

Малютин Н.С.¹ «Государственный Совет РФ 2.0.»: состоялась ли реформа?²

Постановка проблемы

Масштабная конституционная реформа, состоявшаяся в 2020 году³, затронула достаточно большой спектр конституционных правоотношений. При этом особое внимание уделено вопросам организации (а вернее – реорганизации) сложившейся системы государственного управления, получившей конституционное закрепление в виде формулы «единая система публичной власти» (ст. 71, 80 Конституции РФ).

Важно отметить, что наряду с закреплением указанной идеи в Конституции, положившим началом массовой корректировки отраслевого законодательства в части усиления централистских тенденций в построении взаимоотношений между федерацией и субъектами⁴, а также субъектами РФ и муниципальными образованиями⁵, состоявшаяся реформа не обошла стороной и субъектный состав отношений в сфере государственного управления. Прежде всего речь идет о включении в текст Основного закона положений о Государственном Совете Российской Федерации (далее по тексту – Госссовет) и его роли в осуществлении государственного управления на территории Российской Федерации. Необходимость усиления статусной составляющей названного органа обосновывалась авторами конституционной поправки

¹ Малютин Никита Сергеевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

² Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 21-011- 31220.

³ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" // СЗ РФ. 16.03.2020. N 11. ст. 1416.

⁴ См., например: Федеральный закон от 21.12.2021 N 414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.12.2021).

⁵ См., например: проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», предусматривающий пересмотр существующего закона о местном самоуправлении. Важно отметить, что несмотря на статус законопроекта, анализ субъектов законодательной инициативы, содержания предлагаемого регулирования, а также общего тренда конституционных реформ в сфере организации публичной власти можно ожидать скорого принятия данного закона с незначительными (преимущественно – редакционными) изменениями. Доступ к названному законопроекту - <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 21.12.2021).

через расширение коллективных начал в процессе выработки государственно значимых решений⁶. В то же время едва ли можно рассматривать данный аргумент в качестве исчерпывающим образом обосновывающего подобные конституционные корректировки, в связи с чем возникает объективная необходимость рассмотреть трансформацию правового статуса Госсовета в новой конституционной реальности Российского государства.

Правовые основы возникновения и функционирования Госсовета

Начать разговор о Госсовете следует с того, что конституционная поправка 2020 года не учредила новый конституционный орган, а лишь повысила его правовой статус. Фактически, Госсовет был учрежден как совещательный орган при Президенте Российской Федерации на основании Указа от 1 сентября 2000 г. № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации»⁷ для согласования важнейших направлений политики, социально-экономического развития Российской Федерации в целом и каждого субъекта Российской Федерации.

Как справедливо отмечается в литературе⁸, учреждение Госсовета стало своего рода компромиссом между новой президентской администрацией и

⁶ В частности, Т.Я. Хабриева отмечает, что «введение в Конституцию нормы о статусе Государственного Совета РФ не только создает новую "площадку" для согласования различных интересов, но и позволяет привести в действие обновленный конституционный механизм для выработки на коллективных началах консолидированных и наиболее обоснованных решений органами государственной власти. Это усложнит институциональную основу их принятия за счет расширения состава государственных органов, вовлеченных в указанный процесс, но сделает его более открытым, внесет в него элементы коллегиальности, что будет способствовать демократизации правотворчества и прозрачности деятельности органов исполнительной власти» ("Мы не первопроходцы". Как и зачем меняют Конституцию? Интервью Т.Я. Хабриевой "АиФ" // Аргументы и факты. 2020. 30 янв. Цит. по: *Хабриева Т.Я., Клишас А.А.* Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти". Москва: Норма, ИНФРА-М, 2020. Доступ из СПС «КонсультантПлюс: Версия Проф» (дата обращения: 21.12.2021).

⁷ СЗ РФ. 04.09.2000. № 36. ст. 3633.

