

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Юридический Институт

институт

Кафедра конституционного, административного и муниципального

права

кафедра

УТВЕРЖДАЮ

Заведующий кафедрой

А.А. Кондрашев

подпись инициалы, фамилия

« 19 » июня 20 17 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

40.03.01 Юриспруденция

код – наименование направления

Советы и комиссии при Президенте РФ (конституционно-правовые

основы)

тема

Руководитель

19.06.17

подпись, дата

доцент, к.ю.н.

должность, ученая степень

И.В. Тепляшин

инициалы, фамилия

Выпускник

19.06.2017

подпись, дата

П.В. Сущенко

инициалы, фамилия

Красноярск 2017

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
1 Общая характеристика публичных институтов взаимодействующих с главой государства.....	6
1.1 История становления и развития публичных институтов.....	6
1.2 Нормативно-правовые основы статуса публичных институтов.....	15
1.3 Порядок формирования и структура совещательных и консультативных органов.....	25
2 Современное состояние деятельности и перспективы развития советов и комиссий при Президенте РФ.....	36
2.1 Правовая технология деятельности (регламент) советов и комиссий...36	
2.2 Характеристика, порядок опубликования и исполнения принимаемых решений советов и комиссий.....	40
2.3 Проблемы и перспективы развития публичных институтов, действующих при Президенте РФ.....	48
Заключение.....	54
Список использованных источников.....	57

ВВЕДЕНИЕ

Тема настоящей работы – «Советы и комиссии при Президенте РФ (конституционно-правовые основы)».

Актуальность темы. Институт Президента Российской Федерации играет ключевую роль в системе государственного управления Российской Федерации, так как в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президент Российской Федерации является главой государства, гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. Президент Российской Федерации обеспечивает единство и функционирование всей системы государственного управления, задаёт основное направление деятельности органов государственной власти и принимает ключевые решения во многих сферах государственного управления.

Для полноценной реализации конституционных полномочий Президента Российской Федерации, создания гарантий его деятельности, необходимо качественное и квалифицированное обеспечение его деятельности. Этой задачей занимается ряд органов системы обеспечения деятельности Президента Российской Федерации: Администрация Президента Российской Федерации, полномочные представители Президента Российской Федерации, Комиссии и Советы при Президенте Российской Федерации.

Комиссии и Советы при Президенте Российской Федерации, являясь консультативными и совещательными органами, выполняют важную функцию информационного обеспечения Президента Российской Федерации и содействия в выработке решений Президента Российской Федерации. Несмотря на это, не существует единого нормативно-правового регулирования их деятельности, что вызывает необходимость системного анализа совокупности нормативно-правовых актов, для понимания их места в

структуре современного государственного управления Российской Федерации.

Сделанные в ходе работы выводы способствуют пониманию законодательного регулирования деятельности советов и комиссий при Президенте Российской Федерации как элемента государственного управления.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением деятельности советов и комиссий при Президенте Российской Федерации.

Предметом исследования являются нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в сфере регулирования деятельности советов и комиссий при Президенте Российской Федерации.

Цель исследования – на основе анализа действующего законодательства рассмотреть особенности организации деятельности и проблемы эффективности функционирования советов и комиссий при Президенте Российской Федерации.

Задачи обусловлены целью исследования:

- изучить особенности законодательного регулирования деятельности советов и комиссий при Президенте Российской Федерации в разные периоды развития этого института в Российской Федерации;
- раскрыть основы современного нормативно-правового статуса советов и комиссий при Президенте Российской Федерации;
- исследовать порядок формирования и структуру советов и комиссий при Президенте Российской Федерации;
- определить правовой регламент деятельности советов и комиссий при Президенте Российской Федерации;
- дать характеристику порядку опубликования и исполнения решений, принимаемых советами и комиссиями при Президенте Российской Федерации;

– проанализировать проблемы при реализации функций и выявить пути повышения эффективности советов и комиссий при Президенте Российской Федерации.

Методологической основой работы явилась нормативная, учебная, периодическая литература по вопросу права на участия граждан в управлении делами государства. При написании работы использованы следующие методы: исторический, контент-анализ, синтез.

При написании данной работы были использованы научные труды С.А. Авакьяна, В.В. Гриба, Д.Н. Петровского, А.В. Щипанова, Н.А. Кишояна, И.С. Иксанова, П.В. Поздеева, А.А. Панова и других авторов.

Нормативная основа работы включает в себя Конституцию Российской Федерации, федеральные законы Российской Федерации, указы и распоряжения Президента Российской Федерации.

Практическая значимость работы заключается в возможности использовать ее положения для повышения эффективности советов и комиссий при Президенте Российской Федерации.

Структура исследования обусловлена темой, содержанием, целями и задачами работы и включает введение, основную часть, разделенную на две главы, каждая из которых состоит из трех параграфов, заключение и список использованных источников.

1 Общая характеристика публичных институтов взаимодействующих с главой государства

1.1 История становления и развития публичных институтов

Совещательные и консультационные органы, к которым относятся советы и комиссии при Президенте Российской Федерации, занимают особое место в системе государственного управления. Особенно важны подобные органы при главе государства, являющиеся частью его вспомогательного аппарата. Они позволяют главе государства получать информацию по альтернативным официальным каналам, обеспечивать необходимое, подчас неформальное, взаимодействие с конституционными органами власти.¹

Для эффективной реализации своих конституционных полномочий глава государства нуждается в проведении на постоянной основе консультаций с руководителями федерального и регионального уровней, общественными деятелями, признанными специалистами в отдельных сферах знаний.²

Поздеев П.В. даёт следующее определение этим органам на современном этапе: «совещательные, консультативные и координационные органы - это коллегиальные органы, с координационными, консультативными и совещательными функциями, созданные по решению органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления и состоящие из представителей власти и (или) из представителей общества; имеющие различный статус и способы

¹ Конституционное (государственное право) зарубежных стран: В 4 т. Тома 1–2. Часть общая: Учебник /Отв. ред. проф. Б.А. Страшун – 3-е изд., обновл. и дораб.– М.: Издательство БЕК, 2000. – С. 365.

² Новикова А.Е. Роль совещательно-консультативных органов при Президенте Российской Федерации в разработке предложений по модернизации государства / А.Е. Новикова, А.М. Жорник ; НИУ БелГУ // Право как основа современного общества : материалы IX междунар. науч.-практ. конф., Москва, 25 дек. 2012 г. / [редкол.: Р.С. Рыжов и др.]. - Москва, 2012. - С. 30-35.

формирования; и решения которых, как правило, имеют рекомендательный характер».³

Совещательные и консультационные органы начали появляться в связи с осознанием государством необходимости привлечения представителей общества для подготовки и исполнения управленческих решений. Это связано с усложнением функций государства и возросшей необходимостью учёта мнения определённых групп общества.

Прежде чем были созданы постоянно действующие совещательные и консультационные органы, к обсуждению определённых вопросов эпизодически привлекались представители общества: «на заседания общих присутствий, департаментов и министерских советов разрешалось приглашать фабрикантов, заводчиков, купцов, ученых, инженеров и т. д. Вынужденное ходом истории проявлять интерес к развитию промышленности и торговли и считаться с мнением предпринимателей самодержавие допускало временное “соучастие” верхов буржуазии и интеллигенции в совещательных органах центрального правительственного аппарата».⁴

Вследствие необходимости придания этому соучастию институционального характера стали появляться постоянно действующие совещательные и консультационные органы. Так, в 1818 г. для «высшего надзора» за деятельностью Ассигнационного и Заемного банков был создан совет государственных кредитных установлений, состоявший из государственных чиновников ряда ведомств и из представителей помещиков и купцов. Совет формально не входил в состав министерства финансов, но действовал в тесном контакте с этим государственным органом.

Потребность государственных органов в более квалифицированной подготовке управленческих решений в некоторых сферах государственного

³ Поздеев П.В. Этапы становления совещательных, консультативных и координационных органов в России // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2014. № 8. С. 37 – 43.

⁴ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России М.: РГГУ, 2008. С. 174.

управления обусловила возникновение так называемых Ученых комитетов, состоящих, как правило, из государственных служащих, но имеющих ученые звания или специальную подготовку. Так, в 1817 г. был создан Ученый комитет при министерстве народного просвещения; с 1825 г. при министерстве финансов существовал Ученый горный комитет по горной и соляной части (с 1867 г. назывался Горным ученым комитетом).

В 1828 г. министр финансов Е. Ф. Канкрин учредил при департаменте мануфактур и внутренней торговли Мануфактурный совет; а в 1829 г. по ходатайству купечества был учрежден Коммерческий совет. На уровне губерний создавались комитеты и отделения этих советов. Основными функциями этих органов, состоявших из представителей предпринимательского сообщества, были: собирание сведений о состоянии промышленности и торговли, разработка мероприятий по их улучшению, ходатайства перед государственной властью о своих «пользах и нуждах».⁵

Середина и вторая половина XIX в. характеризуются увеличением числа и усилением значения совещательных органов. Исторической причиной этого было возрастание роли представителей некоторых социальных групп и одновременно потребность государственной власти использовать определенные формы участия представителей ряда сословий в выработке государственных актов и решений.⁶

Наиболее яркий пример таких органов – это дворянские губернские комитеты «по улучшению быта владельческих крестьян» и «Редакционные комиссии» в период подготовки отмены крепостного права. Но и в других сферах государственного управления в этот период создаются совещательные органы. В 1872 г. Мануфактурный и Коммерческий советы при министерстве финансов были объединены в Совет торговли и мануфактур. С 1863 г. в составе министерства внутренних дел и под

⁵ Там же. С. 181.

⁶ Поздеев П.В. Указ. Соч.

председательством министра действовал Совет министра по делам книгопечатания, состоящий из государственных служащих, а также из представителей науки и литературы. С 1863 г. в том же министерстве был учрежден Статистический совет. В 1882 г. при Горном департаменте был создан Геологический комитет, а с 1888 г. его директор был введен в состав Горного совета.⁷ С 1885 г. в составе министерства путей сообщения был создан Совет по железнодорожным делам; действовал также инженерный совет. При министерстве земледелия и государственных имуществ функционировал Сельскохозяйственный совет, в который приглашались «сельские хозяева».⁸ Достаточно освещена в историографии деятельность Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности, созданного по инициативе С. Ю. Витте в 1902 г.; Страхового совета, действовавшего при министерстве торговли и промышленности с 1912 г.; Совета по делам местного хозяйства.⁹

Советский период истории государственного управления, при всем отличии от предшествующего периода, сохранил, по крайней мере, в 1920-е гг. тенденцию к развитию и умножению совещательных органов. Это было обусловлено идеей о максимально возможном привлечении широких масс к управлению государством, но также и необходимостью использования опыта «специалистов» в отдельных сферах государственного управления. Вот лишь некоторые примеры совещательных органов, учрежденных при высших органах власти РСФСР.¹⁰

При ВЦИК были образованы: Всероссийский комитет содействия сельскому хозяйству; Федеральный комитет по земельным делам; Комиссия по улучшению жизни детей; Центральная комиссия помощи голодающим

⁷ Клепов И. А. Геологический комитет 1882–1930: история геологической науки в России. М.: Наука, 1964. С. 32–33.

