

УДК 342.58
ББК 67.400.6

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И ЗНАЧЕНИЕ КОНСУЛЬТАТИВНО-СОВЕЩАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

А. А. Терновая

Алтайский государственный университет, г. Барнаул

Аннотация: Статья посвящена исследованию сущности и роли консультативно-совещательных органов, рассматриваемых как неотъемлемый элемент механизма публичной власти. Автор раскрывает понятие, особенности их статуса и функции в системе публичного управления. Обосновано значение данных органов в обеспечении эффективного взаимодействия государства и общества. Рассматриваются проблемы, связанные с недостаточной правовой регламентацией, взаимодействием с исполнительными органами и кадровым обеспечением. Предложены направления дальнейшего развития института, включая совершенствование нормативной базы, внедрение современных цифровых технологий и расширение участия гражданского общества.

Ключевые слова: консультативно-совещательные органы, публичное управление, система, правовое регулирование, государственные органы, гражданское общество, граждане, проект, совещательные органы, консультативные органы.

LEGAL NATURE OF CONSULTATIVE AND ADVISORY BODIES

A. A. Ternovaya

Altai State University, Barnaul, alena.ternovaya.97@mail.ru

Annotation: This article examines the legal nature of consultative and advisory bodies, considered an integral element of the public administration mechanism. The author explores their concept, status, and functions within the public administration system. The legal basis for their emergence and types is analyzed, emphasizing their importance in ensuring effective interaction between the state and society. Issues related to insufficient legal regulation, interaction with executive bodies, and staffing are considered. Directions for the further development of this institution are proposed, including improving the regulatory framework, implementing modern technologies, and expanding civil society participation.

Keywords: consultative and advisory bodies, public administration, system, legal regulation, government agencies, civil society, citizens, project, advisory bodies, consultative bodies.

Doi: [https://doi.org/10.14258/ralj\(2026\)3.10](https://doi.org/10.14258/ralj(2026)3.10)

Современное государство требует постоянного совершенствования механизмов взаимодействия власти и общества. Одним из таких инструментов являются консультативно-совещательные органы, которые представляют собой неотъемлемые элементы современного механизма публичной власти. Эти органы обеспечивают интеграцию различных субъектов в процессе принятия решений, существенно повышая легитимность государственной политики и эффективность ее реализации.

Легальное понятие консультативно-совещательных органов в действующем законодательстве отсутствует, хотя оно часто употребляется законодателем и правоприменителем. В связи с этим дефиниции данных органов предлагают представители юридической доктрины. Например, А.А. Иванов рассматривает консультативно-совещательные органы как специализированные образования, призванные обеспечить участие общественности в процессе подготовки решений органами исполнительной власти. Автор подчеркивает, что основной функцией таких органов является предоставле-

ние консультаций и подготовка рекомендаций, обязательных для учета властями, хотя сами по себе они не обладают полномочиями принимать юридически обязывающие решения [6, С. 37]. В тоже время учёный несколько сужает сферу действия консультативно-совещательных органов, поскольку они еще создаются при органах законодательной и судебной власти, при иных государственных органах, а также при органах местного самоуправления.

Точка зрения Б. Б. Петрова заключается в том, что ключевая особенность консультативно-совещательных органов заключается в отсутствии прямой подчиненности административному руководству региона, что обеспечивает независимость выражаемой ими позиции и помогает избежать конфликта интересов. Автор подчеркивает важность открытости и прозрачности деятельности консультативно-совещательных органов, отмечая, что вовлечение граждан и общественных объединений создает дополнительные гарантии устойчивости принимаемых решений [12, С. 59].

Позиция О. О. Григорьева заключается в том, что он настаивает на необходимости четкого разделения понятий «совет» и «комиссия». Совет должен представлять широкие общественные группы, тогда как комиссия ориентирована на узкопрофессиональные задачи. Автор справедливо критикует существующее смешанное использование терминов, которое создает трудности в понимании различий между типами консультативно-совещательных органов. Исследователь обоснованно предлагает создать единый реестр консультативно-совещательных органов с указанием их компетенций и сфер деятельности [5, С. 82].

