



**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ**

имени М.В. Ломоносова

(филиал в г. Ереване)

Направление подготовки 40.03.01 «Юриспруденция»

КУРСОВАЯ РАБОТА

по Конституционному Праву России

**Тема: «Государственные органы при Президенте
Российской Федерации»**

Выполнил:

студент 2 курса

по направлению «Юриспруденция»

Нанагулян Арам Степанович

Научный руководитель:

Д.ю.н., доцент

Шевердяев С.Н.

Ереван, 2021

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА КАК ОСНОВНОЙ ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЙ ОРГАН. СОВЕЩАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РФ.....	5
§ 1.1 Формирование и Развитие Администрации при Президенте.....	5
§ 1.2 Правовое становление Государственного Совета.....	7
§ 1.3 История воссоздания Совета Безопасности.....	10
ГЛАВА 2. ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА АДМИНИСТРАЦИИ И СОВЕЩАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РФ.....	13
§ 2.1 Конкретизация положения Президентской Администрации в сфере государственного управления.....	13
§ 2.2 Обоснованность трансформации статуса Государственного Совета в Конституционный орган.....	17
§ 2.3 Совет Безопасности как гарант международного гражданского мира. Ключевые Межведомственные Комиссии.....	21
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	24

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	26
---	----

ВВЕДЕНИЕ

Среди многочисленных дискуссий в различных отраслях правовой науки, особое место занимает проблема правовой природы государственных органов при Президенте.

Президент Российской Федерации в своем послании Федеральному Собранию предложил самые значимые поправки в истории Конституции РФ. Проект о совершенствовании организационных вопросов публичной власти затронул государственные органы при Президенте. В результате Государственный Совет перешёл в ряды конституционных органов, тем не менее конституционный статус Администрации и Совета Безопасности в основном остались неизменными на фоне «усиления» Президентских полномочий. Вышеуказанное делает тему работы уникальной.

Научная актуальность темы исследования обосновано тем, что с момента образования Администрации, Государственного Совета, Совета Безопасности, формируемых Президентом РФ, не утихают споры ученых-правоведов в области правовой природы вспомогательных и совещательных органов.

Практическая значимость обуславливается актуальными задачами нормативного регулирования, в связи с чем автор изучил необходимую литературу, современную практику, поэтому данная исследовательская работа предполагает структурированную подачу

вышеперечисленных материалов на основе сравнительно-правового анализа, исходя из чего выработаны конструктивные предложения по улучшению состояния государственных органов. Данный материал может быть полезен студентам, изучающим публичную власть и правовую природу тех государственных органов, чья деятельность не закреплена в рамках «традиционных» ветвей власти.

Новизна темы состоит в том, что данная работа затронула деятельность вышеназванных государственных органов в момент всемирного карантина, из-за чего последние вынуждены были пересмотреть формат заседаний, и тем самым послужили отличным примером для наблюдения за их деятельностью, а также конституционными новеллами 2020 года, ведь тогда был пересмотрен статус Государственного Совета.

Целью курсовой работы является раскрытие нормативно-правовых основ деятельности государственных органов при Президенте РФ (на примере АП, ГС, СБ).

Необходимо решить следующие **задачи** для достижения данной цели:

1. Изучить теоретические основы формирования и развития Президентской Администрации, установить действительное место в системе государственных органов, выявить дискуссионные вопросы и предложить необходимые поправки.

2. Дать историко-правовую оценку становлению Государственного Совета как совещательного органа,

понять предпосылки к переходу в ряды конституционных органов, и в связи с этим рассмотреть перспективы развития.

3. Проследить причины воссоздания Совета Безопасности, выявить те межведомственные комиссии, в чьих полномочиях находятся планирование и реализация самых значимых задач в сфере безопасности на международной арене.

Сокращения:

Администрация при Президенте РФ – АП

Государственный Совет РФ – ГС, Госсовет

Совет Безопасности РФ – СБ, Совбез

ГЛАВА 1. АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА КАК ОСНОВНОЙ ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЙ ОРГАН. СОВЕЩАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РФ

§ 1.1 Формирование и Развитие Администрации при Президенте

Администрация Президента Российской Федерации является государственным органом, который действует в целях обеспечения деятельности Президента¹ и контроля за исполнением его решений. Администрация функционирует, опираясь на множество советников и помощников, которые сформированы самим Президентом² и объединены в единую структуру.

¹ Безруков А.В. Конституционное право России: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2015. С.78.