⁸ См., например: *Гончаров В.В.* Роль и место Государственного совета Российской Федерации и полномочных представителей Президента России в федеральных округах в координации системы исполнительной власти в стране и преодолении центробежных политических тенденций // *Юридический мир.* 2008. № 3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс: Версия Проф» (дата обращения: 21.12.2021); *Жученко А.А.* Способы обеспечения соответствия конституций республик федеральной Конституции // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2001. № 1. Доступ из СПС «КонсультантПлюс: Версия Проф» (дата обращения: 21.12.2021); *Матюхина Ю.В.* Развитие российской федеративной государственности на основе конституционной модели // *Право и политика.* 2005. № 10. Доступ из СПС «КонсультантПлюс: Версия Проф» (дата обращения: 21.12.2021) и др.

главами субъектов федерации, связанным с изменением порядка формирования Совета Федерации и, таким образом, отстранения последних от непосредственного участия в осуществлении государственной политики⁹.

Названное выше обстоятельство фактически предопределило основной состав Госсовета как совещательного органа – в него по должности вошли все главы субъектов федерации. Однако, стоит отметить, что со временем состав Госсовета постепенно расширялся за счет представителей федеральной власти, что в целом можно рассматривать как самостоятельную тенденцию к укреплению централистских начал даже на уровне совещательного органа. Так, в частности, в 2012 году состав Госсовета был скорректирован и наряду с традиционными главами субъектов РФ в состав консультативного органа вошли по должности председатели палат Федерального Собрания, а также руководители фракций в Государственной Думе¹⁰. Затем в состав Госсовета вошли полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах¹¹. Кроме того, Президент сохранил за собой право дополнительно включать в состав Госсовета бывших глав субъектов, имеющих большой опыт публичной (государственной и общественной) деятельности.

Важным элементом структуры Госсовета с 2007 года стала специальная консультативная комиссия Госсовета, формируемая для оказания консультативной помощи членам Государственного совета, президиума Государственного совета по вопросам, включенным в план работы (п. 8.1. Указа Президента № 1602 в редакции Указа Президента РФ от 23.02.2007 № 241). При этом важно подчеркнуть, что члены данной комиссии, в отличие от

⁹ Важно отметить, что инициатива создания Госсовета возникла «снизу», непосредственно от глав субъектов федерации, а также действующих членов Совета Федерации, что нашло свое отражение в нормативных документах, касающихся учреждения Госсовета (см., например: п. 1 Распоряжения Президента Российской Федерации от 27.07.2000 № 313-рп (СЗ РФ. 31.07.2000. N 31. ст. 3284), а также преамбулу Указа Президента РФ 2000 года «О Государственном совете Российской Федерации»).

¹⁰ Указ Президента РФ от 11.07.2012 N 946 «Вопросы Государственного совета Российской Федерации» // СЗ РФ. 16.07.2012. № 29. ст. 4066.

¹¹ Указ Президента РФ от 10.08.2012 N 1153 "О внесении изменения в Положение о Государственном совете Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. N 1602, и о признании утратившим силу пункта 3 Указа Президента Российской Федерации от 23 июня 2008 г. N 992" // СЗ РФ. 13.08.2012. № 33. ст. 4632.

членов Госсовета «участвуют в ее работе на общественных началах или на платной основе». Однако объем и характер оплаты ни в Указе Президента, ни в каком-либо ином нормативном акте не отражен. При этом фактически под сомнение ставится «общественный» характер данного органа. Интерес вызывает и тот факт, что консультативная комиссия Госсовета в значительной степени состояла из членов Госсовета, что само по себе создает некую «совещательную рекурсию», при которой в совещательном органе формируется самостоятельный совещательный орган.

Основной функцией Госсовета, как она формулировалась в обозначенном Указе, стало *содействие Президенту РФ при реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти*. В рамках данной функции для Госсовета определялись следующие основные задачи:

обсуждение имеющих особое государственное значение проблем, касающихся взаимоотношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, важнейших вопросов государственного строительства и укрепления основ федерализма, внесение необходимых предложений Президенту Российской Федерации;

обсуждение вопросов, касающихся исполнения (соблюдения) федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, и внесение соответствующих предложений Президенту Российской Федерации;

содействие Президенту Российской Федерации при использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной

власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

рассмотрение по предложению Президента Российской Федерации проектов федеральных законов и указов Президента Российской Федерации, имеющих общегосударственное значение;

обсуждение проекта федерального закона о федеральном бюджете;

обсуждение информации Правительства Российской Федерации о ходе исполнения федерального бюджета;

обсуждение основных вопросов кадровой политики в Российской Федерации;

обсуждение по предложению Президента Российской Федерации иных вопросов, имеющих важное государственное значение.