⁸ Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 240–241

⁹ Могилевский К. И. Столыпинские реформы и местная элита: Совет по делам местного хозяйства (1908–1910). М., 2008; Могилевский К. И. Столыпин и Совет по делам местного хозяйства в 1908–1910 годах // Российская история. 2012. № 2. С. 100–108.

¹⁰ Поздеев П. В. Указ. Соч.

(1921–1922 гг.); Комитет содействия народностям северных окраин.¹¹ При СНК РСФСР действовал особый временный комитет по науке (1922–1924 гг.). При коллегии наркомата просвещения действовал совет по просвещению национальных меньшинств.¹² Но основную массу таких органов представляли собой комиссии, группы, совещания, комитеты, секции, которые создавались на губернском, уездном, городском и волостном уровнях при исполнительных комитетах. Эти органы состояли из членов и кандидатов в члены советов, представителей общественных организаций и «актива трудящихся». Как отмечал А. А. Нелидов, «кроме основных отраслевых органов в составе исполкомов, и прежде всего, губернских, создавались различные органы вспомогательного, а также обслуживающего характера: комиссии, группы, совещания, комитеты...».¹³ Секции и комиссии могли заниматься такими вопросами, как сельское хозяйство, культурно-просветительская деятельность, местное хозяйство и благоустройство, торговая и кооперативная деятельность. Основными функциями таких органов были: предварительное рассмотрение тех или иных вопросов; заслушивание отчетов; обследование учреждений и предприятий. Они действовали без своего аппарата, используя аппарат соответствующих исполкомов. При сельских советах во время коллективизации создавались производственные совещания.¹⁴

В последующее время существования советской системы такие органы продолжали существовать, например, в форме комиссий по наименованию и переименованию улиц, площадей и других составных частей городов. В целом в советский период истории государственного управления совещательные органы не были особенно распространены как на уровне центрального государственного управления, так и на уровне

¹¹ Нелидов А. А. История государственных учреждений СССР 1917–1936. М.: МГИАИ, 1962. С. 199.

¹² Коржихина Т. П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 – декабрь 1991.

¹³ Нелидов А. А. Указ. соч. С. 251.

¹⁴ Нелидов А. А. Указ. соч. С. 251, 262, 277, 280.

территориальном. Это связано и с особенностями советской партийно-государственной системы, и с теми формами, которые преимущественно использовались для привлечения представителей общественности к участию в государственном управлении.¹⁵

С образованием Российской Федерации начался новый период истории совещательных и консультационных органов. Важнейшее место среди них занимают советы и комиссии при Президенте Российской Федерации, поскольку Президент Российской Федерации занимает ключевую позицию в системе государственного управления.

Практика образования советов и комиссий при Президенте РФ весьма динамична. За годы существования президентуры ряд таких органов появился, какое-то время функционировал, далее их упраздняли, реорганизовывали, создавали новые. Каких-то четких критериев образования или советов, или комиссий при Президенте тоже не обнаруживается, скорее всего, это вопросы усмотрения Президента, тем более что были факты преобразования одного органа в другой.¹⁶

Кроме того, терминология, применяемая для обозначения всей совокупности «припрезидентских» органов (к которым также относятся советы и комиссии при Президенте Российской Федерации), в конституционно-правовой науке в настоящее время не выработана. Недостаточно четко проработаны вопросы о составных элементах этой системы.¹⁷

В настоящее время существуют следующие совещательные и консультационные органы при Президенте Российской Федерации (19 советов, 15 комиссий и 1 комитет).

Советы:

¹⁵ Поздеев П.В. Указ. Соч.

¹⁶ Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. / С. А. Авакьян. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2014. Т. 2. - С. 396.

¹⁷ Щипанов А. В. О вспомогательных и совещательных органах при Президенте Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2009. № 5. С. 232 – 235.

Совет Безопасности Российской Федерации;¹⁸
Государственный совет Российской Федерации;¹⁹
Совет по модернизации экономики и инновационному развитию
России;²⁰
Совет по международным отношениям;²¹
Совет по противодействию коррупции;²²
Совет по развитию гражданского общества и правам человека;²³
Совет по развитию финансового рынка;²⁴
Совет по развитию местного самоуправления;²⁵
Совет по науке и образованию;²⁶
Совет по культуре и искусству;²⁷
Совет по развитию физической культуры и спорта;²⁸
Совет по кодификации и совершенствованию гражданского
законодательства;²⁹

¹⁸ Указ Президента РФ от 06.05.2011 № 590 (ред. от 25.07.2014) «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

¹⁹ Указ Президента РФ от 01.09.2000 № 1602 (ред. от 22.11.2016) «О Государственном совете Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

²⁰ Указ Президента Российской Федерации от 18.06.2012 № 878 (ред. от 22.11.2016) «О Совете при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

²¹ Указ Президента РФ от 05.06.2012 № 776 (ред. от 03.11.2016) «О Совете при Президенте Российской Федерации по международным отношениям» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

²² Указ Президента РФ от 19.05.2008 № 815 (ред. от 14.02.2014) «О мерах по противодействию коррупции» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

²³ Указ Президента РФ от 01.02.2011 № 120 (ред. от 10.11.2016) «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

²⁴ Указ Президента РФ от 17.10.2008 № 1489 (ред. от 18.10.2011) «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию финансового рынка Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

²⁵ Указ Президента РФ от 02.11.2007 № 1451 «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

²⁶ Указ Президента РФ от 28.07.2012 № 1059 (ред. от 28.09.2015) «О Совете при Президенте Российской Федерации по науке и образованию» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

²⁷ Указ Президента РФ от 30.08.2004 № 1132 (ред. от 14.12.2013) «О совете при Президенте Российской Федерации по культуре и искусству» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

²⁸ Указ Президента РФ от 28.07.2012 № 1058 (ред. от 02.01.2017) «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию физической культуры и спорта» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

Совет по взаимодействию с религиозными объединениями;³⁰

Совет по делам казачества;³¹

Экономический совет;³²

Координационный совет по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы;³³

Национальный совет по профессиональным квалификациям;³⁴

Совет по русскому языку;³⁵

Совет по стратегическому развитию и приоритетным проектам.³⁶

Комиссии:

Комиссия по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности;³⁷

Комиссия по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров;³⁸

²⁹ Указ Президента РФ от 05.10.1999 № 1338 (ред. от 25.07.2014) «О Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

³⁰ Распоряжение Президента РФ от 02.08.1995 № 357-рп (ред. от 28.06.2010) «Об утверждении Положения о Совете по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте Российской Федерации и его составе» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

³¹ Распоряжение Президента РФ от 12.01.2009 № 15-рп (ред. от 24.08.2015) «О Совете при Президенте Российской Федерации по делам казачества» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

³² Указ Президента РФ от 16.07.2012 № 1001 (ред. от 22.11.2016) «Об Экономическом совете при Президенте Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

³³ Указ Президента РФ от 10.09.2012 № 1274 (ред. от 31.10.2016) «О Координационном совете при Президенте Российской Федерации по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

³⁴ Указ Президента РФ от 16.04.2014 № 249 (ред. от 18.12.2016) «О Национальном совете при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

³⁵ Указ Президента РФ от 09.06.2014 № 409 «О Совете при Президенте Российской Федерации по русскому языку» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

³⁶ Указ Президента РФ от 30.06.2016 № 306 (ред. от 02.01.2017) «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

³⁷ Указ Президента РФ от 15.06.2012 № 859 (ред. от 22.11.2016) «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

³⁸ Указ Президента РФ от 09.02.2013 № 126 (ред. от 30.11.2016) «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

Комиссия по вопросам военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами;³⁹

Комиссия по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов;⁴⁰

Межведомственная комиссия по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;⁴¹

Комиссия по государственным наградам;⁴²

Комиссия по реабилитации жертв политических репрессий;⁴³

Комиссия по вопросам гражданства;⁴⁴

Комиссия по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах;⁴⁵

Комиссия по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития России;⁴⁶

Комиссия по делам ветеранов;⁴⁷

³⁹ Указ Президента РФ от 10.09.2005 № 1062 (ред. от 26.08.2016) «Вопросы военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

⁴⁰ Указ Президента РФ от 04.10.2001 № 1185 (ред. от 19.12.2014) «О комиссии при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

⁴¹ Указ Президента РФ от 01.08.2006 № 814 (ред. от 07.12.2016) «Вопросы Межведомственной комиссии по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

⁴² Указ Президента РФ от 02.12.2008 № 1712 (ред. от 25.08.2012) «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по государственным наградам» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

⁴³ Указ Президента РФ от 25.08.2004 № 1113 «Об утверждении Положения о Комиссии при Президенте Российской Федерации по реабилитации жертв политических репрессий» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

⁴⁴ Указ Президента РФ от 14.11.2002 № 1318 (ред. от 25.07.2014) «Об утверждении Положения о комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и ее состава» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

⁴⁵ Указ Президента РФ от 29.07.2011 № 1038 (ред. от 11.06.2016) «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

⁴⁶ Указ Президента РФ от 11.07.2012 № 945 (ред. от 16.01.2017) «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации, определенных Президентом Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

Комиссия по делам инвалидов,⁴⁸

Комиссия по вопросам развития авиации общего назначения и навигационно-информационных технологий на основе глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС;⁴⁹

Военно-промышленная комиссия Российской Федерации;⁵⁰

Общественная комиссия по определению кандидатур на присуждение Государственной премии за выдающиеся достижения в области правозащитной деятельности и Государственной премии за выдающиеся достижения в области благотворительной деятельности.⁵¹

Так же существует совещательный и консультационный орган при Президенте Российской Федерации, который назван с указанием на иную организационную форму, нежели совет или комиссия - Российский организационный комитет «Победа».⁵²

1.2 Нормативно-правовые основы статуса публичных институтов

Для объективного и всестороннего рассмотрения конституционно-правового статуса консультативных и совещательных органов при Президенте Российской Федерации необходимо определить нормативно-