² М. В. Баглай. Конституционное право Российской Федерации: учеб. Б14 для вузов — 6-е изд., изм. и доп. — М.: Норма, 2007. С.480.

Правовой статус Администрации закреплён в указе N 490 "Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации", где перечисляется набор организационно-распорядительных функций Администрации, посредством чего обеспечиваются материально-технические и иные условия, помогающие Президенту поддерживать связь с другими органами власти.

Необходимость создания данного института обусловлена реализацией Президентом функции гаранта¹ Конституции, охраны суверенитета и защиты прав человека. В Конституции РФ закреплено право Президента² на формирование собственной Администрации для оперативного управления делами государства и эффективного функционирования исполнительной власти.³

По мнению С.А. Авакьяна, развитие Президентской Администрации происходило преимущественно в динамике, неоднократно подвергалась кадровым реформам⁴, что обуславливается технологическим прогрессом и внутривластными факторами, в итоге приведшие к увеличению решаемых задач главой государства.

Администрация Президента была образована в РСФСР, в качестве аппарата при Президенте, снабжающего

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации (под общ. ред. Л.В. Лазарева). - ООО "Новая правовая культура", 2009 г.

² КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с поправками от 30 декабря 2008 г., 5 февраля, 21 июля 2014 г., 14 марта 2020 г.), Ст.83 п. "и"

³ Конституционное право России: Учебник / Отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. - М.: Юристы, 2007.

⁴ Указ Президента РФ от 04.12.2009 N 1382 (ред. от 17.02.2021) "Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров"

его потребности. Изначально в АП входили тринадцать структурных подразделений и советники Президента. В Указе Президента от 19 июля 1991 г. N 13 "Об Администрации Президента РСФСР", следовало право надзора за исполнением решений главы государства через институт помощников¹ и представителей² президента в Администрации, размещенных в республиках РСФСР, автономных округах и городах как Москва и Санкт-Петербург³. В последующих годах произошло расширение полномочий института помощников, в следствие чего они стали должностными лицами, подчиняющимся непосредственно Президенту.

Примечательно, что принятие Конституции 1993 года существенно расширила полномочия Президента, воспользовавшись конституционными новеллами ст.83, он расширил сферу влияния полномочных представителей. Теперь они представляли интересы Президента в Федеральном Собрании, Конституционном суде и субъектах. Тем временем в п. "и" ст. 83 был закреплён конституционный статус Администрации.

В результате произошли серьезные изменения в подразделениях и полномочиях Администрации, приведших к усилению. Теперь в систему подразделений включались органы президентского контроля при Контрольном

¹ Распоряжение Президента РСФСР от 20 июля 1991 г. N 5-рп "О помощниках Президента РСФСР" // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1991. N 31. Ст. 1038.

² Положение о представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 5 февраля 1993 г. N 186 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. N 6. Ст. 481.

³ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. N 34. Ст. 1146.

Управлении¹. Уже в 2000 г. Указом Президента от 13 мая 2000 г. N 849 "О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе" был заложен фундамент преобразований. В 2004 году были расформированы многие подразделения, придавшие Администрации тот вид, в котором мы узнаем в наши дни².

¹ Указ Президента РФ от 24 мая 1994 г. N 1015 "О Контрольном управлении Президента Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. N 5. Ст. 402.

² Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. N 849 "О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе"

§ 1.2 Правовое становление Государственного Совета

Президент Российской Федерации, согласно Конституции РФ, осуществляет полномочия государственной власти, в реализацию которой имеет немаловажное значение Государственный Совет, призванный выработать согласованные подходы в строительстве федерализма.

На заседаниях Госсовета обсуждаются вопросы государственного значения для преодоления разногласий и удовлетворения потребностей субъектов¹. Очевидно, что заседание в таком масштабе требует привлечения административного ресурса, в данном случае, таковыми являются высшие должностные лица субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон от 8 декабря 2020 года №394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»² закрепляет основы функционирования публичной власти, статус и порядок деятельности Госсовета.

В статье третьей Федерального Закона закреплено следующее определение: «Государственный Совет является конституционным государственным органом... совещательно-рекомендательного органа», призванного способствовать согласованному взаимодействию федеральных органов государственной власти и Субъектов Российской Федерации.

