



## ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ КАК МОДЕЛЬ ВНЕКОНСТИТУЦИОННОГО ОРГАНА: ОСОБЕННОСТИ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ НА РАЗНЫХ УРОВНЯХ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

**С.Г. СЕРГЕЕВ**

*Поволжская академия  
государственной службы  
им. П.А. Столыпина*

*e-mail: vestnik@pags.ru*

Представлены и проанализированы особенности структурирования модели Государственного совета как совещательного внеконституционного органа на всех уровнях публичного управления в Российской Федерации. Показана вариативность конкретных форм рассматриваемой модели политического института.

Ключевые слова: внеконституционные политические институты, публичное управление, совещательный орган.

Функционирующий с сентября 2000 года Государственный совет Российской Федерации является показательным примером внеконституционного политического института, предназначенного выполнять комплекс задач в сфере государственного управления, объективно определяемых федеративным устройством современного Российского государства. За минувшее десятилетие он достаточно органично «вписался» в новую («постельцинскую») конфигурацию политического управления и наглядно продемонстрировал справедливость того, что «политический порядок всегда базируется на некоей властной иерархии, создающей необходимую для его воспроизводства политическую организацию»<sup>1</sup>.

В условиях построения пресловутой «вертикали власти» Государственный совет стал формой во многом вынужденного, но все же конвенционального участия региональных лидеров в общенациональной властно-политической жизни после того, как руководством страны было принято знаковое решение об их удалении из «верхней» палаты Федерального Собрания. Поэтому вряд ли стоит говорить о «нестабильности положения Госсовета в его нынешнем виде»<sup>2</sup>. Напротив, Государственный совет используется главой государства в качестве площадки, с которой озвучиваются политически значимые инициативы. На его регулярно проводимых заседаниях действительно обсуждаются вопросы, имеющие общегосударственное звучание, а принятые решения, что было неоднократно продемонстрировано, порой приобретают широкий политический резонанс.

Безусловно, не стоит переоценивать значимость этого внеконституционного образования, учрежденного волей главы государства. В то же время, нельзя обойти вниманием тот факт, что Государственный совет стал заметным элементом институционального дизайна политической системы Российской Федерации, а его параметры и ресурсный потенциал требуют отдельного аналитического осмысления.

Как институционализируемая модель кооперирования властной элиты, Государственный совет транслируется на все уровни публичного управления. Его дубликаты или же принципиальные подобию фиксируются на субрегиональном (федеральных округов), региональном, местном (муниципальном) «этажах» власти. В связи с этим представляется важным в позиционном и сравнительном аспекте исследовать и отметить общие родовые черты и частные детали данного вида внеконституционного политического образования. Значимыми параметрами будут являться:

<sup>1</sup> Панов П.В. Политический порядок и проблема воспроизводства власти: институт преемника // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2010. Том 6, № 3. С. 20

<sup>2</sup> Кузнецов И.И. Политические механизмы разделения властей в современной России / под ред. д-ра полит. наук, проф. А.А. Вилкова. Саратов, 2010. С. 178.



формальный статус, особенности формирования и состава, характер принимаемых решений и способ их юридического оформления. Это позволит показать политическую природу, определить место, роль и предназначение рассматриваемой институции в системе публичного управления.

В новейшей истории Российского государства структура под названием «Государственный совет» на короткий срок появилась в начале 1990-х годов. Формально работавший под эгидой руководителя государства, Государственный Совет при Президенте России (1991-1992 годы) фактически возглавлялся Государственным секретарем и в политическом отношении подменял собою высший государственный исполнительный орган – Правительство России, являясь очевидно внеконституционным образованием – своеобразным «старшим правительством»<sup>3</sup>.

