

ЭВОЛЮЦИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2020 г. Е. В. Виноградова^{1, *}, П. А. Виноградова^{2, **},
Е. И. Ключко^{2, ***}, А. Н. Тулаев^{2, ****}

¹Институт государства и права Российской академии наук, Москва

²Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Москва

*E-mail: evsfrf@gmail.ru

**E-mail: P.AVinogradova@yandex.ru

***E-mail: elena.i.klochko@gmail.com

****E-mail: tulaev2@yandex.ru

Поступила в редакцию 20.10.2020 г.

Аннотация. На общероссийском голосовании 1 июля 2020 г. были одобрены поправки в Конституцию РФ. Согласно одной из них Государственный Совет Российской Федерации, функционирующий с 2000 г., определен как конституционный государственный орган, который в соответствии с положениями конституционной поправки формирует Президент РФ. В качестве целей деятельности Государственного Совета установлено обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определение основных направлений внутренней и внешней политики России и приоритетных направлений социально-экономического развития государства. Новыми положениями Конституции (п. «е5» ст. 83) установлено, что статус Государственного Совета определяется федеральным законом. В настоящей статье проанализирована эволюция Государственного Совета. Укрепление его статуса предопределено конституционными поправками и принятием специального закона.

Ключевые слова: Конституция РФ, Государственный Совет, поправка к Конституции РФ, единство публичной власти, эффективность публичной власти, федеративные отношения, субъекты Российской Федерации.

Цитирование: Виноградова Е.В., Виноградова П.А., Ключко Е.И., Тулаев А.Н. Эволюция правового статуса Государственного Совета Российской Федерации // Государство и право. 2020. № 11. С. 7–14.

DOI: 10.31857/S102694520012536-0

EVOLUTION OF THE LEGAL STATUS OF THE STATE COUNCIL OF THE RUSSIAN FEDERATION

© 2020 E. V. Vinogradova^{1, *}, P. A. Vinogradova^{2, **},
E. I. Klochko^{2, ***}, A. N. Tulaev^{2, ****}

¹Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

²The Office of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation, Moscow

*E-mail: evsfrf@gmail.ru

**E-mail: P.AVinogradova@yandex.ru

***E-mail: elena.i.klochko@gmail.com

****E-mail: tulaev2@yandex.ru

Received 20.10.2020

Abstract. Amendments to the Constitution of the Russian Federation were approved in a nationwide vote on July 1, 2020. According to one of them, the State Council of the Russian Federation, which has been functioning since 2000, is defined as a constitutional state body, which, in accordance with the provisions of the constitutional amendment, is formed by the President of the Russian Federation. The goals of the State Council are to ensure the coordinated functioning and interaction of public authorities, to determine the main directions of domestic and foreign policy of Russia and priority directions of socio-economic development of the state. The new provisions of the Constitution (clause "e5" of article 83) establish that the status of the State Council is determined by Federal law.

This article analyzes the evolution of the State Council. The strengthening of its status is predetermined by constitutional amendments and the adoption of a special law.

Key words: Constitution of the Russian Federation, State Council, amendment to the Constitution of the Russian Federation, unity of public power, effectiveness of public power, federal relations, subjects of the Russian Federation.

For citation: Vinogradova, E.V., Vinogradova, P.A., Klochko, E.I., Tulaev, A.N. (2020). Evolution of the legal status of the State Council of the Russian Federation // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 11, pp. 7–14.

Государственный Совет Российской Федерации действует с 1 сентября 2000 г. на основании Указа Президента РФ¹. В качестве цели создания данного органа Указом было определено оказание содействия Президенту в реализации его конституционных полномочий, установленных ст. 80 и 85 Конституции РФ по обеспечению взаимодействия и согласованного функционирования органов различного уровня власти. Таким образом, данный орган был образован как «вспомогательный» для поддержания эффективного и согласованного взаимодействия федерального центра и регионов, а также как площадка для обсуждения проблем, имеющих особое государственное значение и связанных с развитием федеративных отношений в России.