¹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. - Конституционное право России. 5-е издание. Учебник - Проспект - 2014, С.195

² Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. N 394-ФЗ "О Государственном Совете Российской Федерации"

В Государственном Совете заседает Председатель в лице Президента, вместе с губернаторами субъектов РФ. По решению Председателя может быть проведено внеочередное заседание, при условии, если кворум составляет не менее половины от общего числа участников. Для решения оперативных вопросов формируется Президиум, также могут создаваться рабочие группы и консультативные комиссии.

Повестка дня ничем не ограничена, на нем могут обсуждаться проблемы как на федеральном, так и на региональном уровне, однако практика показывает, что зачастую предметом обсуждения выступают вопросы государственного значения. По итогам совещания, принятые решения, в случае необходимости, могут быть оформлены в форме распоряжения, указа и поручения Президента¹. Заседания как правило проводятся в Москве, но в условиях карантина может проводиться в режиме видеоконференции.

Государственный совет был учрежден в 2000 г. указом² Президента от 01.09.2000 г. № 1602 “О Государственном совете Российской Федерации”. Предпосылками к его образованию послужила излишняя роль Губернаторов в Совете Федерации, где были включены участники Совета Республик и Совета глав администраций субъектов, из-за чего последние потеряли свое истинное предназначение, так как предполагалось в дальнейшем объединить их в

¹ КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с поправками от 30 декабря 2008 г., 5 февраля, 21 июля 2014 г., 14 марта 2020 г.), Ст. 90

² Положение о Государственном Совете Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. N 1602 (с изм.) // СЗ РФ. 2000. N 36. Ст. 3633;

единый совет по главам исполнительной власти. Об этом впервые высказался государственный секретарь Г. Бурбулис, в дальнейшем он занял место Государственного секретаря при Президенте РСФСР¹.

Учитывая стремление В.В. Путина сконцентрировать внимание руководителей на проблемах субъектов, в 2000 г. Государственной Думой были приняты поправки в закон «о порядке формирования Совета Федерации», из-за чего губернаторы перестали входить в состав Совета Федерации, вместо них стали заседать представители исполнительного и законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, избираемые ими на срок полномочий этих органов², далее последовало образование Государственного Совета, в котором принимали участие главы исполнительной власти³.

Таким образом, Государственный Совет был воссоздан в 1991 году, а в нынешнем виде – Указом Президента от 1 сентября 2000 г. № 1602. По мнению автора, при необходимости Госсовет может заменить Совет Федерации с учетом последних реформ, но в этом случае потребуется отнести Госсовет к одному из ветвей власти.

¹ Указ Президента РСФСР от 19 июля 1991 г. «О Государственном секретаре РСФСР — Секретаре Государственного совета при Президенте РСФСР»

² А. В. Скляр Государственный совет Российской Федерации как совещательный орган при Президенте Российской Федерации. 2013. № 3 (10)

³ Авакьян, С. А. Конституционное право России. Учебный курс: Учебное пособие. В 2-х т. Т. 2. / С.А. Авакьян. - 6-е изд., перераб, и доп. - Москва: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2019, С.403.

§ 1.3 История воссоздания Совета Безопасности

Президент для реализации полномочий в сфере национальной безопасности формирует Совет Безопасности¹. Данный совещательный орган входит в число конституционных органов Российской Федерации. Конституция РФ закрепляет его в качестве государственного органа. Основные направления деятельности Совбеза трактуются в Концепции национальной безопасности Российской Федерации²,

¹ КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с поправками от 30 декабря 2008 г., 5 февраля, 21 июля 2014 г., 14 марта 2020 г.), Ст. 83 п. “ж”

² Указ Президента Российской Федерации от 10.01.2000 г. № 24 О Концепции национальной безопасности Российской Федерации

Законе РФ «О безопасности». Глава государства для совершенствования этих законов на практике, утвердил положение Совета Безопасности¹, где определяется конкретный круг задач.

Совет безопасности проводит работу по предупреждению различных угроз, посягающих на суверенитет и территориальную целостность РФ, обеспечивает непоколебимость гарантированных Конституцией безопасность народа России как единственного источника власти.

Совет Безопасности РФ является прообразом Совета Безопасности СССР, образованного в результате административных реформ в Основной Закон СССР², с целью поддержания надежной государственной, экономической и экологической безопасности, преодолению последствий чрезвычайных ситуаций.

Примечательно, что аналоги СБ создавались и в союзных республиках, в том числе РСФСР, путем принятия Закона "Об изменениях и дополнениях Конституции", на который должен был ссылаться Закон РСФСР (от 24 апреля 1991 г. "О Президенте РСФСР".)

