

Федеральное государственное автономное образовательное  
учреждение высшего образования  
«Южно-Уральский государственный университет»  
(национальный исследовательский университет)  
Юридический институт  
Кафедра «Теория государства и права,  
конституционное и административное право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Заведующий кафедрой  
\_\_\_\_\_ Е.В. Титова  
\_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

**ОБРАЗОВАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
МЕЖВЕДОМСТВЕННЫХ КООРДИНАЦИОННЫХ И СОВЕЩАТЕЛЬНЫХ  
ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**  
ЮУрГУ – 40.04.01.2020.324 Юм

Руководитель магистерской  
диссертации  
к.и.н., доцент  
\_\_\_\_\_ Г.А. Васильева  
\_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

Автор магистерской  
диссертации  
магистрант группы Юм-324  
\_\_\_\_\_ Т.К. Катарбаев  
\_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

Нормоконтролер  
\_\_\_\_\_ В.П. Худякова  
\_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

Челябинск 2020

## АННОТАЦИЯ

Катарбаев Т.К., магистерская диссертация «Образование и организация деятельности межведомственных координационных и совещательных органов федеральных органов исполнительной власти»: ЮУрГУ, Юм-324, 90 с., список использованных источников и литературы – 74 наим.

Объектом исследования являются общественные отношения, формирующиеся в процессе организации деятельности межведомственных координационных и совещательных органов федеральных органов исполнительной власти.

Цель исследования – на основе комплексного анализа нормативно-правового регулирования и правоприменительной практики определить роль и значение межведомственных координационных и совещательных органов в организации государственного управления в России, выявить проблемные вопросы организации их взаимодействия и выработать предложения по повышению эффективности их деятельности.

Для достижения поставленной цели были поставлены следующие задачи:

- изучить понятийный аппарат, историю образования и развития межведомственных координационных и совещательных органов в России и зарубежных странах;
- исследовать нормативно-правовое регулирование деятельности межведомственных координационных и совещательных органов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации
- проанализировать деятельность межведомственных координационных и совещательных органов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации

– выявить проблемные вопросы в организации деятельности и взаимодействия межведомственных координационных и совещательных органов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации и предложить способы совершенствования их деятельности и повышения эффективности межведомственного взаимодействия.

*Ключевые слова: эффективность государственного управления. Органы исполнительной власти, координационные органы, совещательные органы, межведомственное взаимодействие, типовой регламент. Разрыв страницы*

## ОГЛАВЛЕНИЕ

|   |    |
|---|----|
| ВВЕДЕНИЕ.....   | 8  |
| ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ И<br>ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕЖВЕДОМСТВЕННЫХ КООРДИНАЦИОННЫХ И<br>СОВЕЩАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ                  |    |
| 1.1. Понятие межведомственных координационных и совещательных органов и их<br>значение для государственного управления .....  | 13 |
| 1.2. История образования и развития межведомственных координационных и<br>совещательных органов в России и зарубежных<br>странах.....   | 22 |
| ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И<br>ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ КООРДИНАЦИОННЫХ И СОВЕЩАТЕЛЬНЫХ<br>ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ<br>РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ |    |
| 2.1. Направления и источники правового регулирования деятельности<br>межведомственных координационных и совещательных органов .....   | 34 |
| 2.2. Порядок образования, состав, организация деятельности межведомственных<br>координационных и совещательных органов .....  | 45 |
| ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ<br>МЕЖВЕДОМСТВЕННЫХ КООРДИНАЦИОННЫХ И СОВЕЩАТЕЛЬНЫХ<br>ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ                              |    |
| 3.1. Проблемы организации деятельности и межведомственного взаимодействия<br>координационных и совещательных органов .....  | 64 |
| 3.2. Повышение эффективности деятельности координационных и совещательных<br>органов .....  | 68 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....   | 77 |
| СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....  | 80 |

## ВВЕДЕНИЕ

Вопросы государственного управления, касающиеся взаимодействия органов власти, актуальны для специалистов различных областей знаний: юристов, менеджеров, социологов, политологов и других. При рассмотрении данной темы внимание исследователей в основном уделялось общим вопросам государственного управления, проблемам организации внутренней деятельности государственных органов, разграничению полномочий между различными органами исполнительной власти, проводимым в России и за рубежом административным преобразованиям. Вопросы межведомственного взаимодействия координационных и совещательных органов редко становились предметом научного исследования и правового анализа.

Оптимальная система исполнительной власти с обособлением функций входящих в нее органов должна обеспечивать специализацию, ответственность, оперативность и результативность взаимодействия между ее участниками. Система органов исполнительной власти, учитывающая положительный международный опыт, в России законодательно закреплена в марте 2004 года с последующими незначительными изменениями. В соответствии с Конституцией Российской Федерации в систему исполнительной власти РФ входят Правительство, министерства и другие федеральные органы исполнительной власти. Элементы системы связаны и взаимодействуют между собой по поводу широкого спектра возникающих в процессе управления государством проблем. Характер и объем межведомственного взаимодействия во многом определяются условиями организации деятельности органов исполнительной власти.

Межведомственные и совещательные органы были образованы в России сравнительно недавно после 2004 года, на сегодняшний день количество таких структур составляет около 170. Принято считать, что основная их функция состоит в повышении качества решений, принимаемых на государственном уровне. Существует много оценочных суждений о содержании их деятельности,

но при всем таком многообразии наблюдается отсутствие системного представления о месте и роли межведомственных и совещательных органов в современной организационно-правовой системе России и перспективах их дальнейшего развития.

В настоящее время тот или иной совещательный орган действует почти при каждом федеральном органе исполнительной власти. Российский опыт в данном случае вписывается полностью в общую тенденцию: рост значимости подобных органов наблюдается и в Европе, и в США, где система совещательных органов считается наиболее развитой. Зарубежные исследователи считают, что совещательные органы оказывают огромное влияние на принятие государственных решений. Таким образом, новизна указанного института в России определяет актуальность, проводимого исследования в сфере образования и организации деятельности межведомственных координационных и совещательных органов.

Проводимые в данной области исследования немногочисленны, что обуславливает потребность в систематизации уже накопленных знаний и попытке объяснить закономерности возможного развития деятельности и дальнейшего функционирования совещательной и межведомственной системы.

В современной юридической науке проблемы координации, практически не представлены. Некоторые положения, посвященные указанным вопросам, содержатся в работах, где координация не является предметом специального исследования. Тема координации в управлении привлекала пристальное внимание ученых в области государственного и административного права в 70-80-е годы XX века. В этот период было написано несколько научных работ, направленных на изучение координации в системе государственного и местного управления. Это работы Г. В. Атаманчука, В. Г. Афанасьева, И. Л. Бачило, А. И. Казанника, Ю. М. Козлова, Б. М. Лазарева, А. Е. Лунева, С. А. Маевского, В. М. Манохина, Г. И. Петрова, В. С. Прониной, Ю. А. Тихомирова, В. А. Юсупова.

Однако за последние десятилетия произошли коренные социально-экономические и политические изменения, сложилась новая система организации

публичной власти в России, что потребовало иных подходов к пониманию и определению места координации в системе государственного и муниципального управления. Следует отметить, что особенностям правового регулирования деятельности межведомственных координационных и совещательных органов до сих пор уделяется достаточно мало внимания, в частности отсутствует комплексный подход к анализу проблем нормативного правового регулирования образования и организаций деятельности межведомственных и совещательных органов федеральной исполнительной власти. Литература по данной теме представлена в основном диссертационными работами и научными статьями.

Теоретическую основу исследования составили труды ведущих правоведов в области общей теории права С.С. Алексеева, А.Б. Венгерова, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, А.С. Пиголкина, Т.Н. и др., а также работы, посвященные анализу государственно-правовых и административно-правовых проблем таких ученых как Г.В. Атаманчук, М.В. Баглай, И.Н. Барциц, Д.Н. Бахрах, И.Л. Бачило, Б.Н. Габричидзе, В.М. Манохин, А.Ф. Ноздрачев, Ю.Н. Стариков, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин и др.<sup>1</sup>.

Опыт других исследований также позволяет определить значимые аспекты деятельности межведомственных и совещательных органов, которые нуждаются в изучение: причины образования таких органов; институциональная среда; характеристики государственных ведомств, которые их создали; структура участия и межведомственного взаимодействия.

Объектом исследования являются общественные отношения, формирующиеся в процессе организации деятельности координационных и совещательных органов федеральных органов исполнительной власти.

---

<sup>1</sup> Алексеев С. С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. Свердловск, 1973. Т. 1. 401 с.; Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М., 2006. 584 с.; Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М., 2007. 512 с.; Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник для вузов. М., 2002. 288 с.; Бачило И.Л. Организация советского государственного управления: правовые проблемы / отв. ред. Б. М. Лазарев. М., 1984. 237 с.; Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Административное право Российской Федерации : учебник для вузов. М., 2001. 624 с.; Общая теория права: учебник / под ред. проф. А.С. Пиголкина. 2-е изд. М., 1998. 384 с.; Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление: учебник. М., 2003. 320 с.

Предмет исследования – нормативные правовые акты Российской Федерации, закрепляющие и регулирующие общественные отношения, формирующиеся в процессе организации деятельности координационных и совещательных органов федеральных органов исполнительной власти, правоприменительная практика, научные труды ученых в области конституционного и административного права.

Цель исследования – на основе комплексного анализа нормативно-правового регулирования и правоприменительной практики определить роль и значение межведомственных координационных и совещательных органов в организации государственного управления в России, выявить проблемные вопросы организации их взаимодействия и выработать предложения по повышению эффективности их деятельности.