⁴⁷ Указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1200 (ред. от 20.12.2016) «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по делам ветеранов» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

⁴⁸ Указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1201 (ред. от 20.12.2016) «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по делам инвалидов» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

⁴⁹ Указ Президента РФ от 11.06.2016 № 285 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам развития авиации общего назначения и навигационно-информационных технологий на основе глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

⁵⁰ Указ Президента РФ от 10.09.2014 № 627 «О Военно-промышленной комиссии Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

⁵¹ Указ Президента РФ от 30.07.2016 № 384 «Об Общественной комиссии при Президенте Российской Федерации по определению кандидатур на присуждение Государственной премии Российской Федерации за выдающиеся достижения в области правозащитной деятельности и Государственной премии Российской Федерации за выдающиеся достижения в области благотворительной деятельности» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

⁵² Указ Президента РФ от 23.03.2006 № 236 (ред. от 23.08.2011) «Вопросы Российского организационного комитета «Победа» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

правовые основы этого статуса. Начать следует с анализа высшего нормативно-правового акта Российской Федерации, который, в том числе, регулирует статус и деятельность Президента Российской Федерации – Конституции Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации прямо предусматривает создание и функционирование одного совета при Президенте Российской Федерации, а именно Совета Безопасности Российской Федерации. Пункт ж) статьи 83 Конституции РФ гласит: «Президент Российской Федерации: формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом».⁵³ Стоит уделить особое внимание рассмотрению статуса данного совета, поскольку он является уникальным совещательным органом при Президенте Российской Федерации, а именно, единственным советом, создание которого предписывается Конституцией Российской Федерации, а статус которого, помимо актов Президента Российской Федерации, устанавливается федеральным законом. Этим федеральным законом, упомянутым в вышеназванном положении Конституции, является Федеральный закон «О безопасности» от 28.12.2010 № 390-ФЗ.

Данный федеральный закон, помимо прочего, в третьей главе, которая носит название: «Статус Совета Безопасности», регулирует нормативно-правовые основы статуса Совета Безопасности, часть 1 статьи 13 гласит: «Совет Безопасности является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя,

⁵³ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности».⁵⁴ Прежде всего, данная норма даёт определение Совету Безопасности, стоит отметить, что, как уже было сказано, в отличие от остальных советов и комиссий при Президенте Российской Федерации, он является конституционным совещательным органом, поскольку его создание предусмотрено непосредственно Конституцией Российской Федерации. Далее раскрывается функциональное предназначение данного органа, путём перечисления вопросов, по которым Совет Безопасности осуществляет подготовку решений Президента Российской Федерации.

Часть 2 статьи 13 упомянутого закона частично регулирует структуру Совета Безопасности, а именно: «Совет Безопасности формируется и возглавляется Президентом Российской Федерации». Данная норма не является уникальной для института советов и комиссий при Президенте, однако, её выделяет, как и всё нормативно-правовое регулирование Совета Безопасности уровень её закрепления – федеральный закон.

Часть 3 устанавливает порядок принятия положения о Совете Безопасности, а именно, путём утверждения Президентом Российской Федерации. На данный момент положение о Совете Безопасности Российской Федерации утверждено Указом Президента РФ от 06.05.2011 № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации».⁵⁵

Четвёртая часть статьи 13 предусматривает возможность создания рабочих органов и аппарата Совета Безопасности в целях реализации задач и функций Совета. Статус данных органов также регулируется Указом Президента РФ № 590.

⁵⁴ Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О безопасности» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

⁵⁵ Указ Президента РФ от 06.05.2011 № 590 (ред. от 25.07.2014) «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

Основные задачи и функции Совета Безопасности Российской Федерации, изложены в статье 14 Федерального закона «О безопасности». Данные задачи и функции проистекают из конституционных полномочий Президента Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности.

Статья 15 регулирует состав Совета Безопасности, а именно: «Председатель Совета Безопасности Российской Федерации, которым по должности является Президент Российской Федерации; Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации (далее - Секретарь Совета Безопасности); постоянные члены Совета Безопасности и члены Совета Безопасности».⁵⁶ Кроме того, она устанавливает требования к членам Совета Безопасности и определяет полномочия Президента Российской Федерации, по определению порядка назначения членов Совета Безопасности.

Статья 16 определяет статус Секретаря Совета Безопасности, а также указывает на определение полномочий Секретаря Президентом Российской Федерации.

Статья 17 устанавливает порядок деятельности Совета Безопасности, которая осуществляется в форме заседаний и совещаний, регулирование порядка проведения и организации возлагается на Президента Российской Федерации.

Наконец статья 18 определяет статус решений, принимаемых Советом Безопасности. Важность данной нормы состоит в том, что вступившие в силу решения Совета Безопасности обязательны для исполнения государственными органами и должностными лицами, вступают же они в силу после утверждения Президентом Российской Федерации. Статус решений Совета Безопасности также отличает его от иных совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации. Дефиниция, данная федеральным законом, определяет Совет Безопасности

⁵⁶ Федеральный закон «О безопасности» от 28.12.2010 № 390-ФЗ // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

как совещательный орган, осуществляющий подготовку решений Президента Российской Федерации, однако, решения самого органа становятся обязательными для исполнения после утверждения Президентом Российской Федерации, в каком-то смысле, это говорит о том, что решения Совета Безопасности функционально являются решениями Президента Российской Федерации.

Нормативно-правовой статус иных советов и комиссий при Президенте РФ устанавливается положениями о соответствующих органах, утверждаемыми Указами или Распоряжениями Президента Российской Федерации. Анализ ряда положений о советах и комиссиях при Президенте Российской Федерации позволяет увидеть шаблон, по которому эти положения создаются. Прежде всего, даётся определение органа:

- 1) консультативный/совещательный орган при Президенте Российской Федерации
- 2) по обеспечению реализации конституционных полномочий Президента Российской Федерации/образованный в целях обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с определённой сферой

Статья 1 Положения о Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах, утверждённой Указом Президента РФ от 29.07.2011 № 1038, гласит: «Комиссия при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах (далее - Комиссия) является консультативным органом при Президенте Российской Федерации, обеспечивающим реализацию полномочий главы государства по осуществлению кадровой политики в Министерстве внутренних дел

Российской Федерации, Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральной службе исполнения наказаний, Федеральной службе судебных приставов, Государственной фельдъегерской службе Российской Федерации и Следственном комитете Российской Федерации».⁵⁷

Далее указывается нормативно-правовая основа деятельности путём перечисления нормативно-правовых актов, в соответствии с которым совет или комиссия реализуют свою деятельность.

Так статья 2 Положения о Совете при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям, утверждённого Указом Президента РФ от 05.06.2012 № 776, имеет следующее содержание:

«Совет в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, а также настоящим Положением».⁵⁸

После чего определяются задачи данного органа, для реализации которых он создаётся, и права, которые предоставляются ему для решения возложенных на него задач.

Для примера, Указ Президента РФ от 19.05.2008 № 815 «О мерах по противодействию коррупции», которым устанавливается образование совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, в статье 2 устанавливает:

«а) основными задачами Совета являются:

⁵⁷ Указ Президента РФ от 29.07.2011 № 1038 (ред. от 11.06.2016) «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

⁵⁸ Указ Президента РФ от 05.06.2012 № 776 (ред. от 03.11.2016) «О Совете при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

подготовка предложений Президенту Российской Федерации, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции;

координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации государственной политики в области противодействия коррупции;

контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции;

б) Совет для решения возложенных на него основных задач:

запрашивает и получает в установленном порядке необходимые материалы от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

приглашает на свои заседания представителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и общественных объединений». ⁵⁹

Следующими пунктами регулируется структура и состав соответствующего органа. Состав и структура устанавливается Президентом Российской Федерации отдельно в каждом конкретном случае. Отличительной особенностью является то, что членом советом и комиссий при Президенте РФ можно разделить на два типа: замещающие место по должности (в связи с занятием определённого выборного или назначаемого поста) и иные.

Возьмём для примера Положение о Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека,

⁵⁹ Указ Президента РФ от 19.05.2008 № 815 (ред. от 14.02.2014) «О мерах по противодействию коррупции» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

утверждённое Указом Президента РФ от 01.02.2011 № 120, которое содержит ряд статей, регулирующих структуру и состав данного органа:

«7. В состав Совета входят председатель Совета, заместитель председателя Совета, ответственный секретарь и члены Совета, которые принимают участие в его работе на общественных началах.

7.1. Членами Совета не могут быть члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, члены Общественной палаты Российской Федерации.

8. Совет формирует из числа членов Совета постоянные и временные комиссии и рабочие группы по направлениям своей деятельности. К участию в работе этих комиссий и рабочих групп могут привлекаться ученые, специалисты, представители федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и общественных объединений. Состав комиссий и рабочих групп определяется решением Совета.

Координацию деятельности рабочих групп осуществляет ответственный секретарь Совета.

8.1. Для решения текущих вопросов деятельности Совета формируется президиум Совета. В состав президиума Совета входят представители комиссий и рабочих групп Совета, избираемые из составов комиссий и рабочих групп на их заседаниях. Персональный состав президиума Совета подлежит ротации один раз в полгода.

Президиум Совета возглавляют три сопредседателя, одним из которых по должности является председатель Совета, а двое других избираются из состава президиума Совета на заседании президиума Совета.

Президиум Совета предлагает вопросы для обсуждения на заседаниях Совета, рассматривает организационные и иные вопросы, связанные с осуществлением информационно-аналитических и экспертных работ в сфере

компетенции Совета, а также рассматривает вопросы, связанные с реализацией решений Совета. Решения президиума Совета принимаются большинством голосов присутствующих на заседании членов президиума Совета».⁶⁰

После структуры органа прописывается регулирование деятельности, регламент соответствующего совета или комиссии. Также зачастую устанавливается статус решений, принимаемых советом или комиссией.

Пример такого регулирования из Положения о Совете при Президенте Российской Федерации по развитию финансового рынка Российской Федерации, утверждённого Указом Президента РФ от 17.10.2008 № 1489:

«8. Заседания Совета проводятся не реже одного раза в шесть месяцев. В случае необходимости могут проводиться внеочередные заседания Совета.

Подготовку и организацию проведения заседаний Совета осуществляет секретарь Совета.

9. Заседания Совета проводит председатель Совета. Заседание Совета может проводиться Президентом Российской Федерации по его решению.

Решения Совета оформляются протоколом и подписываются председательствующим на заседании Совета. В случае если заседание Совета проводит Президент Российской Федерации, решения Совета оформляются поручением Президента Российской Федерации.

