

М.Х. КУРДАНОВА

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

***Аннотация.** В статье обобщен современный российский опыт учреждения Государственного совета и выявлены три эволюционных этапа, характеризующихся преемственностью. На основе идей конституционно-правовой реформы 2020 года выявлены перспективы участия этого органа в деятельности органов публичной власти.*

***Ключевые слова:** конституционная реформа, президент, государственный совет, разделение властей, совещательный орган.*

STATE COUNCIL OF THE RUSSIAN FEDERATION: HISTORICAL EXPERIENCE AND PROSPECTS FOR ACTIVITY

***Abstract.** The article summarizes the current Russian experience in the establishment of the State Council and identifies three evolutionary stages characterized by continuity. Based on the ideas of the constitutional reform of 2020, the prospects for the participation of this body in the activities of public authorities have been identified.*

***Keywords:** constitutional reform, president, state council, separation of powers, deliberative body.*

Актуальность избранной темы представляется достаточно высокой. Формирование Государственного совета стало одним из направлений современной конституционной реформы. Согласно Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ, изменится механизм обеспечения конституционного взаимодействия высших органов государственной власти в структуре механизма разделения властей, будет создан дополнительный обеспечительный орган — Государственный Совет¹. Вместе с тем, представляется важным

КУРДАНОВА Маина Хусейновна — магистрант Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), г. Москва

¹ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ [принят Гос. Думой 11.03.2020] // Российская газета. 2020. 18 марта.

отметить почти тридцатилетний период его исторического развития. В ходе происшедшей эволюции можно выделить три этапа.

Первый этап был связан с признанием необходимости наличия консультативно-совещательных органов при единоличном главе государства. Здесь можно видеть своеобразное наследие советской эпохи — в структуре КПСС, помимо Генерального секретаря, фактически осуществлявшего руководство государством, было учреждено Политбюро — коллегиальный орган, участвовавший в разработке и принятии государственных решений. Однако можно обратить внимание и на то, что принцип коллегиальности соответствует демократической традиции и может быть рассмотрен как своеобразный «балансир», распределяющий политическую ответственность за их принятие и отражающий достижение консенсуса, исключаящее индивидуальный волюнтаризм. Исходя из этого, учреждение Государственного совета имеет взаимосвязь с предшествующими управленческими традициями и отчасти характеризует их преемственность.

Уже в 1991 году консультативно-совещательный орган с таким названием был учрежден при Президенте РСФСР¹. Его деятельность сыграла обеспечительную роль при выполнении главой государства конституционных функций и полномочий в момент становления нового федеративного государства [1, с. 30]. В его состав входили только отдельные высшие должностные лица (вице-президент, председатель Правительства) и специально назначенные советники, то есть региональное участие в его деятельности не обеспечивалось. Он был упразднен в феврале 1993 года президентским указом², однако потребность в наличии такого органа сохранялась.

Второй этап эволюции консультативно-совещательных структур в системе обеспечения исполнения главой государства конституционных функций и полномочий начался с момента принятия действующей Конституции Российской Федерации. В ее текст была включена норма (п. «и» ст. 83), на основании которой при Президенте Российской Федерации должна быть сформирована Администрация. Но это подразделение наделено полномочиями по обеспечению деятельности главы государства, то есть выполняет в большей степени организационные задачи. Между тем, полномочия главы государства, производные от его конституционных функций, требуют наличия именно такой коллегиальной структуры, которая может исполнять обязанности совещательного и консультативного характера. Поэтому при обсуждении конституционного проекта внимание разработчиков привлекало привнесение своеобразного механизма коллегиальности в порядок

¹ Положение о Государственном совете при Президенте РСФСР: утв. расп. Президента РСФСР от 14.08.1991 № 17-рп (утратило силу) // Официальный сайт Президента России [электронный ресурс] Режим доступа: URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/106> (Дата обращения: 14.04.2020)

² Вопросы Совета министров — Правительства Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 04.02.1993 № 180 (утратил силу) // Официальный сайт Президента России [электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/3014> (Дата обращения: 14.04.2020)

реализации управленческих инициатив [2, с. 29–52]. Это следует признать как последовательное и логичное воплощение в конституционных нормах и практике их применения демократических начал, присущих правому государству и подразумевающих надежную защиту конституционного порядка от установления режима личной власти и сопутствующих ему негативных проявлений.