Для достижения поставленной цели требуется решение нижеперечисленных задач:

- изучить историю образования и развития координационных и совещательных органов в России и зарубежных странах;
- исследовать нормативное правовое регулирование деятельности межведомственных координационных и совещательных органов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации
- проанализировать деятельность межведомственных координационных и совещательных органов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации
- выявить проблемные вопросы в организации деятельности и взаимодействия координационных и совещательных органов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации и предложить способы совершенствования их деятельности и повышения эффективности межведомственного взаимодействия.

Нормативная база исследования включает Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации,



Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти и иные нормативные акты.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные и частные методы познания: диалектический, системный, формально-логический, сравнительно-правовой, историко-правовой метод.

Теоретическая значимость исследования заключается в изучении концепции координации как самостоятельного правового явления и определении ее значения в системе государственного и муниципального управления

Практическая значимость исследования. Выработанные в процессе исследования рекомендации могут быть использованы в практической деятельности межведомственных координационных и совещательных органов, а также при преподавании в образовательных организациях дисциплин конституционное право и административное право.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические и научно-практические выводы исследования получили свое освещение на межвузовских научно-практических конференциях. По теме исследования опубликовано 2 статьи: «О межведомственном взаимодействии Федеральной службы судебных приставов России» // Материалы научной конференции «Актуальные вопросы юридических наук в современном научном знании». – Казань. 24.12.2019.

и «О качестве межведомственного взаимодействия органов исполнительной власти в России»

Структура исследования определяется его целью и задачами и состоит из введения, трех глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы и приложений.

# ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕЖВЕДОМСТВЕННЫХ КООРДИНАЦИОННЫХ И СОВЕЩАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

## 1.1. Понятие межведомственных координационных и совещательных органов и их значение для государственного управления

Межведомственные координационные и совещательные органы занимают особое место в организации деятельности исполнительной власти. Несмотря на возрастающую роль их в системе государственного и муниципального управления, они до сих пор малоизучены. Для выявления сущности и определения их места и роли в управлении государством, представляется важным определить понятийный аппарат и дать обзор становления и развития межведомственных и совещательных органов в России и за рубежом.

В словаре русского языка слово межведомственный имеет два толкования: происходящий между ведомствами разных профилей или стран; объединяющий деятельность разных ведомств<sup>1</sup>.

Слово «координация», образованное от лат. *Coordinatio* в буквальном переводе означает соотношение, согласованность. Современный экономический словарь. 1999 г. определяет координацию как составную часть процессов управления, состоящую в согласовании, упорядочении действий разных частей управляемой системы<sup>2</sup>. Координация выступает функцией государственного управления и в зависимости от состава взаимодействующих субъектов может быть подразделена на территориальную, ведомственную, межведомственную, а также координацию деятельности властных субъектов и субъектов, не наделенных властными полномочиями в системе государственного и муниципального управления.

---

<sup>1</sup> Словарь русского языка: В 4-х т. / РАН, Ин-т лингвистич. исследований; Под ред. А. П. Евгеньевой. – 4-е изд., стер. — М.: Рус. яз.; Полиграфресурсы, 1999

<sup>2</sup> Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. — 2-е изд., испр. – М.: ИНФРА-М, 1999. – 479 с.

Содержание координационной министерств и ведомств, определено А. Н. Козыриным и Е. К. Глушко: «Координационная деятельность на министерском уровне – это, во-первых, регулирование повседневной управленческой деятельности; во-вторых, координация деятельности ведомств, не входящих в состав министерств, но обязанных согласовывать с ним по определенным вопросам свою деятельность; в-третьих, координация в сфере взаимоотношений публичных предприятий и частного сектора»<sup>1</sup>.

Слово «совещательный» в словаре С.И. Ожегова определяется как «относящийся к праву обсуждения каких-нибудь вопросов, но не к праву их решения»<sup>2</sup>.

Аналогичное толкование дается в толковом словаре Е. Ефремовой: «совещательный – имеющий право только обсуждения каких-либо дел, но не решения их»<sup>3</sup>

В различных научных источниках под понятием «совещательные и межведомственные органы» понимаются коллегиальные органы, имеющие различный статус и способы формирования, решения которых, как правило, носят рекомендательный характер, обладающие координационными, консультативными и совещательными функциями, созданные по инициативе должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления и состоящие из представителей власти и (или) из представителей общества.

Приведенное выше определение справедливо только для современных органов такого типа. В ходе исторического становления в организационно-правовой системе государства такие органы могли иметь и выполняли разные функции.

В современную эпоху о совещательных органах справедливо говорят, что, «неоднородные по своим функциям и носящие разные наименования, они

---

<sup>1</sup> Министерства и ведомства Учеб. пособие. / под ред. А. Н. Козырина, Е. К. Глушко. – М.: Норма, 2008. – С. 180–183.

<sup>2</sup> Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – 4-е изд., доп. – Москва : Азбуковник, 2000. – 940 с.

<sup>3</sup> Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-образовательный.- М.: Рус. яз. 2000.- в 2 т.- 1209 с.

обладают одним общим свойством: это совещательные органы, чьи заключения носят рекомендательный характер и участниками которых являются представители внешних для правительственных структур групп»<sup>1</sup>.

В литературе используются также термины: «общественно-консультативные советы»<sup>2</sup>, «консультативные общественные советы»<sup>3</sup>, общественные коллегиальные органы<sup>4</sup> и т.д. Дело не только в стилистических нюансах, но и в различиях в интерпретации данных коллегиальных межведомственных органов в системе управления государством.

Юридическое определение понятий «координационные органы» и «совещательные органы» дано в постановлении Правительства Российской Федерации «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» (далее – Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти)<sup>5</sup>.

Под совещательными органами следует понимать органы, которые образуются для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки по ним предложений, носящих рекомендательный характер. Данные органы именуются советами. В настоящее время совещательные органы существуют на всех уровнях исполнительной власти. Их создание стало частью административной реформы. В Концепции административной реформы на 2006-2010 гг., принятой в октябре 2005 года, отдельным направлением деятельности было выделено «повышение

---

<sup>1</sup> Гарифуллина Г.А. Общественные советы при ведомствах: функции, задачи, структура // Проблемы теории и практики управления. - 2012. - № 2. - С. 120–126; Гарифуллина Г.А. Совещательные органы при исполнительной власти // Государственная служба. - 2011. - № 5. - С. 104–106.

<sup>2</sup> Белоногов Ю. Г. Взаимодействие общественно-консультативных советов и государственных органов исполнительной власти современной России // Вестник Пермского университета. Серия «Политология» – 2016. – №1. – С.19-36.

<sup>3</sup> Руденко В. Н. Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности // ПОЛИТЭКС. – 2006.- №3. – С. 143-145.

<sup>4</sup> Рагозина Л. Г., Цапура Е. А., Гришина Е. Е., Пороховская М. А. Участие общественных коллегиальных органов управления в социальных услугах: российский и зарубежный опыт. М., 2014.

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 24.01.2005. – № 4. – ст. 305.

эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества»<sup>1</sup>. По мнению Г.А. Гарифуллиной «совещательные органы являются дополнительной возможностью координации деятельности ведомств: в рамках тематической дискуссии встречаются представители различных государственных органов, компетенция которых в конкретной области пересекается. Для представителей бизнеса это также значительное преимущество: они получают возможность в рамках одной структуры общаться с различными государственными органами в благоприятной обстановке»<sup>2</sup>.

Координационные органы образуются заинтересованными органами исполнительной власти с целью обеспечения согласованных действий при решении определенного круга задач. Они именуются организационными комитетами или межведомственными комиссиями.

В настоящей работе речь пойдет о межведомственных координационных и совещательных органах которые образуются федеральными органами исполнительной власти. Широкий объем полномочий Президента РФ также вызывает необходимость создания органов, обеспечивающих эффективное выполнение функций главы государства, его взаимодействие с другими органами государственной власти и общественными структурами.

В ст. 10 Конституции Российской Федерации закреплён принцип разделения властей, в соответствии с которым государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную<sup>3</sup>. Определение понятия исполнительная власть дают в своих работах многие ученые-конституционалисты. Так, например, по мнению С.А. Авакьяна это «одна из

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // Собрание законодательства РФ. – 14.11.2005. – № 46. – ст. 4720.

<sup>2</sup> Гарифуллина, Г.А. Совещательные органы при исполнительной власти - институт диалога с бизнесом? / Г.А. Гарифуллина // Диалогические коммуникации в бизнесе. Материалы международной научно-практической интернет-конференции Под науч. редакцией: М. А. Пильгун – М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2011. – С. 33-47

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

обозначенных Конституцией РФ ветвей государственной власти, главными задачами которой являются исполнение законов, осуществление специфического вида деятельности — управления государственными делами (государственного управления), использование для этих целей возможностей как оперативных действий и распорядительства, так и правотворчества»<sup>1</sup>.

Структура федеральных органов государственной власти, т.е. перечень конкретных органов, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти и обеспечивающих реализацию Президентом РФ и Правительством РФ, возложенных на них задач и полномочий, предлагается Правительством РФ и утверждается соответствующим указом Президента РФ (ст. 112 Конституции РФ). Структура федеральных органов исполнительной власти по мере необходимости может корректироваться Президентом РФ на основании предложений Правительства РФ.

Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>2</sup> и от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>3</sup>. установлено, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят: федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства.

Федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства Российской Федерации министр Российской Федерации (федеральный министр). Федеральное министерство осуществляет

---

<sup>1</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. Т. 2. М. 2010. С. 677.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 15.03.2004. – № 11. – ст. 945.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 28.05.2012. – № 22. – ст. 2754.

координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств.

Федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Федеральная служба может быть подведомственна Президенту Российской Федерации или находиться в ведении Правительства Российской Федерации.

