

УДК 342.58
ББК 67.400.6

КОНСУЛЬТАТИВНО-СОВЕЩАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ПРИ ГЛАВАХ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. А. Терновая, Е. С. Аничкин

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

Статья посвящена исследованию института консультативно-совещательных органов при главах субъектов Российской Федерации. Рассматривается роль и значение этих органов в системе государственного управления, а также их правовое регулирование и функциональные особенности. Автор акцентирует внимание на том, что консультативно-совещательные органы являются важным инструментом для повышения эффективности работы исполнительных органов власти на уровне субъектов Российской Федерации. В статье также анализируется правовая база, регулирующая создание, полномочия и организационные аспекты деятельности консультативных и совещательных органов, их взаимодействие с другими структурами власти и влияние на принятие решений. Особое внимание уделено практическим аспектам функционирования консультативно-совещательных органов в различных субъектах Российской Федерации, а также проблемам, связанным с их эффективностью и качеством правового регулирования. Представлены авторские предложения о путях решения выявленных проблем.

Ключевые слова: консультативно-совещательные органы, субъекты Российской Федерации, государственное управление, правовое регулирование, исполнительные органы власти, взаимодействие с общественностью.

CONSULTATIVE AND ADVISORY BODIES UNDER THE HEADS OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

A. A. Ternovaya, E. S. Anichkin

Altai State University (Barnaul, Russia)

The article is devoted to the study of the institute of consultative and advisory bodies under the heads of the subjects of the Russian Federation. The role and importance of these bodies in the system of public administration, as well as their legal regulation and functional features are considered. The author focuses on the fact that consultative and advisory bodies are an important tool for improving the efficiency of executive authorities at the level of the constituent entities of the Russian Federation. The article also analyzes the legal framework governing the creation, powers and organizational aspects of the activities of advisory and advisory bodies, their interaction with other government structures and influence on decision-making. Special attention is paid to the practical aspects of the functioning of advisory bodies in various subjects of the Russian Federation, as well as problems related to their effectiveness and the quality of legal regulation. The author's proposals on ways to solve the identified problems are presented.

Keywords: consultative and advisory bodies, subjects of the Russian Federation, public administration, legal regulation, executive authorities, interaction with the public.

Doi: [https://doi.org/10.14258/ralj\(2024\)4.6](https://doi.org/10.14258/ralj(2024)4.6)

Консультативно-совещательные органы при главах субъектов Российской Федерации играют важную роль в процессе принятия решений и формировании государственной политики в регионах. Данные органы создаются для обеспечения более эффективного взаимодействия между властью и обществом, а также для учета мнений различных групп населения. Важность таких органов заключается в способности собирать и анализировать информацию, а также в предоставлении рекомендаций, которые могут помочь в решении актуальных проблем.

Консультативно-совещательные органы играют важную роль не только в процессе принятия решений, но и в разработке новых законодательных инициатив. Их экспертные заключения и рекомендации могут значительно повысить качество законодательных норм, помогая создать более практичные и эффективные правила, которые будут лучше соответствовать актуальным потребностям общества, запросам региона и социальным условиям.

Совещательные и консультативные органы играют важную роль в процессе формирования политики и законодательства, особенно когда речь идет о защите интересов различных социальных групп и граждан. В демократических странах на уровне публичной власти существует большое количество таких институтов, каждый из которых может иметь свой уникальный статус, численный состав, а также особенности порядка создания и функционирования.

Консультативно-совещательные органы могут быть организованы в разных формах, но чаще в виде комиссий или советов при губернаторах или других государственных органах регионов. Их цель — содействовать более эффективному принятию решений на уровне государственных и местных властей [16].

Конституционное законодательство различных государств определяет разнообразие наименований этих органов. Они могут называться общественными советами, консультативными комиссиями, экспертными группами, рабочими коллективами, ассамблеями и другими подобными терминами, которые отражают их специфические задачи и роль в управлении. Например, общественные советы, как правило, фокусируются на защите интересов определенных социальных групп и служат важным связующим звеном для диалога между государственными структурами и гражданами. Консультативные комитеты, в свою очередь, часто состоят из экспертов в конкретных областях, таких как медицина или экология, а их основная функция заключается в том, чтобы предоставлять рекомендации, основанные на научных данных и экспертизе [15].