В 2000 году Указом Президента Российской Федерации утверждено Положение о Государственном совете³. На этот орган было возложено решение широкого спектра задач, имеющих государственную важность, начиная от содействия реализации полномочий главы государства в части обеспечения согласованного взаимодействия и функционирования органов государственной власти и заканчивая обсуждением открытого перечня вопросов, имеющих государственное значение. В перечне задач было предусмотрено девять основных направлений, которые и определили на длительный период магистральный вектор работы этого органа. Его состав формировался с учетом предшествовавшего опыта и с элементами регионального представительства.

Безусловными членами Государственного совета становились главы палат парламента, руководители парламентских фракций, полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах и высшие должностные лица субъектов Федерации (п. 7 Положения о Государственном совете). Такой подход основывался на правовой природе федеративного государства и существующих обеспечительных структурах, задачей которых было установление государственно-политических связей главы государства с высшими органами власти субъектов Федерации. Значительное парламентское представительство можно объяснить тем, что в законотворческом процессе в федеративном государстве необходимо учитывать и потребности регионов.

Таким образом, на этом эволюционном этапе Государственный совет стал неконституционным (т.е. не закрепленным в тексте Конституции) совещательным органом при Президенте Российской Федерации, в отличие от конституционного совещательного органа — Совета Безопасности, полномочия и компетенция которого были установлены в 2010 году Федеральным законом «О безопасности»⁴.

Государственный совет функционировал достаточно длительное время, оперативно реагируя на актуальные внутривнутриполитические вызовы. При этом потребность в существовании совещательных органов при единоличном главе государства продолжала сохраняться, особенно с учетом того обстоятельства, что если по Конституции РСФСР 1978 года глава государства

³ Положение о Государственном совете Российской Федерации : утв. указом Президента Российской Федерации от 01.09.2000 (по сост. на 22.11.2016) // Российская газета. 2000. 5 сентября.

⁴ О безопасности : Федер. закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ [принят Гос. Думой 07.12.2010] (по сост. на 05.10.2015) // Российская газета. 2010. 29 декабря.

возглавлял исполнительную власть, то есть имел в сфере непосредственной разработки властных инициатив разветвленную структуру уполномоченных органов и мог давать им поручения, то в тексте Конституции Российской Федерации 1993 году он оказался номинально выведенным из какой-либо отдельной ветви власти, но приобрел конституционную обязанность обеспечивать их согласованное взаимодействие.

* * *

Необходимость наличия совещательных органов при Президенте Российской Федерации может быть обоснована и следующими аргументами. Во-первых, в силу федеративного устройства в нашей стране разграничен предмет ведения Федерации и ее субъектов, а ряд важных вопросов находится в их совместной компетенции (ст. 72 Конституции). Помимо того, что конституционная норма включает в совместное ведение направления деятельности, имманентно составляющие основу функций главы государства (защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности и правопорядка), в ней предусмотрены и параметры, относящиеся к координации усилий федеральных и региональных органов государственной власти. Например, пункт «ж» статьи 72 Конституции включает в совместное ведение координацию вопросов здравоохранения (отметим, что в современный период, когда весь мир охвачен пандемией COVID-19, именно это направление деятельности апробируется в строгом соответствии с конституционным предписанием). При данных обстоятельствах подготовка важных государственных решений по результатам обсуждения с руководителями субъектов Федерации гарантирует как их обоснованность, так и четкое распределение усилий в процессе их реализации.

