

Дата поступления рукописи в редакцию: 25.09.2025 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2025-9-46-50

Дата принятия рукописи в печать: 10.10.2025 г.

ЛИПАТОВ В.Д.,

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация,
e-mail: lipatov.valentin@mail.ru*

Научный руководитель: **МЕЛЬНИКОВ Сергей Алексеевич,**

*Профессор кафедры конституционного права
Юридического факультета имени М.М. Сперанского
Института права и национальной безопасности ФГБОУ ВО
«Российская академия народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации»,
доктор юридических наук,
e-mail: mail@law-books.ru*

ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ КОНСУЛЬТАТИВНЫХ (СОВЕЩАТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Цель исследования. Настоящая работа сфокусирована на исследовании эволюционных процессов, затронувших систему консультативных (совещательных) органов, функционирующих при Президенте Российской Федерации. В рамках исследования рассматривается историческая обусловленность формирования данных органов, а также проводится аналитическая оценка их функциональной структуры и роли в период становления института президентства в России. Особое внимание уделяется выявлению специфических характеристик, присущих консультативным (совещательным) органам на ранних этапах их развития. Трансформация и упразднение консультативных (совещательных) структур также занимают важное место в исследовании, так как изменения в политической ситуации часто приводят к необходимости пересмотра существующих институтов власти. **Выводы.** В результате проведенного исследования был сделан вывод о том, что в условиях глобализации и стремительного развития информационных технологий, роль консультативных (совещательных) структур становится все более значимой, так как они способствуют адаптации государственной политики к современным вызовам и требованиям. Установлено, что консультативные (совещательные) органы не только способствуют более эффективному управлению, но и служат каналом для учета мнения гражданского общества, что в свою очередь повышает легитимность власти. Очевидна также необходимость повышения эффективности системы консультативных (совещательных) органов, в частности улучшения обратной связи между органами власти и всеми участниками процесса могло бы значительно повысить уровень реализации предлагаемых инициатив. В этой связи создание открытых платформ, на которых будут обсуждаться результаты работы консультативных (совещательных) органов, а также вырабатываться рекомендации по их оптимизации может стать важным этапом их последующей эволюции.

Ключевые слова: президентская власть, форма правления, институт президентства, эволюция, трансформация, консультативные (совещательные) органы.

LIPATOV V.D.,

*Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration,
Moscow, Russian Federation*

Scientific supervisor: **MELNIKOV Sergey Alekseevich,**

*Professor of the Department of Constitutional Law
M.M. Speransky Law Faculty, Institute of Law and National Security,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public
Administration, Doctor of Law*

EVOLUTION OF THE SYSTEM OF CONSULTATIVE (ADVISORY) BODIES UNDER THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Annotation. *The purpose of the research. The work focuses on the study of evolutionary processes that affected the system of consultative (advisory) bodies operating under the President of the Russian Federation. The study examines the historical determinacy of the formation of these bodies, and also provides an analytical assessment of their functional structure and role during the formation of the institution of the presidency in Russia. Particular attention is paid to identifying the specific characteristics inherent in consultative (advisory) bodies in the early stages of their development. The transformation and abolition of consultative (advisory) structures also occupy an important place in the study, since changes in the political situation often lead to the need to revise existing institutions of power.*

Results. *The study concluded that in the context of globalization and rapid development of information technology, the role of consultative (advisory) structures is becoming increasingly important, as they contribute to the adaptation of public policy to modern challenges and requirements. It was found that consultative (advisory) bodies not only contribute to more effective governance, but also serve as a channel for taking into account the opinion of civil society, which in turn increases the legitimacy of power. There is also an obvious need to improve the efficiency of the system of consultative (advisory) bodies, in particular, improving feedback between government bodies and all participants in the process could significantly increase the level of implementation of the proposed initiatives. In this regard, the creation of open platforms on which the results of the work of consultative (advisory) bodies will be discussed, as well as recommendations for their optimization will be developed, can become an important stage in their subsequent evolution.*

Key words: *presidential power, form of government, institution of the presidency, evolution, transformation, consultative (advisory) bodies.*

Введение

Для достижения эффективного государственного управления и реализации национальных целей необходим систематический анализ динамично изменяющихся условий и объективная оценка механизмов взаимодействия между гражданским обществом и государством. Данный анализ приобретает особую значимость при оценке потенциальных рисков, сопряженных с внедрением инноваций, управлением организационными изменениями, осуществлением контрольных функций, а также при управлении в условиях кризисных ситуаций и чрезвычайных происшествий. Отсутствие подобного анализа может привести к неэффективному распределению ресурсов, увеличению транзакционных издержек и снижению легитимности государственных институтов.