Федеральное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору.

Конституция Российской Федерации является системообразующей, поскольку в ней содержатся нормы, раскрывающие юридическую природу Правительства Российской Федерации, определяющие его конституционно-правовой статус, место в системе органов государственной власти и характеризующие его деятельность.

Общее руководство деятельностью федеральных органов исполнительной власти осуществляют Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации с учетом выполняемых ими в соответствии с Конституцией Российской Федерации функций в механизме государственной власти.

В соответствии со ст. 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»<sup>1</sup> Президент Российской Федерации

---

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.

руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий и по представлению Председателя Правительства Российской Федерации утверждает положения об этих органах.

Общее руководство остальными федеральными органами исполнительной власти осуществляет Правительство Российской Федерации, которое и утверждает положения об этих органах.

Органами исполнительной власти для обеспечения согласованных действий при решении определенного круга задач могут образовываться координационные и совещательные органы.

Методологическое обеспечение организации межведомственного взаимодействия и деятельности координационных и совещательных органов является одним из основных процессов эффективной работы государственной власти. Основная цель методологического обеспечения – расширение возможностей непосредственного участия вовлеченных в нее лиц в процессах обсуждения, разработки, принятия и проведения экспертизы решений, принимаемых органами исполнительной власти всех уровней, путем организации межведомственного взаимодействия и формирования совещательных и межведомственных органов.

Создание межведомственных комиссий или советов и проведение ими заседаний в рамках штабов, рабочих групп и иных органов является одной из важных форм межведомственного взаимодействия.

Межведомственные советы и комиссии создаются для решения задач или рассмотрения вопросов межтерриториального или межотраслевого значения<sup>1</sup>.

Под межведомственным взаимодействием следует понимать согласованные решения (действия) участников (субъектов) межведомственного взаимодействия

---

<sup>1</sup> О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (ред. от 25.09.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. - № 23. - Ст. 2313.



по вопросам, входящим в их компетенцию и рассматриваемым в данный момент времени в рамках совместного профессионального сотрудничества.

Субъектами межведомственного взаимодействия, как правило, являются государственные или муниципальные организации и учреждения, участвующие в пределах своих полномочий в деятельности или решении вопросов определенного характера, входящих в их компетенцию.

Организация межведомственного взаимодействия должна быть основана на принципах:

- законности;
- разграничения компетенции между субъектами межведомственного взаимодействия;
- исключение дублирования процедур сбора и обработки информации о тех вопросах, которые находятся на рассмотрении участников межведомственного взаимодействия;
- индивидуальный подход в организации межведомственного взаимодействия;
- обеспечение конфиденциальности полученной в процессе межведомственного взаимодействия информации.

Кроме создания совещательных, координационных и иных межведомственных органов, межведомственное взаимодействие может быть организовано и в других формах, таких как межведомственное прогнозирование и межведомственный анализ, совместная разработка руководящих стандартов, регламентов, указаний, требований, правил, порядков, обязательных для выполнения участниками межведомственного взаимодействия при их совместной работе, согласование документов, необходимых для организационных аспектов реализации межведомственного взаимодействия и для осуществления совместной профессиональной деятельности, проведение совместных комплексных целевых мероприятий, проверок, проектов, операций и т.д., выработка единой стратегии совместного взаимодействия в определенной сфере, рабочие встречи руководителей либо иных представителей субъектов межведомственного

взаимодействия, которые организовываются для повышения оперативности взаимного информирования, реагирования на возникшую проблему, Информационное межведомственное взаимодействие, которое реализуется посредством информационного обмена между субъектами межведомственного взаимодействия, в том числе с использованием современных технологий

При организации межведомственного взаимодействия могут одновременно применяться различные его формы.

Для эффективной организации межведомственного взаимодействия необходимо разработать органам государственной власти всех уровней Положения об организации межведомственного взаимодействия между органом исполнительной власти и организацией, с которой осуществляется данное взаимодействие.

При определении эффективных форм регулирования координационных отношений необходимо учитывать, что при межведомственной координации складываются отношения между не соподчинёнными органами власти, связанные с организационным обеспечением их управленческой деятельности. В юридической литературе такие отношения именуют горизонтальными<sup>1</sup>, некоторые ученые выделяют в их составе «диагональные» отношения между не соподчиненными органами, находящимися на разных уровнях иерархических подсистем исполнительно-распорядительного аппарата<sup>2</sup>.

На основании вышеизложенного, можно сделать следующие выводы: во-первых, одним из ключевых процессов эффективной работы государственной власти является методологическое обеспечение организации межведомственного взаимодействия и деятельности совещательных и межведомственных органов, основная цель которого заключается в расширении возможностей непосредственного участия вовлеченных в нее лиц в процессах обсуждения, разработки, принятия и проведения экспертизы решений, принимаемых органами

---

<sup>1</sup> Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения / Ленингр. гос. ун-т им. А. А. Жданова. - Ленинград: Изд-во Ленингр. ун-та, 1972. - С. 44.

<sup>2</sup> Юсупов В. А. Теория административного права. – М.: Юридическая литература, 1985. – С.16.

исполнительной власти всех уровней, путем организации межведомственного взаимодействия и формирования совещательных и межведомственных органов. Во-вторых, для эффективной организации межведомственного взаимодействия рекомендуется разработать Положение об организации межведомственного взаимодействия, в содержание которого должны быть включены: общие положения; принципы межведомственного взаимодействия; сведения об участниках (субъектах) межведомственного взаимодействия; положения о формах, в котором осуществляется межведомственное взаимодействие; и особый порядок осуществления информационного межведомственного взаимодействия. В-третьих, для эффективной организации деятельности совещательных и межведомственных органов рекомендуется по аналогии межведомственным взаимодействием разработать Положение о деятельности межведомственного или совещательного органа, которое должно включать в себя: общие положения о деятельности межведомственного или совещательного органа; основы деятельности межведомственного или совещательного органа; порядок формирования межведомственного или совещательного органа и полномочия участников; планирование и порядок организации работы межведомственного координационного или совещательного органа.

## 1.2. История образования и развития координационных и совещательных органов в России и зарубежных странах

Анализируя деятельность межведомственных координационных и совещательных и органов, действующих в настоящее время на разных уровнях публичной власти, многие современные авторы, которые, так или иначе, занимались изучением этого вопроса, указывают на то, что такие органы возникли

относительно «недавно», «в начале нынешнего тысячелетия»<sup>1</sup>. Но данное утверждение требует серьезного пересмотра.

История возникновения совещательных органов уходит корнями в историю Российской империи. Их появление было обусловлено потребностью государственной власти в привлечении определенных представителей общественности к процессу подготовки, разработки и реализации управленческих решений. Это, в свою очередь, продиктовано необходимостью принимать решения с учетом интересов наиболее заинтересованных и влиятельных кругов, что объясняется усложнением стоящих перед государством задач.

Н.П. Ерошкин отмечает, что в еще в начале XIX века «на заседания общих присутствий, департаментов и министерских советов разрешалось приглашать фабрикантов, заводчиков, купцов, ученых, инженеров и т.д. Вынужденное ходом истории проявлять интерес к развитию промышленности и торговли и считаться с мнением предпринимателей самодержавие допускало временное «соучастие» верхов буржуазии и интеллигенции в совещательных органах центрального правительственного аппарата»<sup>2</sup>.

Образование совещательных органов было вызвано необходимостью придать такому «соучастию» институциональный характер. Регулярные приглашения «сведущих» представителей общества на заседания государственных структур предоставили возможность перехода к образованию действующих на постоянной основе советов и комитетов с консультативно-экспертными функциями. Примером такого совещательного органа можно назвать совет государственных кредитных установлений, созданный в 1818 году.

---

<sup>1</sup> См.: Панов А. А. Совещательные и консультативные органы при Президенте Российской Федерации: общие принципы формирования и наделения компетенцией, место в системе президентской власти // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 3. - С. 20–24; Черкасов К. В. К вопросу о консультативных и совещательных органах при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах // Право и политика. - 2007. - № 6. - С. 23–32; Пешин Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели М., 2007; Юшина Е. А. Теоретико-методологические аспекты муниципальной деятельности. Киров, 2012. С. 123.

<sup>2</sup> Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России М.: РГГУ, 2008. С. 174.

Целью его создания было осуществление «высшего надзора» за деятельностью Заемного и Ассигнационного банков<sup>1</sup>. В состав названного совета входили представители помещиков и купечества, государственные чиновники ряда министерств и ведомств. Совет действовал в тесном контакте с Министерством финансов, но официально не входил в его состав.

В 1817 году был образован Ученый комитет при Министерстве народного просвещения, а с 1825 года при Министерстве финансов действовал Ученый горный комитет по горной и соляной части (с 1867 года назывался Горным ученым комитетом).

В 1828 году при департаменте мануфактур и внутренней торговли был учрежден Мануфактурный совет, а в 1829 году - Коммерческий совет. На уровне губерний создавались отделения и территориальные комитеты таких советов. Основными функциями таких органов, состоявших из представителей предпринимательского сообщества, являлись: сбор сведений о состоянии торговли и промышленности, разработка комплекса мероприятий по их улучшению, ходатайства о своих «пользах и нуждах» перед государственной властью<sup>2</sup>.

С середины XIX века наблюдается рост количества совещательных органов и усиление их значения в разработке и реализации государственных управленческих решений. Как писал Н.П. Ерошкин, «в министерствах возник ряд других органов (советов и комитетов), на заседаниях которых вместе с чиновниками заседали представители самых различных ведомств. На заседания чаще, чем в дореформенное время, приглашались «сведущие» люди – представители промышленной, железнодорожной, банковской, торговой буржуазии, различные буржуазные специалисты (инженеры, ученые и прочие)»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>

<sup>2</sup> Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России М.: РГГУ, 2008. С. 181.