После признания Совета Безопасности в качестве конституционного органа, в 1991 г. Президент РСФСР принялся формировать рабочие группы по вопросам совершенствованию структуры, порядка формирования, стратегии в сфере обороны и национальной безопасности.

¹ ПОЛОЖЕНИЕ О СОВЕТЕ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (утверждено Указом Президента Российской Федерации от 7 марта 2020 г. N 175)

² Закон СССР от 26 декабря 1990 г. N 1861-I "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления", п. 9.1

Результатом достигнутых консенсусов стало принятие Закона Российской Федерации "О безопасности"¹.

Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1992 г. № 547 был образован Совет Безопасности «для обеспечения реализации функций Президента Российской Федерации по управлению государством, формированию внутренней, внешней и военной политики в области безопасности, сохранению государственного суверенитета России, поддержанию социально-политической стабильности в обществе, защите прав и свобод граждан»². Конституция закрепляла должность Председателя в лице Президента. Повестка дня включала проблемы в сфере военной, экономической, общественной безопасности. В дальнейшем Президент издал распоряжение о формировании временной структуры СБ³. Тем самым, в структуру СБ входили управление по стратегической безопасности, информационно-аналитический и координационный центр.

Подводя итоги, можно констатировать, что Совбез получил полноценное правовое очертание после принятия Конституции 1993 года. Глава про Президента (Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. "О Президенте РСФСР".) обозначила его как важнейший государственный институт, формируемый высшим должностным лицом государства. Концепцией безопасности РФ от 1997 г. были заданы теоретические и методологические рамки , от чего зависел

¹ ЗАКОН РФ «О БЕЗОПАСНОСТИ» № 2446-1 от 5 марта 1992 года (в ред. Закона РФ от 25.12.92 № 42351, Указа Президента РФ от 24.12.93 № 2288

² <http://www.scrf.gov.ru/about/history/>

³ Распоряжение Президента РФ от 03.06.1992 № 266-рп «О первоочередных мерах по обеспечению деятельности Совета Безопасности Российской Федерации»

правовой статус СБ в системе обеспечения национальной безопасности¹.

¹ Владимир МЕЛЬНИКОВ СОВЕТ БЕЗОПАСНОСТИ РФ - ПРАВОВОЕ СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ. N. 5 /2009

ГЛАВА 2. ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА АДМИНИСТРАЦИИ И СОВЕЩАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПРИ ПРЕЗИДЕНЕ РФ

§ 2.1 Конкретизация положения Президентской Администрации в сфере государственного управления

Администрация Президента не входит ни в одну из «традиционных» ветвей власти, об этом свидетельствует тот факт, что полномочия Администрации являются производными от правового положения Президента РФ. Согласно модели правления в РФ, Президент в соответствии ст. 80 Конституции является главой государства и фактически не возглавляет исполнительную ветвь власти.

Тем не менее, правовой статус Администрации в Указе Президента № 1412 определен как государственный орган, подготавливающий решения Президента и следящий за их исполнением. Однако в положении об Администрации не выявляется ее место в структуре государственных органов, что также наводит на мысль о ее несамостоятельности¹. В связи с расплывчатыми определениями о ее действительном правовом статусе, автор попытался соотнести различные толкования и нормативно-правовые акты.

Во-первых, Конституционный Суд в определении от 29.05.97 N 55-О² указал следующее: «положение о том, что

¹ Окуньков Л.А. Президент и Правительство (в механизме государственной власти). N 2, 2001

² Определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 1997 г. М 55-О "О прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 года М 1412 "Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации"

Администрация Президента Российской Федерации является государственным органом, носят общий характер, и их реальный смысл и значение определяются полномочиями, которыми наделена Администрация».

При этом, важно заметить и тот факт, что Конституция РФ не раскрывает действительный статус Администрации на момент ее формирования, вместо этого в п. «и» ст.83 устанавливается, что Президент «формирует Администрацию Президента Российской Федерации в целях обеспечения реализации своих полномочий».

В этой части можно констатировать, что государственный статус Администрации не исходит из положений Конституции, а ее административно- правовой статус не имеет четко обозначенных границ.