Система консультативных (совещательных) органов при Президенте Российской Федерации, объединяющая представителей власти и общества, относительно нова и мало изучена. Её ключевая роль направлена на защиту интересов граждан, развитие совещательной демократии, которая позволяет гражданам обсуждать сложные вопросы для достижения взаимовыгодных решений.

Консультативные (совещательные) органы – это структуры, осуществляющие консультации и дискуссии между различными группами общества.

Их решения носят рекомендательный характер и не обладают властными полномочиями. Однако, в российской практике, результаты их работы могут фактически иметь признаки властных предписаний, даже без формального закрепления такого статуса. В российском законодательстве закреплены понятия «совещательный», «координационный» и «консультативный» органы, которые в данном исследовании предлагается объединить под общим термином «консультативный орган».

Предпосылки создания консультативных (совещательных) органов при Президенте Российской Федерации

Создание первых консультативных (совещательных) органов при Президенте Российской Федерации было обусловлено кардинальной трансформацией политической и социально-экономической структуры государства, что потребовало внедрения новых механизмов экспертной поддержки принятия управленческих решений. В период конца 1980-х – начала 1990-х годов, обусловленного распадом советской системы, произошел фундаментальный сдвиг парадигмы государственного управления, потребовавший разработки принципиально новых механизмов и институтов. Трансформация политической власти привела к осознанной потребности в создании дискуссионных платформ, ориентированных на

анализ насущных проблем и имплементацию инновационных управленческих стратегий, а также на обеспечение вовлеченности граждан в процессы социально-политической жизни.

Процесс Перестройки актуализировал задачу оптимизации коммуникационных каналов между государственными структурами и гражданским обществом. Возросший уровень политической активности и стремление к демократизации обусловили необходимость разработки и внедрения новых форматов взаимодействия, что выразилось в учреждении консультативных органов, объединяющих экспертное сообщество и представителей общественности. Параллельно, переход к рыночной модели экономики диктовал необходимость поиска эффективных решений для повышения уровня жизни населения и преодоления экономических вызовов, стоящих перед обществом и государством.

В связи с этим, требовался комплексный подход в решении поставленных задач, который подразумевал коллективное обсуждение сложившейся экономической ситуации в стране, что и привело к созданию консультативных органов, включающих экспертов и общественные группы. Таким образом, консультативные (совещательные) органы стали инструментом адаптации к новым реалиям и основой для дальнейшего развития.

Распоряжением Президента Российской Федерации от 3 апреля 1992 года №157-рп учрежден Президентский консультативный совет, ставший первым постоянно функционирующим совещательным органом при Президенте РФ в период 1992–1993 годов. Согласно учредительному акту, Президент РФ осуществлял руководство, а должность заместителя председателя занимал Государственный секретарь РФ. Членство было открыто для государственных и политических деятелей, представителей общественных организаций, научных кругов, экспертов и деятелей культуры.

Президентский консультативный совет осуществлял научно-консультационное и информационно-аналитическое сопровождение деятельности Президента Российской Федерации. В его задачи входила разработка и подготовка предложений по вопросам государственного строительства, национальной экономической, социальной и внешней политики. Деятельность данного органа была прекращена указом Президента РФ от 22 февраля 1993 года №273¹.

Указом Президента Российской Федерации №989, датированным 25 июня 1996 года, был

учрежден Политический консультативный совет. Данный орган был создан в качестве совещательной структуры при главе государства, последовав за упразднением ранее существовавшего Политического консультативного совета².

В задачи совета входило: проведение консультаций по актуальным вопросам общественной жизни; рассмотрение проектов решений, исходящих от Президента и Правительства РФ, касающихся ключевых социально-экономических и политических аспектов; оказание помощи Президенту и Правительству в разработке и представлении в Государственную Думу законопроектов, призванных обеспечить правовую основу для проводимых в стране преобразований.

В состав совета входили представители различных политических сил, общероссийских и межрегиональных общественных объединений, профсоюзов, бизнес-ассоциаций и религиозных организаций.

8 августа 2000 года Президент Владимир Путин принял решение о ликвидации Политического консультативного совета и создании других консультативных и совещательных структур [3, с. 124].

Таким образом, рассмотрев хронологию создания консультативных органов за период с 1990 по 2000 годы, можно сделать вывод о том, что на начальном этапе эта система была достаточно хаотичной и включала в себя как временные, так и постоянно действующие структуры, создаваемые под конкретные задачи государственной власти.

