 декабря 2021 г.]. Доступно по: <https://www.pnp.ru/politics/gossovet-utverdil-sebya-v-kachestve-odnogo-iz-znachimykh-politicheskikh-institutov-strany.html>.
5. Тетерин АВ. Роль Государственного Совета Российской Федерации в профилактике конституционных конфликтов. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2021;6:56–60. DOI: 10.18572/1813-1247-2021-6-56-60.
6. Чеботарев ГН. Публичная служба и общественное представительство: синергия сотрудничества. *Конституционное и муниципальное право*. 2021;7:21–24. DOI: 10.18572/1812-3767-2021-7-21-24.

<sup>10</sup>Единственным на сегодняшний день официальным источником информации о деятельности Госсовета является страница на сайте Президента РФ, содержащая, помимо общих сведений (цитаты базовых положений из профильного федерального закона), только информацию новостного характера о состоявшихся заседаниях Госсовета и его рабочих органов, включающую в себя преимущественно стенографические записи выступлений главы государства и иных должностных лиц на данных заседаниях. Какие-либо аналитические и иные документы, отражающие результаты работы Госсовета как консультативного органа, на данном ресурсе не представлены. См.: Государственный Совет [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/state-council> (дата обращения: 21.12.2021).

7. Лучин ВО, Данилов ИС. Государственный совет Российской Федерации: проблемы становления. *Право и политика*. 2001;4:19–28.
8. Безруков АВ, Кожевников ОА, Мещерягина ВА. Конституционная реформа 2020 года как основа построения устойчивой и эффективной системы публичного управления в России. *Конституционное и муниципальное право*. 2021;9:28–32.
9. Ильин ИА. *Теория права и государства*. Москва: Зерцало; 2008. 550 с.
10. Марченко МН, редактор. *Общая теория государства и права. Том 1*. Москва: Зерцало-М; 2002. 516 с.
11. Хропанюк ВН. *Теория государства и права*. Москва: [б. и.]; 1993. 343 с.
12. Zippelius R. *Allgemeine Staatslehre*. München: C.H.BECK; 2017. 480 S.
13. Лексин ИВ. Полномочие как категория отечественной юриспруденции: диалектика многозначности и унифицированности. *Журнал российского права*. 2021;4:37–58. DOI: 10.12737/jrl.2021.044.
14. Кондрашев АА. Особенности современного формирования политической системы России в контексте характеристики государственного режима. *Конституционное и муниципальное право*. 2012;5:21–32.
15. Киреева ЕЮ, Нудненко ЛА, Тхабисимова ЛА. Тенденции правовой регламентации взаимодействия Президента Российской Федерации с Правительством Российской Федерации. *Конституционное и муниципальное право*. 2020;10:37–40.
16. Нудненко ЛА. К вопросу о правовом регулировании народовластия в России. *Государство и право*. 2012;7:13–21.

## References

1. Goncharov VV. [The role and place of the State Council of the Russian Federation and plenipotentiary representatives of the President of Russia in federal districts in coordinating the system of executive power in the country and overcoming centrifugal political trends]. *Yuridicheskii mir*. 2008;3:23–28. Russian.
2. Zhuchenko AA. [Ways to ensure compliance of the constitutions of the republics with the federal Constitution]. In: Avak'yan SA, editor. *Konstitutsionno-pravovaya otvetstvennost': problemy Rossii, opyt zarubezhnykh stran* [Constitutional and legal responsibility: problems of Russia, experience of foreign countries]. Moscow: Publishing House of Lomonosov Moscow State University; 2001. p. 245–251. Russian.
3. Matyukhina YuV. [Development of the Russian federal statehood on the basis of the constitutional model]. *Pravo i politika*. 2005;10:65–75. Russian.
4. Klishas AA. The State Council has established itself as one of the most significant political institutions of the country. *Parlamentskaya gazeta* [Internet]. 2020 [cited 2021 December 21]. Available from: <https://www.pnp.ru/politics/gossovet-utverdil-sebya-v-kachestve-odnogo-iz-znachimykh-politicheskikh-institutov-strany.html>. Russian.
5. Teterin AV. [The role of the State Council of the Russian Federation in the prevention of constitutional conflicts]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*. 2021;6:56–60. Russian. DOI: 10.18572/1813-1247-2021-6-56-60.
6. Chebotarev GN. Public service and public representation: the cooperation synergy. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 2021;7:21–24. Russian. DOI: 10.18572/1812-3767-2021-7-21-24.
7. Luchin VO, Danilov IS. [The State Council of the Russian Federation: problems of formation]. *Pravo i politika*. 2001;4:19–28. Russian.
8. Bezrukov AV, Kozhevnikov OA, Meshcheryagina VA. The constitutional reform 2020 as the basis for establishing a sustainable and effective public administration system in Russia. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 2021;9:28–32. Russian.
9. Il'in IA. *Teoriya prava i gosudarstva* [Theory of law and the state]. Moscow: Zertsalo; 2008. 550 p. Russian.
10. Marchenko MN, editor. *Obshchaya teoriya gosudarstva i prava. Tom 1* [General theory of state and law. Volume 1]. Moscow: Zertsalo-M; 2002. 516 p. Russian.
11. Khropanyuk VN. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of state and law]. Moscow: [s. n.]; 1993. 343 p. Russian.
12. Zippelius R. *Allgemeine Staatslehre*. München: C.H.BECK; 2017. 480 S.
13. Leksin IV. Authority as a category of Russian jurisprudence: dialectics of polysemy and unification. *Journal of Russian Law*. 2021;4:37–58. Russian. DOI: 10.12737/jrl.2021.044.
14. Kondrashev AA. [Features of the modern formation of the political system of Russia in the context of the characteristics of the state regime]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 2012;5:21–32. Russian.
15. Kireeva EYu, Nudnenko LA, Thabisimova LA. [Trends in legal regulation of interaction between the President of the Russian Federation and the Government of the Russian Federation]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 2020;10:37–40. Russian.
16. Nudnenko LA. [On the question of the legal regulation of democracy in Russia]. *Gosudarstvo i pravo*. 2012;7:13–21. Russian.

Статья поступила в редакцию 11.02.2022.  
Received by editorial board 11.02.2022.