По мнению А. В. Полякова, консультативные механизмы являются важным элементом демократического государства, поскольку позволяют учитывать мнение граждан при принятии значимых управленческих решений [11, С. 18].

Ю. А. Тихомиров подчеркивает, что наличие развитых консультационных процедур свидетельствует о зрелости правовых основ общественного устройства и позволяет избежать ошибок при реализации крупных проектов [13, С. 16].

Такие авторы, как В. Ф. Нестерович, Ю. П. Сурмин, А. М. Михненко и другие, подчеркивают необходимость разработки единого федерального закона, устанавливающего стандарты создания и функционирования консультативно-совещательных органов. Данные нормы позволили бы упорядочить практику, устранить различия в подходах разных регионов и гарантировать выполнение рекомендаций консультативно-совещательных органов органами власти [15, С. 59]. Полагаем, стоит согласиться с данной точкой зрения, поскольку единый федеральный закон систематизирует и упорядочит правовое регулирование консультативно-совещательных органов, что приведет к их единообразному созданию и функционированию.

В Конституции Российской Федерации нет отдельной статьи, посвященной консультативно-совещательным органам. При анализе статьи 32 Конституции Российской Федерации, согласно которой «граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей» [1], приходим к выводу о том, что данная норма распространяется на участие граждан в управлении делами государства, в том числе через рассматриваемый вид органов.

Консультативно-совещательные органы являются одной из форм участия граждан в управлении делами государства. Они создаются для обсуждения важных вопросов и выработки рекомендаций для органов публичной власти. Помимо того, что консультативно-совещательные органы занимают заметное место в системе публичного управления, они играют важную роль в обеспечении демократических процессов. Эти органы являются площадкой формирования экспертных мнений, рекомендаций и консультаций органам власти по актуальным вопросам как внутренней, так и внешней политики, социальной сферы и другим направлениям. Современное развитие государства и возрастающая сложность административных вопросов диктуют потребность формирования специализированных учреждений, гарантирующих вовлечение широкого круга участников в процедуру выработки управленческих решений.

Под консультативно-совещательными органами понимаем структуры, созданные для обеспечения участия различных субъектов в процессе принятия организационно-управленческих решений, а также повышения продуктивности публичного управления за счет использования экспертных

и общественных ресурсов. Ключевой особенностью рассматриваемого органа является отсутствие юридической силы принимаемых ими решений, либо ограниченная реализация принятых решений, что определяет их неординарный статус в системе публичной власти.

Правовая природа консультативно-совещательных органов определяется их статусом в системе публичной власти, а также характером их полномочий и функций. В юридической литературе присутствует несколько подходов к определению их правового статуса. Некоторые авторы (например, А.А. Иванов) рассматривают их как самостоятельные юридические субъекты, которые обладают конкретными правами и обязанностями [9, С. 215], другие же (например, Б.Б. Петров) рассматривают их как вспомогательные институты, которые выступают в качестве структурных элементов системы управления [8, С. 26].

Полагаем, консультативно-совещательные органы представляют собой институты, которые обладают ограниченными правами, закрепленными нормативно-правовыми актами и выполняющими только лишь консультативные функции. Их деятельность регулируется нормативными правовыми актами соответствующих органов власти, а также внутренними положениями и регламентами. Рассматриваемые органы не имеют самостоятельных правовых субъектных характеристик, а их решения имеют рекомендательный характер. Тем не менее эти решения могут оказывать существенное влияние на принятие управленческих решений и нормативных правовых актов органов власти.

По нашему мнению, основными признаками консультативно-совещательных органов являются:

- отсутствие властных полномочий (т.е. только готовят рекомендации и советы, используемые государственными и муниципальными органами при выработке управленческих решений);
- формирование преимущественно на добровольной основе (т.е. эксперты, специалисты разных направлений и другие члены консультативно-совещательных органов привлекаются добровольно, исходя из своего профессионального опыта);
- ограничение сферы деятельности подготовительной работой (т.е. консультативно-совещательные органы ограничиваются выполнением вспомогательных функций, направленных на подготовку решений, консультаций и рекомендаций для должностных лиц органов государственной власти и муниципальных образований);
- рекомендательный характер (т.е. решения, выводы, которые были приняты консультативно-совещательными органами, имеют исключительно рекомендательный характер, окончательное решение принимаются соответствующими органами публичной власти, независимо от мнений данных органов) [14, С. 180].