Во-вторых, хотя глава государства в президентской республике исполняет свои обязанности единолично, особенности территориального устройства России (ее протяженность, климатические условия, плотность населения) требуют опосредованного участия в реализации его инициатив ресурсов органов государственной власти субъектов Федерации. Даже при наличии эффективно выстроенной «вертикали» органов исполнительной власти необходимо приложение сил региональными властями. Отметим также и то, что в современном мире «классические» концепции республиканского правления претерпели модернизацию [3, с. 397–421], а в России в соответствии с конституционными нормами сложилась оригинальная конструкция института президентуры, что позволило некоторым авторам ввести в научный оборот дефиницию «президентская власть» [4, с. 6–11]. Хотя конституционный механизм разделения властей эту единицу не включает, характер и степень участия главы государства в управлении страной не позволяет считать такой подход заведомо неправильным. Однако в соответствии с конституционными положениями, характеризующими полномочия Президента Российской Федерации, сбалансированное сочетание деятель-

ности совещательно-консультативного органа и работы главы государства является более разумным.

В-третьих, единственным источником власти в России является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3 Конституции). Президент, избираемый в ходе всеобщих выборов, приобретает властные полномочия по результатам адресной поддержки, выраженной избирателями конкретному кандидату. По сути, он становится народным представителем, выражающим волю большинства граждан страны. Однако и руководители субъектов Российской Федерации замещают должности на основании волеизъявления избирателей или же их представителей.

В новейшей истории России был период, когда все главы регионов избирались по общему правилу на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (1995–2004). В 2004 году на фоне обострения террористической угрозы этот порядок был изменен. Но, начиная с 2011 года произошел возврат выборного замещения этой должности (прямые выборы предусмотрены в 75 регионах России). Это означает, что глава субъекта Федерации имеет адресную поддержку избирателей, и в их интересах — его возможное совещательно-консультативное участие в принятии федеральных управленческих решений, реализуемых на территории региона.

Федеративные отношения в России, сформировавшиеся в конституционно-правовом поле, требуют дальнейшего развития [5]. Федерализм как особая национальная традиция децентрализованного государственного и общественного устройства имеет огромный потенциал, крайне важный в условиях современных внешних и внутренних вызовов [6, с. 154–164]. Именно поэтому механизм совершенствования органов публичной власти стал предметом конституционно-правовых преобразований.

* * *

В январе 2020 года в ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации В.В. Путин озвучил концепцию конституционных преобразований, которые в перспективе затронут все органы публичной власти⁵. С этого момента начался третий эволюционный этап, характеризующий правовую природу деятельности Государственного совета. Его будущая конструкция по окончании конституционной реформы существенно изменится: он получит конституционно-правовой статус, обеспеченный положениями отдельного федерального закона. В перспективе именно Государственный совет будет находиться в центре обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Тем самым данный орган примет на себя ту сферу арбитражной функции главы

⁵ Послание Президента Российской Федерации Путина В.В. Федеральному Собранию Российской Федерации от 15.01.2020 // Российская газета. 2020. 16 января.

государства, которая связана с разрешением разногласий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, либо во взаимоотношениях органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Конституционно-правовое значение категории «разногласия» уже было предметом научного анализа [7, с. 2722–2729], по результатам которого выявлено, что в большинстве случаев такие споры относятся к определению компетенции. Как показывает недавний опыт, в условиях федеративного государства существенное значение имеют и противоречия, связанные с определением территориальных границ субъектов Федерации (например, спор относительно правильности установления участка границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой потребовал вмешательства Конституционного Суда⁶). Таким образом, появление еще одного — внесудебного — механизма разрешения конфликтов посредством переговорного процесса можно только приветствовать.

При том условии, что согласительные процедуры в конституционных нормах получили отражение и в части арбитражной функции главы государства, и в сфере определения компетенции органа конституционного контроля, возможное медиативное участие Государственного совета в их проведении выглядит промежуточной реакцией на коллизийную ситуацию, возникшую в отношениях между регионами или между Федерацией и одним из ее субъектов. В современный период для ее разрешения может быть использован авторитет главы государства (хотя мы и говорим в данном случае о согласительных процедурах, но в силу конституционно-правового статуса в данном случае консенсус строится на организационно-распорядительных и иных властных полномочиях Президента). Либо коллизия переходит в ранг судебного спора, требующего квалификации и оценки Конституционным Судом, который также действует на основе совокупности властных полномочий. Иными словами, результат разрешения спора гипотетически может быть истолкован одной из его сторон как неудовлетворительный. При дополнении механизма разрешения споров согласительными процедурами в Государственном совете появляется новый инструмент достижения консенсуса, основанный на консультациях и переговорном процессе.