Действующий в настоящее время Государственный совет Российской Федерации также ассоциируется с президентско-исполнительной властью. Он действительно может быть охарактеризован как наглядное воплощение «коллегиального совещательного корпуса региональных лидеров, возглавляемого и управляемого Президентом»<sup>4</sup>. Заседания Совета проходят под председательством главы государства, а членами по своей должности являются высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации. Кроме того, по решению Президента РФ в состав Государственного совета могут быть включены лица, ранее замещавшие должности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и имеющие большой опыт публичной (государственной и общественной) деятельности.

Таким образом, персональный состав Совета совершенно однозначно связывает этот институт с государственной исполнительной властью. Сформулированный вывод уверенно подтверждается часто повторяемой практикой приглашения на заседания Государственного совета членов Правительства Российской Федерации, в результате чего фактически получается расширенное совещание высших должностных лиц федеральной и региональной исполнительной власти, проводимое под председательством главы государства.

В то же время, возможность такого формата работы не указана в Положении о Государственном совете. С другой стороны, федеральный конституционный закон о Правительстве РФ, так же, как и Глава 6 Конституции России не предусматривают каких либо форм участия этого высшего органа федеральной исполнительной власти в работе рассматриваемого нами внеконституционного образования. Таким образом, в данном случае институциональная внеконституционность Государственного совета усиливается/дополняется внеконституционностью процедурной.

Думается, что невключение членов федерального Правительства в состав Государственного совета, как и отсутствие в законах и подзаконных актах процедурных норм, регламентирующих их участие в работе совещательного органа, не случайно. Имеющееся де-факто положение вещей создает главе государства дополнительные возможности для политического маневра и выстраивания своеобразной системы политических «сдержек и противовесов» внутри единой системы государственной исполнительной власти.

Важнейшим фактором здесь является право Президента России председательствовать на заседаниях Правительства РФ и заседаниях Государственного совета Российской Федерации. Используя его, глава государства в случае необходимости может политически противопоставить федеральному Правительству Государственный совет

<sup>3</sup> Федорин В. Выбор пути: Появлению правительства реформаторов в ноябре 1991 года предшествовало десять лет подготовки, два месяца политических маневров и неделя колебаний // Форбс. 2010. № 03 (72). С. 113.

<sup>4</sup> Чернов Г.Ю. Политико-ориентированный подход к социально-массовым явлениям: философский анализ // Социум и власть. 2010. № 3(27). С. 38.



как коллегиальный орган формального представительства региональной исполнительной власти, добиваясь тем самым желаемого для себя решения. Организуя на базе внеконституционного органа «расширенное» заседание с приглашением членов Правительства РФ, глава государства не только расставляет политические приоритеты, но и отчетливо демонстрирует свои тактические (реже – стратегические) предпочтения в пользу регионов.

Справедливости ради следует сказать, что в политической практике российского государственного управления встречается и «обратный» формат – когда под председательством Президента РФ проводятся расширенные заседания федерального Правительства, на которые приглашаются высшие должностные лица субъектов Российской Федерации – члены Государственного совета. В таком случае глава государства «прозрачно намекает» российским регионам на то, что необходимо чутко прислушаться к пожеланиям Федерального центра.

Параллельное или же в определенных формах совместное функционирование конституционного (Правительство РФ) и внеконституционного (Государственный совет РФ) органов свидетельствует не просто об одновременном и конкурентном существовании «федерального» и «регионального» правительств в современной России. Такая схема политической организации исполнительной власти в стране позволяет главе государства, как единственному реальному, обладающему значимыми ресурсами связующему звену между общенациональным и региональным уровнями публичной власти, успешно осуществлять «ручное» управление. Это тем более интересно, что Президент России имеет решающее слово в определении не только персонального состава обоих органов, но и их политической судьбы. Институционально противопоставленные друг другу, Правительство и Государственный совет Российской Федерации создают дополнительные возможности осуществления политического маневра для главы государства.