Следует отметить, что Государственный Совет в России представляет собой самостоятельный, обладающий специфическими полномочиями орган, реализующий функции, отличные от имеющих такое же название органов в других странах. Наименование этого органа (в отличие, например, от понятий «парламент», «президент», «правительство») не предопределяет роль, место и функции данного органа в общей системе публичной власти.

Политические институты, именуемые «Государственный совет», в настоящее время существуют в 39 государствах. При этом в зависимости от реализуемых функций Государственный совет может выступать в качестве высшего законодательного органа (Государственный совет Кубы), высшего административного судебного органа (Египет, Колумбия, Руанда), высшего исполнительного органа государственной власти (КНР, Норвегия). Кроме того, в некоторых странах Государственным советом называют группы должностных лиц, в определенных случаях осуществляющих полномочия главы государства (Великобритания), либо орган,

реализующий одновременно функции административного суда и совещательного органа (Алжир, Бельгия, Италия, Люксембург). В некоторых странах (например, в Ирландии, Гане, Восточном Тиморе) он выполняет функции совещательного органа при главе государства, что позволяет предполагать полномочия, отчасти сходные в отдельных направлениях с российским Госсоветом.

В Российской Федерации Государственный Совет возможно рассматривать в качестве совещательного органа при Президенте, вместе с тем набор и содержание его функций (главной из которых, как представляется, является двуединая функция по обеспечению проведения единой государственной политики на всей территории страны и одновременно с этим выражение интересов регионов на федеральном уровне) позволяют воспринимать его как особый специфический орган, не имеющий аналогов в мире.

Как отмечают специалисты в области конституционного права, Государственный Совет в процессе своей эволюции раскрыл потенциал новых возможностей для учета региональных интересов при принятии решений федерального уровня и «оказанию влияния на общегосударственную политику, внесению ими вклада в социально-экономическое развитие страны»². Во многом это стало возможно благодаря появлению новых форм и форматов работы, образованию в рамках Государственного Совета рабочих групп³. Можно согласиться с тем, что «Государственный Совет стал заметным элементом институционального дизайна политической системы Российской Федерации»⁴, эволюционировав

² Клишас А.А. «Госсовет утвердил себя в качестве одного из значимых политических институтов страны» // Парламентская газ. 2020. № 9. С. 14.

³ См.: Распоряжение Президента РФ от 27.12.2018 г. № 404-рп «О рабочих группах Государственного совета Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 53 (ч. I), ст. 8632.

⁴ Сергеев С. Государственный Совет как модель внеконституционного органа: особенности институционализации

¹ См.: Указ Президента РФ от 01.09.2000 г. № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 36, ст. 3633.

благодаря последним конституционным поправкам из «внеконституционного политического института»⁵ в полноправный конституционный орган власти.

Функции Госсовета детерминированы задачами содействия реализации властных полномочий главы государства. С учетом значения и специфики этих функций, которые реализуются Государственным Советом, придание ему статуса конституционного есть последовательный шаг развития модели федеративных отношений, заложенной в Конституции.

Разграничение полномочий между разными уровнями власти в Российской Федерации, как и в любой другой стране, требует детального анализа, основанного на системных подходах к решению проблем взаимодействия между ними. Провозглашая в качестве одной из важнейших конституционных ценностей стабильность ориентированной на защиту прав и свобод системы государственной власти, Президент РФ определил формирование в стране единой системы публичной власти в качестве базовой цели внесения поправок в российскую Конституцию. Достижение этой цели предопределило внесение поправок в Конституцию РФ, закрепляющих идею единой публичной власти. Одним из элементов системы, обеспечивающей устойчивость публичной власти, стал Государственный Совет Российской Федерации, часть полномочий которого была изменена конституционными преобразованиями. Закрепление конституционными поправками единства публичной власти в Российской Федерации для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующих территориях, предопределяет создание системы, обеспечивающей эффективное взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Правовая природа публичной власти многопланова, а потому весьма интересна для научного анализа. Однако российское законодательство ранее не содержало этого понятия ни на уровне Конституции, ни в других нормативных правовых актах⁶. Вместе с тем термин «публичная власть» часто употребляется в качестве родового, обобщающего понятия, объединяющего государственную власть в нашей стране, власть ее субъектов и местное

самоуправление⁷. Не раскрывается содержание понятия публичной власти и в государственно-правовом терминологическом словаре С.А. Авакьяна. При этом предлагается отождествлять власть политическую с властью публичной, исходя из того, что она «адресована широким массам членов общества (т.е. публично)»⁸.