Реформа 2020 года и формирование «Государственного Совета 2.0»

Как уже отмечалось ранее, поправка 2020 года включила упоминание Госсовета в конституционный текст, закрепив полномочие Президента РФ по формированию Госсовета в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства. При этом в указанном положении отдельно отмечается, что статус Государственного Совета Российской Федерации с настоящего времени будет определяться не указом Президента, а *федеральным законом* (п. «е⁵» ст. 83 Конституции РФ).

Во исполнение данного конституционного предписания в декабре 2020 года был принят соответствующий федеральный закон¹² (далее – ФЗ о Госсовете), который, по мнению отдельных авторов, внес существенные изменения в статус, функции и задачи ставшего теперь конституционным

¹² Федеральный закон от 08.12.2020 N 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 14.12.2020. № 50 (часть III). ст. 8039. Далее по тексту – ФЗ о Госсовете.

органа¹³, что позволяет условно рассматривать вновь образованный Госсовет как его обновленную, усовершенствованную версию – своего рода «Госсовет 2.0.»

ФЗ о Госсовете установил большую степень независимости Госсовета, нежели это предусматривалось в Указе Президента 2000 г. Так, Закон предусматривает, что Государственный Совет является конституционным государственным органом, формируемым Президентом Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства (ст. 3). В отличие от прежнего регулирования действующее положение не содержит указания на вспомогательный характер деятельности Госсовета, а также расширяет сферу его компетенции, включая в нее наряду с обеспечением согласованного функционирования единой системы публичной власти также 1) определение основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и 2) определение приоритетных направлений социально-экономического развития государства.

Подвергся корректировке и состав Госсовета. Согласно ФЗ о Госсовете основу названного органа все также составляют высшие должностные лица субъектов Российской Федерации. В то же время, наряду с указанными лицами в состав Госсовета включается целый пул федеральных чиновников, приобретающих членство по должности:

- 1) Председатель Правительства РФ;

¹³ См., например: *Клишас А.А.* Госсовет утвердил себя в качестве одного из значимых политических институтов страны // Парламентская газета. 2020. 1 сентября; *Тетерин А.В.* Роль Государственного Совета Российской Федерации в профилактике конституционных конфликтов // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. N 6. С. 56 – 60 (DOI: 10.18572/1813-1247-2021-6-56-60 (www.doi.org)); *Чеботарев Г.Н.* Публичная служба и общественное представительство: синергия сотрудничества // Конституционное и муниципальное право. 2021. N 7. С. 21 – 24 (DOI: 10.18572/1812-3767-2021-7-21-24 (www.doi.org)) и др.

- 2) Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
- 3) Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;
- 4) Руководитель Администрации Президента Российской Федерации.

Кроме того, нельзя не отметить и более широкую в сравнении с предыдущим регулированием дискрецию Президента РФ в вопросе назначения экстраординарных членов Госсовета. В соответствии с ФЗ о Госсовете Президент РФ фактически имеет неограниченные возможности (ст. по расширению состава Госсовета при условии соблюдения соискателями базовых требований к членам, предусмотренных ч. 3 ст. 7 ФЗ о Госсовете).

Достаточно подробное регулирование получили и вопросы внутренней организации Госсовета. Так, во исполнение положений ФЗ о Госсовете, предусматривающих учреждение комиссий, рабочих групп и иных рабочих органов (ст. 11), был принят Указ Президента РФ от 21.12.2020 № 800 «Вопросы Государственного Совета Российской Федерации»¹⁴. Названный Указ учреждает 18 профильных комиссий Госсовета по основным направлениям социально-экономического развития Российской Федерации, а также утверждает Положение о рабочих органах Госсовета, предусматривающее обязательное учреждение еще двух самостоятельных комиссий по основным направлениям деятельности:

- 1) комиссии Государственного Совета по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти;
- 2) комиссия Государственного Совета по координации и оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Обозначенная выше конкретизация правового статуса и конституционного предназначения Госсовета не могла не отразиться на

¹⁴ СЗ РФ. 28.12.2020. № 52 (Часть I). ст. 8793.

