

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

В.П. Бауэр¹, П.И. Бурак¹, А.Н. Сухарев²

¹ АО «Институт региональных экономических исследований», г. Москва

² ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет», г. Тверь

Определены перспективы развития принципов обеспечения государственного управления, рассмотренные в контексте положений нового федерального закона о Государственном Совете РФ при Президенте РФ. Проведен обзор научных публикаций, посвященных особенностям статуса и функционирования Государственного Совета РФ.

Ключевые слова: Государственный Совет РФ, конституционный орган, государственное управление, троевластие.

Государственный совет как институт возник в Российской Империи и существовал с 1810 по 1917 гг. До него был другой орган, который назывался Непременным советом. Государственный совет до 1906 г. был особым государственным органом при императоре, а в 1906–1917 гг. фактически играл роль верхней палаты. Государственный совет был совещательным органом, призванным помочь Государю в управлении Российской Империей. С 1865 по 1905 гг. Государственный совет возглавляли великие князья – сначала Константин Николаевич, а затем Михаил Николаевич – сыновья императора Николая I. В этом плане председателями Государственного совета являлись члены императорской фамилии: братья, дядья, двоюродные дедушки правящего императора, имевшие значительный авторитет среди самодержцев.

В дальнейшем орган с подобным названием и функциями был вновь создан в России в 1991, просуществовал до 1993 г. и впоследствии воссоздан в 2020 г. С внесением поправок в Конституцию РФ Государственный Совет стал являться конституционным органом.

История России показывает, что деятельность Государственного Совета всегда предопределяла его особую значимость в принятии и реализации как внутривластных, так внешнеполитических государственных управленческих решений [11; 22].

До недавнего времени Государственный Совет Российской Федерации считался внеконституционным органом, выполняющим при Президенте РФ только совещательные функции. Однако после утверждения Президентом РФ в рамках проводимой конституционной реформы федерального закона о Государственном Совете РФ у него появляется исторически обусловленная возможность конституционного закрепления своего статуса [6]. За счет придания Государственному Совету РФ функции координации деятельности прочих органов власти он стал в России высшим органом государственной власти и управления [21].

В работе Государственного Совета РФ в его предыдущем статусе имелись определенные правовые проблемы [9]. Некоторые ученые полагают, что принятие документа о развитии государства должно стать главной функцией Государственного Совета РФ, функцией, отражающей его конституционное предназначение и перспективы стратегического планирования [16]. Е.Н. Савинова и Л.А.Зубова исследовали влияние конституционного статуса Государственного Совета РФ на оптимизацию системы исполнительной власти в России и сделали вывод о том, что с учетом нового конституционного статуса Государственного Совета РФ возникает проблема дублирования полномочий с существующими органами государственной власти, поэтому важнейшим остаётся вопрос о конкретизации его места в сложившейся системе разделения властей, порядка и принципов его формирования [20]. В работе С.А. Стрижова, Т.Г. Богатырева и Е.А. Богатыревой сделан вывод о том, что повышения эффективности государственного управления можно добиться путем заимствования у бизнес-сообществ соответствующих практик управления [24].

Новый статус Государственного Совета РФ как органа государственного управления будет постоянно наращиваться и совершенствоваться. На основе анализа закона о Государственном Совете РФ можно выявить наиболее важные поправки, которые он вносит в существующую практику государственного управления. В связи с этим появляется актуальность исследований, позволяющих определять вытекающие из данных поправок факторы, которые могут оказать влияние на действенность теории и практики государственного управления в России.

В статье В.Н. Южакова, Э.В. Талапиной, Е.И. Добролюбова и Ю.И. Тихомирова выдвигается гипотеза о том, что закон о Государственном Совете РФ предопределяет необходимость и возможность внедрения проекта закона о государственном управлении с уточнением подхода к развитию принципов его обеспечения [29]. Для реализации подхода предложено адаптировать к государственному управлению принципы конституционной (государственно-плановой) экономики. Показано, что в их контексте можно раскрыть потенциал внедрения в России качественного государственного управления на принципах обоснованности государственного вмешательства, результативности и эффективности. Первый принцип можно реализовать за счет внедрения конституционных и прочих правовых моделей управления; принцип результативности государственного управления обеспечивается системным охватом деятельности субъектов конституционного государственного управления и ее верификации антикризисным компонентом; принцип эффективности государственного управления реализуется путем комплексного согласования и корректировки результатов государственного управления на трех уровнях власти.