<sup>3</sup> Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России М.: РГГУ, 2008. С. 229.

В этот период совещательные органы также создаются и в иных сферах государственного управления. В 1872 году в Совет торговли и мануфактур были объединены Коммерческий и Мануфактурный советы, действующие при Министерстве финансов. С 1863 года действовал в составе и под председательством министра внутренних дел Совет министра по делам книгопечатания, который состоял не только из государственных служащих, но и представителей литературы и науки. В том же министерстве в тот же год был сформирован Статистический совет. При Горном департаменте в 1882 году был учрежден Геологический комитет, а с 1888 года его директор стал входить в состав Горного совета<sup>1</sup>. При Министерстве путей сообщения в 1885 году был образован Совет по железнодорожным делам, в это же время также работал инженерный совет. В составе Министерства земледелия и государственных имуществ действовал Сельскохозяйственный совет, в который были приглашены «сельские хозяева»<sup>2</sup>. Также достаточно хорошо известна в историографии деятельность созданного в 1902 году по инициативе государственного деятеля С.Ю. Витте Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности; действовавшего с 1912 года при Министерстве торговли и промышленности Страхового совета; Совета по делам местного хозяйства<sup>3</sup>.

В начале XX века сохранилась тенденция увеличения числа общественного представительства в межведомственных и совещательных органах.

Таким образом, увеличение значения и возрастание количества совещательных органов являлось симптомом, происходящих в том момент в России процессов модернизации государственной власти. Анализ функций, состава и статуса таких органов позволяет уточнить многие представления, сложившиеся в истории государственного управления.

---

<sup>1</sup> Клеопов И.А. Геологический комитет 1882–1930: история геологической науки в России. М.: Наука, 1964. С. 32–33.

<sup>2</sup> Ерошкин Н.П. Указ. соч. С. 240–241.

<sup>3</sup> См.: Могилевский К.И. Столыпинские реформы и местная элита: Совет по делам местного хозяйства (1908–1910). М., 2008; Могилевский К.И. Столыпин и Совет по делам местного хозяйства в 1908–1910 годах // Российская история. - 2012. - № 2. - С. 100–108.

При всех отличительных особенностях от предшествующего периода, история государственного управления в советское время сохранила, по крайней мере, в 1920-е годы, тенденцию к умножению и развитию межведомственных и совещательных органов. Это было обусловлено идеей о привлечении максимально возможного числа представителей широких масс к управлению государством и необходимостью использования опыта специалистов в наиболее значимых отраслях государственного управления. Вот лишь некоторые примеры совещательных органов, учрежденных при высших органах власти Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. При Всесоюзном центральном исполнительном комитете были образованы: Комитет содействия народностям северных окраин, Центральная комиссия помощи голодающим (1921–1922 годы), Комиссия по улучшению жизни детей, Федеральный комитет по земельным делам<sup>1</sup>. При Совете народных комиссаров Российской Советской Федеративной Социалистической Республики в 1922-1924 годы действовал особый временный комитет по науке. При коллегии народного комиссариата просвещения работал совет по просвещению национальных меньшинств<sup>2</sup>. Однако основная масса этих органов состояла из секций, групп, комитетов, совещаний, комиссий, которые учреждались на волостном, городском, уездном и губернском уровнях при исполнительных комитетах. Состояли такие органы из «актива трудящихся» и представителей общественных организаций, членов и кандидатов в члены советов. Как отмечает А.А. Нелидов, «кроме основных отраслевых органов в составе исполкомов, и прежде всего, губернских, создавались различные органы вспомогательного, а также обслуживающего характера: комиссии, группы, совещания, комитеты...»<sup>3</sup>. Комиссии и секции могли заниматься вопросами такими, как местное хозяйство и благоустройство, культурно-просветительская деятельность, сельское хозяйство, кооперативная и

---

<sup>1</sup> Нелидов А.А. История государственных учреждений СССР 1917–1936. М.: МГИАИ, 1962. С. 199.

<sup>2</sup> См.: Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 – декабрь 1991. М.: РГГУ, 1995. С. 120.

<sup>3</sup> Нелидов А.А. Указ. соч. С. 251.

торговая деятельность. К основным функциям этих органов относились: обследование учреждений и предприятий, заслушивание отчетов, предварительное рассмотрение тех или иных вопросов. Своего аппарата у них не было, в своей работе они использовали аппарат соответствующих исполнительных комитетов. Во времена коллективизации при сельских советах образовывались производственные совещания<sup>1</sup>.

В дальнейший период существования советской системы такие органы функционировали, например, в виде комиссий по наименованию и переименованию улиц, площадей и других составных частей городов<sup>2</sup>.

В целом в советское время межведомственные и совещательные органы не получили большого распространения как на уровне центрального государственного управления, так и на территориальном уровне. Это особенность была вызвана отличительной чертой партийно-государственной советской системы, которая привлекала для участия в управлении государством представителей общественности в иных формах.

В 1990-х годах начался новый период не только в истории Российского государства, но и в истории межведомственных координационных и совещательных органов. В этот период наблюдается увеличение на всех уровнях государственной власти количества таких органов, происходит усиление их значения в системе государственного и муниципального управления и развитие их специализации. Вот лишь некоторые цифры на конец 2018 года: при Президенте Российской Федерации функционировало 15 совещательных и координационных органов<sup>3</sup>; при Председателе Правительства Российской Федерации<sup>4</sup> – 18. Кроме того, при каждом министерстве, федеральной службе и агентстве существуют свои межведомственные и совещательные органы, но по

---

<sup>1</sup> Нелидов А.А. С. 251, 262, 277, 280.

<sup>2</sup> Сборник Постановлений РСФСР. - 1968. - № 5. - С. 86.

<sup>3</sup> Комиссии при Президенте России: офиц. сайт Президента России // URL: <http://www.kremlin.ru/structure/commissions> (дата обращения: 10.10.2018). - Заглав. с экрана.

<sup>4</sup> Советы и комиссии: офиц. сайт Правительства России // URL: <http://government.ru/agencies/> (дата обращения: 10.10.2018). - Заглав. с экрана.



большой части они представлены общественными советами или научно-консультативными органами.

Таким образом, проведенный обзор показывает, что межведомственные и совещательные органы имеют долгую и насыщенную историю. Изучение развития организационно-правовой системы без учета образования, становления и развития таких органов значительно обедняет наши представления о ней. В то же время основными проблемами исторического изучения этих органов представляются: во-первых, те факторы, которые обусловили появление совещательных органов в системе государственного управления. Во-вторых, установление особенностей их статуса, состава, форм деятельности, взаимоотношений с государственными и общественными структурами. В-третьих, выявление в деятельности совещательных органов тех моментов, которые сохраняют свою актуальность и в настоящее время. Для современных совещательных, консультативных и координационных органов может быть полезно использование многих аспектов деятельности аналогичных органов прошлых периодов истории государственного управления.

Исследование было бы не полным и незавершенным без обращения к опыту некоторых зарубежных государств. Общий подход к определению статуса и роли консультационных и совещательных органов в России мало отличается от общемирового. Рассмотрим некоторые особенности функционирования совещательных и координационных органов в зарубежных развитых странах, где количество их преобладает, и где они наиболее изучены. Это европейские страны и США.

Самыми распространенными совещательными органами в США являются федеральные консультативные комитеты, в Великобритании такие органы имеют общее наименование «внеправительственные публичные консультативные органы», во Франции используются различные сочетания со словами «комиссия» и «комитет», общее их наименование – административные комиссии консультативного характера. Аналогичные структуры в Европейском Союзе называются экспертные группы.

На сегодняшний день система совещательных и межведомственных органов в США состоит приблизительно из 900 консультативных комитетов при различных ведомствах<sup>1</sup>. Комитеты могут формироваться самими агентствами, Конгрессом, некоторые – напрямую Президентом<sup>2</sup>.

Консультативные комитеты в официальном реестре подразделяются по поставленным задачам и основной сфере деятельности на следующие типы:

- рассмотрение грантов;
- государственная политика;
- управление ненаучными программами;
- научные;
- технические;
- и другие.

Их деятельность регулируется Актом о федеральных консультативных комитетах. Следует отметить, что развитость группового представительства в США в целом во многом обусловила связь, при которой работают совещательные и межведомственные органы: в первую очередь большинством наблюдателей они оцениваются как структуры, в которых происходит согласование интересов различных групп<sup>3</sup>.

Наиболее разветвленную и развитую систему представляют собой совещательные и межведомственные органы, консультирующие подразделения Европейской Комиссии.

---

<sup>1</sup> National Archives: Advisory Committees and their Effectiveness: General Services Administration [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gsa.gov/portal/content/103800> (дата обращения: 04.10.2018).

<sup>2</sup> Lyons G. M. The President and His Experts // *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 1971. Vol. 394 'Social Science and the Federal Government'. pp. 36-45; Brickman R., Rip A. Science Policy Advisory Councils in France, the Netherlands and the United States, 1957-77: A Comparative Analysis // *Social Studies of Science*. 1979. Vol. 9. No. 2 'Politics and Science'. pp. 167-198; Cook D., Bero L. Business Interests and Executive Branch Advisory Committees in Regulatory Policy. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association. Chicago. 2004. [Электронный ресурс] URL: [http://www.allacademic.com/meta/p\\_mla\\_apa\\_research\\_citation/0/6/0/3/3/p60339\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/6/0/3/3/p60339_index.html) (дата обращения: 04.10.2018).