Для реализации решений Совета могут издаваться указы, распоряжения и даваться поручения Президента Российской Федерации.

10. Контроль за исполнением решений Совета осуществляет Контрольное управление Президента Российской Федерации в случае проведения заседаний Совета Президентом Российской Федерации. Контроль за исполнением иных решений Совета осуществляет секретарь Совета.

⁶⁰ Указ Президента РФ от 01.02.2011 № 120 (ред. от 10.11.2016) «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

11. Решения Совета направляются Президенту Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и Центральный банк Российской Федерации».⁶¹

Резюмируя вышеизложенное, советы и комиссии при Президенте Российской Федерации имеют, в общем виде, довольно широкую нормативно-правовую базу. Начиная, в отдельном случае, с высшего законодательного акта страны – Конституции Российской Федерации, углубляясь в федеральных законах. Тем не менее, основу нормативно-правового регулирования этих органов составляют положения о соответствующих советах и комиссиях при Президенте Российской Федерации, утверждаемые указом или распоряжением Президента Российской Федерации.

Однако не существует единого нормативно-правового акта, который устанавливал бы общую систему консультативных и совещательных органов при Президенте Российской Федерации, их типовую структуру и критерии разграничения между собой разных видов таких органов (советов и комиссий). У этого есть как негативные, так и позитивные стороны.

Негативная заключается в том, что существует значительная степень правовой неопределённости, касательно роли данных органов и их места в общей системе государственной власти Российской Федерации, и в системе президентской власти, в которую помимо Президента Российской Федерации и советов и комиссий при Президенте Российской Федерации входит Администрация Президента Российской Федерации и Полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах.

⁶¹ Указ Президента РФ от 17.10.2008 № 1489 (ред. от 18.10.2011) «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию финансового рынка Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

Положительную сторону можно усмотреть в том, что отсутствие строгой регламентации формирования и деятельности данных органов, предоставляют Президенту Российской Федерации оперативную свободу деятельности при решении вопросов реализации его конституционных полномочий при помощи такого инструмента, как советы и комиссии при Президенте Российской Федерации. Это условие способствует возможности учёта специальных факторов, имеющих место в той или иной сфере, что должно приводить к повышению эффективности функционирования этих органов.

1.3 Порядок формирования и структура совещательных и консультативных органов

Устройство совещательных и консультационных органов зависит от разнообразных обстоятельств. Петровский Д.Н. приводит следующую классификацию этих обстоятельств, разделяя их на объективные, обусловленные внешней средой (правовой, экономической, политической и т.д.), и субъективные, связанные с личностью главы государства.

Среди объективных обстоятельств можно выделить такие:

- 1) использование определенного способа построения вспомогательных органов, предусмотренного положениями Основного закона государства;
- 2) обеспечение контроля главы государства над возглавляемой им системой вспомогательных органов;
- 3) обеспечение многообразия источников сведений главы государства.

К субъективным обстоятельствам можно отнести следующие:

- 1) наличие лично-доверительных отношений между главой государства и руководителем (руководителями) вспомогательных органов при главе государства;
- 2) авторитет руководителя (руководителей) вспомогательных органов;

3) желание главы государства создать альтернативный центр принятия решений при невозможности в силу ряда причин упразднения или изменения старых структур.⁶²

Как уже упоминалось, не существует единого нормативно-правового акта, регулирующего порядок формирования и структуры совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации. В отношении каждого конкретного органа этот вопрос решается посредством регулирования, содержащего в положении, утверждаемом Указом или Распоряжением Президента Российской Федерации. Поэтому существует возможность проследить общие закономерности посредством анализа отдельных нормативно-правовых актов.

Начнём рассмотрение с порядка формирования и структуры Государственного совета Российской Федерации, положение о котором утверждено Указом Президента РФ от 01.09.2000 № 1602.⁶³ Данный орган с одной стороны является типичным совещательным органом при Президенте Российской Федерации, в структуре которого прослеживается шаблон, по которому создаются подобные органы. Однако существуют особенности, вызывающие особый интерес к структуре данного органа. Эта особенность заключается в статусе членов Государственного совета. Если зачастую состав советов или комиссий при Президенте Российской Федерации устанавливается непосредственно Президентом Российской Федерации, исходя из персональных навыков, необходимых для выполнения функций совета или комиссии в той или иной области, то членство в Государственном совете привязано к занятию определённой должности в структуре государственной власти.

⁶² Петровский Д. Н. К вопросу об устройстве вспомогательных органов общей компетенции при главе государства // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 6. С. 32 – 36.

⁶³ Указ Президента РФ от 01.09.2000 № 1602 (ред. от 22.11.2016) «О Государственном совете Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

Как гласит Положение о Государственном совете Российской Федерации, состав Государственного совета формируется из председателя Государственного совета и членов Государственного совета. При этом и председатель Государственного совета, и члены Государственного совета участвуют в его работе на общественном начале, не получая за это вознаграждения, не прекращая свою основную деятельность.

Председателем же Государственного совета, как и во многих других советах и комиссиях при Президенте Российской Федерации является непосредственно Президент Российской Федерации.

Далее идёт перечисление лиц, которые являются членами Государственного совета. Статус члена, как и статус председателя Государственного совета, связан с занимаемой должностью, ими являются: 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.

Кроме того, по решению Президента Российской Федерации в состав Государственного совета могут быть включены лица, замещавшие должности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и имеющие большой опыт публичной (государственной и общественной) деятельности. Однако на практике Президент Российской Федерации лишь однажды воспользовался этим правом, распоряжением Президента Российской Федерации от 29 января 2001 г. № 49-рп⁶⁴ бывший

⁶⁴ Распоряжение Президента Российской Федерации от 29.01.2001 № 49-рп // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

губернатор Тюменской области Леонид Юлианович Рокецкий включен в состав Государственного совета (это распоряжение признано утратившим силу распоряжением Президента Российской Федерации от 21 июля 2007 г. № 403-рп⁶⁵).

Что же касается структуры Государственного совета, он имеет структурную единицу, типичную для советов и комиссий при Президенте Российской Федерации – президиум. Президиум Государственного совета формируется для решения оперативных вопросов, в его состав входят восемь членов Государственного совета. Персональный состав президиума Государственного совета определяет непосредственно Президент Российской Федерации, при этом состав президиума подлежит ротации каждые полгода. Президиум Государственного совета рассматривает план работы Государственного совета, а также повестку дня его очередного заседания и материалы к заседанию. Президиум Государственного совета анализирует реализацию плана работы Государственного совета и его решений. Заседания президиума Государственного совета проводятся по мере необходимости, но, как правило, не реже одного раза в три месяца. Как мы видим, норма, регулирующая периодичность заседаний президиума Государственного совета, сконструировано максимально диспозитивно и не имеет жёсткого порядка.

Как мы видим из данной нормы, членами Государственного совета становятся по должности, лица, занимающие определённые федеральные государственные должности или государственную должность субъекта Российской Федерации (глава субъекта), в настоящий момент или, по решению Президента, занимавшие их в прошлом.

Кроме того, Положением о Государственном совете Российской Федерации предусмотрено создание консультативной комиссии

⁶⁵ Распоряжение Президента Российской Федерации от 21.07.2007 № 403-рп // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

Государственного совета, члены которой участвуют в работе Государственного совета. Однако к ним не предъявляется требование о занятии соответствующей федеральной государственной должности или государственной должности субъекта Российской Федерации, что позволяет сделать вывод о том, что члены консультативной комиссии не являются членами Государственного совета Российской Федерации, лишь обеспечивая его деятельность.

Также Положение о Государственном совете Российской Федерации упоминает секретаря Государственного совета:

«10. Обязанности секретаря Государственного совета возлагаются Руководителем Администрации Президента Российской Федерации на одного из помощников Президента Российской Федерации. Секретарь Государственного совета не входит в его состав».⁶⁶

Из этого следует, что статус секретаря Государственного совета сходен со статусом консультативного совета, он лишь осуществляет обеспечение деятельности Государственного совета, не являясь его членом.

В противовес Государственному совету, членами которого являются по должности, можно выделить другой вид комиссий и советов при Президенте Российской Федерации, члены которых не имеют такого ценза.

Привлечение в состав консультативных и совещательных органов представителей общественности и научных кругов обеспечивает взаимодействие властных структур с институтами гражданского общества, общественное обсуждение важнейших общегосударственных проблем, использование научно обоснованных подходов к их решению.⁶⁷

⁶⁶ Указ Президента РФ от 01.09.2000 № 1602 (ред. от 22.11.2016) «О Государственном совете Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

⁶⁷ Панов А. А. Совещательные и консультативные органы при Президенте Российской Федерации: Общие принципы формирования и наделения компетенцией, место в системе президентской власти // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 3. - С. 20 – 24.

Среди таких Комиссии при Президенте Российской Федерации по делам ветеранов, чье положение утверждено Указом Президента РФ от 21.08.2012 № 1200:

«3. Положение о Комиссии и ее состав утверждаются Президентом Российской Федерации.

6. В состав Комиссии входят председатель Комиссии, заместитель председателя Комиссии, секретарь Комиссии и члены Комиссии, которые принимают участие в ее работе на общественных началах.

Председателем Комиссии является советник Президента Российской Федерации.

7. Комиссия в соответствии с возложенными на нее задачами может создавать из числа своих членов, а также из числа представителей общественных объединений, научных и других организаций, не входящих в состав Комиссии, постоянные и временные рабочие группы для проведения аналитических и экспертных работ.

Руководство деятельностью таких групп осуществляют члены Комиссии».⁶⁸

Тут мы видим, что к членам комиссии не предъявляется никаких специальных требований по занятию определённой должности, они лишь назначаются Президентом Российской Федерации по его усмотрению. Зачастую это представители экспертного, культурного или научного сообщества. В том же указе приведён состав комиссии при Президенте Российской Федерации по делам ветеранов, среди которых можно увидеть как государственных служащих, так и представителей гражданского общества: учёных и глав общественных организаций.