Главная роль данных негосударственных органов заключается в том, чтобы помогать главе субъекта Российской Федерации формировать векторы региональной политики, обсуждать важные социальные и экономические вопросы, а также вырабатывать рекомендации для их решения. Эти органы обеспечивают возможность вовлечения граждан, общественных организаций, бизнес-структур в процесс принятия решений, что способствует более открытому диалогу и учёту различных точек зрения [17].

Как правило, в состав таких органов входят представители власти, эксперты в различных областях, а также члены различных общественных объединений и ассоциаций.

Консультативно-совещательные органы играют важную роль в жизни общества. Они способствуют созданию более прозрачной и открытой системы принятия решений, повышают качество этих решений благодаря учёту мнений и интересов разных социальных групп. Также они помогают наладить доверие между государством и гражданами, что укрепляет демократические процессы и способствует социальной стабильности [9].

В ряде регионов консультативно-совещательные органы демонстрируют свою эффективность в решении важных и сложных задач. Приведём несколько показательных примеров. Так, в Оренбургской области был создан общественный совет по вопросам жилищной политики и жилищного строительства Оренбургской области, который помог разработать программу по улучшению жилищных условий для многодетных семей. Совещания с участием экспертов и представителей власти позволили учесть мнение местных жителей и выработать такие предложения, которые реально улучшили ситуацию с жильём [1]. Другим примером является работа консультативно-совещательных органов в области безопасности. В Московской области был организован специальный рабочий орган по вопросам повышения безопасности в жилых районах, который совместно с полицией и местными жителями разработал план по повышению безопасности в этих районах. В план включили установку дополнительных видеочкамер, улучшение освещённости улиц и проведение профилактических мероприятий. Благодаря активному участию граждан в обсуждении меры, предложенные консультативно-совещательным органом, были приняты гораздо быстрее и стали более эффективными [2].

Анализ работы таких органов дает возможность глубже понять их влияние на процесс принятия решений и развитие регионов. Эффективное функционирование консультативно-совещательных структур требует правильной организации, открытости и диалога между всеми участниками.

В октябре 2021 г. губернатор Костромской области С. Ситников образовал совет по развитию гражданского общества и правам человека при главах субъектов РФ. Совет занимается рассмотрением проблем, связанных с нарушениями прав человека, политическими репрессиями, дискриминацией, а также с нарушениями законов и Конституции РФ, недостаточной эффективностью государственных органов и другими угрозами, которые могут подрывать развитие гражданского общества [3].

В августе 2021 г. губернатором Иркутской области был создан совет по здравоохранению. Проекты, над которыми работает совет, могут включать создание специализированных лечебных центров, организацию профилактических мероприятий, а также внедрение электронных медицинских карт для улучшения взаимодействия между медицинскими учреждениями. Основная цель решений этого совета — повысить эффективность работы системы здравоохранения, улучшить доступность медицинской помощи, а также снизить уровень заболеваемости и смертности среди населения [4].

В Томской области региональный совет безопасности при губернаторе данного субъекта РФ занимается комплексными вопросами безопасности в регионе и принимает активное участие в обеспечении стабильности и защите прав и интересов граждан [5].

В 2019 г. губернатором Ярославской области Д. Мироновым был создан совет по реализации государственной политики в сфере защиты семьи и детей. Совет оценивает эффективность существующих программ и механизмов, предназначенных для защиты этих категорий граждан, а также разрабатывает новые меры для предотвращения таких проблем, как детское недоедание, семейное насилие и другие социальные угрозы. Особое внимание уделяется повышению доступности и качества социальных услуг для семей и детей [6].

В декабре 2017 г. в Костромской области был образован совет по развитию местного самоуправления при главе субъекта РФ. Совет по развитию местного самоуправления при главе субъекта РФ разрабатывает проекты различных программ и решений, направленных на улучшение социально-экономического положения населения и развитие территории [7].

