DOI 10.47643/1815-1337_2020_11_43

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ КАК СОВЕЩАТЕЛЬНЫЙ ОРГАН ПРИ ГЛАВЕ ГОСУДАРСТВА

ТИХОНОВА Елена Сергеевна,
аспирант кафедры государственного и административного права юридического факультета
ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева».
E-mail: 338967@rambler.ru

***Краткая аннотация**: В статье описываются основные этапы становления Государственного совета в России, начиная с момента его официального учреждения императором Александром I в 1810 году и до настоящего времени. На основе историко-правового анализа делается попытка выявить роль Государственного совета в структуре государственной власти, определить его правовой статус, охарактеризовать его структуру и порядок деятельности. Особое внимание уделено совещательному характеру Государственного совета при главе государства.*

***Abstract**: The article describes the main stages of the formation of the State Council in Russia, starting from the moment of its official establishment by Emperor Alexander I in 1810 and to the present day. On the basis of historical and legal analysis, an attempt is made to identify the role of the State Council in the structure of state power, determine its legal status, characterize its structure and procedure. Particular attention is paid to the deliberative nature of the State Council under the head of state.*

***Ключевые слова**: государственный совет, совещательный орган; правовой статус; Президент РФ; глава государства.*
***Keywords**: state council, deliberative body; legal status; President of the Russian Federation; head of state.*

В современной политической структуре России Государственный совет довольно значимый институт. Он является одним из важнейших совещательных подразделений при главе государства, органом согласования интересов центра и субъектов Федерации. В последнее время интерес к вопросу о правовом статусе Государственного совета РФ усиливался. Это связано с тем, что Президент РФ предложил придать ему статус конституционного органа, что вызвало множество дискуссий [5].

По мнению Президента РФ, Государственный совет РФ должен быть наделен более широкими полномочиями, вплоть до принятия управленческих и кадровых решений. После принятия поправок к Конституции РФ, статус Государственного совета РФ закреплен в Основном законе РФ и отнесен к конституционным органам, а это уже новый уровень и другие масштабы.

По мнению экспертов, в случае расширения полномочий и закрепления в Конституции РФ статуса Государственного совета РФ, это коренным образом может поменять баланс власти в стране. Государственный совет РФ может стать своего рода третьей палатой российского парламента или же занять особое место среди органов исполнительной власти. Поскольку в состав Государственного совета РФ входят главы всех субъектов РФ, то серьезной проблемой может стать некое смешение нового органа с Советом Федерации РФ, который уже представляет регионы России.

На сегодняшний день в первом чтении принят законопроект «О Государственном совете Российской Федерации». При его изучении становится понятно, что Государственный Совет РФ не получает никаких «решающих» полномочий, а остаётся лишь совещательным органом при главе государства. Законопроектом определяется статус Государственного Совета РФ как конституционного государственного органа.

Принять законопроект очень важно, потому что обновленный Государственный Совет РФ станет одним из прямых способов, когда регионы в таком большом формате могут довести свою позицию по любому волнующему их вопросу.

В число задач Государственного Совета РФ входит подготовка предложений Президенту РФ по целому ряду вопросов. В том числе целям и приоритетам социально-экономического и регионально-муниципального развития, градостроительству, укреплению основ федерализма и местного самоуправления, а также по вопросам, касающимся взаимоотношений уровней публичной власти.

Под единой системой публичной власти в законопроекте понимаются в совокупности федеральные и региональные органы государственной власти, органы местного самоуправления, их взаимодействие, в том числе передача полномочий между уровнями власти.

В функции Государственного Совета РФ будет входить определение мер по поощрению субъектов РФ и муниципальных образований. Кроме того, Государственный Совет РФ сможет направлять рекомендации в кабинет министров, регионы и муниципалитеты по вопросам стратегического планирования. Этот орган также сможет рассматривать проекты федеральных законов и указов президента, имеющих «общегосударственное значение», а также обсуждать основные параметры проекта федерального бюджета. Государственный Совет РФ будет уполномочен обсуждать основные вопросы кадровой политики в России. Он сможет участвовать в разработке критериев эффективности региональных и местных властей, а также оценивать показатели. Президент РФ будет иметь право возложить на Государственный Совет РФ и другие дополнительные задачи, имеющие важное государственное значение.

До принятия поправок к Конституции РФ Государственный совет РФ был всего лишь совещательным органом при главе государства. Он был лишен возможности влиять на принятие решений, был вправе давать лишь рекомендации, заключения по итогам обсуждения.