На основе вышеизложенного можно сделать вывод о том, что законодательно оформленный проект закона о государственном управлении с учетом представленных в статье результатов исследований позволит при появлении разного рода неопределенностей и дисфункций (патологий) в принятии государственных решений субъектами государственного управления качественно обеспечить принципы обоснованности государственного вмешательства, результативности и эффективности государственного управления. Можно прогнозировать, что это позволит сформировать в РФ конституционный «суперпрезидентский» режим «ручного управления», имеющий надежную систему сдержек и противовесов, препятствующих внутренней деградации центральной власти [14] и обеспечивающих устойчивое долгосрочное развитие страны.

Анализ закона о Государственном Совете РФ [1] показывает, что новый конституционный федеральный закон будет выше по статусу прочих федеральных законов, так как у него другие процедуры принятия и корректировки государственных решений, а в случае законодательных противоречий он будет всегда законом более высокого уровня действия.

В составе Государственного Совета РФ глава российского государства получит возможность оперативно решать любые вопросы конституционного уровня, которые ранее решались недостаточно эффективно [19]. Так, стимулами к развитию принципов государственного управления станут федеральные территории, создание которых предусмотрено данным законом. Такие территории вместе с проживающим на них населением не будут иметь прав субъектов Федерации, в них будет вводиться особая система государственного управления.

Следует подчеркнуть, что новое положение Конституции РФ, устанавливающее приоритет российского законодательства над международным, не только закрепляется законом о Государственном Совете РФ, но и усиливается, делая более управляемым «фактор будущего» [см.: 8; 27]. Это особенно актуально при современных тенденциях трансформации глобальных рынков и суверенных государств в условиях потери своего влияния бывшими государствами – лидерами мирового развития. Особая роль в этом отводится управлению непредвиденными обострениями политического и социального «климата», как, например, в условиях текущей пандемии [10], затронувшей большинство стран мира.

По мнению авторов, закон о Государственном Совете РФ решает три главные задачи.

Во-первых, устраняется троевластие – деятельность трех ветвей власти подчиняется интересам развития государства в целом и его институтов в частности. В некотором виде функции законодательной и судебной властей носят прежние черты, но теперь они должны служить в первую очередь развитию государства в целом. Президент РФ в целях наилучшего с

его точки зрения развития государства берет на себя генеральную функцию координации всех ветвей власти. Существующие органы государственной власти и муниципального управления продолжают выполнять предписанные им функции. Президент РФ (и Государственного Совета РФ) вмешивается в их деятельность тогда и только тогда, когда она (деятельность) перестает способствовать наилучшему с точки зрения Президента РФ (и Государственного Совета РФ) достижению стратегических целей государства или целей внешней и внутренней политики.

Во-вторых, в виде нового Государственного Совета РФ создается эффективный конституционный орган государственного управления. Тем самым выполнено его главное требование: организационное обеспечение, без которого невозможно выполнение функций государственного управления. Данный орган может и должен выполнять также контрольную функцию [2].

В-третьих, закон о Государственном Совете РФ делает конституционными (соответствующими Конституции РФ) все указы Президента РФ и поручения, сформулированные им в публичных выступлениях с 2000-го года по настоящее время, и которые можно было бы считать противоречащими положениям Конституции РФ.

К недостаткам закона о Государственном Совете РФ можно отнести следующее.

Закон о Государственном Совете РФ восстанавливает государственное управление только на уровне первого лица в государстве. Закон о Государственном Совете РФ недостаточно полно рассматривает сферы применения государственного управления и необходимые его иерархические уровни (полноценное государственное управление предусматривает несколько уровней иерархии при делении территории страны на сферы с особыми условиями его применения).

С учетом нового статуса Государственного Совета РФ возникает проблема дублирования его органов с существующими органами государственной власти на местах, поэтому важнейшим остается вопрос о конкретизации его места в сложившейся системе разделения властей, порядка и принципов его формирования и воздействия на российское общество. В законе о Государственном Совете РФ не предусмотрены функции его сотрудничества с научными и общественными аналитическими центрами.

Многие положения закона о Государственном Совете РФ могут быть восприняты общественностью как возврат к командно-бюрократическому руководству прошлого, однако, как показывает опыт государственного управления в России последних десятилетий, это противоречит замыслу его создания.