уточнении его функций и основных задач. В отличие от прежнего регулирования, ФЗ о Госсовете разграничивает названные категории. При этом перечень основных задач сформулирован открытым образом, что предоставляет Президенту РФ неограниченную компетенцию по возложению на Госсовет любых задач, формально отвечающих требованию «важного государственного значения» (ч. 2 ст. 5).

К основным задачам Госсовета относятся (ст. 5):

1) содействие Президенту Российской Федерации по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства;

2) подготовка предложений Президенту Российской Федерации по вопросам, связанным с определением приоритетных направлений и целей социально-экономического развития государства, основных направлений регионального и муниципального развития, а также формирование механизмов эффективного осуществления такого развития и содействие их реализации, в том числе на созданных в соответствии с федеральным законом федеральных территориях;

3) подготовка предложений Президенту Российской Федерации по важнейшим вопросам государственного строительства, укрепления основ федерализма и местного самоуправления, а также по вопросам, касающимся взаимоотношений Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

4) подготовка предложений Президенту Российской Федерации по вопросам формирования механизмов согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, повышения эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), глав муниципальных образований (глав местных администраций);

5) содействие Президенту Российской Федерации при использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

6) рассмотрение по предложению Президента Российской Федерации проектов федеральных законов и указов Президента Российской Федерации, имеющих общегосударственное значение;

7) обсуждение основных параметров проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период, а также информации Правительства Российской Федерации о ходе исполнения федерального бюджета и о реализации национальных целей развития Российской Федерации;

8) обсуждение основных вопросов кадровой политики в Российской Федерации.

Для решения своих основных задач Государственный Совет осуществляет следующие *функции* (ст. 6):

1) рассматривает вопросы, касающиеся взаимодействия органов публичной власти, обсуждает основные направления внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетные направления социально-экономического развития государства, в том числе основные направления регионального и муниципального развития;

2) рассматривает вопросы, касающиеся согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, в том числе по вопросам передачи

полномочий между названными органами, в целях достижения согласованного их решения;

3) анализирует практики государственного и муниципального управления, разрабатывает предложения по их совершенствованию;

4) участвует в определении, согласовании и утверждении критериев и показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

5) обеспечивает мониторинг планируемых субъектами Российской Федерации и достигнутых ими за отчетный период значений (уровней) показателей деятельности, представляет соответствующий доклад Президенту Российской Федерации;

6) участвует в разработке и определении мер поощрения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения ими наилучших значений (уровней) показателей деятельности;

7) осуществляет иные функции в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами, решениями Президента Российской Федерации.

Некоторые выводы и проблемные моменты

Анализ приведенных положений позволяет сделать некоторые выводы как относительно самой проведенной реформы в отношении Государственного Совета Российской Федерации, так и в отношении причин ее осуществления.

1) Прежде всего, хотелось бы отметить некоторую несостоятельность приводимых авторами реформы аргументов, которые уже упоминались ранее. Так, вызывает некоторые сомнения *усиление коллегиальности* при принятии решений государственного значения в связи с усилением правового статуса и уровня правовой регламентации Госсовета.

Как представляется, коллегиальность как способ принятия решений имеет ценность только в той ситуации, когда каждый из участников коллегиального органа (коллектива) имеет достаточную автономию, позволяющую ему свободно выражать свою позицию (в том числе критическую) по любому вопросу повестки. Такого рода автономия может обеспечиваться специальной процедурой формирования органа или наличием специальных гарантий независимости членов коллегиального органа. Сравнительный анализ регулирования процедуры формирования Госсовета позволяет констатировать сильную роль Президента Российской Федерации в формировании Госсовета, проявляющуюся в следующем:

- А) председательство Президента РФ в Госсовете;
- Б) «президентская квота» в составе Госсовета в лице Председателя Правительства РФ, а также Руководителя Администрации Президента РФ;
- В) неограниченные возможности Президента РФ по включению любых лиц в состав Госсовета.