С другой стороны, конституционный статус данного института не оставляет сомнений в ее исключительной роли в стабилизации взаимодействия органов государственной власти¹. Однако доктрина Конституционного Суда разграничивает понятия орган государственной власти и государственный орган², последний, по его правовой позиции, не наделен инструментарием государственного принуждения и может воздействовать исключительно неправовыми способами, что подчеркивается мнением Михаила Борщевского, который настаивал на необходимости четче обозначить

¹ Вопросы административно-правовой организации деятельности Администрации Президента Российской Федерации (авторы: Аникин Сергей Борисович и Родионова Маргарита Петровна). N. 1 /2015

² Петровский Д. Н. Понятие, признаки, виды и значение вспомогательных органов при главе государства // Право и жизнь. 2007. № 108(5). С. 32.

роль и полномочия Администрации Президента¹. Следовательно, Администрация президента не может считаться органом государственной власти.

Во-вторых, нельзя обойти широкий круг полномочий, которыми наделен рассматриваемый орган. Исходя из этого, статус АП находится под пристальным взглядом ученых-правоведов и является предметом не утихающих споров. В этой связи следует отметить, что в положении об Администрации не конкретизируется её компетенция в реализации своих функций².

Так, Администрация при реализации возложенных на нее функций принимает меры по профилактике коррупции граждан, претендующих на замещение государственных должностей. При этом отсутствует обратная «связь» между правами и обязанностями кадрового состава АП по отношению к другим лицам, чьи права в случае их нарушения не выходит за рамки административной ответственности.

Об этом свидетельствует, в частности, «положение о порядке рассмотрения кандидатур на должность руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации», где согласно п.6 в качестве дисциплинарной ответственности дословно устанавливается: «Должностные лица Администрации Президента Российской Федерации, подготавливающие и вносящие предложения по

¹ Иванов М. Администрации Президента советуют жить по закону // Коммерсантъ. 2013. 6 ноября.

² Лесных Елена Анатольевна Вопросы административно-правового статуса Администрации президента РФ. 2017. № 4 (21)

кандидатурам на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, несут ответственность за обоснованность предложений, объективность и достоверность информационных и иных справочных материалов, а также материалов, характеризующих указанные кандидатур»¹, из этого положения становится очевидным, что речь идет о дисциплинарной ответственности.

При этом имеются сходства и в обратном случае: нехватка правовых гарантий Администрации. В случае самих сотрудников, воспрепятствование их деятельности влечет административный состав правонарушения², но в случае противоправных действий против Администрации как представителя Президента, не возникает уголовного состава правонарушения в области преступлений против государственной власти, интересов государственной службы.

Таким образом, Администрация Президента Российской Федерации не обладает самостоятельными властными полномочиями, тем не менее, данный институт в России характеризуется весьма широкими полномочиями в общественной и государственной жизни.

¹ Указ Президента РФ от 27 декабря 2004 г. N 1603

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 24.03.2021) Статья 19.7.

§ 2.2 Обоснованность трансформации статуса Государственного Совета в Конституционный орган

Как уже упоминалось, Государственный Совет был образован в качестве совещательного органа при Президенте РФ в целях содействия в реализации

полномочий в области взаимодействия органов государственной власти.

В этой связи крайне важным является Послание Президента России Федеральному Собранию от 15 января 2020 года¹, тогда он предложил трансформировать статус Государственного Совет в ряды конституционных органов для повышения роли представителей субъектов в выработке решений на федеральном уровне.

Отталкиваясь от вышесказанных событий, автор попытался выявить дополнительные предпосылки к трансформации статуса ГС.

Во-первых, Госсовет выступает в качестве форума, возглавляемого Президентом, где обсуждаются вопросы федерального значения. Как показывает практика, на его заседаниях зачастую принимаются решения, охватывающие широкие слои населения².

По мнению автора, последнее время, в связи с 2019-NSOV, в условиях ограниченной подвижности политической элиты, Государственный Совет все больше ассоциируется с президентско-исполнительной властью, как пишет Авакьян С. А: «деятельность Президента осуществляется непосредственно». Последний тезис подтверждается наличием на заседаниях руководителей высших исполнительных органов государственной власти, а также возможностью участия персонального состава Правительства РФ на его заседаниях.

¹ <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>

² № 443-ФЗ "Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"

С другой стороны, Госсовет не имеет исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий, как например, Администрация Президента, и поэтому не стоит переоценивать его роль в системе государственного управления.

Во-вторых, развивая последнюю мысль, автор наткнулся на нехватку законодательного оформления возможности участия на «расширенных» заседаниях отдельно-приглашенных лиц из Правительства. Об этом свидетельствуют ФЗ "О Правительстве Российской Федерации" и Конституция, где в соответствующих главах не регламентируется порядок взаимодействия отдельных работников Правительства с внеконституционным органом, исходя из чего нельзя недооценивать новеллы 2020 года.