Известно, что авторы многочисленных экономических теорий до сих пор не пришли к единому мнению о роли государства в рыночной экономике [4]. Вместе с тем принятие закона о Госсовете делает первый крупный шаг к восстановлению конституционного государственного управления, необходимого нашей стране с достаточно слабой (сырьевой) экономикой. Конституционный статус Государственного Совета РФ автоматически переводит его с низшей, подзаконной статусной ступеньки на высшую, конституционную. Государственный Совет РФ в его новом виде определен как полностью управляемый Президентом России инструмент государственного управления, при помощи которого можно будет эффективно менять государственно-политическую и управленческую системы России. Именно Государственному Совету РФ предоставляется право решать такие вопросы, как согласование и координация действий всех других органов власти, входящих в систему публичной власти РФ, споров между ними, формирование федеральных территорий, не входящих в состав субъектов РФ, а также иные задачи, имеющие важное государственное значение.

Принятие закона о Государственном Совете РФ это не формальное усиление института президентской власти, а принципиально новая для современной России политическая практика. Естественно, что при таких перспективах возникает необходимость принятия в стране не менее значимого по статусу закона о государственном управлении.

До момента выхода в России нового закона о Государственном Совете РФ была сформирована «усеченная» форма государственного управления [3] с точечным хаотичным регулированием [15]. Принимались указы президента, выпускались постановления правительства, но они были слабо связаны между собой, фрагментарно направлялись на достижение целей, улучшающих ситуацию в отдельных сферах жизнедеятельности населения

[7]. Временно улучшая результаты на местах, они не обеспечивали планомерное и ускоренное развитие государства, не удовлетворяя растущие социально-экономические и политические потребности населения [26], что в целом можно охарактеризовать как «угасание государственного порядка» [28].

В работах российских ученых-правоведов было предложено достаточно много подходов как к определению понятия «государственное управление», так и к его законодательной реализации в условиях трансформации и цифровизации [17; 18; 23]. Вместе с тем анализ указанных работ, а также работ прочих авторов показывает, что они не дают целостного представления о принципах формирования, составе и содержании положений такого важного для страны закона, как закон о государственном управлении.

В преамбуле к проекту федерального закона о государственном управлении его авторы делают вывод о том, что в постсоветской России во многом сохранилась подзаконная регламентация управленческого процесса с массой неурегулированных аспектов и запретительных мер. В управленческой науке уже давно предпринимаются попытки сформировать в контексте права так называемый позитивный управленческий процесс [25], что, однако, до сих пор не оказало решающего влияния на российское законодательство в данной области управления. Авторы проекта закона о государственном управлении обосновывают это тем, что большая часть проблем качества государственного управления обусловлена несистемным характером его правового регулирования в целом.

Отличительной чертой проекта закона о государственном управлении является наличие в нем доказательных принципов государственного управления (обоснованность государственного вмешательства, результативность и эффективность государственного управления) и механизмов их внедрения на практике [5].

Проект закона о государственном управлении является, несомненно, большим шагом вперед на пути законодательного обеспечения развития суверенной России, обеспечивающим конкурентоспособность страны и ее доминирование в крупнейшем регионе мира. В условиях проводимой конституционной реформы этот вклад российских ученых в развитие системы государственного управления подтверждается своевременностью его появления в печати. Не вдаваясь в подробности рассмотрения его разделов, сделаем критический анализ некоторых его положений.

Государственное управление является многогранной пирамидой взаимодействующих между собой субъектов управления. Законопроект о Государственном Совете РФ касается лишь самой верхушки этой пирамиды, что порождает проблему дублирования новых управленческих полномочий с аналогичными полномочиями существующих органов государственной власти. Формализовать деятельность специалистов-управленцев на гранях этой пирамиды весьма трудоемкое занятие. Законодательно удастся закрепить лишь самые общие положения, которые без детализации окажутся не конструктивными. Деятельность субъектов государственного управления на гранях этой пирамиды должна обеспечивать управление социумом при его функционировании в рыночных условиях. Например, если вмешательство государства в экономику представить в формате изложенного законопроекта без учета особенностей функционирования рынка, то этим будет конституционно закреплено существующее «безразличие» ресурсо-ориентированной и постиндустриальной экономики к развитию российского общества. Тогда естественные монополии окажутся в невыгодном положении. Если конституционно закрепить приоритет естественных монополий, то в перспективе сохранится «голландская болезнь» российской экономики, которая упрочит отставание России от стран «золотого миллиарда» и т.п.