<sup>3</sup> Гарифуллина Г.А. Совещательные органы при федеральных ведомствах: политическая роль экспертного значения: дис. ... канд. полит. наук. Москва, 2013.

Основной целью формирования экспертных групп является возможность компенсировать недостаточное число собственных экспертных и кадровых ресурсов Европейской Комиссии, участвующих в разработке законодательных норм. Экспертные группы, кроме того привлекаются к обсуждениям, рассматриваемых на повестке дня, не только на стадии разработки законодательных актов, но и на этапе их принятия, а также в процессе реализации принятых правовых норм. Частично функции Комиссии, которые не связаны с процессами принятия и реализации нормативных правовых актов, также осуществляются при помощи экспертных групп. Это административные обязанности Комиссии, надзор за внутренним рынком, представительство Европейского Союза в международных организациях.

В Европейском Союзе в отличие от США, где доминирование одной из групп интересов считается в процессе принятия решений основной опасностью, активно используется вовлечение заинтересованных сторон, чтобы избавиться от излишнего «технократизма», который был свойственен с момента их создания европейским структурам.

В Великобритании на основании данных официального отчета в марте 2015 года при министерствах и департаментах существовало 405 консультативных структур в статусе «публичных органов» (кванго)<sup>1</sup>. По свидетельству Фэйрли, они стали образовываться еще в начале XX века. Во время Первой Мировой войны для решения неотложных задач, стоящих перед правительством, было создавалось огромное количество временных структур. В межвоенный период времени новые комитеты учреждались нормативными актами соответствующих ведомств. В отдельных случаях консультации с ними была обязательна<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Annual Cabinet Office report on the non-departmental public bodies (NDPB) sector [Электронный ресурс]. URL: [http://www.civilservice.gov.uk/Assets/PublicBodies2015\\_tcm6-35808.pdf](http://www.civilservice.gov.uk/Assets/PublicBodies2015_tcm6-35808.pdf) (дата обращения: 07.10.2018); BERR's Public Bodies Directory 2009 (Советы при британском Департаменте по бизнесу, инновациям и навыкам). [Электронный ресурс] URL:<http://www.berr.gov.uk/files/file53723.pdf> (дата обращения: 07.10.2018).

<sup>2</sup> Fairlie J.A. Advisory Committees in British Administration // The American Political Science Review. 1926. Vol.20. No.4. pp. 812-822.

Система консультативных комитетов вовлекает в процесс принятия решений специализированное знание с участием формальных структур вовлечения групп интересов. Исследователи утверждают, что такие структуры удобны тем, что они основаны на консенсусно-корпоративских нормах, а чиновники, как правило, имеют дело с повторяющимися проблемами<sup>1</sup>.

Исследователи называют причинами возникновения и бурного развития системы консультативных органов в Великобритании особенности политической культуры, ее ориентированность на консенсус и консультации, увеличивающуюся потребность правительства в специализированной информации, а также рост сферы государственного вмешательства (как кратковременный – в условиях войны – так и долгосрочный)<sup>2</sup>.

Во Франции к 2009 году насчитывалось 545 комиссий и комитетов, принадлежащих официально к категории «административные структуры консультативного характера» и включающих представителей заинтересованных групп и администрации. 211 из них были упразднены в рамках реформы государственного управления декретом от 4 июня 2009 года<sup>3</sup>, и все же значительное их число (334 органа) осталось.

Однако исследователи считают, что эти консультативные структуры используются формально, и решения официально принимаются на более высоком уровне – с учетом «общего интереса», так, как его понимают политики. Центральная роль государства и «конфликтная» политическая культура Франции во многом даже в рамках созданных государством консультативных структур определяют недоверие представителей последнего к частным интересам. Государственные деятели, как правило, стремятся использовать такие структуры для получения нужной информации и отделять ее от выражения интересов.

---

<sup>1</sup> Richardson J.J., Jordan A.G. Overcrowded Policymaking: Some British and European Reflections // Policy Sciences. 1983. No. 15. pp. 247-268.

<sup>2</sup> Гарифуллина Г.А. Совещательные органы при федеральных ведомствах: политическая роль экспертного значения: дис. ... канд. полит. наук. Москва, 2013.

<sup>3</sup> Textes généraux // Journal officiel "Lois et Décrets". 2009. No. 0130. [Электронный ресурс] URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJO.do?idJO=JORFCONT000020703383> (дата обращения: 10.10.2018).

Однако по признанию исследователей, во Франции принятие государственных решений чаще основано на идеологических и политических мотивах, чем на обоснованных технократически и рациональных доводах<sup>1</sup>.

Таким образом, во Франции, в условиях доминирования государства и его стремления ограничить работу в консультативных органах чисто экспертной оценкой предлагаемых решений, отделить ее от выражения частных интересов, консультативные структуры становятся для участников в первую очередь площадкой взаимного информирования. Их влияние на принятие решений минимизировано в том числе и тем, что даже приводимые рациональные доводы не обязательно будут убедительны – правительство принимает решения, основываясь на собственных представлениях о целесообразности<sup>2</sup>.

Исследователи систем совещательных органов в различных странах по-разному описывают роль совещательных органов в организационно-правовой системе: какие-то из этих трактовок в большей степени специфичны для определенной страны, какие-то в меньшей степени связаны со страновым контекстом.

В целом все исследователи признают, что рост сложности государственных организационно-правовых вопросов в последние десятилетия сопровождался соответствующим увеличением потребности членов правительств в узкоспециализированной информации. Однако далее можно выделить различные акценты: часть исследований трактуют совещательные органы с точки зрения выработки и предоставления лицам, принимающим решения, научной экспертизы<sup>3</sup>, другие (и таких большинство) рассматривают их как площадку

---

<sup>1</sup> Quittkat C. Les organisations professionnelles françaises : européanisation de l'intermédiation des intérêts ?// Politique européenne. 2002. Vol.3. No.7. pp. 66-96 [Электронный ресурс] URL: [www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2002-3-page-66.htm](http://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2002-3-page-66.htm) (дата обращения: 10.10.2018).

<sup>2</sup> Гарифуллина Г.А. Совещательные органы при федеральных ведомствах: политическая роль экспертного значения: дис. ... канд. полит. наук. Москва, 2013.

<sup>3</sup> См.: Baumgartner F. R., Leech B. L. Basic interests: The importance of groups in politics and in political science. – Princeton University Press, 2001; Böcher M. The Role of Scientific Knowledge in Public Policy in Theory and in Political Practice - The Case of Integrated Rural Development // Stehr, N. (ed). Knowledge Democracy – A 21st-Century perspective. New Brunswick: Transaction Publishers, 2008. pp. 183–198; Weingart P. Paradox of Scientific Advising // Bechmann, G., and

взаимодействия и вовлечения в процесс принятия решений групп заинтересованных граждан (некоммерческих или профессиональных организаций, групп интересов бизнеса и т.д.)<sup>1</sup>.

---

Hronszky, I. (eds). Expertise and Its Interfaces: The Tense Relationship of Science and Politics. Berlin: edition sigma, 2003. pp.53–89.

<sup>1</sup> Coglianesi C., Zeckhauser R., Parson E. Seeking Truth for Power: Informational Strategy and Regulatory Policymaking//Minnesota Law Review. 2004. No. 89. pp. 277-336; Pierre, J., Peters B. Governance, Politics and the State. Hong Kong: Macmillan, 2000.

## ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ КООРДИНАЦИОННЫХ И СОВЕЩАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 2.1. Направления и источники правового регулирования деятельности межведомственных координационных и совещательных органов

Необходимым фактором перехода России к устойчивому социально-экономическому развитию является наличие сильной государственной власти, и оптимальной скоординированности усилий различных органов исполнительной власти в решении общегосударственных вопросов,

Правовое воздействие на общественные отношения в сфере государственного управления осуществляется с помощью определенных правовых средств. Комплексный, характер управления с использованием механизмов координации, является составной частью исполнительно-распорядительной деятельности как области административного права. Сочетание территориальной, ведомственной- межведомственной координации в системе государственного и муниципального управления, разработка и принятие комплекса правовых, организационных и иных мер позволяют оптимизировать государственно-управленческую деятельность. Во многом от того, насколько скоординирована деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений, населения и бизнеса зависит эффективность функционирования всех элементов государственного управления.

Вопросы координации органов государственного управления и создаваемых ими межведомственных форм сотрудничества регламентируются нормативными правовыми актами Российской Федерации. В главе 1 уже говорилось о содержании конституционных положений, определяющих правовой статус органов исполнительной власти Российской Федерации и Президента Российской Федерации.

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» несколько раз упоминает функцию координации в деятельности Правительства Российской Федерации. Например, определяются полномочия заместителей Председателя Правительства Российской Федерации координировать в соответствии с распределением обязанностей работу федеральных органов исполнительной власти (ст. 25). Устанавливаются приоритетные полномочия Правительства Российской Федерации координировать деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях обеспечения сочетания интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам совместного ведения (ст. 43). Федеральные министры наделены полномочиями координировать деятельность федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств (ст. 20), а Правительство Российской Федерации – полномочиями координировать деятельность федеральных органов исполнительной власти, непосредственное руководство которыми в соответствии с конституционными полномочиями осуществляет Президент Российской Федерации.

Существенное значение в дальнейшем усилении координационных связей имеют указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, направленные на совершенствование государственного управления в части усиления согласованности в деятельности Президента Российской Федерации и органов исполнительной власти. Так, Указ Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 г. № 1185 «Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации» содержит основополагающие положения координационного характера во взаимоотношениях Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 10.06.1994 № 1185 (ред. от 26.11.2001) «Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 13.06.1994. – № 7. – ст. 697.



