

***Костюков Артем Алексеевич,***  
*аспирант кафедры конституционного и муниципального права*  
*Института государства и права*  
*Тюменского государственного университета*  
a.a.kstkv@ya.ru

## **ВОПРОСЫ КЛАССИФИКАЦИИ СОВЕЩАТЕЛЬНЫХ И КООРДИНАЦИОННЫХ ОРГАНОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

УДК 342.5

**Аннотация.** В статье приводится краткий анализ правового статуса совещательных органов, действующих в Российской Федерации. В частности, анализируются положения нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность Совета Безопасности Российской Федерации, Государственного Совета Российской Федерации, а также Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации как особого совещательного органа, существующего в рамках структуры органов внешнего государственного и муниципального финансового контроля. Отдельно рассмотрен статус «конституционных совещательных органов», в том числе в разрезе актуальных изменений российского законодательства. Также высказывается предположение относительно ряда положений законопроекта, находящегося на рассмотрении Государственной Думой Российской Федерации, в части статуса решений Государственного Совета Российской Федерации. Общественные палаты и Общественные советы выделены в отдельную группу совещательных органов. При анализе статуса совещательных органов применялись: формально-юридический метод, сравнительно-правовой метод, синтез. Обосновывается вывод о том, что проведение классификации и типологизации действующих в Российской Федерации совещательных органов становится все более актуальной проблемой, как в силу возрастающего значения указанных органов в системе государственного управления, так и в силу количества критериев для использования указанных методов.

**Ключевые слова:** совещательные органы, классификация, Президент Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации, Государственный Совет Российской Федерации.

***Artem A. Kostyukov,***  
*Post-graduate student of the Department of constitutional and municipal Law*  
*of the Institute of State and Law Tyumen State University*  
a.a.kstkv@ya.ru

## **ISSUES OF CLASSIFICATION OF ADVISORY AND COORDINATING BODIES IN THE RUSSIAN FEDERATION**

**Abstract.** The article provides a brief analysis of the legal status of Advisory bodies operating in the Russian Federation. In particular, the article analyzes the provisions of normative legal acts regulating the activities of the Security Council of the Russian Federation, the State Council of the Russian Federation, as well as the Council of control and accounting bodies under the accounts chamber of the Russian Federation as a special Advisory body that exists within the structure of external state and municipal financial control bodies. The status of “constitutional Advisory bodies” is considered separately, including in the context of current changes in Russian legislation. The author also suggests a number of provisions of the draft law that is under consideration by the State Duma of the Russian Federation regarding the status of decisions of the State Council of the Russian Federation. Public chambers and Public councils are divided into a separate group of Advisory bodies. When analyzing the status of Advisory bodies, the following methods were used: formal legal method, comparative legal method, and synthesis. The conclusion is substantiated that classification and typology of Advisory bodies operating in the

Russian Federation is becoming an increasingly urgent problem, both due to the increasing importance of these bodies in the public administration system and due to the number of criteria for using these methods.

**Keywords:** advisory bodies, classification, the President of the Russian Federation, Security Council of the Russian Federation, State Council of the Russian Federation.

В настоящее время в современном российском законодательстве окончательно закрепились понятия: «совещательный орган», «координационный орган» и «консультативный орган». Далее по тексту статьи, для удобства, предлагается применять к вышеуказанным понятиям одно общее: «совещательный орган».

Как отмечается П.В. Поздеевым, только на начало 2014 г. при Президенте Российской Федерации действовало 15 совещательных органов, при Председателе Совета Федерации также 15 органов, при Председателе Правительства Российской Федерации — 12 органов [1, с. 41]. Актуальной информации о количестве совещательных органов по состоянию на 2020 г. в открытых источниках не приводится, однако, на основании данных о количестве принятых нормативных и ненормативных правовых актов в части создания (учреждения) совещательных органов, как на федеральном и региональном уровнях, так и органами местного самоуправления, можно сделать вывод о том, что их количество показывает экспоненциальный рост, происходят активные процессы по специализации совещательных органов, а их значение в качестве публично-правовых субъектов постепенно увеличивается.

Ярким примером действия указанных процессов явилось развитие института Общественных палат и Общественных советов в Российской Федерации. За довольно короткий период образовалась и оформилась широкая сеть этих общественных объединений, *de facto* легализовавшая и реализовывающая новую форму взаимодействия граждан и органов публичной власти — общественный контроль.

Согласимся с выводом Г.Н. Чеботарёва о том, что указанные органы в некоторых регионах уже стали «консолидирующими и координирующими центрами, ядром системы институтов гражданского общества» [2, с. 29]. Подобный позитивный опыт выстраивания площадок для конструктивного взаимодействия органов публичной власти и граждан свидетельствует о постепенном формировании институтов гражданского общества в Российской Федерации и их последующей органичной имплементацией в модель социального партнерства.

Однако стоит отметить, что понятие «совещательного органа» является общим и охватывает не только круг органов, осуществляющих общественный контроль, но также и иные совещательные органы, в том числе образуемые при органах публичной власти.

Так, особую актуальность в связи с последними изменениями в Конституцию Российской Федерации приобрели «конституционные совещательные органы»: Совет Безопасности Российской Федерации и Государственный Совет Российской Федерации.

Правовой статус Совета Безопасности Российской Федерации раскрыт в Главе 3 Федерального закона от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности», а также в Положении о Совете Безопасности Российской Федерации. Подобный «двойной» уровень правового регулирования также является существенным отличием данного совещательного органа от стереотипного подхода к представлению о сущности понятия «совещательный орган».