Тем не менее, ранее Государственный совет РФ, хотя и юридически не обладал реальной политической властью, в то же время фактически являлся продолжением региональной власти в федеральных структурах. На заседаниях Государственного совета РФ губернаторы (главы регионов) могли свободно общаться и с членами Правительства РФ и с первыми лицами страны, лоббируя интересы своего региона. Государственный совет РФ являлся площадкой, создающей дополнительные возможности для контактов губернаторов с руководством страны.

Существенные изменения, которые грядут в ближайшее время, в политической и экономической сферах жизнедеятельности в России требуют глубокой переоценки исторического наследия страны, анализа становления и развития Государственного совета, как совещательного органа при главе государства.

Название совещательного органа – Государственный совет, имеет историческое обоснование. До 1801 года в качестве высшего совещательного органа при главе государства действовал Совет при высочайшем дворе, состоявший из нескольких доверенных лиц из высших сословий. Он часто менял свое название, но суть оставалась прежней – это был совет с совещательными функциями при главе государства. Совет при высочайшем дворе сменил Непременный совет, который был создан 30 марта 1801 года в составе 12 членов, и просуществовал до 1810 года. Непременный совет зачастую неформально называли Государственным советом, в связи с этим иногда ошибочно указывается, что Государственный совет был образован в 1801 году, однако Государственный совет Российской империи был образован только в 1810 году. А точнее 1 января 1810 года император Александр I издал манифест «Образование Государственного совета». Государственный совет Российской империи просуществовал довольно длительный период времени, сначала как высший законосовещательный орган при главе государства (с 1810 года по 1906 год), затем как законодательный государственный орган (с 1906 года по 1917 год). Это первый государственный орган в истории России, периода абсолютной монархии, создание которого осуществлялось в целях ограничения власти монарха. К предметам ведения Государственного совета Российской империи входило рассмотрение и обсуждение всех значимых государственных вопросов, относящихся к внутренней и внешней политики государства, до утверждения их императором. Инициатором создания этого первого официального совещательного органа при главе государства был крупный государственный деятель М.М. Сперанский, который пытался четко разграничить законодательную, исполнительную и судебную ветви власти в разных независимых друг от друга государственных органах [13]. По его проекту, разработанному в 1809 году по французскому образцу, Государственный совет Российской империи должен был стать во главе трех ветвей власти: законодательной, судебной и исполнительной. К законодательной власти относилась Государственная Дума, к судебной власти – Сенат, а к исполнительной власти – министерства. Однако проект в полном объеме реализовать не удалось. По манифесту 1810 года Государственный совет Российской империи был учрежден только как высший законосовещательный орган при главе государства.

В состав Государственного совета Российской империи входили председатель (император) и члены Государственного совета. Члены Государственного совета Российской империи назначались императором в основном из числа министров, но могли назначаться из числа иных лиц, не зависимо от сословной принадлежности, чина, возраста и образования. Большинство членов в Государственном совете были из дворянского сословия, как правило, они назначались пожизненно. Количество членов Государственного совета Российской империи в разные годы его существования менялось, от 40 до 80 членов[1].

В структуру Государственного совета Российской империи входили: Общее собрание, Государственная канцелярия, департаменты и постоянные комиссии.

Основная цель законотворческой деятельности Государственного совета Российской империи – привести к единообразию всю правовую систему российского государства.

Главной задачей Государственного совета Российской империи являлась подготовка законопроектов, которые после их утверждения императором получали силу законов. На заседаниях Государственный совет выполнял лишь совещательную функцию, окончательные решения принимал только император. В процессе обсуждения законопроектов император придерживался своего мнения, основанного на личном опыте, но он мог поддержать либо позицию большинства, либо позицию меньшинства членов, если она была обоснованной. В этом и заключался совещательный характер Государственного совета Российской империи.

Кроме того, на Государственный совет Российской империи возлагались и другие обязанности, им рассматривались проекты преобразования министерств, сметы и штаты государственных учреждений, жалобы на определения Сената и других государственных органов. Любой законопроект (доклад, документ и т.д.) поступал на рассмотрение к императору только через Государственный совет Российской империи, который был реальным правовым механизмом, контролирующим деятельность государственных органов.

Несмотря на то, что проект М.М.Сперанского в полном объеме реализовать не удалось, тем не менее, Государственный совет Российской империи оставил заметный отпечаток в формировании законодательного механизма разработки, принятия и отмены законодательных актов, совершенствования

всего законотворческого процесса [4, с. 29].