Конституционализация Государственного совета фактически возводит его в разряд полноценных участников конституционного механизма разделения властей, способствующего его отлаженной работе, но не уполномоченного нарушать конституционную конфигурацию. С некоторой долей условности будущую деятельность Государственного совета можно сравнить

⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 06.12.2018 № 44-П по делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» и соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой в связи с запросом главы Республики Ингушетия // Российская газета. 2018. 20 декабря.

с принципом участия катализатора в химической реакции, который ускоряет реакцию, но не расходуется во время ее проведения. Иными словами, интегрируя деятельность органов государственной власти различного уровня, Государственный совет не имеет возможности определять границы власти и вторгаться в компетенцию данных органов. Будучи выведенным за пределы компетенции какой-либо одной ветви власти, он подразумевает общегосударственное и региональное представительство. Коллегиальный характер его деятельности, заложенный в названии (слово «совет» в русском языке означает, в том числе совместное обсуждение [8, с. 722]), отражает демократические принципы государственного управления и служит условием, гарантирующим взвешенное принятие решений, которые учитывают интересы как Федерации, так и ее субъектов.

В этой связи интересно проанализировать конституционные нормы, регламентирующие особенности учреждения и деятельности Государственного совета. В данный момент они не вступили в силу, поскольку Закон от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ подлежит вынесению на всенародное голосование, которое отложено на неопределенный срок из-за пандемии⁷, однако исход будущего волеизъявления, судя по предварительным социологическим исследованиям, будет положительным. Еще до принятия закона, по данным ВЦИОМ, намерение проголосовать высказывали до 67 процентов респондентов, а намерение одобрить — более чем каждый второй из вероятных участников (55%)⁸.

* * *

Пункт «е.5» статьи 83 Конституции в редакции, вводимой Законом от 14 марта 2020 года, уполномочивает главу государства сформировать Государственный совет Российской Федерации, статус которого будет определен специальным федеральным законом. Однако из конституционной нормы следуют три основных направления его деятельности.

Первое — обеспечение согласованного взаимодействия и функционирования органов публичной власти. Обратим внимание, что в действующей редакции части 2 статьи 80 Конституции в почти аналогичной терминологии раскрыта одна из функций главы государства, а в предлагаемых Законом от 14 марта 2020 года изменениях также можно видеть тождество. Иными словами, конституционное предназначение Государственного совета заключается в том, чтобы содействовать главе государства в реализации его функций.

Второе — определение основных направлений внутренней и внешней политики. В действующей редакции части 3 статьи 80 Конституции это —

⁷ О переносе даты общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 25.03.2020 № 205 // Российская газета. 2020. 27 марта.

⁸ Россияне оценили поправки к Конституции // ВЦИОМ [электронный ресурс] Режим доступа: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10187> URL: (Дата обращения: 14.04.2020)

прерогатива главы государства, и изменения в эту норму не вносятся. Значит, в состав Государственного совета должны войти руководители палат Федерального Собрания Российской Федерации как представители законодательной власти. Это особенно важно в контексте изменения конфигурации взаимоотношений между парламентом и главой государства, также запланированной как один из результатов конституционной реформы. Сложившаяся в современный период практика «точечного» и личного участия главы государства в решении многих внутриполитических проблем, безусловно, является рациональной, однако предварительная коллективная проработка будущих инициатив является действенной гарантией бесконфликтного политического взаимодействия.