В соответствии с базовыми положениями Конституции РФ смысл функционирования власти предопределен гарантиями обеспечения прав и свобод человека. Поэтому любые элементы системы власти, как законодательная, исполнительная, судебная в классической теории разделения властей, так и власть государственная, состоящая из власти федеральной и власти субъектов Российской Федерации, и власть органов местного самоуправления, должны функционировать согласованно. Из этого следует необходимость формирования единой публичной власти, что обуславливает согласованность действий по обеспечению конституционных гарантий для различных уровней публичной власти, функционирование которых подчинено общим целям.

В ходе обсуждения поправок к Конституции был поддержан аргумент, что отсутствие связи между разными уровнями публичной власти порождает проблемы разграничения сферы ответственности между федеральной, региональной и муниципальной властью. Исходя из конституционных предписаний, на всей территории России должно обеспечиваться равенство прав и обязанностей для всех граждан страны. Однако органы власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не всегда гарантируют равенство их реализации в разных регионах. Закрепление в Конституции принципа единства системы публичной власти должно создать систему эффективного взаимодействия между органами местного самоуправления и органами государственной власти, которые в соответствии с положениями Конституции РФ осуществляют свою деятельность независимо. Традиционным для российской системы управления считалось, что существуют два отдельных уровня власти — государственная власть (объединяющая федеральную власть и власть субъектов Российской Федерации) и органы местного самоуправления. Научная дискуссия о природе взаимодействия между муниципальной и государственной

на разных уровнях публичного управления // *Via in tempore*. История. Политология. 2011. № 7 (102).

⁵ Там же.

⁶ См. подр.: *Виноградова Е.В., Виноградова П.А.* Укрепление конституционных гарантий поправками 2020 года в Конституцию Российской Федерации. М., 2020.

⁷ См.: *Савенков А.Н., Чиркин В.Е.* Конституционные основы социального и территориального единства и дифференциации публичной власти. О новом прочтении и 25-летнем опыте осуществления некоторых положений Конституции РФ 1993 г. // *Государство и право*. 2018. № 12. С. 18–29.

⁸ *Авакьян С.А.* Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь. М., 2015. URL: http://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/avakyan_sa_konstitucionnyj_leksikon/

властью, основанная на анализе положений ст. 12 Конституции РФ, существует давно. Проблема дисбаланса, «разрыва» между муниципальным и государственным уровнями власти в разных аспектах российской политической реальности обсуждалась многократно. С точки зрения С.А. Авакьяна, политической властью на местном уровне «можно считать власть местного самоуправления, которая согласно Конституции РФ отделена от государственной власти»⁹, вместе с тем, решая вопросы управления, они взаимодействуют, используя возможности учета мнения населения при работе по выработке управленческих решений, касающихся соответствующих территорий. О.В. Романовская полагает, что анализ правовых позиций Конституционного Суда РФ позволяет предположить, что он проводил «ту красную нить, благодаря которой не должно проходить смешивание местного самоуправления и государственного управления»¹⁰. Однако, по мнению Председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина, дающая основания для противопоставления властных полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления статья Конституции (речь идет о ст. 12) не учитывает, что «органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти РФ»¹¹. Конституционный Суд, определяя правовую природу местного самоуправления, указал¹², что оно признается как форма осуществления народовластия, развивающегося на принципах самоорганизации по месту жительства населения в федеративном государстве в рамках конституционного механизма единого публичного управления. Определяемое как один из уровней публичной власти местное самоуправление в единой системе совместно с органами государственной власти обеспечивает создание условий для достойной жизни, включающей свободное развитие человека, соблюдение, признание и защиту конституционных свобод человека¹³. Как следует из еще одной правовой позиции Конституционного Суда РФ, сохраняя самостоятельный статус, местное самоуправление, исходя из конституционно-правовых характеристик и публично-властной природы, не

может изолированно от государственной власти существовать и функционировать.