После Манифеста 20 февраля 1906 года Государственный совет Российской империи был учрежден как законодательный орган. В результате проведенной реформы Государственный совет Российской империи из совещательного органа при главе государства был преобразован в верхнюю палату российского парламента, стоявшую над нижней палатой – Государственной Думой. До этого полностью назначаемый императором, Государственный совет стал состоять из равного количества членов по назначению и членов по выборам. Половина членов Государственного совета назначалась императором, а вторая половина избиралась по территориальному и сословно-корпоративному принципу. Необходимо заметить, что в составе Государственного совета все также преобладало крупное дворянство. Члены по выборам пользовались депутатской неприкосновенностью, а члены по назначению были в первую очередь должностными лицами и назначались бессрочно. В составе Государственного совета было 196 членов (98 по назначению и 98 по выборам) [2]. Император ежегодно выбирал председателя Государственного совета и его заместителя из числа членов по назначению.

После 1906 года структура Государственного совета Российской империи претерпела значительные изменения. Вместо шести департаментов остались только два, увеличилось число постоянных комиссий. Во время заседаний допускалось присутствие публики и представителей прессы.

Государственный Совет имел равные законодательные права наряду с Государственной Думой. Однако Государственный совет обладал правом абсолютного вето на все законопроекты, принимаемые Государственной Думой. Таким образом, судьба любого думского проекта находилась в зависимости от решения Государственного совета. Все законопроекты, принятые Государственной Думой, должны были получить одобрение Государственного совета и лишь тогда представляться на утверждение императору.

В декабре 1917 года Государственный совет Российской империи был упразднен.

Заново Государственный совет был возрожден только в 1991 году. Основанием его образования послужил Указ Президента РСФСР от 19 июля 1991 года № 12 «О Государственном совете при Президенте РСФСР» [9]. Немного позже распоряжением Президента РСФСР от 14 августа 1991 года № 17-рп [7] было утверждено Положение о Государственном совете при Президенте РСФСР, согласно которому он признавался постоянно действующим совещательным органом при главе государства.

Государственный совет РСФСР состоял из председателя и членов Государственного совета. Председателем Государственного совета был Президент РСФСР, а члены назначались по должности: вице-президент, председатель Совета Министров, министры, государственный секретарь, государственные советники, председатели государственных комитетов РСФСР. Несколько членов Государственного совета были назначены Президентом РСФСР лично. Всего в составе Государственного совета РСФСР было не больше 20 членов. Государственный совет при Президенте РСФСР просуществовал около 4 месяцев и за это время не зарекомендовал себя как важный и необходимый государственный орган, поэтому Указом Президента РСФСР от 6 ноября 1991 года № 172 «Об организации работы Правительства РСФСР в условиях экономической реформы» он был упразднен [10].

В этот период Законом СССР от 5 сентября 1991г. № 2392-I «Об органах государственной власти и управления Союза ССР в переходный период» был учрежден Государственный совет СССР [3]. Которому также был присущ совещательный характер для первого должностного лица Российского государства. В его состав входил Президент СССР и главы РСФСР. Решения Государственного совета СССР носили обязательный характер. Государственный совет СССР просуществовал до распада Советского Союза.

Распоряжением Президента РФ от 3 апреля 1992 № 157-рп «Вопросы Президентского консультативного совета» [8] был учрежден новый совещательный орган при Президенте РФ - Президентский консультативный совет, который просуществовал меньше года и за это время не оставил никакого вклада в истории своего существования. Поэтому за ненадобностью он был упразднен Указом Президента РФ от 22 февраля 1993 года № 273 [11].

Впоследствии неоднократно обсуждался вопрос о создании Государственного совета как совещательного органа при главе государства. В 1995-1997 годах известными политиками разрабатывались проекты по его формированию, но идея о создании данного совещательного органа не нашла должной поддержки.

Необходимость в возрождении Государственного совета РФ, как совещательного органа при главе государства, возникла в 2000 году. На следующий день после вступления в силу Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации» был подписан Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 года № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации» [12].

Перед Государственным советом РФ стоят следующие задачи: содействие реализации полномочий Президента РФ по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти; обсуждение имеющих особое государственное значение проблем, касающихся взаимоотношений РФ и ее субъектов, исполнения федерального бюджета, кадровой политики, иных вопросов,

имеющих важное государственное значение.

Государственный совет РФ состоит из председателя и его членов. Председателем Государственного совета РФ является Президент РФ, а членами Государственного совета РФ являются высшие должностные лица субъектов РФ - губернаторы и главы регионов, спикеры Совета Федерации и Государственной Думы, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, лидеры фракций в Государственной Думе. В настоящее время в состав Государственного совета РФ входят 100 членов.