В федеративном государстве интересы Центра и регионов «увязываются» либо путем их гармонизации, либо посредством политического лавирования. Поскольку говорить о гармонизации применительно к российским реалиям было бы чрезвычайно смело, то следует констатировать, что институциональная и процедурная формы существования Государственного совета РФ способствуют повышению управляемости современного Российского государства. При этом нельзя забывать, что по мере выкристаллизовывания взаимно (для Центра и субъектов Федерации) приемлемой и стабильной национальной модели федерализма место, роль и статус Государственного совета РФ будут существенно преобразовываться.

На сегодняшний день рассматриваемый нами внеконституционный политический институт формально не выполняет никаких властных функций и имеет статус совещательного коллегиального органа, содействующего «реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти»<sup>5</sup>. Его решения принимаются путем обсуждения и голосования. Они оформляются протоколом и не имеют какой-либо обязательной юридической силы, хотя немаловажным является допущение, что «при необходимости решения Государственного совета оформляются указами, распоряжениями или поручениями Президента Российской Федерации»<sup>6</sup>. Таким образом, в случае трансформации юридического статуса этого внеконституционного органа наиболее вероятно его законодательное (например, федеральным законом – подобно Общественной палате РФ) оформление, наделение формальными властными (скорее

<sup>5</sup> п.1 Положения о Государственном совете Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ «О Государственном совете Российской Федерации» от 01 сентября 2000 года № 1602 (действует в ред. от 12 марта 2010 года) // СЗРФ. 2000. № 36. Ст. 3633; 2010. № 11. Ст. 1195.

<sup>6</sup> п.18 Положения о Государственном совете Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ «О Государственном совете Российской Федерации» от 01 сентября 2000 года № 1602 (действует в ред. от 12 марта 2010 года) // СЗРФ. 2000. № 36. Ст. 3633; 2010. № 11. Ст. 1195.



всего – весьма ограниченными) полномочиями с приданием права издавать самостоятельные акты (возможно – постановления, подобно Правительству РФ).

Появление на общенациональном уровне самостоятельного органа, представляющего интегрированные интересы региональной исполнительной власти, существенным образом изменит институциональный ландшафт федеративного государства. Это будет способствовать не только развитию российского федерализма, но и укреплению отечественной государственности в целом, создавая дополнительные стабилизирующие факторы, имеющие институциональную природу.

Начиная с 2000 года, в институциональной подсистеме политической системы Российской Федерации происходит процесс трансляции однородных внеконституционных политических институтов с верхних на нижние этажи публичного управления. Так, с течением времени аналоги Государственного совета РФ появились в федеральных округах, были учреждены на региональном (субъектов Федерации) и местном (муниципального района) уровне власти. Производимое институциональное копирование органично укладывается в логику построения «вертикали власти» в ее широком понимании – как устройства и функционирования системы публичного управления в Российской Федерации. При этом точность копирования изначального образца тем более высокая, чем выше уровень публичного управления.

Так, в соответствии с указом Президента РФ «О советах при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах»<sup>7</sup> в каждом федеральном округе (за исключением Южного) создавался совещательный орган, «содействующий реализации полномочий главы государства по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Даже формулировки, используемые в данном указе Президента РФ, практически дословно повторяют положения из указа о федеральном Государственном совете.

Так же, как и Государственный совет РФ, совет при полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе формируется путем назначения «по должности».

В силу занимаемых ими формальных статусных позиций его членами являются высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, входящих в состав федерального округа. Здесь очевидно прослеживается полная аналогия с членством в федеральном Государственном совете. При этом де-факто получается, а де-юре закрепляется, что одни и те же должностные лица «автоматически» входят в составы внеконституционных совещательных органов, учрежденных на высших – общенациональном и субрегиональном – этажах государственного управления. С одной стороны, это дублирует и усложняет осуществление управленческих воздействий, осуществляемых через федеральный и субрегиональный совещательный орган. С другой – позволяет более тщательно отрабатывать вопросы общенационального значения путем предварительного их обсуждения в окружных советах.