Этот подход обуславливает одно из важных изменений российской политической жизни — инкорпорирование в конституционный текст института публичной власти. Принятый Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ устанавливает особую роль публичной власти в новом прочтении положений Основного Закона. В ст. 71 Конституции, в которой установлены вопросы исключительного ведения Российской Федерации, в п. «г», относящим к предметам исключительного ведения Российской Федерации не только формирование федеральных органов исполнительной, законодательной и судебной власти и установление их системы, порядка организации и деятельности, добавлены полномочия по организации публичной власти. Причем в конструкции конституционной нормы организация публичной власти предшествует установлению системы федеральных органов государственной власти, что определяет ее место в системе органов власти. В ст. 80, устанавливающей конституционно-правовой статус Президента РФ, ранее использовавшийся термин «органы государственной власти» в ч. 2 данной статьи теперь заменен на «органы, входящие в единую систему публичной власти». Таким образом, к полномочиям Президента РФ теперь отнесено формирование Государственного Совета в целях обеспечения согласованного функционирования органов публичной власти.

Говоря о введении в конституционно-правовое пространство современной России категории «публичная власть», следует отметить, что предложение объединить в единую систему государственную власть и органы местного самоуправления должно осуществляться без ущемления интересов и прав муниципалитетов, на чем настаивал предложивший эти изменения Президент РФ В.В. Путин. В статьях гл. 8 Основного Закона, устанавливающих конституционно-правовые основы местного самоуправления, кроме определения в двух статьях (131 и 132) особенностей осуществления публичной власти в ст. 133 законодатель установил публичные функции, которые ранее не встречались в Конституции. Статья 131 дополнена частью 3, в которой определено, что специфика реализации публичной власти может быть установлена федеральным законом. Дополнившая ст. 132 часть 3 гласит, что в единую систему публичной власти России входят органы государственной власти и местного самоуправления, которые координируют свои действия для эффективного решения вопросов, интересующих население, проживающее на определенной территории. Статья 133 Конституции РФ теперь устанавливает гарантии права местного самоуправления на компенсацию расходов при выполнении задач во взаимодействии с государственными органами.

⁹ Там же.

¹⁰ Романовская О. В. Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления // Гражданин и право. 2017. № 7.

¹¹ Зорькин В. Д. Буква и дух Конституции // Росс. газ. 2018. 9 окт.

¹² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 г. № 30-П.

¹³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 г. № 9-П.

Кроме того, закреплено его право на судебную защиту. Базовое положение, основанное на том, что местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий, но является одним из элементов публичной власти, поправками к Конституции уточняется некоторыми вопросами разграничения полномочий между разными уровнями государственной власти.

Широко цитируемым является тезис представителей органов государственной власти о том, что одной из основополагающих идей конституционных поправок стало закрепление наиболее значимых достижений государственного и общественного развития в нормах Конституции. В данном смысле сфера государственного управления не стала исключением.

Уточнение конституционными поправками необходимости обеспечить взаимодействие между разными уровнями публичной власти предопределяет функции Государственного Совета Российской Федерации, за которым закреплены полномочия по координации согласованных действий между ними. Дополнения в ст. 83 Конституции РФ предусматривают уточнение целей формирования Государственного Совета. Основные цели и задачи деятельности данного органа четко отражены в поправке к Конституции РФ, одобренной на общероссийском голосовании 1 июля 2020 г. В соответствии с п. «е»³ ст. 83 статус сформированного в целях определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства и обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти Президентом РФ Госсовета определяется федеральным законом.

В развитие указанных положений, задающих ориентиры деятельности Государственного Совета, 14 октября 2020 г. в Государственную Думу Президентом РФ был внесен законопроект «О Государственном Совете Российской Федерации». В нем предусматривается комплексное регулирование вопросов деятельности Государственного Совета.

По мнению Председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству А.А. Клишаса, ключевое положение законопроекта заключается в определении его статуса как конституционного государственного органа. Уточняется, что, не обладая властными полномочиями, Госсовет не является органом государственной власти, но «как конституционный государственный орган действует в рамках конституционных полномочий главы государства»¹⁴.