Поэтому, данный вопрос был частично разрешен в п.4. ст. 13 ФЗ N-394 от 2020: «По решению Председателя Государственного Совета могут проводиться совместные заседания Государственного Совета, совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации», но следует заметить, что в нём не конкретизируется практическая значимость и права должностных лиц из Правительства.

В-третьих, напряженная ситуация, вызванная 2019-NSOV, с подвигла к образованию рабочей группы по выработке мер для противодействия эпидемиологической ситуации, чей задачей является анализ обстановки, связанный с распространением инфекции. Также осуществляется поиск наиболее подходящих практик по

борьбе с эпидемией. Исходя из этого, можно предположить, что Президент РФ заблаговременно и обоснованно подготовил данный совещательный орган к предстоящим проблемам.

Итак, с точки зрения автора, Государственный Совет полностью соответствует характеристикам конституционных органов. Недавние поправки в Основной Закон позволили оценить высокий политический потенциал и резерв альтернативных подходов в урегулировании разногласий внутри исполнительной власти. При этом гибкость Госсовета помогает Президенту в достижении консенсуса в руководстве, в том числе и возможностью совмещения заседаний конституционных органов, в результате чего получается некая система «сдержек и противовесов».

§ 2.3 Совет Безопасности как гарант международного гражданского мира. Ключевые Межведомственные Комиссии

В первой главе были рассмотрены предпосылки к воссозданию Совета Безопасности. В этой части исследования автор считает необходимым обратиться к специфике роли и влияния Совбеза на международной арене из-за обострившихся отношений между некоторыми государствами, и на этом фоне выявить ключевые межведомственные комиссии.

В Совете Безопасности собирается и анализируется информация, связанная с безопасностью страны, далее они обсуждаются на заседаниях. Принятые решения оформляются в указы, распоряжения и специальные поручения Президента. На практике предметом обсуждения могут выступать следующие вопросы: состояние оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации; влияние Афганистана на Центральную Азию; конкурентоспособность Военной промышленности в

условиях усиленных санкций со стороны западных стран, состояние экономики; по вопросам обеспечения национальных интересов Российской Федерации в Арктике¹.

В последнее время Совбез все больше доказывает свою значимость вне пределов Российской Федерации, что подтверждается следующими событиями:

1) В 2008 году во время вооружённого конфликта между Южной Осетией и Грузией, по содействию Совбеза был разработан план для пресечения дальнейшего кровопролития и установления мира над гражданским населением.

2) Совет безопасности принимает участие в различных площадках по обеспечению международной безопасности и урегулированию локальных конфликтов².

3) Нельзя недооценивать роль Совета Безопасности в кризисной ситуации на Украине. Благодаря целенаправленным действиям Совбеза, процедура по включению в состав Российской Федерации Крыма и Севастополя прошла безболезненно, была восстановлена инфраструктура в целом, включая государственные институты и экономические пути. Оказывается гуманитарная помощь населению на юге Украины.

4) На всей протяженности Нагорно-Карабахского конфликта, возобновившиеся 27 сентября 2020 года, Совет Безопасности созывался на регулярной основе, в том числе

¹ <http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2950/>

² Выступление Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации Н.П.Патрушева на саммите БРИКС
<http://www.scrf.gov.ru/news/speeches/2885/>

и в оперативном³, на нем Президент выслушивал мнения всех участников, принимались конкретные меры по урегулированию конфликта исключительно дипломатическими методами, Секретарь Совета Безопасности РФ Николай Патрушев по своей инициативе проводил встречи с Министрами иностранных дел противоборствующих сторон.

Для принятия обоснованного и необходимого решения, возникает необходимость в привлечении специалистов в области обороны и безопасности государства. Состав Совет Безопасности делится на постоянных и непостоянных членов. В первую группу входят директор Федеральной Службы Безопасности, Министр Обороны и Председатели обеих палат Федерального Собрания.

В свою очередь Совет делится на рабочие группы, комиссии и советы:

Межведомственные комиссии рассматривают проблемы в области: Содружества Независимых Государств, обеспечения национальных интересов Российской Федерации в Арктике, по военной безопасности, общественной безопасности, в экономической и социальной сфере, информационной и экологической безопасности, по проблемам стратегического планирования.