Третье — определение приоритетного направления социально-экономического развития государства. С учетом амбициозных целей, установленных стратегическими документами (например, поставленные задачи институциональной и структурной модернизации [9, с. 5–28]), можно заключить, что этот вектор деятельности Государственного совета требует непосредственного и активного участия представителей всех российских регионов. В сегодняшней сложной ситуации некоторые субъекты Федерации в значительной степени обеспечиваются в дотационном порядке; в ряде из них наблюдается сезонная безработица; многие экономические связи между регионами требуют большей координации. Поэтому сосредоточение этой работы в деятельности коллегиального органа, функционирующего при главе государства, обеспечивает не только исполнение им конституционных функций и полномочий, но и служит способом «обратной связи» между Федерацией и ее субъектами.

Конституционный Суд отметил, что возложение этих направлений деятельности на Государственный совет не ведет к пересечению сферы его работы с компетенцией органов государственной власти⁹. Более того, они корреспондируют обязанности Президента России обеспечивать согласованные действия органов публичной власти. Соответственно, механизм разделения властей пункта «е.5» статьи 83 Конституции не затрагивает, следовательно, предложенная инициатива предназначена не для изменения данного механизма, а для повышения его эффективности и действенности.

С учетом предполагаемых основных направлений деятельности Государственного совета определенным недостатком текста поправок к Конституции является отсутствие принципов его формирования. С одной

⁹ Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 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 // Российская газета. 2020. 17 марта.

стороны, это допускает широкое усмотрение главы государства — он может включить в состав совета любых субъектов, руководствуясь текущим положением в стране, что обеспечивает гибкость государственного управления, имеющую важное значение в условиях стремительных изменений в мире. С другой стороны, компетенция Государственного совета и отводимая ему важная роль требует неременного включения в его состав (по должности) руководителей субъектов Федерации. И наконец, количественный состав членов Совета подразумевает необходимость учреждения в нем внутренней структуры (президиум, комиссии и пр.).

* * *

Ориентируясь на сложившийся порядок функционирования Государственного совета, можно заключить, что практика деятельности его президиума, скорее всего, сохранится (по состоянию на апрель 2020 года в его состав включено 8 руководителей субъектов Федерации: города федерального значения, двух республик в составе Российской Федерации, края и четырех областей). В структуре действующего Государственного совета выделены также рабочие группы и консультативные комиссии. В целом это позволяет сосредоточиваться на решении важных политических и социально-экономических проблем, что является бесценным в различных кризисных ситуациях. По уровню и значимости для представительства интересов регионов Государственный совет справедливо признается трибуной для выражения насущных потребностей субъектов Федерации [10, с. 67–70]. Соответственно, его будущий потенциал и роль в создании работоспособного и эффективного механизма публичной власти достаточно высок. При этом он не будет иметь властных полномочий, то есть сам по себе не приобретет статус органа власти.

Это отличает будущий Государственный совет Российской Федерации от структур с аналогичным названием, учрежденных в некоторых зарубежных государствах. Так, Государственный совет Китайской народной республики является высшим административным органом, ему подчинены все органы государственного управления, а сам он «проводит в жизнь законы и постановления, разработанные Всеитайским собранием народных представителей и его Постоянным комитетом» [11, с. 81–85]. Соответственно, он выполняет функции исполнительной власти и имеет властные полномочия.

Оригинальная конструкция создана во Франции, где Государственный совет дает заключения по правовым вопросам, находящимся в компетенции парламента и правительства, готовит отчеты главе государства с предложениями по проведению судебных или административных преобразований. Отчасти он является и квазисудебным органом [12, с. 177–180]. В данном случае можно видеть и наличие полномочий, позволяющих активно участвовать в определении основ внутренней и внешней политики государства, однако их властный характер находится под сомнением.

В Испании Государственный совет учрежден в целях обеспечения деятельности правительства и представляет собой автономный от него консультативный орган, чьи заключения могут носить факультативный, а в ряде случаев обязательный характер [13, с. 265]. Проводя аналогию с действующим в данный момент Положением о Государственном совете Российской Федерации, отдельные решения которого оформляются указами, распоряжениями или поручениями главы государства (п. 18), здесь можно отметить некоторое сходство.