В проекте закона о государственном управлении отсутствуют детальные меры экономико-правовой и организационной поддержки его практической реализации. Поэтому, на наш взгляд, важным дополнением к нему может стать представленный ниже подход к развитию его принципов. Их основное назначение – выработка единого подхода на процессы государственного управления, не противоречащих взглядам специалистов различной профессиональной ориентации, а также содействие в выработке единого подхода к методам поддержки принятия решений в государственном управлении и обеспечение принципов

обоснованности государственного вмешательства, его результативности и эффективности с использованием современных информационных технологий.

Роль движущей силы в процессе развития принципов государственного управления должна быть отведена специалистам по информационным технологиям, т.к. именно в этой сфере деятельности разрабатываются современные подходы к созданию механизмов и инструментов цифрового государственного управления.

Проект закона о государственном управлении определяет, что под принципом обоснованности государственного вмешательства понимается вмешательство со стороны субъекта государственного управления при наличии общественно значимой проблемы в обращении заявителя по реализации его законных прав и интересов, требующее исполнения государственной функции в интересах реализации законных прав и интересов заявителя.

В данной статье конституционализм рассматривается как феномен правового самоограничения органов государственной власти в контексте верховенства законов РФ [12]. В связи с этим появление в лице Государственного Совета РФ нового конституционного органа власти обеспечивает развитие принципов государственного управления на основе положений российской школы конституционной (государственно-плановой) экономики, делающих более действенной обоснованность государственного вмешательства со стороны субъектов государственного управления в конфликтные ситуации общества [13; 14] и, как будет показано, делает более действенными результативность и эффективность государственного управления.

Подытоживая вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что создание Государственного Совета РФ закрепляет в Конституции РФ новый государственный орган, который призван повысить качество государственного управления.

Список литературы

1. Федеральный закон от 08.12.2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
2. Антонова Н.А. Роль контроля как функции управления в свете нового законодательства // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2021. № 1 (65). С. 38–40.
3. Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 163–194.
4. Бауэр В.П., Федулов Ю.Г. Ценность суверенного государства. Тверь: Тверской гос. ун-т, 2019. 517 с.
5. Братченко С.А. Использование системного подхода в целях повышения качества государственного управления // Экономическая безопасность. 2019. Т. 2. № 1. С. 73–78.
6. Гончаров В.В. Оптимизация системы исполнительной власти в Российской Федерации: конституционно-правовой аспект: монография. Краснодар: КубГАУ, 2020. 308 с.
7. Денисов С.А. Правительственный конституционализм // Вестник Гуманитарного университета. 2019. № 1 (24). С. 71–80.
8. Захаров Г.Н. Конституционное будущее России сквозь призму социально-экономических прав и свобод человека // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2020. № 2 (62). С. 56–61.
9. Исаев А.В., Перенджиев А.Н., Плоткин В.Б. Место Государственного Совета в системе государственного управления в сфере региональной политики: студенческий анализ // Электронный научный журнал «ГосРег». 2020. № 1 [Электронный ресурс]. URL: <http://gosreg.amchs.ru/vypusk-1-2020-god/> (дата обращения: 10.12.2021).
10. Казанцев С.В. Уроки новой пандемии // Развитие и безопасность. 2020. № 2 (6). С. 38–49.
11. Князева Е.С., Воробьев Е.Б. Государственный совет РФ и его роль в системе государственного управления // Молодые лидеры – 2016. Казань: Издательство: Рокета Союз, 2016. С. 126–133.
12. Коновалова Л.Г. Конституционализм как проявление принципа верховенства закона в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2020. № 2 (131). С. 88–102.
13. Ливеровский А.А. Уточнение смысловых представлений о конституционном нормоконтроле // Право: история и современность. 2018. № 1. С. 32–48.
14. Маркин Р.Ю. Режим «ручного управления» как особенность российской модели демократии // Политические конфликты и кризисы в условиях глобальных трансформаций современной миросистемы: монография / под ред. А.В. Бредихина. М.: АНО ЦЭМИ, 2018. С. 43–58.

15. Мильшин Ю.Н., Кулаков В.О. Дискреционные полномочия главы государства // Пенитенциарная система и общество: опыт взаимодействия. Сборник материалов VII Международной научно-практической конференции. Пермь: изд-во «Пермский институт Федеральной службы исполнения наказаний», 2020. С. 37–38.

16. Плотноков С.И. Государственный Совет Российской Федерации: вопросы правового статуса и перспективы развития в свете конституционной реформы // Вопросы российской юстиции. 2020. № 8. С. 77–89.