На заседаниях Государственного совета РФ рассматриваются наиболее важные вопросы, решения принимаются путем обсуждения. Если принято решение о принятии закона или иного нормативно-правового акта, то проект соответствующего акта вносится в Государственную Думу Федерального Собрания РФ в порядке законодательной инициативы Президента РФ. Поскольку Государственный совет РФ не обладает реальными полномочиями, то его решения не имеют самостоятельной юридической силы.

Структура Государственного совета РФ состоит из президиума, рабочих групп, временных и постоянных комиссий, консультативной комиссии.

Согласно распоряжению Президента РФ от 27.12.2018 № 404-рп, в рамках Государственного совета РФ в настоящее время созданы 16 рабочих групп по различным направлениям [6].

Члены Государственного совета РФ, включенные в рабочие группы или комиссии, являются профессионалами в конкретной области. И поскольку они специализируются в определенной сфере, это приводит к повышению качества принятия решений.

Государственный совет РФ является органом, который быстро и аргументировано, способен привести определенный перечень решений насущных проблем в различных областях жизнедеятельности государства.

Период эволюции Государственного совета представлен тремя основными этапами:

- 1-й этап (январь 1810 – декабрь 1917 гг. - Государственный совет Российской империи);

- 2-й этап (июль 1991 – ноябрь 1991 гг. – Государственный совет РСФСР);

- 3-й этап (сентябрь 2000 - по настоящее время – Государственный совет РФ).

В различные исторические периоды существования Государственного совета его роль неоднократно менялась, то укреплялась, то ослабевала, при этом суть данного органа оставалась неизменной. Государственный совет занимал особое место в структуре государственной власти на разных этапах его существования, поскольку принимал участие в обсуждении наиболее важных проблем, возникающих в государстве. Деятельность Государственного совета осуществлялась в тесной взаимосвязи с главой государства. Сначала это был высший законосовещательный орган, после реформы 1906 года, он становится законодательным органом, затем превращается в совещательный орган, а в настоящее время является конституционным органом Российской Федерации.

Библиография:

1. Голиков В. М. Государственный совет в России в первой половине XIX в. // Автореф. дис. канд. ист. наук. – М., - 1983. - С. 123.
2. Горылев А. И. Некоторые вопросы становления представительной демократии в России // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского. - Серия «Право». - 1998. - № 1.
3. Закон СССР от 5.09.1991г. № 2392-I «Об органах государственной власти и управления Союза ССР в переходный период» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. - 1991. - № 37. - Ст. 1082.
4. Мозжегоров А. Б. Правовой статус Государственного совета Российской империи в концепции государственных преобразований М. М. Сперанского // Вестник Московского областного государственного университета. Серия: Юриспруденция. - 2016. - № 4. - С. 24-31.
5. Послание Президента РФ Федеральному собранию от 15.01.2020 «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс. – Режим доступа URL:http://www.consultant.ru (дата обращения: 22.02.2020).
6. Распоряжение Президента РФ от 27.12.2018 № 404-рп «О рабочих группах Государственного совета Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонстультантПлюс». – Режим доступа URL:http://www.consultant.ru (дата обращения: 22.02.2020).
7. Распоряжение Президента РСФСР от 14.08.1991г. № 17-рп «Об утверждении положений о Государственном совете при Президенте РСФСР и о Государственном секретаре РСФСР и его Канцелярии» // Справочная правовая система «КонстультантПлюс». – Режим доступа URL:http://www.consultant.ru (дата обращения: 22.02.2020).
8. Распоряжение Президента Российской Федерации от 3.04.1992г. № 157-рп «Вопросы Президентского консультативного совета» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1992. - № 16. - Ст. 886.
9. Указ Президента РСФСР от 19.07.1991г. № 12 «О Государственном совете при Президенте РСФСР» (в ред. от 22.10.1991г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1991. - № 31. - Ст. 1029.
10. Указ Президента РСФСР от 6.11.1991г. № 172 «Об организации работы Правительства РСФСР в условиях экономической реформы» (в ред. от 4.02.1993г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1991. - № 45. - Ст. 1538. (Утратил силу с 28.06.2005г.).
11. Указ Президента РФ от 22.02.1993г. № 273 // Справочная правовая система «КонстультантПлюс». – Режим доступа URL:http://www.consultant.ru (дата обращения: 22.02.2020).
12. Указ Президента РФ от 01.09.2000 № 1602 (ред. от 22.11.2016) «О Государственном совете Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонстультантПлюс». – Режим доступа URL:http://www.consultant.ru (дата обращения: 22.02.2020).
13. Чибиряев С. А. Великий русский реформатор: жизнь, деятельность, политические взгляды М. М. Сперанского. - М.: Наука. – 1989. -с. 219.