Решение о создании совета по науке и образованию при губернаторе Кемеровской области было принято в 2019 г. Совет работает над повышением качества образования на всех уровнях, развитием системы непрерывного образования и обеспечением доступности качественного образования для всех слоев населения. Он также создает условия для раскрытия талантов и развития способностей учащихся, что способствует общему развитию образовательной среды в стране [8].

Несмотря на положительные аспекты, консультативно-совещательные органы сталкиваются с рядом проблем. Во-первых, это недостаточная информированность населения о деятельности таких органов. Многие граждане не знают о существовании этих структур, следовательно, не могут участвовать в их работе. Для решения этой проблемы необходимо активнее информировать общественность о деятельности консультативных органов через СМИ, социальные сети и другие каналы, популяризировать их работу.

Во-вторых, существует проблема недостаточной прозрачности функционирования этих органов. Часто решения, принимаемые на заседаниях, остаются за закрытыми дверями, что может вызывать недовольство у граждан и стать препятствием на пути осуществления принятых решений. Для повышения доверия к консультативно-совещательным органам важно обеспечить открытость их работы. Это можно сделать, публикуя протоколы заседаний и рекомендации, а также организуя открытые встречи с населением. Проведение закрытых заседаний консультативно-совещательных органов без придания гласности обсуждаемых и принятых решений порождает недоверие, а также формирует общественные мнения об их неэффективности. Полагаем, что для изменения общественного мнения необходимо публиковать протоколы обсуждений, а также принятые решения, что будет способствовать формированию положительного мнения о консультативно-совещательных органах и росту доверия общества к ним.

В-третьих, необходимо учитывать, что не все мнения, высказанные на заседаниях, могут быть учтены. Это может привести к разочарованию у участников, которые ожидают, что их идеи будут реализованы. Для улучшения ситуации важно развивать механизмы обратной связи, позволяющие участникам видеть, как их предложения были учтены или отклонены, а также мотивы соответствующего реагирования.

В России с весны 2023 г. в различных регионах начали создавать советы, которые работают при губернаторах для повышения качества жизни. На данный момент такие советы действуют в 25

регионах страны, включая Белгородскую, Тамбовскую, Тульскую, Ульяновскую, Кировскую, Ярославскую, Пензенскую области, а также в ряде республик и автономных округов. В течение 2024 г. количество регионов, присоединившихся к этой инициативе, увеличивается до 55 [21]. Данные советы будут служить как консультативные и координационные платформы, направленные на повышение эффективности социальной политики. По словам директора департамента региональных программ Экспертного института социальных исследований Д. Кислицыной, основной их задачей является проведение анализа социальной ситуации и выработка рекомендаций по улучшению политики и программ, ориентированных на улучшение качества жизни [22].

Советы, действующие при губернаторах, являются важной частью регионального социального стандарта, разработанного Агентством стратегических инициатив. Этот стандарт охватывает различные направления, такие как поддержка волонтерства, вовлечение граждан в улучшение городской среды и создание института сервисных уполномоченных для более эффективного обслуживания населения. Основная цель работы этих советов — собрать и учесть мнения граждан, нуждающихся в социальных услугах, и на основе этого выстраивать «идеальный путь клиента». Это, по мнению главы Удмуртии Александра Бречалова, позволит оперативно и эффективно корректировать социальную политику, что будет способствовать улучшению качества жизни. Удмуртия, которая присоединилась к пилотному проекту в июне 2023 г., является одним из регионов, внедряющих социальный стандарт. На данный момент проект реализуется в 40 регионах, а еще 23 региона планируют присоединиться к нему ближайшее время, как сообщает пресс-служба Агентства стратегических инициатив [22].

Перспективами развития консультативно-совещательных органов в Российской Федерации, на наш взгляд, являются следующие. Ключевое из них — расширение числа открытых заседаний и публичных обсуждений. Это позволит сделать процесс принятия решений ещё более прозрачным и доступным для широкой аудитории. Чем больше граждан и представителей различных институтов гражданского общества будут иметь возможность участвовать в обсуждениях, тем лучше можно будет учесть интересы разных слоёв общества.