Современное состояние и структура консультативных (совещательных) органов при Президенте Российской Федерации

Начиная с 2001 года система консультативных (совещательных) органов продолжала эволюционировать, адаптируясь к меняющимся политическим и социально-экономическим условиям. Появлялись новые советы и комиссии, занимающиеся вопросами экономики, социальной политики, науки и культуры. При этом происходило усиление роли Администрации Президента РФ в координации деятельности этих органов и обеспечении их взаимодействия с правительством и другими органами власти.

Общественная палата Российской Федерации, основанная в 2005 году, представляет собой институциональный механизм взаимодействия между гражданским обществом и государством, который работает параллельно с консультативными (совещательными) органами. В рамках своей посреднической функции, палата призвана

¹ Указ Президента Российской Федерации от 22.02.1993 г. № 273 – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/3099> (дата обращения: 04.08.2025).

² Указ Президента Российской Федерации от 25.06.1996 г. № 989 – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9661> (дата обращения: 04.08.2025).

обеспечивать защиту прав и свобод граждан, а также содействовать учету их интересов при разработке и реализации государственной политики. Ключевым направлением деятельности является осуществление общественного контроля над органами исполнительной власти, включая Правительство Российской Федерации, с целью повышения транспарентности и подотчетности их деятельности. Кроме того, Общественная палата осуществляет мониторинг соблюдения свободы слова в средствах массовой информации, что указывает на ее роль в обеспечении открытости государства перед обществом.

Общественная палата РФ состоит из 172 членов, распределенных по трем категориям: 40 представителей назначаются непосредственно Президентом Российской Федерации; 89 человек избираются из числа членов региональных общественных палат; 43 члена представляют общенациональные общественные организации. Состав Общественной палаты обновляется каждые три года. С 2023 года функционирует восьмой созыв [4].

Хронология развития системы консультативных (совещательных) органов при Президенте Российской Федерации позволила определить их постепенную консолидацию и унификацию. Статус, полномочия и порядок формирования консультативных (совещательных) органов определяли Указы Президента РФ. Важным этапом стало создание Совета Безопасности РФ, который стал ключевым органом, координирующим деятельность в сфере национальной безопасности.

На современном этапе развития государственного управления в Российской Федерации, существует система консультативных (совещательных) органов при Президенте РФ. Консультативные органы предварительно рассматривают поступающие вопросы государственного управления и проводят подготовку предложений по их решению в рамках своих компетенций. Совещательные органы, в свою очередь, реализуют задачи, связанные с обсуждением вопросов, касающихся реализации государственной политики, и выработки предложений для Президента РФ. В результате в настоящее время сформировалась разветвленная система консультативных (совещательных) органов при Президенте РФ, включающая комиссии и советы, главной целью которых является подготовка предложений и рекомендаций в рамках своих компетенций, а также оказание консультативной помощи Президенту РФ при решении управленческих вопросов.

Советы включают в себя представителей органов власти, представителей гражданского общества и представителей профессионального сообщества. Советы при Президенте РФ влияют

на выработку государственной политики в разных сферах через установление диалога с органами власти и профессиональными сообществами (Совет по науке и образованию, Совет по развитию гражданского общества и правам человека, Совет по развитию местного самоуправления и т.д.).

Комиссии при Президенте РФ играют определенную роль в реализации конституционных норм, а также реализации полномочий Президента РФ в разных сферах экономики и государственного управления (Комиссия по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности, Комиссия по предварительному рассмотрению вопросов назначения судей и прекращения их полномочий, Комиссия по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров и т.д.).

Ключевым направлением деятельности консультативных (совещательных) органов при Президенте РФ является диалог профессионального сообщества в отдельных сферах, в рамках которого до Президента РФ доносятся важные проблемы управления, для решения которых Президент РФ формирует перечень поручений.

Определяющими консультативными (совещательными) органами при Президенте Российской Федерации выступают Совет Безопасности и Государственный совет. Данные органы, согласно установленным положениям, обеспечивают комплексную поддержку деятельности главы государства по вопросам национальной безопасности и стратегического планирования.

Совет Безопасности Российской Федерации, являясь конституционным органом, осуществляет деятельность, направленную на обеспечение национальной безопасности. Его ключевая функция заключается в подготовке аналитических отчетов и разработке рекомендаций для Президента Российской Федерации. Его ключевая задача заключается в комплексном анализе существующих и потенциальных угроз безопасности государства и в разработке стратегических решений для их превентивной нейтрализации и оперативного реагирования.

Государственный Совет Российской Федерации – это конституционный государственный орган, выполняющий консультативно-совещательные функции. Он формируется Президентом РФ и призван обеспечивать согласованную работу и взаимодействие различных органов публичной власти.