Регламент Правительства Российской Федерации<sup>1</sup> и Постановление Правительства Российской Федерации «Об упорядочении состава координационных, совещательных, иных органов и групп, образованных Правительством Российской Федерации» от 16 апреля 2004 г. № 215<sup>2</sup> заложили определенную правовую базу для создания и функционирования координационных и совещательных органов, образуемых Правительством Российской Федерации. Позднее деятельность координационных и совещательных органов была урегулирована постановлениями Правительства Российской Федерации от 27 октября 2007 г. № 709з, от 22 мая 2008 г. № 379 «О координационных и совещательных органах, образованных Правительством Российской Федерации»<sup>4</sup>

Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 был утвержден Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, который устанавливает общие правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их полномочий и взаимодействия этих органов, в том числе правила организации взаимодействия федеральных министерств с находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами. Типовой регламент является одновременно как источником императивных норм, так и моделью формирования аналогичных актов ведомственного уровня. Пункт 12 данного регламента определяет порядок образования и организацию деятельности

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 N 260

«О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 23. – Ст. 2313.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ «Об упорядочении состава координационных, совещательных, иных органов и групп, образованных Правительством Российской Федерации» от 16 апреля 2004 г. № 215 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 17. – Ст. 1658.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 27 октября 2007 г. № 709 «О координационных и совещательных органах, образованных Правительством Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 45. – Ст. 5493.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 22 мая 2008 г. № 379 «О координационных и совещательных органах, образованных Правительством Российской Федерации» Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 21. – Ст. 2461.

межведомственных координационных и совещательных органов, речь о которых пойдет в следующем параграфе главы 2.

Основная цель принятия Типового регламента межведомственного взаимодействия заключается в упорядочении отношений в системе федеральных органов исполнительной власти.

В настоящий момент почти при каждом федеральном органе исполнительной власти действует тот или иной совещательный орган. Кроме названных выше источников, деятельность каждого из них регулируется Положением о межведомственном координационном или совещательном органе, которое в зависимости от его вида и назначения утверждается указом Президента Российской Федерации или распоряжением Правительства Российской Федерации.

Для обеспечения деятельности Президента Российской Федерации создано 13 комиссий и 17 советов.

Целью создания консультативно-совещательных органов при Президенте Российской Федерации. (это советы и комиссии) являются предварительное рассмотрение вопросов особой государственной важности, экспертиза федеральных законов, выработка рекомендаций, на основе которых Президент РФ принимает решения. Правовой статус таких органов определяется положениями, утвержденными указами Президента Российской Федерации.

Среди данной группы межведомственных органов можно назвать Совет Безопасности Российской Федерации. Положение о Совете Безопасности утверждено Указом Президента Российской Федерации. от 6 мая 2011 г. № 590<sup>1</sup>. Положение о Совете по модернизации экономики и инновационному развитию России утверждено Указом Президента Российской Федерации. от 18.06.2012 № 878<sup>2</sup>. Межведомственные органы созданы при Президенте РФ по вопросам:

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 06.05.2011 № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 09.05.2011. – № 19. – ст. 2721.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 18.06.2012 № 878 «О Совете при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России» // Собрание законодательства РФ. – 25.06.2012. – № 26. – ст. 3499.

развития местного самоуправления, противодействия коррупции, по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, по культуре и искусства<sup>1</sup> и т.д.

Включение в состав совещательных органов представителей общественности расширяет формы и способы взаимодействия Президента Российской Федерации. с институтами гражданского общества, содействует принятию научно обоснованных решений.

Комиссии и советы при Президенте Российской Федерации. вправе запрашивать у органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц информацию по вопросам их деятельности, приглашать представителей этих организаций на свои заседания, пользоваться базами данных президентской администрации и др.

Координационные и совещательные органы образованы и в Правительстве Российской Федерации.. Они формируются в форме советов и коллегий, межведомственных комиссий и советов. Целью создания и деятельности координационных органов (комиссий и комитетов) является обеспечение согласованных действий заинтересованных органов Правительства Российской Федерации. при разрешении определенных вопросов и задач. Совещательные органы (советы) создаются для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки по ним предложений и решений, которые носят рекомендательный

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 2 ноября 2007 г. №1451 «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. – 05.11.2007. – № 45. – ст. 5462; Указ Президента РФ от 19.05.2008 № 815 «О мерах по противодействию коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 26.05.2008. – № 21. – ст. 2429; Указ Президента РФ от 05.10.1999 № 1338 «О Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства» // Собрание законодательства РФ. – 11.10.1999. – № 41. – ст. 4904; 12. Указ Президента РФ от 30.08.2004 № 1132 «О совете при Президенте Российской Федерации по культуре и искусству» // Собрание законодательства РФ. – 06.09.2004. – № 36. – ст. 3656.

характер. Решение о создании, организации, реорганизации и изменении комиссий и советов принимается либо Правительством, либо его Аппаратом. Так, например, решение об образовании Правительственной комиссии по модернизации экономики и инновационному развитию России и Положение о ее деятельности приняты Постановлением Правительства Российской Федерации. от 10.09.2018 № 1078<sup>1</sup>. Комитеты образуются в целях проведения мероприятий общественного значения в определенные сроки. Решение о их создании, организации, реорганизации или изменении принимает Президент Российской Федерации. или Правительство Российской Федерации..

Состав организационного комитета по подготовке и проведению мирового чемпионата по профессиональному мастерству по стандартам «Ворлдскиллс» в г. Казани в 2019 году был утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации. от 27.11.2015 № 2429-р<sup>2</sup>.

Межведомственные комиссии и советы создаются с целью разрешения задач межтерриториального или межотраслевого значения. Образование, организация, реорганизация и изменение, назначение руководителей и состава происходит совместно заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Д.А. Медведев, Председатель Правительства Российской Федерации возглавляет деятельность двенадцати правительственных координационных и совещательных органов:

1. Президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 10.09.2018 № 1078<sup>1</sup> «О Правительственной комиссии по модернизации экономики и инновационному развитию России и внесении изменений в отдельные акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Положением о Правительственной комиссии по модернизации экономики и инновационному развитию России») // Собрание законодательства РФ. – 17.09.2018. – № 38. – ст. 5857

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 27.11.2015 № 2429-р (ред. от 26.01.2019) «Об утверждении состава организационного комитета по подготовке и проведению мирового чемпионата по профессиональному мастерству по стандартам «Ворлдскиллс» в г. Казани в 2019 году // Собрание законодательства РФ. – 07.12.2015. – № 49. – ст. 7023.

2. Правительственная комиссия по вопросам агропромышленного комплекса и устойчивого развития сельских территорий
3. Правительственная комиссия по импортозамещению
4. Правительственная комиссия по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации
5. Правительственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа
6. Правительственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Калининградской области
7. Правительственный совет по развитию отечественной кинематографии
8. Наблюдательный совет государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ»
9. Консультативный совет по иностранным инвестициям в России
10. Правительственная комиссия по модернизации экономики и инновационному развитию России
11. Правительственная комиссия по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности
12. Правительственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока

Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации – Министр финансов Российской Федерации А.Г. Силуанов руководит деятельностью шести комиссий:

1. Правительственная комиссия по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период
2. Правительственная комиссия по миграционной политике
3. Трёхсторонняя комиссия по вопросам межбюджетных отношений
4. Правительственная комиссия по экономическому развитию и интеграции

5. Правительственная комиссия по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов

6. Правительственная комиссия по вопросам конкуренции и развития малого и среднего предпринимательства

Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации – Руководитель Аппарата Правительства Российской Федерации К.А. Чуйченко возглавляет и руководит деятельностью 7 комиссий:

1. Комиссия Правительства по законопроектной деятельности
2. Комиссия по вопросам религиозных объединений
3. Аттестационная комиссия Правительства
4. Комиссия по организации подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации
5. Правительственная комиссия по развитию телерадиовещания
6. Правительственная комиссия по проведению административной реформы
7. Правительственная комиссия по согласованию владения, управления либо контроля в отношении владельца аудиовизуального сервиса

Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации М. А. Акимов руководит двумя комиссиями:

1. Правительственная комиссия по обеспечению безопасности дорожного движения
2. Правительственная комиссия по транспорту

Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Ю.И. Борисов возглавляет пять координационных органов:

1. Коллегия Военно-промышленной комиссии Российской Федерации
2. Морская коллегия при Правительстве Российской Федерации
3. Авиационная коллегия при Правительстве Российской Федерации
4. Государственная пограничная комиссия

5. Правительственная комиссия по обеспечению реализации мер по предупреждению банкротства стратегических предприятий и организаций, а также организаций оборонно-промышленного комплекса

Под руководством заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Т.А. Голиковой функционирует 15 координационных и совещательных органов

1. Совет при Правительстве Российской Федерации по вопросам попечительства в социальной сфере

2. Российская трёхсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений

3. Организационный комитет по подготовке и проведению мирового чемпионата по профессиональному мастерству по стандартам «Ворлдскиллс» в городе Казани в 2019 году

4. Совет по повышению конкурентоспособности ведущих университетов Российской Федерации среди ведущих мировых научно-образовательных центров

5. Совет при Правительстве Российской Федерации по вопросам попечительства в социальной сфере

6. Российская трёхсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений

7. Организационный комитет по подготовке и проведению мирового чемпионата по профессиональному мастерству по стандартам «Ворлдскиллс» в городе Казани в 2019 году

8. Совет по повышению конкурентоспособности ведущих университетов Российской Федерации среди ведущих мировых научно-образовательных центров

9. Координационный совет при Правительстве Российской Федерации по проведению в Российской Федерации Десятилетия детства

10. Правительственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав

11. Правительственная комиссия по вопросам биологической и химической безопасности