Законом установлены задачи и функции Государственного Совета, определены его роль в системе органов публичной власти, а также содержание понятия «единая система публичной власти», сформулированы меры по координации деятельности входящих в неё органов, основные принципы принятия решений по вопросам взаимодействия органов публичной власти, организационно-правовые основы формирования и деятельности Госсовета. Государственный Совет участвует в разработке стратегических задач и целей политики России, как внутренней, так и внешней, в формировании государственной политики в области социально-экономического развития.

Содействие Президенту РФ в решении вопросов координации деятельности органов публичной власти определено как основная задача Государственного Совета. В его полномочия входит подготовка предложений при подготовке главой государства согласительных процедур, призванных разрешать разногласия между органами публичной власти. Кроме того, он по предложению Президента РФ рассматривает законопроекты и указы, имеющие статус общегосударственных. На обсуждение в Госсовет будут направляться базовые параметры проекта федерального закона о федеральном бюджете, а также Правительственная информация о реализации национальных целей развития России и исполнения бюджета Российской Федерации.

Для решения перечисленных задач за Государственным Советом было предложено законодательно закрепить обсуждение основных направлений внешней и внутренней политики Российского государства и приоритетных направлений социально-экономического развития страны. Он наделен полномочиями по проведению анализа практики государственного и муниципального управления, что предопределено функцией по рассмотрению вопросов взаимодействия органов публичной власти, разработки предложений по их совершенствованию, по участию в разработке, согласовании и утверждении показателей и критериев эффективности деятельности органов местного самоуправления, а также органов, осуществляющих исполнительную власть в субъектах Российской Федерации. Госсовету предоставлено право по мониторингу и представлению доклада Президенту РФ о планируемых субъектами Российской Федерации и достигнутых за отчетный период значениях показателей их деятельности, в т.ч. по определению мер поощрения субъектов и муниципальных образований Российской Федерации, для достижения и (или) поощрения достижения максимальных значений показателей эффективности их деятельности.

¹⁴ URL: <http://council.gov.ru/events/news/120635/>

Возглавляет Государственный Совет Председатель, которым по должности является Президент РФ, членами Государственного Совета по должности являются Председатель Правительства РФ, председатели палат Федерального Собрания РФ, Руководитель Администрации Президента РФ, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, в частности руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов. По решению Президента РФ в состав Госсовета могут входить представители политических партий, имеющих фракции в Государственной Думе ФС РФ, представители местного самоуправления, а также иные лица.

По направлениям деятельности Государственного Совета создаются комиссии, в состав которых могут входить представители федеральных и региональных органов государственной власти, других государственных органов, органов местного самоуправления, а также организаций, в т.ч. не являющихся членами Государственного Совета. Комиссии осуществляют подготовку материалов и предложений по совершенствованию законодательства и практик государственного и муниципального управления, деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации на основе анализа практики государственного и муниципального управления, результатов реализации федеральных, региональных проектов по вопросам, которые выносятся на рассмотрение Государственного Совета или его Президиума. Комиссии также осуществляют подготовку материалов по вопросам поддержки, в т.ч. грантовой, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей их деятельности, научно-методическое и экспертно-аналитическое обеспечение деятельности Государственного Совета.

В целях решения обозначенных задач Государственный Совет и его рабочие органы вправе приглашать на свои заседания представителей органов публичной власти, организаций, запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы и информацию, организовывать проведение научных исследований по вопросам, входящим в компетенцию Государственного Совета, привлекать ученых и специалистов для осуществления аналитических и экспертных работ.

Итоги заседаний Президиума Госсовета оформляются решением, которое подписывает Председатель Государственного Совета.

Таким образом, Государственный Совет приобретает статус самостоятельного конституционного органа, реализующего свои собственные специфические функции и задачи, отличающиеся от тех, которые реализуют, например, Государственная

Дума и Совет Федерации. Палаты парламента, являясь органами народного представительства, выражают соответственно интересы всего населения (Государственная Дума), а также транслируют региональную повестку на федеральном уровне (Совет Федерации), преимущественно в рамках федерального законодательного процесса. В то время как деятельность Госсовета направлена на выполнение стратегических задач, решение которых относится в основном к функциям исполнительной власти.