Кроме того, отдельно следует сказать и о том, что с учетом действующего законодательства, регламентирующего вопросы формирования высших должностных лиц в субъектах Российской Федерации, а также сложившейся конституционно-правовой практики по данному вопросу, очевидной представляется ситуация, при которой главы субъектов РФ также будут иметь высокую степень лояльности по отношению к действующему Президенту РФ¹⁵.

При таком положении вещей может сложиться (или фактически складывается) ситуация, при которой Президент РФ при осуществлении обозначенных полномочий совещается сам с собой, что едва ли можно

¹⁵ В частности, это может быть обусловлено корректировкой законодательства, предусматривающей основания досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ. Так, в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» скорректировано основание применения такой меры конституционно-правовой ответственности, как утрата доверия Президентом РФ (п. 3 ч. 1 ст. 28). В рамках действующего правового регулирования Президент РФ имеет гораздо большую дискрецию при решении вопроса о досрочном прекращении высшего должностного лица субъекта РФ. Данная мера может быть особенно эффективной в ситуации, когда в рамках данного субъекта федерации в соответствии с его конституцией (уставом) применяется непрямая система формирования высшего должностного лица (ст. 23).

рассматривать в качестве эффективной «площадки для согласования различных интересов»¹⁶.

2) Некоторые вопросы вызывает и отнесение отдельными авторами¹⁷ Госсовета к числу самостоятельных *органов публичной власти*, предусмотренных Конституцией РФ. Стоит отметить, что согласно устоявшемуся в теории права подходу одной из ключевых характеристик органа государственной (публичной) власти является наличие у этого органа *специальной компетенции и полномочий по ее осуществлению*¹⁸. Кроме того, данный подход разделяется и федеральным законодателем¹⁹. В свою очередь *полномочие* предполагает установленную законом возможность осуществления вмешательства в правовой статус иных субъектов права.

Анализ принятого ФЗ о Госсовете позволяет сделать несколько выводов применительно к обозначенным понятиям. Прежде всего, сам закон не выделяет самостоятельной категории «полномочия Государственного Совета Российской Федерации». В то же время, названные в законе основные задачи (ст. 5) и функции (ст. 6) так же не могут рассматриваться в качестве полномочий Госсовета в силу отсутствия в обозначенных перечнях какого-либо элемента потенциального вмешательства в правовые статусы иных субъектов правоотношений. Изложенное позволяет говорить о том, что Государственный Совет Российской Федерации нельзя рассматривать в качестве полноценного органа публичной власти. В то же время отсутствие определенности в понимании правовой природы данного органа едва ли идет

¹⁶ Подобная позиция разделялась в науке и в отношении прежнего Госсовета (см., например: *Лучин В.О., Данилов И.С.* Государственный совет Российской Федерации: проблемы становления // Право и политика. 2001. N 4. Доступ из СПС «КонсультантПлюс: Версия Проф» (дата обращения: 21.12.2021).

¹⁷ См., например: *Безруков А.В., Кожевников О.А., Мещерягина В.А.* Конституционная реформа 2020 года как основа построения устойчивой и эффективной системы публичного управления в России // Конституционное и муниципальное право. 2021. N 9. С. 28 – 32 (DOI: 10.18572/1812-3767-2021-9-28-32 (www.doi.org)) и др.

¹⁸ См. подробнее: *Ильин И.А.* Теория права и государства. Издание 2-е. – М.: Зерцало, 2008. С. 290-292; *Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х томах. Т. 1.* – М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. С. 260-262; *Хропанюк В.Н.* Теория государства и права. М., 1993. С. 100-101; *Zippelius R.* Allgemeine Staatslehre: Lehrbuch. 17., neubearbeitete Auflage. С.Н.ВЕСК. 2017. S. 88-89 и др.