Характерной чертой правового статуса консультативно-совещательных органов выступает возможность учреждения и функционирования согласно правовым актам, устанавливающим структуру, компетенцию, принципы формирования и деятельность.

Консультативно-совещательные органы выполняют значимую функцию в системе публичного управления, обеспечивая участие различных субъектов в процессе принятия управленческих решений и повышая их качество. Ключевыми функциями является сбор, анализ, а также подготовка рекомендаций по вопросам деятельности государственных и муниципальных органов, содействие в реализации государственной политики.

Одной из центральных обязанностей консультативно-совещательных органов является предоставление квалифицированных экспертных выводов и предложение взвешенных рекомендаций по вопросам, требующим специализированной подготовки или согласования позиций многочисленных заинтересованных лиц. Деятельность данных органов направлена на создание условий для разработки объективных и разумных решений, удовлетворяющих потребности и ожидания различных слоев общества, представителей науки и профессионального сообщества. В качестве примера можно рассмотреть ситуацию, связанную с разработкой проекта о развитии сельского хозяйства и поддержке фермерских хозяйств в Республике Татарстан. Данный проект охватывает широкий спектр вопросов, связанных с субсидиями фермерам, развитием инфраструктуры сельских территорий, поддержкой аграрных технологий, агротуризма и др. Решение таких комплексных проблем требует межотраслевого взаимодействия [16]. Чтобы эффективно организовать обсуждение законопроекта и выработать оптимальные подходы, глава Республики Татарстан поспособствовал созданию

консультативно-совещательной комиссии, включающей в себя специалистов сельскохозяйственного профиля, ученых аграрных вузов и научно-исследовательских институтов, членов общественных организаций, депутатов регионального парламента.

Указанный совет, проведя несколько заседаний, привлекает экспертов, устраивает публичные слушания и создает рабочие группы. В результате проведенных мероприятий формируется коллегиальная итоговая позиция и предоставляется главе республики для рассмотрения. В данном формате региональная власть, полагаем, получает объективные выводы и рекомендации, позволяющие учитывать интересы в первую очередь в рассматриваемом примере населения Республики Татарстан и развивать сельское хозяйство устойчивым способом.

Указанный пример наглядно показывает стандартную процедуру организации и функционирования консультативно-совещательных органов, направленных на повышение эффективности управления и обеспечение прозрачности процесса принятия важнейших решений.

При подготовке нормативно-правовых актов, касающихся экологической политики, могут привлекаться специалисты: экологи, представители общественных экологических организаций, чьи рекомендации в дальнейшем помогают учитывать разные точки зрения и минимизировать возможные негативные последствия. Аналогичным образом в сфере здравоохранения экспертные заключения врачей и ученых медиков позволяют разработать наиболее эффективные меры профилактики заболеваний и организации медицинской помощи гражданам [3].

Работа консультативно-совещательных органов способствует улучшению качества принимаемых решений путем всестороннего анализа проблемы и интеграции мнений всех участников процесса. Более того, помимо основной роли по выработке экспертных заключений и рекомендаций, консультативно-совещательные органы служат платформой для взаимодействия и налаживания коммуникаций между разными ветвями власти и участниками вышеуказанного консультативно-совещательного органа. Своевременный обмен информацией является главной функцией данного органа, позволяющего оптимизировать принятие решений.

Примером эффективной реализации подобной функции служит практика создания межведомственных комиссий. Сопоставимые площадки предоставляют возможность обсудить комплексные вопросы, выявить взаимные интересы и согласовать подходы к решению общих задач. В ходе обсуждений бюджетной политики представители федерального центра совместно с региональными властями вырабатывают механизмы распределения бюджетных ресурсов, учитывая приоритеты каждого из регионов.