Данный вывод также подтверждается правовой позицией Конституционного Суда РФ, который в Заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3 обосновал, что закрепление полномочия Президента РФ по формированию Госсовета направлено на обеспечение взаимодействия и согласованного функционирования органов публичной власти в Российской Федерации. Кроме того, целью деятельности Государственного Совета является работа по подготовке определения приоритетных направлений социально-экономического развития страны, основных направлений политики Российской Федерации, как внешней, так и внутренней. Как заключил орган конституционного контроля, становление полномочий и основных функций Администрации Президента РФ, Совета Безопасности и Госсовета не ведет к пересечению сферы ответственности этих институтов с компетенцией определенных в ч. 1 ст. 11 Конституции РФ органов государственной власти. Они корреспондируют обязанности обеспечивать согласованные действия органов публичной власти Президента РФ¹⁵.

Вместе с тем нельзя не отметить появление новых возможностей участия Государственного Совета в законодательном процессе. В соответствии с законопроектом, внесенным Президентом РФ, Госсовет рассматривает по предложению первого лица проекты федеральных законов, имеющих общегосударственное значение (п. 6 ч. 1 ст. 5 проекта). При этом в случае принятия Государственным Советом решения о необходимости принятия закона федерального конституционного или федерального, внесения поправок в проект федерального конституционного закона или федерального закона либо внесения в них изменений проект соответствующего акта согласно положениям ч. 2 ст. 14 Закона о Госсовете вносится в Государственную Думу СФ РФ. Таким образом, Государственный Совет, фактически не вторгаясь

¹⁵ См.: п. 4.1. мотивировочной части Заключения Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12, ст. 1855.

в сферу полномочий федерального парламента по принятию законов и не подменяя собой его законодательные функции, приобретает статус площадки, способствующей выражению регионами своей позиции на федеральном уровне. Тем самым закрепляется новый механизм законопроектной деятельности, позволяющий разрабатывать и принимать законы, отталкиваясь от интересов органов публичной власти различных уровней, функционирующих на всей территории страны. Представляется возможным расценить данный механизм в качестве новой формы реализации модели «кооперативного федерализма», сущность которой, как известно, состоит «в развитии отношений координации и сотрудничества между Федерацией и ее субъектами»¹⁶ в рамках законодательного процесса.

* * *

В заключение хотелось бы отметить, что созданный в 2000 г. Государственный Совет Российской Федерации может рассматриваться «как один из важных политических институтов страны»¹⁷. Он стал важным инструментом для решения ключевых проблем политической, экономической и социальной жизни, определения направления стратегии развития Российской Федерации. Законодательством определена роль Государственного Совета в системе органов публичной власти Российской Федерации, в которую включены федеральные и региональные органы государственной власти, государственные органы, органы местного самоуправления. Эволюция статуса Государственного Совета позволила определять его как конституционный орган, определяющий основные направления внутренней и международной политики Российской Федерации. Кроме того, Госсовет, призванный обеспечивать конституционные полномочия Президента РФ, осуществляет организационно-правовое, функциональное и финансово-бюджетное взаимодействие между уровнями власти, координируя взаимодействие органов публичной власти современной России в рамках единой системы. Полагая, что последующее законодательное закрепление функций и задач Государственного Совета, а также отдельное расширение возможностей будет способствовать эффективной консолидации и координации усилий органов публичной власти всех уровней по проведению единой государственной политики на всей территории страны, повысит качество