Кроме того, значительное внимание руководителями вышеуказанных органов уделяется развитию цифровых платформ, которые могут стать эффективным инструментом для вовлечения граждан в процесс обсуждения. Использование онлайн-ресурсов даст возможность большему числу людей принимать участие в диалоге с властью, независимо от их местоположения. Это также облегчит сбор мнений и предложений, что сделает решения более обоснованными и демократичными.

Немаловажным шагом в будущем будет и укрепление сотрудничества консультативно-совещательных органов с научными и образовательными учреждениями, что позволит повысить качество экспертизы, предоставляемой органами, и даст возможность привлекать к решению сложных вопросов высококвалифицированных специалистов. Такое взаимодействие поможет сделать рекомендации и предложения, вырабатываемые консультативно-совещательными органами, более научно обоснованными и практичными.

Чтобы консультативно-совещательные органы работали более эффективно, стоит внедрить несколько важных инициатив. Одна из них — создание системы обратной связи с гражданами. Это даст возможность людям напрямую делиться своими мнениями и предложениями, что позволит власти лучше учитывать потребности общества и принимать более обоснованные решения.

Важным шагом станет регулярная оценка работы консультативно-совещательных органов и мониторинг влияния их рекомендаций на процесс принятия решений. Такой подход поможет выявить слабые места и определить, что работает хорошо, а что требует доработки. Это будет способствовать постоянному улучшению работы органов и повышению доверия к ним.

Также стоит уделить внимание обучению членов консультативно-совещательных органов. Для этого можно разработать специальные программы, направленные на развитие у них, в частности, навыков работы с общественностью, а также управления проектами. Полученные знания и умения помогут эффективно взаимодействовать с людьми и добиваться реальных изменений в решении социальных и экономических проблем.

Институту законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ можно предложить разработать типовой рамочный законопроект «О консультативно-совещательных органах при государственных органах субъектов Российской Федерации», после чего провести его обсужде-

ние на Совете законодателей при Федеральном Собрании Российской Федерации и рекомендовать законодательным органам субъектов РФ к использованию в качестве ориентира.