Следует обратить внимание на комиссию по военной безопасности, ведь там сконцентрирован преимущественно

³ В режиме видеоконференции глава государства провёл оперативное совещание с постоянными членами Совета Безопасности
<http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2868/>

«силовой» блок. В него входят представители: Генерального штаба Вооруженных Сил, Совета Федерации, Государственной Думы, Службы Внешней Разведки, ФСО, ФСБ, заместители из министерств по экономическому развитию, здравоохранения, МИД, Руководителей Следственного Комитета, Генеральной Прокуратуры и т.д.

В комиссии по военной безопасности проводится комплексный анализ состояния страны с позиции военной безопасности, вырабатываются рекомендации по организационным вопросам в области обеспечения государственной обороноспособности¹.

Научному совету отведена роль аналитического центра для разработки теоретических основ деятельности Совета Безопасности, подготовки предложений для проведения научных исследований, научно-методологической оценки по обеспечению национальной безопасности, комплексному исследованию нормативных актов. Из этого непременно следует его преимущественное положение над всеми иными комиссиями, ведь именно здесь задается функциональная планка и направления деятельности Госсовета на методологическом уровне, распространяющейся на все подразделения в целом.

Таким образом, Совет Безопасности является конституционно значимым совещательным органом. По мнению автора, общедоступная информация о деятельности Совбеза не является исчерпывающим, что объясняется характером выполняемых задач, связанная с безопасностью

¹ А.А. Ковалев Роль Совета Безопасности Российской Федерации в Военной Политике. N 6, 2017

страны. Многочисленность рабочих групп не оставляет сомнений в могуществе рассматриваемого Совета, хотя он не имеет реальной власти, тем не менее через него транслируется государственная власть Президента РФ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе реализаций поставленных целей и задач автор данной исследовательской работы пришел к следующим выводам:

1. Администрация При Президенте РФ обладает достаточно широкими полномочиями. У главного вспомогательного органа отсутствует конституционно-правовая ответственность, однако заложенные ресурсы и достаточная гибкость позволяют при необходимости произвести данные реформы. Споры о принадлежности к государственным органам не разрешены до сих пор как на законодательной и судебной власти, так и в профессиональных кругах видных ученых в Конституционном и Административном праве.

2. Государственный Совет выступает в качестве главного «проводника» между Президентом и Губернаторами. Совещательный характер ГС не ограничивается одними лишь обсуждениями, его истинная цель – заблаговременно информировать публичную власть на региональном уровне о предстоящих событиях и задачах, учитывать при этом насущные проблемы отдельных субъектов, обеспечивать их равномерное развитие как Государства в целом, не позволяя ее отдельным участкам тормозить строительство федерализма. Запрет на делегирование участниками своих полномочий иным должностным лицам указывает на его особый статус среди конституционно-совещательных

органов, в чьих компетенциях не уместятся исполнительно-распорядительные полномочия.

3. Первостепенная задача Совет Безопасности заключается в разработке целого комплекса концепций по противодействию внутренним и внешним угрозам. Можно предположить, что Научная межведомственная комиссия является «мозговым» центром данного конституционно-совещательного органа, а комиссия по военной безопасности состоящий преимущественно из силовых ведомств, помогает транслировать разработанную политику первого и других многочисленных комиссий в экономическую, общественную, оборонно-промышленную, военную безопасность, среди органов государственной власти, что не оставляет сомнений конституционно-правовой значимости Совета Безопасности.

Изучив литературу и нормативно-правовые акты, автор предлагает:

а) Наделить АП конституционно - правовой ответственностью. Исходя из широкого круга полномочий Администрации, возникает потребность в урегулировании общественных отношений, это существенно облегчило бы расследование различных правонарушений, в обратном случае Президент может необоснованно привлекаться к уголовным производствам из-за факта отсутствия соответствующих норм в положении об Администрации.

б) Для обеспечения реализаций Президентом своих полномочий, включить в Положение об Администрации норму о воспрепятствовании деятельности

Уполномоченных, ответственность за которую должна рассматриваться как преступление против государственной власти.

в) Положение о Совете Безопасности Российской Федерации заменить Федеральным Законом, в котором будет утвержден исчерпывающий перечень постоянных участников, что задаст высокую планку принимаемых решений.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативно - правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993; с учетом поправок, внесенными Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 14.03.2020 №1-ФКЗ) // СПС «Консультант Плюс».