17. Понкин И.В. Девиантология государственного управления: учебник. М.: ИНФРА-М, 2020. 301 с.

18. Равнюшкин А.В. О происходящей трансформации административного права и государственного управления в России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2020. № 3 (87). С. 185–193.

19. Рязанова Е.А. О полномочиях Президента Российской Федерации // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2020. № 3 (63). С. 35–40.

20. Савинова Е.Н., Зубова Л.А. Институционализация Государственного Совета в России в контексте конституционной реформы 2020 года // Среднерусский вестник общественных наук. 2020. Т. 15. № 4. С. 172–194.

21. Сергеев С.Г. Внеконституционные политические институты в Российской Федерации: модернизация институциональной подсистемы: монография. Саратов: Саратовский социально-экономический институт (филиал) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2014. 194 с.

22. Сергеев С.Г. Ретроспектива отечественных внеконституционных политических институтов от Российской Империи до Российской Федерации // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. 2011. Т. 11. № 1. С. 71–75.

23. Сидоренко Э.Л., Барциц И.Н., Хисамова З.И. Эффективность цифрового государственного управления: теоретические и прикладные аспекты // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 2. С. 93–114.

24. Стрижов С.А., Богатырева Т.Г., Богатырева Е.А. Трансформация государственного управления в условиях новых вызовов: монография. М.: Проспект, 2018. 156 с.

25. Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 3–13.

26. Тянь В.В. Неотрадиционализм как фактор неоконсервативной модернизации: специфика эволюции власти и управления // Управление. 2019. № 1. С. 128–136.

27. Федотова М.А. Постнеклассическое стратегирование проблемных ситуаций в концепции соционавигации: переход от целевого управления к атрибутивному конструированию // Экономические стратегии. 2019. № 8. С. 94–101.

28. Фукуяма Ф. Угасание государственного порядка. М.: АСТ, 2017. 704 с.

29. Южаков В.Н., Талапина Э.В., Добролюбова Е.И., Тихомиров Ю.И. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020. 150 с.

Об авторах:

БАУЭР Владимир Петрович – доктор экономических наук, главный научный сотрудник АО «Институт региональных экономических исследований», г. Москва (119002, г. Москва, ул. Сивцев Вражек, 29/16), SPIN-код: 6833-1195, e-mail: bvp09@mail.ru

БУРАК Петр Иосифович – доктор экономических наук, профессор, директор АО «Институт региональных экономических исследований», г. Москва (119002, г. Москва, ул. Сивцев Вражек, 29/16), SPIN-код: 3025-1463, e-mail: irei@irei.ru

СУХАРЕВ Александр Николаевич – доктор экономических наук, профессор кафедры конституционного, административного и таможенного права ФГБОУ ВО «Тверской государственной академии», г. Тверь (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), SPIN-код: 2416-1054, e-mail: su500005@yandex.ru

THE STATE COUNCIL OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE SYSTEM OF STATE AUTHORITIES: CONCEPTUAL ASPECTS

V.P. Bauer¹, P.I. Burak¹, A.N. Sukharev²

¹ JSC Institute for Regional Economic Research, Moscow

² Tver State University, Tver

The article defines the prospects for the development of the principles of public administration, considered in the context of the provisions of the new federal law on the State Council of the Russian Federation under the President of the Russian Federation. A review of scientific publications devoted to the peculiarities of the status and functioning of the State Council of the Russian Federation was carried out.

Keywords: *State Council of the Russian Federation, constitutional body, public administration, triarchy.*

About authors:

BAUER Vladimir – Doctor of Economics, Chief Researcher of JSC "Institute for Regional Economic Research", Moscow (119002, Moscow, Sivtsev Vrachek St., 29/16), SPIN code: 6833-1195, e-mail: bvp09@mail.ru

BURAK Peter – Doctor of Economics, Professor, Director of JSC "Institute for Regional Economic Research", Moscow (119002, Moscow, Sivtsev Vrachek St., 29/16), SPIN code: 3025-1463, e-mail: irei@irei.ru

SUCHAREV Alexander – Doctor of Economics, Professor of the Chair of Constitutional, Administrative and Customs Law of Tver State University (170100, Tver, Zhelyabova street, 33), SPIN-code: 2416-1054, e-mail: su500005@yandex.ru.

Бауэр В.П., Бурак П.И., Сухарев А.Н. Государственный Совет Российской Федерации в системе органов государственной власти: концептуальные аспекты // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2022. № 1 (69). С. 42–52.