принимаемых органами власти решений, направленных на укрепление конституционных гарантий прав и свобод.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Авакьян С.А.* Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь. М., 2015. URL: http://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/avakyan_sa_konstitucionnyj_leksikon/
2. *Виноградова Е.В., Виноградова П.А.* Укрепление конституционных гарантий поправками 2020 года в Конституцию Российской Федерации. М., 2020.
3. *Гончаров В.В.* 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 // Юрид. мир. 2008. № 3.
4. *Зорькин В.Д.* Буква и дух Конституции // Росс. газ. 2018. 9 окт.
5. *Клишас А.А.* «Госсовет утвердил себя в качестве одного из значимых политических институтов страны» // Парламентская газ. 2020. № 9. С. 14.
6. *Романовская О.В.* Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления // Гражданин и право. 2017. № 7.
7. *Савенков А.Н., Чиркин В.Е.* Конституционные основы социального и территориального единства и дифференциации публичной власти. О новом прочтении и 25-летнем опыте осуществления некоторых положений Конституции РФ 1993 г. // Государство и право. 2018. № 12. С. 18–29.
8. *Сергеев С.* Государственный Совет как модель внеконституционного органа: особенности институционализации на разных уровнях публичного управления // Via in tempore. История. Политология. 2011. № 7 (102).
9. *Фадеев В.И.* К 20-летию Конституции Российской Федерации (Всероссийская конференция «Актуальные вопросы преподавания конституционного права») // Lex Russica. 2013. № 11.

REFERENCES

1. *Avakyan S.A.* Constitutional lexicon: state-legal terminological dictionary. M., 2015. URL: http://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/avakyan_sa_konstitucionnyj_leksikon/ (in Russ.).
2. *Vinogradova E.V., Vinogradova P.A.* Strengthening of constitutional guarantees by amendments of 2020 to the Constitution of the Russian Federation. M., 2020 (in Russ.).

¹⁶ *Фадеев В.И.* К 20-летию Конституции Российской Федерации (Всероссийская конференция «Актуальные вопросы преподавания конституционного права») // Lex Russica. 2013. № 11.

¹⁷ *Гончаров В.В.* 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 // Юрид. мир. 2008. № 3.

3. *Goncharov V.V.* Role and place of the State Council of the Russian Federation and authorized representatives of the President of Russia in Federal districts in coordinating the system of Executive power in the country and overcoming centrifugal political trends // *Legal world*. 2008. No. 3 (in Russ.).
4. *Zorkin V.D.* Letter and spirit of the Constitution // *Russ. newspaper*. 2018. 9 Oct. (in Russ.).
5. *Klishas A.A.* "The state Council has established itself as one of the most important political institutions in the country" // *Parliamentary newspaper*. 2020. No. 9. P. 14 (in Russ.).
6. *Romanovskaya O.V.* Delegating state powers to local self-government bodies // *Citizen and law*. 2017. No. 7 (in Russ.).
7. *Savenkov A.N., Chirkin V.E.* Constitutional foundations of social and territorial unity and differentiation of public power. On a new reading and 25-year experience in implementing certain provisions of the Constitution of the Russian Federation in 1993 // *State and Law*. 2018. No. 12. P. 18–29 (in Russ.).
8. *Sergeev S.* State Council as a model of non-constitutional body: features of institutionalization at different levels of public administration // *Via in tempore. History. Political science*. 2011. No. 7 (102) (in Russ.).
9. *Fadeev V.I.* On the 20th anniversary of the Constitution of the Russian Federation (All-Russian conference "Topical issues of teaching Constitutional Law") // *Lex Russica*. 2013. No. 11 (in Russ.).

Сведения об авторах

ВИНОГРАДОВА Елена Валерьевна — доктор юридических наук, профессор, и.о. первого заместителя директора Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

ВИНОГРАДОВА Полина Анатольевна — кандидат юридических наук, Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; 107031 Москва, ул. Б. Дмитровка, д. 26

КЛОЧКО Елена Игоревна — кандидат юридических наук, Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; 107031 Москва, ул. Б. Дмитровка, д. 26

ТУЛАЕВ Андрей Николаевич — кандидат юридических наук, Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; 107031 Москва, ул. Б. Дмитровка, д. 26

Authors' information

VINOGRADOVA Elena V. — Doctor of Law, Professor, Acting first Deputy Director of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenska str., 119019 Moscow, Russia

VINOGRADOVA Polina A. — PhD in Law, the Office of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation; 26 B. Dmitrovka str., 107031 Moscow, Russia

KLOCHKO Elena I. — PhD in Law, the Office of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation; 26 B. Dmitrovka str., 107031 Moscow, Russia

TULAEV Andrey N. — PhD in Law, the Office of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation; 26 B. Dmitrovka str., 107031 Moscow, Russia