Несмотря на значительное сходство, политическое должностное представительство, воплощенное в членстве на уровне федерального округа, не дублирует общенациональный образец, а является более разнообразным. Помимо высших должностных лиц субъектов Федерации в состав совета при полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе включаются представитель Министерства регионального развития Российской Федерации и заместитель Генерального прокурора Российской Федерации по соответствующему федеральному округу. По нашему мнению, круг наделенных членством в окружном совете «федералов» было бы логично дополнить представителями Министерства юстиции, Мини-

<sup>7</sup> Указ Президента РФ «О советах при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах» от 24 марта 2005 года № 337 (действует в ред. от 22 марта 2010 года) // СЗРФ. 2005. № 13. Ст. 1139; 2010. № 13. Ст. 1451.



стерства внутренних дел, Министерства по делам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций, а также Федеральной службы безопасности.

Интеграция федеральных чиновников в субрегиональный уровень государственного управления позволяет более продуктивно осуществлять центр-макропериферийные прямые и обратные связи. Это объективно способствует повышению эффективности взаимодействия разноуровневых властных государственных структур, имеющих свои интересы в пределах федерального округа.

В целом, институциональная связка «Государственный Совет РФ – окружные советы при полномочном представителе Президента РФ – федеральные органы исполнительной власти (в лице их представителей)» создает условия для успешной предварительной проработки политического решения в совещательно-консультативном режиме. Это особенно важно ввиду того, что соответствует общемировому демократическому тренду в политике, получившему название «soft power» («мягкая сила»).

Обзор вопросов, выносимых на обсуждение советов при полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах, говорит о том, что эти совещательные органы в центре своего внимания на сегодняшний день держат не политические, а социально-экономические вопросы.

Широко распространена практика проведения совместных заседаний указанных советов с иными структурами – например, с межрегиональными экономическими ассоциациями<sup>8</sup> или другими консультативными советами, работающими при полномочных представителях главы государства<sup>9</sup>. В работе анализируемых совещательных органов принимают участие политически значимые фигуры – например, первый вице-премьер Правительства РФ<sup>10</sup>, секретарь Совета Безопасности России<sup>11</sup>.

Как и в случае с Государственным советом РФ, решения совета при полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе принимаются на его заседании путем обсуждения и оформляются протоколом. Однако, в отличие от модельного образца, здесь уже не предусмотрена возможность того, что при необходимости они могут быть оформлены какими-либо нормативно-правовыми актами или стать основой для законодательной инициативы какого-то субъекта, обладающего таким правом. На наш взгляд, это служит дополнительным подтверждением ранее сформулированного нами и оценочно-правового по своему значению тезиса о внеконституционности федерального округа как институционализированного территориального образования<sup>12</sup>. В то же время, протокол заседания совета при полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе, может быть направлен, например, в Правительство РФ<sup>13</sup>. Тем самым создаются дополнительные возможности реализации единой внутренней политики по линии исполнительной ветви государственной власти.

<sup>8</sup> 18 февраля 2011 года в Красноярске проведено совместное заседание совета при полномочном представителе Президента РФ в Сибирском федеральном округе и совета межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение».

<sup>9</sup> 06 февраля 2019 года в Уфе состоялось совместное заседание совета при полномочном представителе Президента РФ в Приволжском федеральном округе и Общественного совета по развитию институтов гражданского общества в Приволжском федеральном округе.

<sup>10</sup> 08 февраля 2011 года на выездном заседании совета при полномочном представителе Президента РФ в Южном федеральном округе выступил первый заместитель Председателя Правительства РФ В. Зубков.

<sup>11</sup> 07 октября 2009 года в форме заседания совета при полномочном представителе Президента РФ в Сибирском федеральном округе было проведено выездное совещание Секретаря Совета Безопасности РФ.

<sup>12</sup> Сергеев С.Г. Федеральный округ как частный случай внеконституционного института: правовые, управленческие и политические особенности // Политические, экономические и социокультурные аспекты регионального управления на Европейском Севере: материалы IX Всероссийской (с международным участием) научно-теоретической конференции (16 апреля 2010 года, г. Сыктывкар): в 3-х частях. Сыктывкар, 2010. Ч. II. С. 176-179.