Стоит отметить, что подобный механизм правового регулирования применен в отношении статуса Государственного Совета Российской Федерации, также получившего закрепление в Конституции Российской Федерации, и в настоящее время, проект Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации» уже принят Государственной Думой Российской Федерации в первом чтении.

Анализируя отличительные особенности двух вышеуказанных совещательных органов, нельзя не отметить особые требования, предъявляемые к статусу лиц, являющихся членами Советов. В первом случае постоянные члены Совета Безопасности Российской Федерации входят в состав Совета Безопасности Российской Федерации по должности [3], во втором, согласно действующему законодательству, — в состав Государственного Совета Российской Федерации Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах, высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, руководители фракций в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации [4].

Еще одним отличием конституционных совещательных органов необходимо выделить статус принимаемых ими решений. В соответствии с положениями статьи 18 Федерального закона от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности», решения Совета Безопасности вступают в силу после их утверждения Президентом Российской Федерации, вступившие в силу решения Совета Безопасности обязательны для исполнения государственными органами и должностными лицами [5]. В этой связи мы соглашаемся с выводом Е.С. Тихоновой о том, что «решения Совета Безопасности Российской Федерации функционально являются решениями Президента Российской Федерации» [6, с. 38]. Подобной юридической силы своих решений в настоящее время не имеет ни один совещательный орган Российской Федерации.

Стоит отметить, что в упоминавшемся ранее проекте Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации» предлагается следующее. В случае принятия решения Государственным Советом Российской Федерации о необходимости принятия федерального конституционного закона, федерального закона или внесения в них изменений, внесения поправок в проект федерального конституционного закона или федерального закона, предоставить право внесения проекта соответствующего акта в Государственную Думу Российской Федерации, а также в случае принятия Государственным Советом Российской Федерации решения о целесообразности разработки документов стратегического планирования Российской Федерации, субъекта Российской Федерации либо муниципального образования или внесения изменений в такие документы, направлять в ответственные органы соответствующие рекомендации [7]. С учетом положения законопроекта о том, что указанные решения подписываются Председателем Государственного Совета Российской Федерации (Президентом Российской Федерации), а также с учетом современной модели организации публичной власти в Российской Федерации, представляется, что на практике подобные решения совещательного органа могут восприниматься в качестве обязательных к исполнению.

В качестве заключительного примера предлагается рассмотреть совещательный орган, созданный в рамках взаимодействия между собой исключительно государственных и муниципальных органов — Совет контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации (далее — СКСО).

Как известно, вопросы о правовом статусе органов внешнего государственного финансового контроля в части определения места данных органов в системе разделения властей являются дискуссионными.

Стоит отметить, что в отличие от других «совещательных органов», созданных при каком-либо государственном органе, функционал СКСО не включает в себя функции, связанные с помощью в обеспечении деятельности, например Счетной палаты Российской Федерации. Одним из принципов СКСО провозглашается равноправие членов в процессе его деятельности [8].

Основным направлением его работы является «повышение качества контрольной и экспертно-аналитической деятельности, эффективности внешнего государственного и муниципального финансового аудита (контроля) в рамках организации взаимодействия между Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [8].

Согласно пункту 27 «Положения о Совете контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации», постоянно действующими рабочими органами СКСО являются его отделения в федеральных округах, причем обеспечение деятельности указанных отделений осуществляется аппаратом контрольно-счетного органа, председатель которого является председателем отделения [8]. Подобный опыт организации деятельности является довольно интересным отличием от упомянутых выше совещательных органов, не имеющих жесткого закрепления порядка работы за какими-либо постоянными подразделениями (имеются лишь указания на возможность создания постоянных и непостоянных подразделений). В частности, правовые механизмы подобного взаимодействия между федеральным, региональным и муниципальным уровнями, предложенные еще в 2014 г., как показала практика, предвосхитили тренды развития единой системы публичной власти в Российской Федерации.

В заключение вышесказанного отметим, что в настоящее время проведение классификации и типологизации действующих в Российской Федерации совещательных органов становится все более актуальной проблемой как в силу возрастающего значения указанных органов в системе государственного управления, так и количества критериев для использования указанных методов.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Поздеев П.В. Этапы становления совещательных, консультативных и координационных органов в России [Электронный ресурс] // Вестник ВятГУ. 2014. № 8. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/etapy-stanovleniya-soveschatelnyh-konsultativnyh-i-koordinatsionnyh-organov-v-rossii> (Дата обращения: 17.11.2020).
2. Чеботарёв Г.Н. Взаимно ответственное партнерство государства и общества // Государство и право. 2019. № 10. С. 26-34.
3. Положение о Совете Безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 07.03.2020 № 175 «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации») [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 17.11.2020).
4. Положение о Государственном Совете Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 01.09.2000 № 1602) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 17.11.2020).
5. Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 06.02.2020) «О безопасности» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 17.11.2020).
6. Тихонова Е.С. Вопросы нормативно-правового статуса совещательных органов при Президенте Российской Федерации // Гуманитарные и политико-правовые исследования. 2020. № 1 (8). С. 35-43.
7. Законопроект № 1036217-7 «О Государственном Совете Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» (СОЗД ГАС «Законотворчество»). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1036217-7> (Дата обращения 17.11.2020).
8. Положение о Совете контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации (утв. решением Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате РФ от 21.03.2014) (ред. от 31.07.2020) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 17.11.2020).