К тому же, задача консультативно-совещательных органов состоит в развитии конструктивного диалога между государственными органами и гражданским обществом. Это достигается путем привлечения общественности к обсуждению проектов законов, нормотворчеству и принятию важных политических решений. Регулярные консультации с представителями гражданского сектора, учеными и профессионалами повышают доверие общества к государству, делают процесс управления открытым и доступным для понимания всеми гражданами.

Благодаря активному участию граждан в работе таких органов стала расширяться практика открытых слушаний по проектам крупных инфраструктурных объектов. Гражданские активисты, эксперты разных отраслей, представители местной администрации собираются для совместного обсуждения перспектив строительства новых дорог, мостов или социальных объектов. Такая форма взаимодействия позволяет учесть мнение жителей, избежать конфликтов и принять оптимальные решения.

Региональный совет безопасности играет важную роль в оценке и реагировании на угрозы, которые могут повлиять на безопасность жителей региона. Одной из его основных задач является анализ текущей ситуации и выявление рисков, способных оказать влияние на общественный порядок [2]. Совет активно работает над координацией действий различных государственных и правоохранительных органов, а также экстренных служб для обеспечения комплексного подхода к решению вопросов безопасности. Это включает в себя разработку и внедрение программ, направленных на предотвращение социальных и этнических конфликтов, а также на эффективное управление в условиях кризисных ситуаций.

Не менее важной задачей является мониторинг соблюдения закона и правопорядка в регионе, включая усилия по борьбе с преступностью и обеспечению защиты прав граждан. Важным элементом работы совета является регулярное проведение заседаний, на которых обсуждаются текущие проблемы в области безопасности и принимаются необходимые меры для их решения.

Для повышения осведомленности граждан о важных вопросах безопасности совет организует информационные кампании и обучающие программы. При этом задачи, с которыми сталкивается совет, могут меняться в зависимости от конкретных вызовов региона, что позволяет оперативно реагировать на изменения внешней и внутренней ситуации.

Региональный совет безопасности также содействует взаимодействию различных служб и организаций, работающих в сфере обеспечения безопасности, для эффективного решения возникающих проблем и конфликтов. Он может также привлекать к решению вопросов безопасности общественных деятелей, экспертов и других заинтересованных лиц. Таким образом, региональный совет безопасности занимается комплексными вопросами обеспечения безопасности в регионе и принимает активное участие в обеспечении стабильности и защите прав и интересов граждан.

Консультативно-совещательные органы могут иметь разную структуру и состав участников, включающих представителей государственных органов, научных и образовательных учреждений, общественных организаций, профессиональных объединений и отдельных экспертов.

Организация работы консультативно-совещательных органов осуществляется посредством принятия специальных нормативно-правовых актов вышестоящих органов власти. Порядок их деятельности регламентируется внутренними положениями, инструкциями, правилами. Именно это делает возможным обеспечить прозрачность и открытость процессов подготовки и принятия решений.

Важным направлением деятельности консультативно-совещательных органов является обеспечение принципа народовластия, закрепленного в статье 3 Конституции Российской Федерации [1]. Привлечение общественности к деятельности соответствующих структур способствует полноценному отражению взглядов граждан при формировании ключевых решений как политического, так и социально-экономического характера.

Другой важной функцией является содействие соблюдению гарантий права на свободу мысли и слова, предусмотренных статьей 29 Конституции Российской Федерации [1]. Возможность свободно выражать свое мнение и вносить предложения в рамках процесса законотворчества реализуется именно с помощью консультативно-совещательных органов.

В жизни социума консультативно-совещательные органы играют важную роль. Они способствуют созданию более прочной и открытой системы принятия решений, повышают качество этих решений благодаря учету мнений и интересов разных социальных групп. Также консультативно-совещательные органы помогают наладить доверие между государством и гражданами, что укрепляет демократические процессы и способствует социальной стабильности.

В практике функционирования консультативно-совещательных органов выделяется ряд проблем, таких, как недостаточная прозрачность процедур формирования и деятельности, что снижает уровень доверия общества к рассматриваемым органам и к их участникам, а также препятствует контролю за их работой. Кроме того, существует слабое взаимодействие с другими институтами власти и гражданским обществом, что ограничивает возможности реализации рекомендаций и снижает их влияние на принятие решений.