12. Координационный совет по реализации Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2017–2022 годы

13. Совет по государственной поддержке создания и развития математических центров мирового уровня

14. Совет научно-образовательных центров мирового уровня

15. Совет по государственной поддержке создания и развития научных центров мирового уровня, выполняющих исследования и разработки по приоритетам научно-технологического развития

Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец подчинены 1 комиссия и 3 координационных совета:

1. Правительственная комиссия по вопросам государственной культурной политики

2. Координационный совет по развитию туризма в Российской Федерации

3. Координационный совет по подготовке и проведению в Российской Федерации чемпионата мира по волейболу FIVB 2022 года

4. Совет при Правительстве Российской Федерации по развитию физической культуры и массового спорта

Пять координационных и совещательных органов работают под руководством Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Гордеева:

1. Постоянно действующая противоэпизоотическая комиссия Правительства Российской Федерации

2. Совет по развитию лесного комплекса при Правительстве Российской Федерации

3. Комиссия Правительства по вопросам развития рыбохозяйственного комплекса

4. Правительственная комиссия по вопросам природопользования и охраны окружающей среды



5. Правительственная комиссия по вопросам обращения с отходами производства и потребления

Четыре комиссии возглавляет Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Дмитрий Николаевич Козак

1. Правительственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Республики Крым и г. Севастополя

2. Правительственная комиссия по вопросам развития электроэнергетики

3. Правительственная комиссия по недопущению негативных последствий техногенной аварии, вызванной затоплением рудника Верхнекамского месторождения калийно-магниевых солей в Пермском крае

4. Правительственная комиссия по вопросам топливно-энергетического комплекса и повышения энергетической эффективности экономики

Руководителем двух правительственных комиссий является Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации В.Л. Мутко

1. Правительственная комиссия по региональному развитию

2. Правительственная комиссия по развитию жилищного строительства и оценке эффективности использования земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации

Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации – полномочный представитель Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе Ю.П. Трутнев возглавляет две комиссии:

1. Правительственная комиссия по обеспечению российского присутствия на архипелаге Шпицберген

2. Государственная комиссия по вопросам развития Арктики

## **2.2. Порядок образования, состав, организация деятельности межведомственных координационных и совещательных органов**

В соответствии с Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в каждом министерстве, агентстве и ведомстве созданы межведомственные координационные и совещательные органы<sup>1</sup>. Также совещательные и координационные органы образованы и при главе государства.

В рамках данной работы рассмотрена деятельность только основных межведомственных координационных и совещательных органов, созданных при Президенте Российской Федерации и Правительстве Российской Федерации, деятельность которых является примером для организации работы межведомственных органов структурами государственной власти.

Межведомственные, правительственные, координационные рабочие группы и иные совещательные органы формируются в соответствии с Регламентом Правительства Российской Федерации, Положением об Аппарате Правительства, Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, а также в соответствии с регламентами министерств, агентств и ведомств, утвержденных приказами этих учреждений.

Координационные органы в соответствии с Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти называются межведомственными комиссиями или организационными комитетами и образуются заинтересованными органами исполнительной власти для обеспечения согласованных действий при решении определенного круга задач.

Так, например, в целях совершенствования законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации образована Комиссия Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности<sup>2</sup>.

Совещательные органы - советы образуются для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки по ним предложений, носящих рекомендательный характер.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. - № 4. - Ст. 305.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 02.06.2004 № 264 «Об утверждении Положения о Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 07.06.2004. – № 23. – ст. 2317.

Компетенция координационных и совещательных органов, а также порядок принятая решений определяются в положениях о них или в решениях об их образовании.

Координационные и совещательные органы формируются на представительной основе. В состав координационных и совещательных органов в зависимости от вопросов, для решения которых они образуются, включаются представители соответствующих органов исполнительной власти, а также могут включаться представители органов законодательной власти, научных организаций, общественных объединений и религиозных организаций, которые в координационных органах имеют право совещательного голоса.

Для оперативной и качественной подготовки материалов и проектов актов координационные и совещательные органы могут своими решениями образовывать рабочие группы.

Правительственные комиссии создаются, как правило, для рассмотрения и подготовки предложений по вопросам общегосударственного значения. Их рекомендации оформляются при необходимости в виде постановлений или распоряжений правительства. Правительственные комиссии не имеют права принимать решения общего характера, обязательные для исполнения федеральными органами исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Межведомственные комиссии рассматривают вопросы, требующие межотраслевой координации. Их решения являются обязательными для всех представленных в комиссиях органах, для организаций, подведомственных данным органам. Если требуется решение Правительства для решения вопроса, то комиссии вносят в Правительство свои предложения

Межведомственная комиссия (совет) возглавляется председателем или сопредседателями из числа руководителей (заместителей руководителей) федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство.

В настоящее время правительственные комиссии возглавляют: Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев., Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации – Министр финансов Российской Федерации А.Г. Силуанов, Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации – Руководитель Аппарата Правительства Российской Федерации К.А. Чуйченко, Заместители Председателя Правительства Российской Федерации М.А. Акимов, Ю.И. Борисов, Т.А. Голикова, О.Ю. Голодец, А.В. Гордеев, Д.Н. Козак, В.Л. Мутко, Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации – полномочный представитель Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе Ю.П. Трутнев.

Для образования межведомственной комиссии (совета) федеральный орган исполнительной власти, принимающий на себя организационно-техническое обеспечение деятельности комиссии (совета), разрабатывает проект положения, в котором:

а) указываются наименование межведомственной комиссии (совета) и цель ее создания;

б) определяется должность председателя (должности сопредседателей);

в) устанавливается состав по должности заместителей председателя и ответственного секретаря;

г) устанавливается состав по должности представителей органов, реализующих решения межведомственной комиссии;

д) указываются государственные органы и органы местного самоуправления, а также организации, представители которых включаются в состав межведомственной комиссии (совета) по согласованию;

е) устанавливается порядок принятия решений и доведения их до органов, обеспечивающих реализацию решений межведомственной комиссии, либо форма представления предложений совета;

ж) указываются полномочия председателя, ответственного секретаря межведомственной комиссии (совета) и ее членов;

з) при необходимости включаются другие положения, обеспечивающие достижение цели создания межведомственной комиссии (совета);

и) указывается срок полномочий органов, образуемых на определенный срок.

Согласование проекта положения соответствующими органами и организациями, поддерживающими этот проект и подтверждающими согласие направить своего представителя (представителей) для работы в составе межведомственной комиссии (совета), осуществляется путем направления писем в электронной форме с использованием системы межведомственного электронного документооборота или в форме документов на бумажном носителе. Утверждение согласованного положения осуществляется приказами (распоряжениями) руководителей федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающих деятельность межведомственной комиссии (совета) и осуществляющих реализацию решений комиссии (представление предложений совета). Реквизиты приказов (распоряжений) руководителей, утвердивших положение, и согласующих писем других органов и организаций указываются в положении.

Организационно-техническое обеспечение деятельности межведомственной комиссии (совета) осуществляет федеральный орган исполнительной власти, руководитель или заместитель руководителя которого является председателем (сопредседателем) комиссии (совета).

Координационные и совещательные органы формируются на представительной основе. В состав координационных и совещательных органов в зависимости от вопросов, для решения которых они образуются, включаются представители соответствующих органов исполнительной власти, а также могут включаться представители органов законодательной власти, научных организаций, общественных объединений и религиозных организаций, которые в координационных органах имеют право совещательного голоса.

Например, в состав Совета по государственной поддержке создания и развития научных центров мирового уровня, выполняющих исследования и разработки по приоритетам научно-технологического развития входят:

Голикова Т.А. – Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации (председатель Совета)

Котюков М.М. – Министр науки и высшего образования Российской Федерации (заместитель председателя Совета)

Садовничий В.А. – ректор федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования "Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова" (заместитель председателя Совета)

Сергеев А.М. – президент Российской академии наук (заместитель председателя Совета)

Алафинов И.С. – первый заместитель Министра транспорта Российской Федерации

Каблов Е.Н. – генеральный директор федерального государственного унитарного предприятия "Всероссийский научно-исследовательский институт авиационных материалов"

Каляев И.А. – главный научный сотрудник Научно-исследовательского института многопроцессорных вычислений им. А.В.Каляева федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Южный федеральный университет»

Кисляков Е.Ю. – заместитель Министра цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации

Ковальчук М.В. – президент федерального государственного бюджетного учреждения «Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт»

Краевой С.А. – заместитель Министра здравоохранения Российской Федерации

Кривонос О.В. – заместитель Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации

Лопатин А.В. – директор федерального государственного бюджетного учреждения науки Палеонтологический институт им. А.А. Борисяка Российской академии наук

Макаров А.А. – директор федерального государственного бюджетного учреждения науки Институт молекулярной биологии им. В.А. Энгельгардта Российской академии наук

Макаров Н.А. – вице-президент Российской академии наук

Мороз Л.Л. – научный руководитель лаборатории федерального государственного бюджетного учреждения науки «Институт морских биологических исследований имени А.О. Ковалевского РАН»

Оганесян Ю.Ц. – научный руководитель лаборатории ядерных реакций им. Г.Н.Флерова Объединенного института ядерных исследований (по согласованию)

Осьмаков В.С. – заместитель Министра промышленности и торговли Российской Федерации

Панова Е.В. – заместитель Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации

Панченко В.Я. – председатель совета федерального государственного бюджетного учреждения "Российский фонд фундаментальных исследований"

Романовский М.Ю. – директор Департамента государственной научной и научно-технической политики Минобрнауки России (ответственный секретарь Совета)