Для наглядного примера можно рассмотреть состав Комиссии при Президенте Российской Федерации по делам ветеранов:

⁶⁸ Указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1200 (ред. от 20.12.2016) «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по делам ветеранов» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

Левицкая А.Ю. - советник Президента Российской Федерации
(председатель Комиссии)

Попов В.М. - заместитель начальника департамента по
обеспечению деятельности советников Президента Российской Федерации
Секретариата Руководителя Администрации Президента Российской
Федерации (секретарь Комиссии)

Алханов А.Д. - заместитель Министра юстиции Российской
Федерации

Балагуров А.К. - председатель совета Всероссийской
общественной организации ветеранов (пенсионеров) войны, труда,
Вооруженных Сил и правоохранительных органов (по согласованию)

Батыршин Р.И. - председатель закрытого акционерного
общества "Межгосударственная телерадиокомпания "Мир"

Васильева Ю.В. - заведующая кафедрой трудового права и
социального обеспечения Пермского государственного национального
исследовательского университета

Вовченко А.В. - первый заместитель Министра труда и
социальной защиты Российской Федерации

Волин А.К. - заместитель Министра связи и массовых
коммуникаций

Воронин Ю.В. - руководитель аппарата Счетной палаты
Российской Федерации (по согласованию)

Глухова Е.В. - председатель правления регионального
отделения Общероссийской общественной организации "Союз пенсионеров
России" Челябинской области

Добродеев О.Б. - генеральный директор ВГТРК

Дроздов А.В. - председатель правления Пенсионного фонда
Российской Федерации

Жданьков А.И. - председатель Совета ветеранов ФСБ России

Жуков И.Ф. - член президиума Общероссийской общественной организации "Союз пенсионеров России", председатель правления регионального отделения Общероссийской общественной организации "Союз пенсионеров России" Курской области

Каганов В.Ш. - заместитель Министра образования и науки Российской Федерации

Карелова Г.Н. - заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (по согласованию)

Клинцевич Ф.А. - заместитель председателя Комитета Государственной Думы по обороне, лидер Общероссийской общественной организации "Российский союз ветеранов Афганистана" (по согласованию)

Магомедов А.К. - первый заместитель председателя президиума Общероссийской общественной организации "Союз пенсионеров России", председатель правления Дагестанского регионального отделения Общероссийской общественной организации "Союз пенсионеров России"

Михайлов В.Г. - председатель совета Всероссийского центра социально-правовой помощи ветеранам (инвалидам) войн

Михайлов С.В. - генеральный директор федерального государственного унитарного предприятия "Информационное телеграфное агентство России (ИТАР-ТАСС)"

Моисеев М.А. - председатель Общероссийской общественной организации ветеранов "Российский Союз ветеранов" (по согласованию)

Нестеренко Т.Г. - первый заместитель Министра финансов Российской Федерации

Нилов Я.Е. - председатель Комитета Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов (по согласованию)

Панков Н.А. - статс-секретарь - заместитель Министра обороны Российской Федерации

Плутник А.А. - генеральный директор акционерного общества "Агентство по ипотечному жилищному кредитованию" (по согласованию)

Рязанский В.В. - председатель Комитета Совета Федерации по социальной политике, председатель президиума Общероссийской общественной организации "Союз пенсионеров России" (по согласованию)

Рогачев Д.И. - доцент кафедры федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования "Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)" (по согласованию)

Сизэра Е.О.- заместитель Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации

Соколов А.Е. - председатель Российского общественного благотворительного фонда ветеранов (пенсионеров) войны, труда и Вооруженных Сил (по согласованию)

Соснова Е.В. - референт Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров

Тучкова Э.Г. - профессор кафедры федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования "Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)" (по согласованию)

Фронин В.А. - главный редактор федерального государственного бюджетного учреждения "Редакция "Российской газеты"

Чеботарев Н.В. - член президиума, исполнительный директор Общероссийской общественной организации "Союз пенсионеров России"

Чекалин А.А. - первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности (по согласованию)

Шаманов В.А. - председатель Комитета Государственной Думы по обороне (по согласованию)

Шилов И.Ф. - помощник Министра внутренних дел Российской Федерации, председатель Российского совета ветеранов органов внутренних дел и внутренних войск

Яковлева Т.В. - заместитель Министра здравоохранения Российской Федерации.⁶⁹

В отличие же от Государственного совета Российской Федерации, секретарь комиссии при Президенте Российской Федерации по делам ветеранов так же является членом комиссии. Существуют и сходства, постоянные и временные рабочие группы для проведения аналитических и экспертных работ, обеспечивающие деятельность комиссии, схожи с консультативными комиссиями Государственного совета.

На основании рассмотрения вышеназванных положений и иных положений о советах и комиссиях при Президенте Российской Федерации можно сделать следующие выводы.

В подавляющем большинстве случаев комиссия или совет формируется Президентом Российской Федерации, путём принятия соответствующего положения, в котором не только устанавливается структура соответствующего органа, но и поимённо назначается состав органа.

Однако существует и иной порядок, продемонстрированный Государственным советом Российской Федерации, а именно, членство в совете на основе занимаемой должности. При этом здесь также присутствует элемент усмотрения Президента Российской Федерации по включению конкретных лиц в совет, в части включения лиц, замещавших должности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации.

⁶⁹ Указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1200 (ред. от 20.12.2016) «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по делам ветеранов» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

Таким образом, все советы и комиссии при Президенте Российской Федерации можно разделить на два вида на основании положения членов совета или комиссии в системе государственной власти:

- 1) советы и комиссии, члены которых занимают соответствующую должность
- 2) советы и комиссии, члены которых назначаются вне зависимости от занятия или не занятия определённой должности.

Далее необходимо сделать выводы касательно структуры советов и комиссий при Президенте Российской Федерации. Чаще всего они имеют следующую структуру: председатель (также заместитель председателя), секретарь, члены совета или комиссии при Президенте Российской Федерации и вспомогательные структурные элементы, содействующие в реализации функций совета или комиссии. В части органов также создаются президиумы, для обеспечения как оперативного, так и общего контроля реализации функций соответствующего совета или комиссии.

Председателем может быть как Президент Российской Федерации, так и иное лицо, это обстоятельство также может являться основанием для классификации.

Несмотря на то, что единый шаблон структуры советов и комиссий при Президенте Российской Федерации нигде не закреплён, он повторяется от положения к положению. Это позволяет сделать вывод о том, что подобная структура апробирована на практике и позволяет наиболее эффективно реализовывать полномочия консультативных и совещательных органов при Президенте Российской Федерации. Простота же структуры обоснована специфическим статусом этих органов, цель которых заключается в содействии реализации конституционных полномочий главы государства, прежде всего посредством информационного обеспечения его деятельности.

2 Современное состояние деятельности и перспективы развития советов и комиссий при Президенте РФ

2.1 Правовая технология деятельности (регламент) советов и комиссий

Организацию работы совещательно-консультативных органов характеризует ряд общих признаков.

Периодичность заседаний данных органов (как правило, один раз в несколько месяцев) определяется возложенными на них задачами. Для решения оперативных вопросов в составе советов (комиссий) могут формироваться рабочие органы - президиумы.

По решению Президента РФ из числа членов консультативно-совещательных органов либо с привлечением представителей иных органов и организаций могут образовываться межведомственные рабочие (экспертные) группы.⁷⁰

Деятельность каждого органа государственного управления нормативно урегулирована для реализации его полномочий и достижения целей и задач, стоящих перед ним. Так и деятельность советов и комиссий при Президенте Российской Федерации имеет собственный регламент. Этот регламент, наряду с остальным нормативно-правовым регулированием деятельности, также содержится в положениях о соответствующих советах и комиссиях.

Правовая технология деятельности советов и комиссий при Президенте Российской Федерации закрепляется путём закрепления:

- 1) правовой основы деятельности
- 2) задач, стоящих перед соответствующим органом
- 3) прав, которыми наделяется орган для достижения задач

⁷⁰ Панов А. А. Указ. соч.

- 4) регламента организации и проведения заседаний
- 5) характера принимаемых решений

Для того чтобы проиллюстрировать показанную схему, возьмём Положение о Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам, утверждённое Указом Президента РФ от 30.06.2016 № 306 «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам».

Прежде всего, устанавливается, что Совет в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, а также настоящим Положением.

Далее перечисляются основные задачи, которые ставятся перед Советом:

а) подготовка предложений Президенту Российской Федерации по разработке, реализации и актуализации целей, приоритетных направлений и показателей по основным направлениям стратегического развития Российской Федерации, в том числе в сфере социально-экономической политики, определение важнейших задач, базовых подходов к способам, этапам и формам их решения;

б) определение ключевых параметров для формирования перечня приоритетных проектов и программ по основным направлениям стратегического развития Российской Федерации (далее - приоритетные проекты и программы);

в) координация деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, экспертного и предпринимательского сообществ при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией приоритетных проектов и программ;

и иные.

Соответственно, для решения задач Совета, реализации его функций, он наделяется следующими правами:

а) запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций, а также от должностных лиц;

б) заслушивать на своих заседаниях должностных лиц федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, представителей общественных объединений, научных и других организаций;

в) привлекать в установленном порядке для осуществления информационно-аналитических и экспертных работ научные и другие организации, а также ученых и специалистов;

г) пользоваться в установленном порядке государственными банками данных.

Так как в структуре Совета присутствует Президиум, то отдельно регулируется порядок его деятельности, путём установления его функций:

а) предлагает вопросы для обсуждения на заседаниях Совета;

б) формирует перечень приоритетных проектов и программ, осуществляет оценку их реализации;

в) принимает решения о начале и завершении (в том числе досрочном) реализации приоритетных проектов и программ, утверждает значимые промежуточные и итоговые результаты их реализации, а также вносит изменения в приоритетные проекты и программы;

и иные.⁷¹

⁷¹ Указ Президента РФ от 30.06.2016 № 306 (ред. от 02.01.2017) «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

Так же положение устанавливает, что подготовку и организацию проведения заседаний, решение текущих вопросов Совета и президиума Совета осуществляют соответственно ответственный секретарь Совета и ответственный секретарь президиума Совета в соответствии с их компетенцией.

Заседания Совета проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. Заседания президиума Совета проводятся не реже одного раза в месяц.

Заседания Совета и президиума Совета считаются правомочными, если на них присутствует не менее половины их членов.

Заседание Совета ведет председатель Совета либо по его поручению председатель президиума Совета. Заседание президиума Совета ведет председатель президиума Совета.

Решения, принятые на заседаниях Совета и президиума Совета, оформляются протоколами.

Регламент деятельности Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам, в общем и целом, показывает общий регламент деятельности советов и комиссий при Президенте Российской Федерации.

Как мы видим, задачи органа проистекают из его природы, цели его создания – информационного обеспечения деятельности Президента Российской Федерации и содействие в реализации его конституционных полномочий. Так как Президент Российской Федерации принимает решения по весьма широкому кругу вопросов, ему необходимо содействие в разных сферах государственного управления.

Для реализации информационного обеспечения деятельности Президента Российской Федерации совету или комиссии необходимо взаимодействовать с другими органами государственной власти и

институтами гражданского общества для получения необходимой информации. Это обуславливает тот перечень прав, которым они наделяются.