Однако в целом в нашей стране реализована иная модель — в России Государственный совет есть и будет консультативно-совещательным органом, а не органом власти. Формирование Совета не приведет к установлению его автономии по отношению к системе разделения властей. В этом контексте уместно упомянуть о том, что при обсуждении проекта Закона Российской Федерации о поправке к Конституции В.В. Путин обратил внимание депутатов Государственной Думы на то, что наделение Государственного совета полномочиями президентского характера неприемлемо, поскольку не соответствует принципам демократического правового государства и может создать в стране обстановку двоевластия¹⁰. В данном случае возникает вопрос о том, как изменится правовой режим руководства Государственным советом.

В настоящее время Председателем Государственного совета является глава государства (п. 6 Положения о Государственном совете Российской Федерации). И это представляется логичным, поскольку Государственный совет функционирует при Президенте России. Но с учетом высказанной главой государства негативной оценки, основанной на неизбираемости Государственного совета народом, весьма вероятным становится замещение должности его руководителя иным лицом (например, председателем президиума) или же установление коллегиального управления (непосредственно президиумом, подлежащим периодической ротации). Оба подхода имеют определенную перспективу, поскольку и в том, и в другом случае элементов избираемости можно достичь (например, руководитель Государственного совета будет избираться по результатам голосования, проведенного на его первом заседании).

Вновь обращаясь к зарубежному опыту, можно уделить внимание итогам конституционной реформы в Республике Казахстан, завершившейся в 2019 году. Как и в России, отдельные ее направления получили оценку органа конституционного контроля, который в Казахстане не входит в судебную систему, но, тем не менее, достаточно активно осуществляет предварительный и последующий нормоконтроль. Она была инициирована Президентом Казахстана, занимавшим этот пост непрерывно с 1991 года и объявившим о своей отставке в марте 2019 года, мотивировав это дли-

¹⁰ Полный текст выступления Президента Российской Федерации В.В. Путина в Государственной Думе Федерального собрания Российской Федерации 10 марта 2020 года // Независимая газета. 2020. 10 марта.

тельным сроком пребывания у власти¹¹. В соответствии с Конституцией Республики Казахстан его полномочия стали исполняться председателем Сената, принявшим решение о назначении новых выборов¹². Новым главой государства стал председатель верхней палаты парламента, победивший в результате конкурентных выборов. Экс-президент Казахстана пожизненно возглавил Совет безопасности, поскольку такой порядок предусмотрен законом¹³.

В отличие от сферы деятельности Государственного совета Российской Федерации, у Совета безопасности Казахстана несколько иные задачи. Он формируется действующим главой государства, но последний не имеет в нем руководящих полномочий; наделен правом принятия решений, связанных с обороной и защитой государства (например, введение чрезвычайного или военного положения). В Казахстане республиканское правительство отчасти подотчетно Совету безопасности, что не в полном объеме соответствует принципу разделения властей. В связи с этим можно заключить, что казахстанский опыт, невзирая на тесные межгосударственные интеграционные процессы, в России не использовался. Это представляется правильным, поскольку в нашей стране все демократические элементы управления правового государства сохраняются в неизменном виде.

* * *

В будущей конструкции Федерального закона Российской Федерации, регулирующего статус Государственного совета, потребуется исчерпывающим, а не открытым перечнем определить основные параметры его деятельности. В строгом соответствии с конституционным предписанием (п. «е.5» ст. 83 Конституции) эти параметры должны быть сгруппированы и конкретизированы. Однако при этом представляется возможным (в соответствии с международно-правовым подходом, используемым при регламентации деятельности совещательных и консультативных органов) оставить определенную свободу переговорного процесса и механизма принятия решений. В международном праве практикуется использование норм *soft law* («мягкое право»), которые допускают возможности широкого усмотрения при наличии обоюдной воли, — например, по этой схеме запрашиваются консультации при разрешении межгосударственных споров в рамках Всемирной торговой организации (ВТО), — и только при условии отказа от переговорного процесса может следовать судебное разбирательство [14, с. 233–262]). Думается, что определенная аналогия здесь уместна.