Основная цель Госсовета – определение ключевых направлений внутренней и внешней политики России, а также приоритетных направлений социально-экономического развития страны.

Правовой статус Госсовета закреплён в Федеральном законе №394-ФЗ от 8 декабря 2020 года «О Государственном Совете Российской Федерации»¹, который определяет его полномочия, структуру и порядок деятельности. Фактически, Госсовет является инструментом для выработки стратегических решений и координации действий различных уровней власти в целях реализации государственной политики.

Все два Совета тесно взаимодействуют между собой, обеспечивая комплексный подход к вопросам безопасности, управления и защиты прав граждан и государства [2].

Выводы

Появление нового общества в результате перестройки 1980-1990 гг., стремящегося к последующей трансформации стало ключевой предпосылкой создания первых консультативных (совещательных) органов. Образовавшаяся в итоге система консультативных (совещательных) органов стала важным инструментом, позволяющим обществу и государству адаптироваться к новым социальным, экономическим и политическим реалиям, что в целом обеспечивает основу для дальнейшего их развития и эволюции.

Система консультативных (совещательных) органов постоянно меняется, отражая политическую конъюнктуру и потребности общества. Некоторые органы упраздняются из-за неэффективности, другие создаются для решения новых задач.

Заключение

На основании результатов анализа эволюции системы консультативных (совещательных) органов при Президенте Российской Федерации, констатируется необходимость проведения оценки и последующей реконфигурации задач данных структур, принимая во внимание актуальные общественно-политические и экономические условия. Ключевым фактором повышения результативности внедрения разрабатываемых инициатив является оптимизация взаимодействия консультативных (совещательных) органов при Президенте РФ с государственными институтами и гражданским обществом. Создание открытых платформ для дискуссий вокруг деятельности экспертных органов ведет к укреплению доверия к специалистам и расширяет вовлеченность социальных групп в процесс разработки государственной политики. Эволюция системы консультативных (совещательных) структур, направленная на повышение эффективности управления и учет

мнения общественности, способствует укреплению демократических институтов и росту доверия к власти. Необходимы дальнейшие научные исследования для адаптации консультативных (совещательных) органов к изменяющимся условиям, что должно способствовать развитию общества и государства.

Список литературы:

- [1] Баранов, Н. А. Современная российская политика : учебник для вузов / Н. А. Баранов, Б. А. Исаев. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2025. — 432 с. — (Бакалавр. Академический курс). — ISBN 978-5-534-21512-0. — Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. — URL: <https://urait.ru/bcode/575011> (дата обращения: 06.08.2025).
- [2] Емельянов С.В. Современные тенденции развития консультативных органов при Президенте РФ // Социальные и политические исследования. — 2021. — № 9. — С. 34–40.
- [3] Теплякова О. А. О статусе совещательных и координационных органов в Российской Федерации / О. А. Теплякова, А. А. Костюков // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2021. Том 7. № 2 (26). С. 122-134. DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-2-122-134
- [4] Чеботарев Г. Н. Взаимно ответственное партнерство государства и общества / Г. Н. Чеботарев // Государство и право. 2019. № 10. С. 26-34.

References:

- [1] Baranov, N. A. Sovremennaya rossijskaya politika : uchebnik dlya vuzov / N. A. Baranov, B. A. Isaev. — 3-e izd., pererab. i dop. — Moskva : Izdatel'stvo Yurajt, 2025. — 432 s. — (Bakalavr. Akademicheskij kurs). — ISBN 978-5-534-21512-0. — Tekst : ehlektronnyj // Obrazovatel'naya platforma Yurajt [sajt]. — URL: <https://urait.ru/bcode/575011> (data obrashcheniya: 06.08.2025).
- [2] Emel'yanov S.V. Sovremennye tendencii razvitiya konsul'tativnykh organov pri Prezidente RF // Social'nye i politicheskie issledovaniya. — 2021. — № 9. — S. 34–40.
- [3] Teplyakova O. A. O statuse soveshchatel'nykh i koordinacionnykh organov v Rossijskoj Federacii / O. A. Teplyakova, A. A. Kostyukov // Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. Social'no-ehkonomicheskie i pravovye issledovaniya. 2021. Tom 7. № 2 (26). S. 122-134. DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-2-122-134
- [4] Chebotarev G. N. Vzaimno otvetstvennoe partnerstvo gosudarstva i obshchestva / G. N. Chebotarev // Gosudarstvo i pravo. 2019. № 10. S. 26-34.

¹ Федеральный закон от 08.12.2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» — URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/46186> (дата обращения: 04.08.2025).