Специфика порядка деятельности этих органов, их заседаний, заключается в том, что для большинства членов работая в совете или комиссии не является основным видом деятельности и зачастую не оплачивается. Поэтому заседания имеют периодичность, позволяющую осуществлять деятельность органа наряду с иной деятельностью.

2.2 Характеристика, порядок опубликования и исполнения принимаемых решений советов и комиссий

Хотя основным признаком вспомогательных органов при главе государства – отсутствие у них права издания от своего имени общеобязательных нормативно-правовых актов, их рекомендации могут быть положены в основу правовых актов Президента РФ или Правительства РФ, законопроектов, вносимых в порядке законодательной инициативы главой государства.⁷²

При изучении характера принимаемых решений консультативными и совещательными органами при Президенте Российской Федерации, среди всех выделяются решения Совета Безопасности, который, как уже было сказано ранее, выделяется по своему статусу и уровню законодательного закрепления его деятельности. Характеристика решений, принимаемых Советом Безопасности, даётся, прежде всего, в статье 13 Федерального закона «О безопасности» 28.12.2010 № 390-ФЗ.⁷³

Первая часть этой статьи устанавливает, что решения Совета Безопасности принимаются на его заседаниях и совещаниях постоянными

⁷² Кишоян Н.А. Вопросы конституционно-правового статуса вспомогательных органов при Президенте РФ // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право. 2013. № 2. С. 241 – 244.

⁷³ Федеральный закон «О безопасности» от 28.12.2010 № 390-ФЗ // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

членами Совета Безопасности в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации. Тут мы видим отсылку к Положению о Совете Безопасности, утверждаемого Указом Президента Российской Федерации, что опять же говорит нам о двойном уровне правового регулирования. Далее устанавливается равный статус постоянных членов Совета Безопасности, путём предоставления им равных прав при принятии решений.

Вторая часть устанавливает момент вступления решений Совета Безопасности в силу, а именно, после утверждения решения Президентом Российской Федерации.

Третья определяет юридическую силу принимаемых решений Совета Безопасности после вступления их в силу, путём установления обязательности исполнения этих решений государственными органами и должностными лицами.

Четвертая, заключительная, часть данной статьи в дополнение к предыдущему положению предусматривает возможность издания актов Президента Российской Федерации (указов и распоряжений) для реализации решений Совета Безопасности.

Как уже было сказано, более полная характеристика решений, принимаемых Советом Безопасности, даётся в Положении о Совете Безопасности Российской Федерации, утверждённом Указом Президента РФ от 06.05.2011 № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации».⁷⁴ Статусу решений Совета Безопасности посвящены пункты пятнадцать и шестнадцать указанного положения.

Пятнадцатый пункт конкретизирует форму закрепления решений Совета Безопасности, а именно, путём оформления протокола заседания Совета Безопасности или протокола оперативного совещания Совета Безопасности. Далее дублируются положения Федерального закона «О

⁷⁴ Указ Президента РФ от 06.05.2011 № 590 (ред. от 25.07.2014) «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

безопасности», в части вступления решений Совета Безопасности в силу после их утверждения Президентом Российской Федерации и возможности издания актов Президента Российской Федерации для реализации решений, однако, помимо указов и распоряжений Президента Российской Федерации указываются поручения Президента Российской Федерации.

Шестнадцатый же пункт, в отличие от предыдущего, полностью копирует положения Федерального закона «О безопасности», ещё раз устанавливая обязательность вступивших в законную силу решений Совета Безопасности для государственных органов и должностных лиц.

Как мы видим, Совет Безопасности, являясь уникальным среди совещательных и консультационных органов при Президенте Российской Федерации, имеет также уникальный статус своих решений. Несмотря на определение данного органа в федеральном законодательстве, указывающем на его совещательную природу, решения данного органа сами по себе, без принятия иных актов, являются обязательными для исполнения.

Иной статус имеют решения Государственного совета Российской Федерации, характеристика которым даётся в Положении о Государственном совете Российской Федерации, утверждённого Указом Президента РФ от 01.09.2000 № 1602 (ред. от 22.11.2016) «О Государственном совете Российской Федерации»,⁷⁵ в статьях семнадцатой и восемнадцатой.

Прежде всего, семнадцатая статья говорит о том, что решения Государственного совета принимаются на его заседании путём обсуждения. Также голосование может проводиться по любому вопросу повестки дня, если такое решение принимает председатель Государственного совета. Помимо этого, положение предоставляет право председателю Государственного совета устанавливать порядок принятия решений по

⁷⁵ Указ Президента РФ от 01.09.2000 № 1602 (ред. от 22.11.2016) «О Государственном совете Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

вопросам, имеющим особое государственное значение, путём достижения консенсуса.

Восемнадцатая статья даёт характеристику оформлению решений Государственного совета, а именно, устанавливает требование оформления решения Государственного совета протоколом, который подписывает секретарь Государственного совета. При необходимости же решения Государственного совета оформляются актами Президента Российской Федерации, указами, распоряжениями или поручениями. Кроме того, в случае выработки решения о необходимости принятия федерального конституционного закона, федерального закона или внесения в них изменений, внесения поправок в проект федерального конституционного закона или федерального закона проект соответствующего акта вносится в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы Президента Российской Федерации.

Из вышесказанного мы видим, что решения Государственного совета, в отличие от решений Совета Безопасности не имеют самостоятельной юридической силы. Они имеют возможность приобретать её только путём принятия на их основе актов Президента Российской Федерации. А также, в случае принятия решений о внесении новаций или изменений в федеральное законодательство, используется порядок законодательной инициативы Президента Российской Федерации. Государственный совет, несмотря на возможность принятия решений, касающихся федерального законодательства, не наделён самостоятельным правом законодательной инициативы.

Статус принимаемых решений аналогичный статусу решений Государственного совета устанавливается и для иных советов и комиссий при Президенте Российской Федерации, за исключением упоминания использования законодательной инициативы Президенте Российской Федерации для реализации решений. Для примера возьмём Совет при

Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам, положение о котором утверждено Указом Президента РФ от 30.06.2016 № 306 (ред. от 02.01.2017) «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам».⁷⁶ В соответствии с этим положением решения, принятые на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам, также оформляются протоколом. И также, для реализации решений могут приниматься акты Президента Российской Федерации, с той лишь разницей, что помимо указов, распоряжений и поручений упоминаются указания Президента Российской Федерации.

Однако существует различие в предусмотренном порядке реализации решений между Государственным советом и Советом при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам, тем не менее, не затрагивающее статус этих решений. Дело в том, что в структуре Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам формируется президиум для решения текущих вопросов деятельности, возглавляемый Председателем Правительства Российской Федерации, который тоже может принимать решения. В связи с этим для реализации решений президиума предусмотрена возможность издания постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также поручений Председателя Правительства Российской Федерации.

Из рассмотренного материала можно сделать вывод, что решения комиссий и советов при Президенте Российской Федерации, за исключением Совета Безопасности Российской Федерации, не имеют юридической силы и не являются обязательными для исполнения. Тем не менее, они являются

⁷⁶ Указ Президента РФ от 30.06.2016 № 306 (ред. от 02.01.2017) «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

основой для принимаемых с целью реализации этих решений актов Президента Российской Федерации (указов, решений, поручений, указаний) или, в отдельных случаях, актов иных органов власти Российской Федерации (Председатель Правительства Российской Федерации, Правительство Российской Федерации).

Из всех актов Президента Российской Федерации, предусмотренных для принятия в целях реализации решений советов и комиссий при Президенте Российской Федерации, традиционной формой являются поручения Президента Российской Федерации, содержащиеся, как правило, в перечнях поручений.

В свою очередь, исполнение поручений Президента Российской Федерации осуществляется в соответствии с Порядком исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации, утверждённым Указом Президента РФ от 28.03.2011 № 352 «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации».⁷⁷

Отдельно стоит обратить внимание на положение, содержащееся в этом порядке, согласно которому, настоящий порядок не распространяется на решения Президента Российской Федерации, содержащиеся в протоколах заседаний Совета Безопасности Российской Федерации и оперативных совещаний с постоянными членами Совета Безопасности Российской Федерации, заседаний консультативных и совещательных органов.

Это положение говорит нам о том, что решения Президента Российской Федерации могут содержаться в протоколах консультативных и совещательных органов при Президенте Российской Федерации, без принятия перечней поручений по итогам заседаний соответствующих органов. Тут возникает некая правовая неопределённость, когда протоколы

⁷⁷ Указ Президента РФ от 28.03.2011 № 352 «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

заседаний консультативных и совещательных органов при Президенте Российской Федерации, не имеющие юридической силы, могут содержать решения Президента Российской Федерации, имеющие такую силу, а, следовательно, обязательные для исполнения.

Для примера, пара документов. Первый - Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания президиума Государственного совета, состоявшегося 18 апреля 2017 года Пр-1004ГС.⁷⁸ Как мы видим, решения президиума Государственного совета были оформлены перечнем поручений Президента Российской Федерации, что и придало им юридическую силу. Второй - Протокол заседания Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам, состоявшегося 21 марта в Кремле.⁷⁹ Сам протокол не имеет юридической силы, и на его основе не было издано перечня поручений Президента Российской Федерации. Тем не менее, протокол исполняется органами государственной власти, содержит поручения не только самому Совету при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам, но и Правительству Российской Федерации, и подписан Президентом Российской Федерации. Таким образом, несмотря на то, что решения данного совета при Президенте Российской Федерации, оформляемые протоколом, не имеют юридической силы, как мы выяснили ранее при анализе его положения, факт подписания его Президентом Российской Федерации придаёт ему статус решения Президента Российской Федерации, обязательным для исполнения.

Резюмируя, решения, принимаемые консультативными и совещательными органами при Президенте Российской Федерации, формально не имеют юридической силы и обязательного характера

⁷⁸ Перечень поручений по итогам заседания президиума Госсовета по вопросу развития национальной системы защиты прав потребителей, состоявшегося 18 апреля 2017 года № Пр-1004ГС от 25.05.2017 // Официальный сайт Президента Российской Федерации. - Режим доступа kremlin.ru.

⁷⁹ Протокол заседания Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам, состоявшегося 21 марта в Кремле // Официальный сайт Президента Российской Федерации. - Режим доступа kremlin.ru.

исполнения. Но существует два способа придания им такого характера и юридической силы:

- 1) принятие во исполнение решений советов или комиссий при Президенте Российской Федерации перечней поручений Президента Российской Федерации, которые, в свою очередь, обязательны для исполнения;
- 2) подписание протоколов заседаний советов и комиссий при Президенте Российской Федерации, содержащих их решения, Президентом Российской Федерации и придания им статуса решений Президента Российской Федерации.