<sup>13</sup> Сегодня состоялось выездное заседание Совета при полномочном представителе Президента Российской Федерации в южном федеральном округе Владимире Устинове [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ufo.gov.ru/news/1742>



Принципиальная схема создания совещательного органа, включающего в свой состав руководителей структур более низкого уровня публичного управления, нашла свое воплощение и в субъектах Федерации.

Возглавляют такие региональные внеконституционные (внеуставные) политического образования высшие должностные лица субъектов РФ, что является прямым заимствованием модельных принципов руководства внеконституционным институтом, воплощенными на общенациональном и окружном уровнях. Вместе с тем, следует отметить вариативность самих институциональных форм воплощения модели Государственного совета в различных российских регионах. Это обстоятельство непосредственно отражается в особенностях персонального состава совещательного органа, действующего в том или ином субъекте РФ.

Так, например, в 2006 году в Ленинградской области был создан Совет глав муниципальных образований и глав администраций муниципальных образований при Губернаторе Ленинградской области<sup>14</sup>. Его состав формируется по представлению комитета по взаимодействию с органами местного самоуправления Ленинградской области и утверждается Губернатором Ленинградской области. Особенностью представительства в совете является «двухуровневость»: уровень муниципальных районов представляют 17 глав муниципальных районов и глав администраций муниципальных районов, уровень городских и сельских поселений представляют 17 глав поселений и глав администраций поселений от каждого муниципального района. Один раз в два года предусматривается ротация персонального состава Совета.

Вышеизложенный способ формирования внеконституционного (внеуставного) института примечателен тем, что позволяет инкорпорировать в совещательный орган руководителей и исполнительных (главы администраций муниципальных образований), и представительных (главы муниципальных образований) органов местного самоуправления. Он учитывает специфику действующего федерального закона<sup>15</sup>, который допускает вариативность порядка замещения этих должностей и вырастающую из нее возможность принадлежности должностных лиц к той или иной «ветви» муниципальной власти.

Решения Совета носят рекомендательный характер и оформляются в форме резолюции, содержание которой учитывается в деятельности Губернатора и Правительства Ленинградской области.

Иной формат институционально аналогичного органа наблюдается в Пермском крае. В этом субъекте Федерации при Губернаторе создан и действует Совет глав городских округов и муниципальных районов<sup>16</sup>. Как видно из названия, в орган не входят главы муниципальных администраций, то есть представительство муниципальных органов власти в нем изначально более ограниченное, чем в случае с советом Ленинградской области. Аналогичное ограничение представительства имеется в Ханты-Мансийском автономном округе<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Положение о Совете глав муниципальных образований и глав администраций муниципальных образований при Губернаторе Ленинградской области, утвержденное Постановлением Губернатора Ленинградской области от 26 апреля 2006 года № 62-пг «Об образовании Совета глав муниципальных образований и глав администраций муниципальных образований при Губернаторе Ленинградской области» [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.lenobl.ru/gov/law/governor/post\\_62](http://www.lenobl.ru/gov/law/governor/post_62)

<sup>15</sup> Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ (действует в ред. от 20 марта 2011 года) // СЗРФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2011. № 13. Ст. 1685.

<sup>16</sup> Совет глав городских округов и муниципальных районов при Губернаторе Пермского края. Создан в соответствии с Постановлением губернатора Пермской области от 08 мая 1997 года № 172. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://admin.permkrai.ru/municipal/council/>

<sup>17</sup> Постановление Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 04 марта 2002 года № 32 «О Совете глав муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.admhmao.ru/news/new\\_zak/2002/03\\_01](http://www.admhmao.ru/news/new_zak/2002/03_01)