¹¹ Нурсултан Назарбаев заявил о прекращении своих полномочий // Zakon.kz [электронный ресурс] Режим доступа: URL: <https://www.zakon.kz/4962413-nursultan-nazarbaev-zayavil-o.html> (Дата обращения: 15.04.2020).

¹² О назначении внеочередных выборов Президента Республики Казахстан: указ Президента Республики Казахстан от 09.04.2019 № 18 // Казахстанская правда. 2019. 10 апреля.

¹³ О Совете безопасности Республики Казахстан: Закон РК от 05.07.2018 № 178-VI // Казахстанская правда. 2018. 7 июля.

Подводя итог, можно заключить, что в конструкции, включенной в Закон от 14 марта 2020 года, Государственный совет Российской Федерации станет важным актором внутривластных отношений, связанных с социально-экономическими преобразованиями. Отчасти его деятельность позволит оптимизировать президентские инициативы, поскольку конституционная норма (п. «е.5» ст. 83 Конституции) в своем буквальном толковании не исключает их появления на основании коллегиального обсуждения. Достаточно перспективной выглядит и проработка части внешнеполитических решений, принятие которых не подразумевает единоличной воли главы государства.

В заключение представляется необходимым сделать следующие выводы.

1. Современная история учреждения при Президенте России совещательных органов, имеющих статус Государственного совета, насчитывает три эволюционных этапа, в ходе которых произошел отказ от его комплектования специально уполномоченными советниками в пользу формирования с широким привлечением регионального представительства.

2. Несколько негативно можно оценить отсутствие рамочной конституционной нормы, определяющей порядок формирования Государственного совета, однако с учетом предшествующего опыта и положений пункта «е.5» статьи 83 Конституции его состав выглядит предсказуемым.

3. В будущей конфигурации конституционного механизма разделения властей роль Государственного совета как проводника решений главы государства и потенциального арбитра между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации позволит создать уникальную систему сдержек и противовесов.

Список литературы

1. Президент — Правительство — исполнительная власть: российская модель / под ред. И.Г. Шаблинского. М.: Центр конституционных исследований МОНФ, 1997. 68 с.
2. Румянцев О.Г. К истории создания проекта Конституции Российской Федерации (1990–1993 гг.) // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 томах / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2008. Т. 2. С. 29–52.
3. Краснов М.А. Президент в системе публичной власти смешанной модели // Россияведение. 2018. № 1. С. 397–421.
4. Дроздова А.М., Комаров С.А. Президентская власть и перспектива ее развития как самостоятельной ветви государственной власти // Право и государство. 2011. № 11. С. 6–11.
5. Нарутто С.В. Конституция, федерализм и единство государственно-правовой системы России // Lex Russica. 2018. № 11. С. 83–92.
6. Трусов Н.А. О развитии федеративных отношений в России // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2017. № 5. С. 154–164.

7. Никитина А.В. «Разногласия» как категория конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 12. С. 2722–2729.
8. Лопатин В.В., Лопатина Л.Е. Русский толковый словарь. М.: Эксмо, 2007. 1200 с.
9. Медведев Д.А. Россия-2024: Стратегия социально-экономического развития // Вопросы экономики. 2018. № 10. С. 5–28.
10. Урусова И.А. Государственный совет Российской Федерации и институт полномочных представителей Президента России в федеральных округах в контексте взаимоотношений высших должностных лиц субъектов Российской Федерации с Президентом Российской Федерации // Историческая и социально-образовательная мысль. 2014. № 3. С. 67–70.
11. Дугаржапов А.Г. Полномочия Госсовета КНР // Проблемы современной науки и образования. 2015. № 2. С. 81–85.
12. Саудаханов М.В. Административная роль Государственного совета Франции // Вестник Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя. 2012. № 8. С. 177–180.
13. Кушнир И.В. Конституционное право зарубежных стран. М.: Норма, 2017. 97 с.
14. Гайдаенко-Шер Н.И. Договорные формы урегулирования споров, возникающих в связи с предпринимательской деятельностью (опыт России и зарубежных государств): дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.03, 12.00.15. М., 2018. 418 с.