Однако возникает вопрос, который мне не удалось решить в ходе анализа действующего законодательства, каков статус решений во втором случае, если Порядок исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации не распространяется на решения, содержащиеся в протоколах заседаний консультативных и совещательных органов? На практике, они исполняются в том же порядке, что и поручения. В таком случае, не понятна роль нормы, выводящей их из регулирования исполнения поручений.

Как отмечает Панов А.А.: «Рекомендательный характер решений президентских советов и комиссий обуславливает особенности ответственности данных органов. Как правило, они не только не несут юридической ответственности за принимаемые ими решения, но и политическая ответственность перед Президентом РФ для них наступает в редких случаях. Это связано с тем, что решения советов и комиссий при Президенте РФ часто имеют общий характер и конкретизируются в актах государственных органов».⁸⁰

Что же касается порядка публикации, только Положение о Совете Безопасности Российской Федерации содержит краткое указание на решение

⁸⁰ Панов А. А. Указ. соч.

этого вопроса, а именно, Совет Безопасности на регулярной основе издает информационный сборник о своей деятельности. Положения иных советов и комиссий и советов при Президенте Российской Федерации не регулируют данный вопрос. Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»⁸¹ не содержит регулирования порядка опубликования решений советов и комиссий, действующих при главе государства. На практике протоколы заседаний советов и комиссий при Президенте Российской Федерации и перечни поручений Президента Российской Федерации, принимаемые во исполнение решений, принятых на заседаниях, публикуются на официальном сайте Президента Российской Федерации kremlin.ru.

2.3 Проблемы и перспективы развития публичных институтов, действующих при Президенте РФ

В результате изучения конституционно-правовых основ советов и комиссий при Президенте Российской Федерации могут быть сформулированы проблемы, возникающие в процессе деятельности данных органов, и намечены перспективы развития для решения этих проблем.

Первая проблема состоит в том, что положение совещательных и консультационных органов при главе государства в системе государственного управления чётко не определено в федеральном законодательстве. В доктрине высказываются предложения о принятии специального федерального закона «О Президенте Российской Федерации», в

⁸¹ Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 (ред. от 29.05.2017) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

котором, помимо прочего, было бы чётко регламентировано место вспомогательных органов при Президенте Российской Федерации, а работа советов и комиссий становилась подконтрольной и подотчётной.⁸² Подобный классификатор вносил бы ясность в правовое регулирование деятельности советов и комиссий, а единый для всех регламент позволил бы упорядочить их работу. Это позволило бы упростить и, в определённой мере, автоматизировать создание новых органов, для решения актуальных задач. При этом отсутствуют ограничения оперативной деятельности главы государства, поскольку на практике уже выработана оптимальная структура подобных органов, нормативное закрепление этой структуры будет служить оформлением и закреплению сложившейся практики общественных отношений в области деятельности советов и комиссий при Президенте Российской Федерации.

Вторая проблема состоит в отсутствии чётких критериев разграничения организационных форм совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации (советов, комиссий и комитета), что порождает правовую неопределённость. В доктрине указывается на эту проблему и предлагается уточнение в нормативных правовых актах критериев различения типов органов и соответствующая трансформация в соответствии с этими критериями действующих органов.⁸³ Данная необходимость проистекает из-за отсутствия, как нормативного закрепления этого разграничения, так и официальной позиции по данному вопросу. В доктрине встречаются попытки найти основание для разделения консультативных и совещательных органов при главе государства на советы

⁸² Иксанов И. С. Президент Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук : специальность 12.00.02 / Иксанов Илья Саматович ; [Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова, Юрид. фак.]. - Москва, 2008. – С. 14.

⁸³ Щипанов А. В. Конституционно-правовая природа системы обеспечения деятельности Президента Российской Федерации : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук : специальность 12.00.02 - конституционное право, муниципальное право /Щипанов Александр Валерьевич ; Науч. рук. А. Н. Кокотов. - Екатеринбург, 2011. – С. 15.

и комиссии (советы осуществляют информационное обеспечение деятельности, комиссии содействуют в реализации полномочий), однако данный подход не имеет широкого распространения в доктрине, поскольку на практике происходило преобразование органов из одной формы в другую, при сохранении их сферы деятельности.

Кроме того, создание Российского организационного комитета «Победа» внесло ещё большую путаницу в формы организации этих органов. Этот орган, также являющийся консультативным и совещательным органом при Президенте Российской Федерации в соответствии с его положением⁸⁴, имеет уникальную форму комитета, не имеющую аналогов среди подобных органов. При этом анализ нормативно-правового регулирования не позволяет выделить его отличительные особенности, позволяющие разграничить его с советами и комиссиями. Подобная произвольное использование терминологии может порождать правовую неопределённость и затруднять понимание места, которое занимают консультативные и совещательные органы при Президенте Российской Федерации в системе государственной власти.

Также возникает вопрос о целесообразности нормативного закрепления рекомендательного характера решений советов и комиссий при Президенте Российской Федерации, исключением являются решения Совета Безопасности Российской Федерации, которые приобретают обязательный характер после вступления в силу (подписания Президента Российской Федерации). Такой вопрос возникает, потому что на практике решения консультативных и совещательных органов не только приобретают обязательный характер посредством закрепления в актах Президента Российской Федерации, но и посредством подписания протоколов заседаний Президентом Российской Федерации. Таким образом, даже не имея

⁸⁴ Указ Президента РФ от 23.03.2006 № 236 (ред. от 23.08.2011) «Вопросы Российского организационного комитета «Победа» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

оформления в виде поручения, решения советов и комиссий преобразуются в решения Президента Российской Федерации. При этом даже присутствие главы государства на заседании органа не является необходимым условием для придания протоколам этих заседаний обязательной силой. В этом свете подписание протокола Президентом Российской Федерации внешне сводится к простой формальности.

Представляется возможным говорить о том, что Президент Российской Федерации передаёт часть своей компетенции в определённой сфере деятельности этим формально консультационным и совещательным органам. Таким образом, фактический статус этих органов и их решений гораздо выше их формального закрепления.

Кроме того, следует учитывать непосредственно статус членов этих органов, как в государственных, так и в негосударственных институтах, который может способствовать реализации решений на практике. Формальное закрепление обязательности решений, принимаемых советами и комиссиями при Президенте Российской Федерации, в таком случае будет выступать приведением нормативно-правового регулирования с реальной практикой.

Высказывается мнение, что общественный контроль за деятельностью Президента Российской Федерации не осуществляется, так как советы и комиссии при нём являются консультативными и совещательными органами.⁸⁵ Возможно, целесообразным в этом свете представляется наделение этих органов, состоящих в достаточной степени из высококвалифицированных представителей гражданского общества, функциями по общественному контролю за деятельностью Президента Российской Федерации, в соответствии с федеральным законодательством.⁸⁶

⁸⁵ Гриб В.В. Президент РФ - объект общественного контроля? // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 8. С. 34 - 36.

⁸⁶ Федеральный закон от 21.07.2014 №212-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

Закрепление подобной компетенции повысило бы уровень прозрачности деятельности главы государства, способствовало бы обеспечению прав и свобод граждан и обеспечению двустороннего канала обмена информацией между Президентом Российской Федерации и обществом.

Среди консультативных и совещательных органов при Президенте Российской Федерации, чье создание не предусмотрено Конституцией Российской Федерации, выделяется Государственный Совет Российской Федерации. В научной литературе отмечается высокая роль этого органа в системе государственных органов. В связи с положением лиц, являющихся членами совета, решения совета, формально не имеющие юридической силы, могут реализовываться на практике с использованием полномочий его членов. В связи с ролью данного органа представляется целесообразным закрепить его положение в федеральном законодательстве, а, возможно, в Конституции Российской Федерации, установить обязательный характер его решений по аналогии с Советом Безопасности Российской Федерации, наделить правом законодательной инициативы непосредственно Государственный Совет и наделить властными полномочиями в сфере государственного управления.⁸⁷

Дальнейшее развитие институтов, взаимодействующих с главой государства, имеет фундаментальное значение для улучшения государственного управления в Российской Федерации и прогресса всего общества в целом. Нормативно-правовое место Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти, вкупе со сложившимся политическим режимом, делает институт главы государства важнейшим элементом всей системы государственной власти. Таким образом, эффективное обеспечение деятельности Президента Российской Федерации становится важнейшей целью как для субъектов правотворчества,

⁸⁷ 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 // Человек и закон. 2008. № 4. С. 27 – 33.

нормативно устанавливающих систему и структуру органов, взаимодействующих с главой государства, так и для субъектов реализации этих норм на практике.

Общее развитие этих институтов может идти по ряду направлений, совпадающих с функциями консультативных и совещательных органов при главе государства, тем самым способствуя решению задач, стоящих перед ними. Информационное обеспечение деятельности Президента Российской Федерации имеет особое значение в условиях развивающегося современного мира. Широкий спектр полномочий главы государства предъявляет также высокие требования к его компетенции по широкому кругу вопросов. Привлечение квалифицированных профессионалов позволяет использовать специальные знания для решения постоянно возникающих задач. Экспертные оценки, причём исходящие от разных компетентных лиц, позволяют сформировать видение для наиболее эффективной деятельности.

Важным является возможность в рамках деятельности советов и комиссий взаимодействия с представителями гражданского общества, которые являются членами этих органов. В современном российском обществе остро стоит проблема обратной связи между государственной властью и населением. Обмен мнениями этих представителей с главой государства и иными должностными лицами и государственными служащими, принимающими участие в деятельности консультативных и совещательных органов при Президенте Российской Федерации, может служить цели решения социальных конфликтов, обеспечивая высокий уровень социального согласия в обществе. Кроме того, это позволяет учитывать мнение разнообразных социальных групп, в разной степени связанных к государству, что позволяет увидеть дифференцированные подходы к решению вопросов государственного управления.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Институт совещательных и консультационных органов возникает во времена Российской Империи, вследствие осознанной необходимости привлечения квалифицированных специалистов к государственному управлению для повышения его эффективности и учёта мнений общественных групп. Наиболее важную роль играют совещательные и консультационные органы при главе государства, поскольку он наделён широкими полномочиями по принятию управленческих решений и определения направления развития всего государства. В настоящее время совещательные и консультационные органы при главе государства имеют форму советов и комиссий при Президенте Российской Федерации.

Нормативно-правовые основы деятельности советов и комиссий при Президенте Российской Федерации состоят из правовых актов разных уровней: Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации. Доминирующее положение занимают акты Президента Российской Федерации, Конституция и федеральные законы регулируют положение лишь одного подобного органа.