Актуальной тенденцией в Российской Федерации сегодня является отказ от прямых выборов глав муниципальных образований, которые в таком случае возглавляли бы исполнительный орган муниципалитета. Если в Пермском крае все главы муниципальных образований будут избираться из числа депутатов представительного органа местного самоуправления, то, следовательно, региональный совет, руководимый высшим должностным лицом субъекта РФ, ассоциированным с исполнительной ветвью государственной власти, в качестве «рядовых» членов будет включать лиц, принадлежащих не к исполнительной, а к представительной муниципальной власти. Хотя принцип разделения властей на муниципальном уровне может не соблюдаться, тем не менее, такая ситуация представляется абсурдной: государственная исполнительная власть в совещательных формах организует муниципальную представительную власть. Кроме того, следует помнить, что изначально модель Государственного совета виделась как дополнительный элемент несущей конструкции именно исполнительной «вертикали власти». Таким образом, уже на уровне субъектов Федерации внеконституционный институт может иметь внутреннее устройство, дисгармонирующее с изначальной идеей, в соответствии с которой он и создавался.

Решения Совета глав городских округов и муниципальных районов при Губернаторе Пермского края имеют рекомендательный характер и оформляются протоколами.

Перенос института Государственного совета с федерального на иные этажи публичной власти не ограничивается уровнями государственной власти (федеральных округов и субъектов Федерации). «Двухуровневость» организации муниципальной власти в Российской Федерации, о которой уже говорилось выше, создает условия для формирования муниципальных внеуставных органов, воспроизводящих модель Государственного совета на местном уровне. Поскольку муниципальное образование, имеющее статус муниципального района, включает в себя муниципальные образования, имеющие статус городского или сельского поселения, то это обстоятельство позволяет создавать на районном (более высоком) уровне внеуставные совещательные органы, включающие в свой состав муниципальных руководителей более низкого звена.

Так, в Киришском муниципальном районе Ленинградской области действует Совет глав администраций муниципальных образований городских и сельских поселений Киришского муниципального района<sup>18</sup>. Он выполняет совещательные и координирующие функции, связанные с выработкой решений, касающихся комплексного социально-экономического развития муниципального района.

Таким образом, модель Государственного совета как внеконституционного политического института в современной России реализуется на всех уровнях и даже подуровнях публичного управления. Хотя ее конкретным воплощениям ни в одном из случаев не приданы властные полномочия, она позволяет довольно эффективно координировать деятельность представителей «близлежащих» этажей власти (федеральный-региональный, субрегиональный-региональный, региональный-муниципальный, районный-поселенческий).

На каждом из уровней публичного управления модель имеет отличительные особенности своего конкретного воплощения. Однако везде она выстраивается по принципиально схожей схеме как в институциональном, так и в функциональном измерении. Имеющиеся различия носят частный характер и не влияют сколь либо заметно на принципы организации и функционирования внеконституционного политического института. Как показывает анализ, применение модели Государственного совета способствует сглаживанию разделения властей не только по «вертикали»,

<sup>18</sup> Совет глав администраций муниципальных образований городских и сельских поселений Киришского муниципального района. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.admkir.ru/catalog.php?catID=2.9&PHPSESSID=d68134ad5d37d595a0e63227b7125ee8>



но и по «горизонтали». Это вполне соответствует утвердившейся на сегодняшний день логике консолидации российской Власти как внутренне цельного феномена.

## **THE COUNCIL OF STATE AS A MODEL OF EXTRA-COSTITUTIONAL BODY: FEATURES OF INSTITUTIONALIZATION AT DIFFERENT LEVELS OF PUBLIC ADMINISTRATION**

**S.G. SERGEEV**

*Volga Region Academy  
for Civil Service  
n.a. P.A. Stolypin*

*E-mail: vestnik@pags.ru*

Features of structuring a model of the State Council as an advisory extra-constitutional body at all levels of public administration in the Russian Federation are presented and analyzed. The variability of certain forms of the political institution model is revealed.

Key words: extra-constitutional political institutions, public management, an advisory body.