Для улучшения работы консультативно-совещательных органов требуется внедрить механизмы повышения прозрачности деятельности о принятых решениях. Соглашаясь с мнением О. О. Григорьева в части создания единого реестра консультативно-совещательных органов при главах субъектов Российской Федерации. Для реализации предложенного полагаем, необходимо провести анализ существующих консультативно-совещательных органов, определить их функции и сферы деятельности, разработать механизм создания и ведения реестра.

Также важно усилить взаимодействие с другими институтами власти, гражданским обществом и экспертами через созданные общие, совместные платформы, которые поспособствуют обмену информацией участвовавших в совместных проектах, что в дальнейшем повысит эффективность рекомендаций и их внедрение.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собрание законодательства РФ. — 2020. — № 31. — Ст. 4398.
2. Распоряжение Губернатора Томской области от 11.07.2013 г. № 231-р «О совете безопасности при Губернаторе Томской области» (с изменениями и дополнениями от 01.11.2017 г.). Положение о Совете безопасности при Губернаторе Томской области (утв. Распоряжением Губернатора Томской области от 11.07.2013 г.) — 2017. — № 231-р.
3. Распоряжение Губернатора Иркутской области от 20.08.2021 г. № 263-р «О медицинском совете при Губернаторе Иркутской области». Положение о медицинском совете при Губернаторе Иркутской области. — 2021 — № 263-р, <https://base.garant.ru/402669138/?ysclid=m3lgv67xw591629124> (дата обращения 29.12.2025 г.).
4. Белкин В. С. Проблемы правового регулирования деятельности консультативно-совещательных органов // Современные научные исследования и инновации. 2024. № 3. С. 78-86.
5. Григорьев О. О. Методологические проблемы классификации консультативно-совещательных органов // Государство и право. 2024. № 3. С. 78-86.
6. Иванов А. А. Институт консультативно-совещательных органов в системе российского права // Административное право и процесс. 2022. № 1. С. 34-45.
7. Игнатов А. Н. Некоторые аспекты правового регулирования деятельности консультативно-совещательных органов // Актуальные проблемы российского права. 2024. № 9. С. 180-191.
8. Кравцова Е. А. Вспомогательные и консультативные органы, создаваемые при органах государственной власти субъектов Российской Федерации: сравнительно-правовой анализ / Е. А. Кравцова // Теория и история государства и права. История учений о праве и государстве. Конституционное право. 2020. С. 24-29.
9. Кузнецова А. Е. Консультативно-совещательные органы в современном российском праве: взгляд юриста-практика // Закон и экономика. 2023. № 12. С. 210-221.
10. Нестерович В. Ф. Конституционно-правовое регулирование консультативно-совещательных органов в европейских государствах // Юристы-Правоведы. 2013. № 3. С. 31-35.
11. Поляков А. В. Консультативный механизм и право // Государство и право. 2018. № 12. С. 15-22.
12. Петров Б. Б. Проблемы эффективности деятельности консультативно-совещательных органов // Российский юридический журнал. 2023. № 2. С. 56-62.
13. Тихомиров Ю. А. Концептуальные основы организации консультативных советов // Журнал российского права. 2019. № 3. С. 12-18.
14. Тихонова Е. С. Понятие, признаки и значение совещательных органов при главе государства / Е. С. Тихонова // Право и государство: теория и практика. 2021. С. 179-182.
15. Энциклопедический словарь по государственному управлению / сост.: Ю. П. Сурмин, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко и др.; под. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинского, Ю. П. Сурмина. — К.: НАГУ, 2010. 820 с.
16. Поддержка агробизнеса на 5 млрд рублей: ЛПХ в Татарстане могут получить гранты. Казанские ведомости. — 2026. - № 1. — Доступ: (электронный ресурс). — URL: <https://kazan.mk.ru/economics/2026/01/12/podderzhka-agrobiznesa-na-5-mlrd-rublej-lpkh-v-tatarstane-mogut-poluchit-granty.html>

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ:

Терновая Алёна Андреевна, аспирант кафедры конституционного и международного права юридического института Алтайского государственного университета, [alena. ternovaya. 97@mail.ru](mailto:alena.ternovaya.97@mail.ru)