Формируются советы и комиссии при Президенте Российской Федерации из лиц, занимающих определённые государственные должности, или представителей гражданского общества, наделённых познаниями и квалификацией в определённой сфере. Структура этих органов и поимённый состав участников устанавливается Президентом Российской Федерации, путём принятия соответствующих правовых актов.

Регламент деятельности советов и комиссий при Президенте Российской Федерации обусловлен целям и задачами, стоящими перед ними. Необходимость предоставления главе государства объективной информации и подготовка решений главы государства предполагает взаимодействие с

органами государственной власти и институтами гражданского общества в рамках функционирования советов и комиссий. Участие в работе совещательных и консультационных органа при Президенте Российской Федерации зачастую не является основной деятельностью участников, что определяет порядок их деятельности.

Решения советов и комиссий при Президенте Российской Федерации не являются общеобязательными и носят рекомендательный характер. Однако они являются основой для правовых актов Президента Российской Федерации, таким образом, решения, принятые совещательными и консультационными органами при главе государства опосредованно приобретают общеобязательный характер.

Институты государственной власти не застывают во времени, постоянно изменяясь, они адаптируются к актуальным общественным отношениям, для более качественного исполнения своих функций. Советы и комиссии при Президенте Российской Федерации не являются исключением, в их функционирование можно усмотреть проблемы, решение которых в перспективе может улучшить качество государственного управления.

Таким образом, можно представить следующие предложения:

- 1) создание единого нормативно-правового регулирования для советов и комиссий при Президенте Российской Федерации, определение их места в системе государственных органов, принятие классификатора и единого регламента для данных органов;
- 2) указание критериев разграничения между советами и комиссиями, преобразование существующих органов в соответствии с этими критериями;
- 3) придание юридической силы принимаемым решениям, поскольку на практике они становятся обязательными опосредованно;

- 4) наделить совещательные и консультативные органы компетенцией по общественному контролю за деятельностью Президента Российской Федерации;
- 5) закрепить особый статус Государственного совета Российской Федерации в системе органов государственной власти и придание юридической силы его решениям.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные и иные правовые акты:

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
2. Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О безопасности» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
3. Федеральный закон от 21.07.2014 №212-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
4. Указ Президента РФ от 28.03.2011 № 352 «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
5. Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 (ред. от 29.05.2017) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
6. Указ Президента РФ от 06.05.2011 № 590 (ред. от 25.07.2014) «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
7. Указ Президента РФ от 01.09.2000 № 1602 (ред. от 22.11.2016) «О Государственном совете Российской Федерации» // Справочная

- правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
8. Указ Президента Российской Федерации от 18.06.2012 № 878 (ред. от 22.11.2016) «О Совете при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
 9. Указ Президента РФ от 05.06.2012 № 776 (ред. от 03.11.2016) «О Совете при Президенте Российской Федерации по международным отношениям» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
 10. Указ Президента РФ от 19.05.2008 № 815 (ред. от 14.02.2014) «О мерах по противодействию коррупции» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
 11. Указ Президента РФ от 01.02.2011 № 120 (ред. от 10.11.2016) «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
 12. Указ Президента РФ от 17.10.2008 № 1489 (ред. от 18.10.2011) «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию финансового рынка Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
 13. Указ Президента РФ от 02.11.2007 № 1451 «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
 14. Указ Президента РФ от 28.07.2012 № 1059 (ред. от 28.09.2015) «О Совете при Президенте Российской Федерации по науке и

- образованию» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
15. Указ Президента РФ от 30.08.2004 № 1132 (ред. от 14.12.2013) «О совете при Президенте Российской Федерации по культуре и искусству» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
16. Указ Президента РФ от 28.07.2012 № 1058 (ред. от 02.01.2017) «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию физической культуры и спорта» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
17. Указ Президента РФ от 05.10.1999 № 1338 (ред. от 25.07.2014) «О Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
18. Распоряжение Президента РФ от 02.08.1995 № 357-рп (ред. от 28.06.2010) «Об утверждении Положения о Совете по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте Российской Федерации и его состава» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
19. Распоряжение Президента РФ от 12.01.2009 № 15-рп (ред. от 24.08.2015) «О Совете при Президенте Российской Федерации по делам казачества» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
20. Указ Президента РФ от 16.07.2012 № 1001 (ред. от 22.11.2016) «Об Экономическом совете при Президенте Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.

21. Указ Президента РФ от 10.09.2012 № 1274 (ред. от 31.10.2016) «О Координационном совете при Президенте Российской Федерации по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
22. Указ Президента РФ от 16.04.2014 № 249 (ред. от 18.12.2016) «О Национальном совете при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
23. Указ Президента РФ от 09.06.2014 № 409 «О Совете при Президенте Российской Федерации по русскому языку» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
24. Указ Президента РФ от 30.06.2016 № 306 (ред. от 02.01.2017) «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
25. Указ Президента РФ от 15.06.2012 № 859 (ред. от 22.11.2016) «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
26. Указ Президента РФ от 09.02.2013 № 126 (ред. от 30.11.2016) «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
27. Указ Президента РФ от 10.09.2005 № 1062 (ред. от 26.08.2016) «Вопросы военно-технического сотрудничества Российской Федерации

- с иностранными государствами» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
28. Указ Президента РФ от 04.10.2001 № 1185 (ред. от 19.12.2014) «О комиссии при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
29. Указ Президента РФ от 01.08.2006 № 814 (ред. от 07.12.2016) «Вопросы Межведомственной комиссии по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
30. Указ Президента РФ от 02.12.2008 № 1712 (ред. от 25.08.2012) «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по государственным наградам» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
31. Указ Президента РФ от 25.08.2004 № 1113 «Об утверждении Положения о Комиссии при Президенте Российской Федерации по реабилитации жертв политических репрессий» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
32. Указ Президента РФ от 14.11.2002 № 1318 (ред. от 25.07.2014) «Об утверждении Положения о комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и ее состава» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
33. Указ Президента РФ от 29.07.2011 № 1038 (ред. от 11.06.2016) «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах» // Справочная

- правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
34. Указ Президента РФ от 11.07.2012 № 945 (ред. от 16.01.2017) «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации, определенных Президентом Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
35. Указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1200 (ред. от 20.12.2016) «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по делам ветеранов» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
36. Указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1201 (ред. от 20.12.2016) «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по делам инвалидов» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
37. Указ Президента РФ от 11.06.2016 № 285 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам развития авиации общего назначения и навигационно-информационных технологий на основе глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
38. Указ Президента РФ от 10.09.2014 № 627 «О Военно-промышленной комиссии Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
39. Указ Президента РФ от 30.07.2016 № 384 «Об Общественной комиссии при Президенте Российской Федерации по определению кандидатур на присуждение Государственной премии Российской Федерации за выдающиеся достижения в области правозащитной

- деятельности и Государственной премии Российской Федерации за выдающиеся достижения в области благотворительной деятельности» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
40. Указ Президента РФ от 23.03.2006 № 236 (ред. от 23.08.2011) «Вопросы Российского организационного комитета «Победа» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
41. Распоряжение Президента Российской Федерации от 29.01.2001 № 49-рп // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
42. Распоряжение Президента Российской Федерации от 21.07.2007 № 403-рп // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа <http://www.consultant.ru>.
43. Перечень поручений по итогам заседания президиума Госсовета по вопросу развития национальной системы защиты прав потребителей, состоявшегося 18 апреля 2017 года № Пр-1004ГС от 25.05.2017 // Официальный сайт Президента Российской Федерации. - Режим доступа kremlin.ru.
44. Протокол заседания Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам, состоявшегося 21 марта в Кремле // Официальный сайт Президента Российской Федерации. - Режим доступа kremlin.ru.

Учебная и научная литература:

45. 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 // Человек и закон. 2008. № 4. С. 27 – 33.
46. Гриб В.В. Президент РФ - объект общественного контроля? // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 8. С. 34 - 36.
47. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России М.: РГГУ, 2008. 710 с.
48. Иксанов И. С. Президент Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук : специальность 12.00.02 / Иксанов Илья Саматович ; [Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова, Юрид. фак.]. - Москва, 2008. - 32 с.
49. Кишоян Н.А. Вопросы конституционно-правового статуса вспомогательных органов при Президенте РФ // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право. 2013. № 2. С. 241 – 244.
50. Клеопов И. А. Геологический комитет 1882–1930: история геологической науки в России. М.: Наука, 1964.
51. Конституционное (государственное право) зарубежных стран: В 4 т. Тома 1–2. Часть общая: Учебник /Отв. ред. проф. Б.А. Страшун – 3-е изд., обновл. и дораб.– М.: Издательство БЕК, 2000. - 784 с.
52. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. / С. А. Авакьян. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2014. Т. 2. — 912 с.
53. Коржихина Т. П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 – декабрь 1991. М.: РГГУ, 1995. 418 с.
54. Могилевский К. И. Столыпинские реформы и местная элита: Совет по делам местного хозяйства (1908–1910). М., 2008; Могилевский К. И. Столыпин и Совет по делам местного хозяйства в 1908– 1910 годах // Российская история. 2012. № 2. 328 с.

55. Нелидов А. А. История государственных учреждений СССР 1917–1936. М.: МГИАИ, 1962. 750 с.
56. Новикова А.Е. Роль совещательно-консультативных органов при Президенте Российской Федерации в разработке предложений по модернизации государства / А.Е. Новикова, А.М. Жорник ; НИУ БелГУ // Право как основа современного общества : материалы IX междунар. науч.-практ. конф., Москва, 25 дек. 2012 г. / [редкол.: Р.С. Рыжов и др.]. - Москва, 2012. - С. 30-35.
57. Панов А. А. Совещательные и консультативные органы при Президенте Российской Федерации: Общие принципы формирования и наделения компетенцией, место в системе президентской власти // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 3. - С. 20 – 24.
58. Петровский Д. Н. К вопросу об устройстве вспомогательных органов общей компетенции при главе государства // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 6. С. 32 – 36.
59. Поздеев П.В. Этапы становления совещательных, консультативных и координационных органов в России // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2014. № 8. С. 37 – 43.
60. Щипанов А. В. Конституционно-правовая природа системы обеспечения деятельности Президента Российской Федерации : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук : специальность 12.00.02 - конституционное право, муниципальное право /Щипанов Александр Валерьевич ; Науч. рук. А. Н. Кокотов. - Екатеринбург, 2011. - 24 с.
61. Щипанов А. В. О вспомогательных и совещательных органах при Президенте Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2009. № 5. С. 232 – 235.