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 24.03.2021)

3. № 443-ФЗ "Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в

отдельные законодательные акты Российской Федерации" // СПС «Консультант Плюс».

4. Указ Президента РФ от 24 мая 1994 г. N 1015 "О Контрольном управлении Президента Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. N 5.

5. Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. N 849 "О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе"// СПС «Консультант Плюс».

6. Указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. N 490 "Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации // СПС «Консультант Плюс».

7. Указ Президента РФ от 04.12.2009 N 1382 (ред. от 17.02.2021) "Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров"// СПС «Консультант Плюс».

8. Положение о Государственном Совете Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. N 1602 (с изм.) // СЗ РФ. 2000. N 36. Ст. 3633.

9. Указ Президента РСФСР от 19 июля 1991 г. «О Государственном секретаре РСФСР — Секретаре Государственного совета при Президенте РСФСР» // СПС «Консультант Плюс».

10. Указ Президента Российской Федерации от 10.01.2000 г. № 24 О Концепции национальной безопасности Российской Федерации // СПС «Консультант Плюс».

11. ПОЛОЖЕНИЕ О СОВЕТЕ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (утверждено Указом

Президента Российской Федерации от 7 марта 2020 г. N 175) // СПС «Консультант Плюс».

12. Закон СССР от 26 декабря 1990 г. N 1861-I "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления", п. 9.1.

13. ЗАКОН РФ «О БЕЗОПАСНОСТИ» № 2446-1 от 5 марта 1992 года (в ред. Закона РФ от 25.12.92 № 42351, Указа Президента РФ от 24.12.93 № 2288.

14. Распоряжение Президента РФ от 03.06.1992 № 266-рп «О первоочередных мерах по обеспечению деятельности Совета Безопасности Российской Федерации». // СПС «Консультант Плюс».

15. Определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 1997 г. М 55-О "О прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 года М 1412 "Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации". // СПС «Консультант Плюс».

16. Указ Президента РФ от 27 декабря 2004 г. N 1603 // СПС «Консультант Плюс».

Учебная и научная литература

17. Безруков А.В. Конституционное право России: учебное пособие. 3-е изд., перераб, и доп. М.: Юстицинформ, 2015.

18. М. В. Баглай. Конституционное право Российской Федерации: учеб. Б14 для вузов — 6-е изд., изм. и доп. — М.: Норма, 2007.

19. Комментарий к Конституции Российской Федерации (под общ. ред. Л.В. Лазарева). - ООО "Новая правовая культура", 2009 г.

20. Конституционное право России: Учебник / Отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. - М.: Юристы, 2007.

21. Петровский Д. Н. Понятие, признаки, виды и значение вспомогательных органов при главе государства // Право и жизнь. 2007. № 108(5).

22. А. В. Скляр Государственный совет Российской Федерации как совещательный орган при Президенте Российской Федерации. 2013. № 3.

23. Авакьян, С. А. Конституционное право России. Учебный курс: Учебное пособие. В 2-х т. Т. 2. / С.А. Авакьян. - 6-е изд., перераб, и доп. - Москва: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2019.

24. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. - Конституционное право России. 5-е издание. Учебник - Проспект - 2014.

25. Официальные сайты органов государственной власти Российской Федерации // <http://www.scrf.gov.ru/about/history/>.

26. Владимир МЕЛЬНИКОВ СОВЕТ БЕЗОПАСНОСТИ РФ – ПРАВОВОЕ СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ. N. 5 /2009.

27. Вопросы административно-правовой организации деятельности Администрации Президента Российской Федерации (авторы: Аникин Сергей Борисович и Родионова Маргарита Петровна). N. 1 /2015.

28. Лесных Елена Анатольевна Вопросы административно-правового статуса Администрации президента РФ. 2017. № 4 (21).

29. Окуньков Л.А. Президент и Правительство (в механизме государственной власти). N 2, 2001.

30. Иванов М. Администрации Президента советуют жить по закону // Коммерсантъ. 2013. 6 ноября.
31. Послание Президента Федеральному Собранию РФ // <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>.
32. Официальные сайты органов государственной власти Российской Федерации // <http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2950/>
33. Выступление Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации на саммите БРИКС // <http://www.scrf.gov.ru/news/speeches/2885/>
34. Официальные сайты органов государственной власти Российской Федерации // <http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2868/>
35. А.А. Ковалев Роль Совета Безопасности Российской Федерации в Военной Политике. N 6/2017.