Таким образом, консультативно-совещательные органы, работающие при главе региона, могут значительно улучшить взаимодействие власти и общества. Если эти органы будут функционировать более эффективно, это поможет решать региональные проблемы с учётом интересов и потребностей граждан и иных заинтересованных институтов гражданского общества.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Распоряжение губернатора Оренбургской области от 9 апреля 2018 г. N 62-р «Об организации работы по улучшению положения семей, воспитывающих шесть и более детей» (с изменениями и дополнениями от 28.07.2022 № 326-р) опубликован официально не был. URL: <https://base.garant.ru/45824534/?ysclid=m3qu9he4z6445801718> (дата обращения: 20.11.2024).
2. Распоряжение администрации Можайского городского округа Московской области от 18.12.2019 г № 82-р «О создании Рабочей группы по предупреждению, профилактике травматизма и повышению уровня безопасности граждан, при нахождении на объектах железнодорожного транспорта, на территории Можайского городского округа Московской области», опубликован на официальном сайте администрации Можайского городского округа Московской области. URL: <https://admmozhaysk.ru> (дата обращения: 17.11.2024).
3. Постановление губернатора Костромской области от 22.10.2021 № 230 «Об образовании совета при губернаторе Костромской области по развитию гражданского общества и правам человека» (с изменениями на 24.04.2023 г) — 2021 г. № 230, опубликован: официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>, 22.10.2021 (дата обращения: 17.11.2024).
4. Распоряжение губернатора Иркутской области от 20.08.2021 № 263-р «О медицинском совете при губернаторе Иркутской области». 2021 — № 263-р. URL: <https://base.garant.ru/402669138/?ysclid=m3lgv67xw591629124> (дата обращения: 17.11.2024).
5. Распоряжение губернатора Томской области от 11.07.2013 № 231-р «О совете безопасности при губернаторе Томской области» (с изменениями и дополнениями от 01.11.2017). Положение о Совете безопасности при губернаторе Томской области (утв. Распоряжением губернатора Томской области от 11.07.2013). 2017. № 231-р. Текст распоряжения размещен на официальном сайте Администрации Томской области в сети Интернет. URL: <http://tomsk.gov.ru> (дата обращения: 17.11.2024).
6. Указ губернатора Ярославской области от 05.03.2019 № 54 «Об образовании Совета по вопросам реализации семейной, демографической политики и политики в интересах детей при губернаторе области» с изменениями от 14.06.2023 № 140 «О внесении изменений в указ губернатора области от 05.03.2019 г. № 54». 2023 г. № 140 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 15.06.2023 (дата обращения: 17.11.2024).
7. Постановление губернатора Костромской области от 17.12.2007 № 524 «О Совете по развитию местного самоуправления при Губернаторе Костромской области» (с изменениями на 30.11.2023 г № 207) — 2023. № 207. Опубликован: «СП — нормативные документы», N 62 (122), 26.12.2007.
8. Распоряжение губернатора Кемеровской области от 07.02.2019 № 20-рг «О Совете по науке и профессиональному образованию при губернаторе Кемеровской области». 2019 г. № 20-рг. Официальный сайт «Электронный бюллетень Коллегии Администрации Кемеровской области». URL: <http://www.zakon.kemobl.ru>, 11.02.2019.
9. Гарифуллина Г. Общественные советы при ведомствах: функции, задачи, структура // Проблемы теории и практики управления. 2012. № 2. С. 120–126.
10. Грищенко Л. Л., Щукин В. М. К вопросу о совершенствовании работы коллегиальных и совещательных органов в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2023. № 5 (221). С. 205–207.
11. Дьякова Е. Г. Совещательно-консультативные органы при органах государственной власти: контроль, экспертиза или обратная связь? / Институт философии и права УрО РАН. Екатеринбург, 2019. С. 245–250. URL: https://elar.urfu.ru/bitstream/10995/61377/1/978-5-7741-0327-0_043.pdf.
12. Ерыгин А. А. О структуре законодательства органа субъекта Российской Федерации / Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации. СПб., 2016. С. 69–72.

13. Ерыгин А. А. Формы взаимодействия органов внутренних дел с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации / Псковский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний. Псков, 2020. С. 134–139.

14. Кравцова Е. А. Вспомогательные и консультативные органы, создаваемые при органах государственной власти субъектов Российской Федерации: сравнительно-правовой анализ // Теория и история государства и права. История учений о праве и государстве. Конституционное право. 2020. С. 24–29.

15. Нестерович В. Ф. Конституционно-правовое регулирование консультативно-совещательных органов в европейских государствах // Юрист-Правоведъ. 2013. № 3. С. 33.

16. Перельштейн Ю. А. Общественные и консультативные советы при органах публичной власти как вид группы интересов // Право. 2021. № 1. С. 42–49.

17. Поздеев П. В. Этапы становления совещательных, консультативных и координационных органов в России // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2014.

18. Поздеев П. В. Этапы истории и основные проблемы изучения совещательных органов в России // ADVANCED SCIENCE. 2017. С. 10.

19. Теплякова О. А., Костюков А. А. О статусе совещательных и координационных органов в Российской Федерации // Вестник Тюменского государственного университета. 2021. Т. 7, № 2 (26). С. 122–134.

20. Тихонова Е. С. Понятие, признаки и значение совещательных органов при главе государства // Право и государство: теория и практика. 2021. С. 179–182.

21. Интернет портал, официальный сайт Ведомости 25 лет URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2023/07/12/984874-v-25-regionah-zapustili-soveti?ysclid=m3ybt7bxja886360158>.

22. Интернет портал, официальный сайт Агентство социальной информации. URL: <https://asi.org.ru/news/2023/07/13/v-25-regionah-zapustili-sovety-pri-gubernatorah-po-uluchsheniyu-kachestva-hizni/?ysclid=m3ybt2mott248706036>.