¹⁹ В частности, о наличии полномочий у органов публичной власти говорит упоминавшийся уже ранее федеральный закон о публичной власти в субъектах Российской Федерации (ст. 4), а также Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 2).

на пользу эффективному осуществлению тех задач, ради которых ему придавался конституционный статус²⁰.

3) Не вполне обоснованным представляется избранный законодателем подход к составу Госсовета. В соответствии с Указом Президента № 1602 формирование Госсовета осуществлялось на основании положений статьи 80 Конституции РФ прежней редакции, предусматривающей в числе функций Президента РФ обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия *органов государственной власти*. Именно по этой причине необходимость консультативного органа, сформированного из представителей субъектов федерации и осуществляющего свои функции при Президенте Российской Федерации, представлялась в определенной степени обоснованной²¹. Однако, с учетом изменившейся конституционной формулировки, предусматривающей вместо государственных органов *органы, входящие в единую систему публичной власти*, а также с учетом избранного федеральным законодателем вектора полного встраивания местного самоуправления в единую властную вертикаль, не вполне понятно отсутствие в составе Госсовета на постоянной основе представителей муниципального уровня публичной власти. И хотя ФЗ о Госсовете предоставляет Президенту РФ право включать в состав представителей местного самоуправления (ч. 2 ст. 9), данное регулирование представляется недостаточным в рамках системного

²⁰ Кроме того, само по себе дополнительное выделение производных от Президента РФ органов в качестве самостоятельных участников системы публичной власти также весьма убедительно критикуется в юридической науке (см., например: *Кондрашев А.А.* Особенности современного формирования политической системы России в контексте характеристики государственного режима // Конституционное и муниципальное право. 2012. N 5. С. 21 – 32).

²¹ Стоит отметить, что включение в состав Госсовета исключительно глав субъектов Российской Федерации также подвергалось критике со стороны научного сообщества. В частности, в литературе отмечается, что подобный функциональный крен в сторону исполнительной власти в вопросах определения основных направлений внутренней и внешней политики не в полной мере соотносится с положениями статьи 3 Конституции РФ о принадлежности государственной власти российскому многонациональному народу, который призван ее реализовывать непосредственно или через представительные органы государственной власти, избранные на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании (см. подробнее: *Киреева Е.Ю., Худненко Л.А., Тхабисимова Л.А.* Тенденции правовой регламентации взаимодействия Президента Российской Федерации с Правительством Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 10. С. 37 – 40 (DOI: 10.18572/1812-3767-2020-10-37-40 (www.doi.org)); *Худненко Л.А.* К вопросу о правовом регулировании народовластия в России // Государство и право. 2012. N 7. С. 13 – 21).

анализа конструкции единой системы публичной власти, формируемой сегодня в России.

4) Наконец, едва ли можно говорить о революционном изменении статуса Государственного Совета в части закрепления основных задач и функций. Как уже отмечалось ранее, неоднозначная правовая природа Госсовета, его производный от Президента Российской Федерации характер предопределили отсутствие как таковой специализированной компетенции данного органа, что фактически было воспроизведено в новом нормативном акте, регламентирующем статус Госсовета. Кроме того, сравнительный анализ функций и основных задач указанного органа свидетельствует о том, что законодатель использовал исключительно редакционные приемы в процессе конкретизации компетенции Госсовета. При этом можно констатировать, что фактическое предназначение Госсовета не изменилось – основные задачи и функции остались прежними.

Таким образом, подводя некоторые итоги, можно сделать вывод, что конституционная реформа 2020 года создала предпосылки для изменения правового статуса Государственного Совета Российской Федерации. Однако, принятые законодателем и Президентом Российской Федерации меры едва ли можно назвать удачными в части воплощения того потенциала, который заложила Конституция РФ, лишь упомянув данный орган в одной из своих статей. Таким образом реформа Госсовета, как представляется, осталась лишь на бумаге, поскольку основные содержательные характеристики статуса, за исключением уровня их закрепления, остались неизменными, а проблемы, связанные с существованием и функционированием Госсовета – неразрешенными.