Сорокин П.Ю. – заместитель Министра энергетики Российской Федерации

Трубников Г.В. – первый заместитель Министра науки и высшего образования Российской Федерации

Увайдов М.И. – заместитель Министра сельского хозяйства Российской Федерации

Хлунов А.В. – генеральный директор Российского научного фонда (по согласованию)

Хохлов А.Р. – вице-президент Российской академии наук

Чубарьян А.О. – научный руководитель федерального государственного бюджетного учреждения науки Институт всеобщей истории Российской академии наук<sup>1</sup>

В составе Правительственной комиссии по вопросам государственной культурной политики:

Голодец О.Ю. – Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации (председатель Комиссии)

Мединский В.Р. – Министр культуры Российской Федерации (заместитель председателя Комиссии)

Аристархов В.В. – директор федерального государственного бюджетного научно-исследовательского учреждения «Российский научно-исследовательский институт культурного и природного наследия имени Д.С.Лихачёва»

Бертман Д.А. – генеральный директор - художественный руководитель государственного бюджетного учреждения культуры города Москвы «Московский музыкальный театр "Геликон-опера" под руководством Дмитрия Бергмана» (по согласованию)

Боровскую М.А. – заместитель Министра науки и высшего образования Российской Федерации

Бугаев А.В. – руководитель Федерального агентства по делам молодёжи

Буздыган В.Д. – директор Департамента культуры Минобороны России

Волин А.К. – заместитель Министра цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 15.08.2019 № 1823-р «Об утверждении состава Совета по государственной поддержке создания и развития научных центров мирового уровня, выполняющих исследования и разработки по приоритетам научно-технологического развития» // Собрание законодательства РФ. – 19.08.2019. – № 33. – ст. 4870.



Гергиев В.А. – художественный руководитель – директор федерального государственного бюджетного учреждения культуры «Государственный академический Мариинский театр»

Григорьев В.В. – заместитель руководителя Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям

Драпеко Е.Г. – первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по культуре (по согласованию)

Дрожжин Г.А. – председатель правления ассоциации «Народные художественные промыслы России» (по согласованию)

Дуда В.В. – генеральный директор федерального государственного бюджетного учреждения «Российская государственная библиотека»

Зубов И.Н. – статс-секретарь – заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации

Ипатов М.В. – заместитель руководителя Федерального агентства по делам национальностей

Каганов В.Ш. – помощник Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Голодец О.Ю.

Кадырова Г.М. – заместитель Министра промышленности и торговли Российской Федерации

Калягин А.А. – председатель общероссийской общественной организации «Союз театральных деятелей Российской Федерации (Всероссийское театральное общество)» (по согласованию)

Ковальчук А.Н. – председатель Комиссии по вопросам развития культуры и сохранению духовного наследия Общественной палаты Российской Федерации (по согласованию)

Котяков А.О. – заместитель Министра финансов Российской Федерации

Левыкин А.К. – директор федерального государственного бюджетного учреждения культуры «Государственный исторический музей»

Лекарев Г.Г. – заместитель Министра труда и социальной защиты Российской Федерации

Малышев В.С. – ректор федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Всероссийский государственный институт кинематографии имени С.А.Герасимова»

Мацуев Д.Л. – президент Межрегионального благотворительного общественного фонда «Новые имена» имени И.Н.Вороновой (по согласованию)

Митрофанова Э.В. – руководитель Федерального агентства по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству

Михайлов Н.Н. – заместитель начальника управления ФСБ России

Морозов И.Н. – заместитель председателя Комитета Совета Федерации по науке, образованию и культуре (по согласованию)

Наумов О.В. – статс-секретарь – заместитель руководителя Федерального архивного агентства

Новиков С.Г. – начальник Управления Президента Российской Федерации по общественным проектам (по согласованию)

Пиотровский М.Б. – генеральный директор федерального государственного бюджетного учреждения культуры «Государственный Эрмитаж»

Пожигаило П.А. – исполнительный директор некоммерческого партнёрства «Всероссийское хоровое общество» (по согласованию)

Потехина И.П. – заместитель Министра просвещения Российской Федерации

Серко А.М. – статс-секретарь – заместитель Министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

Синицына О.Н. – председатель некоммерческого партнёрства «Российская Ассоциация Реставраторов» (по согласованию)

Сладковский А.В. – художественный руководитель – главный дирижёр государственного автономного учреждения культуры Республики Татарстан «Государственный симфонический оркестр Республики Татарстан» (по согласованию)

Соколов А.С. – ректор федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московская государственная консерватория имени П.И.Чайковского»

Степанов П.В. – заместитель Министра культуры Российской Федерации (ответственный секретарь Комиссии)

Титель А.Б. – художественный руководитель государственного бюджетного учреждения культуры города Москвы «Московский академический Музыкальный театр имени народных артистов К.С.Станиславского и Вл.И.Немировича-Данченко» (по согласованию)

Томилова М.В. – заместитель Министра спорта Российской Федерации

Торосов И.Э. – заместитель Министра экономического развития Российской Федерации

Турецкий М.Б. – художественный руководитель государственного бюджетного учреждения культуры города Москвы «Хор солистов» (по согласованию)

Чубарьян А.О. – научный руководитель федерального государственного бюджетного учреждения науки Институт всеобщей истории Российской академии наук

Шалашов А.А. – генеральный директор федерального государственного бюджетного учреждения культуры «Московская государственная академическая филармония»<sup>1</sup>

В составе Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации:

Борисов Ю.И. – Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации (председатель Морской коллегии)

Дитрих Е.И. – Министр транспорта Российской Федерации (заместитель председателя Морской коллегии)

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 25.07.2017 № 1585-р «Об утверждении состава Правительственной комиссии по вопросам государственной культурной политики» // Собрание законодательства РФ. – 31.07.2017. – № 31 (ч. II). – ст. 4978.

Кобылкин Д.Н. – Министр природных ресурсов и экологии Российской Федерации (заместитель председателя Морской коллегии)

Патрушев Д.Н. – Министр сельского хозяйства Российской Федерации (заместитель председателя Морской коллегии)

Антипин П.И. – заместитель директора Административного департамента Правительства Российской Федерации (ответственный секретарь Морской коллегии)

Аксенов С.В. – Глава Республики Крым

Алиханов А.А. – Губернатор Калининградской области

Анцев Г.В. – генеральный директор – генеральный конструктор акционерного общества «Концерн "Моринформсистема – Агат"» (по согласованию)

Беглов А.Д. – Губернатор Санкт-Петербурга

Булавин В.И. – руководитель Федеральной таможенной службы

Глумов И.Ф. – генеральный директор акционерного общества «Северная Нефтегазовая Компания» (по согласованию)

Голубев В.Ю. – Губернатор Ростовской области

Горьков С.Н. – генеральный директор акционерного общества «Росгеология» (по согласованию)

Довгучиц С.И. – директор федерального государственного унитарного предприятия «Всероссийский научно-исследовательский институт "Центр"»

Дрозденко А.Ю. – Губернатор Ленинградской области

Дубенецкий В.П. – заместитель полномочного представителя Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе (по согласованию)

Евменов Н.А. – главнокомандующий Военно-Морским Флотом (заместитель председателя Морской коллегии)

Зиничев Е.Н. – Министр Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

Зубов И.Н. – статс-секретарь – заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации

Иванов А.Ю. – заместитель Министра финансов Российской Федерации

Илюхин В.И. – губернатор Камчатского края

Кеонджян В.П. – генеральный директор общества с ограниченной ответственностью «Группа Альянс» (по согласованию)

Клепач А.Н. – заместитель председателя государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» (главный экономист) – член правления

Клявин А.Ю. – президент Общероссийского отраслевого объединения работодателей «Российская палата судоходства» (по согласованию)

Клячко Л.М. – советник заместителя генерального директора – руководителя Московского представительства федерального государственного унитарного предприятия «Крыловский государственный научный центр» (председатель научно-экспертного совета Морской коллегии)

Козлов А.А. – Министр Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики

Кожемяко О.Н. – Губернатор Приморского края

Кондратьев В.И. – глава администрации (губернатор) Краснодарского края

Кулишов В.Г. – первый заместитель директора – руководитель Пограничной службы Федеральной службы безопасности Российской Федерации

Лаврищев А.В. – генеральный директор федерального государственного унитарного предприятия «Росморпорт»

Левитин И.Е. – помощник Президента Российской Федерации (по согласованию)

Логунов О.В. – заместитель полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе (по согласованию)

Майоров А.П. – председатель Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию (по согласованию)

Маркелов В.А. – заместитель председателя правления публичного акционерного общества «Газпром» (по согласованию)

Михайлов Ю.М. – председатель научно-технического совета Военно-промышленной комиссии Российской Федерации – заместитель председателя коллегии Военно-промышленной комиссии Российской Федерации

Михельсон Л.В. – председатель правления публичного акционерного общества «НОВАТЭК» (по согласованию)

Медведев А.М. – заместитель Министра науки и высшего образования Российской Федерации

Морозов А.Ф. – заместитель руководителя Федерального агентства по недропользованию

Москвичев Е.С. – председатель Комитета Государственной Думы по транспорту и строительству (по согласованию)

Нерадько А.В. – руководитель Федерального агентства воздушного транспорта

Николаев А.С. – Глава Республики Саха (Якутия)

Орлов И.А. – Губернатор Архангельской области

Пальников К.Г. – генеральный директор федерального автономного учреждения «Российский морской регистр судоходства»

Парфенчиков А.О. – Глава Республики Карелия

Попов В.А. – заместитель председателя Мурманской областной Думы (по согласованию)

Попов М.М. – заместитель Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации (по согласованию)

Поспелов В.Я. – член коллегии Военно-промышленной комиссии Российской Федерации

Пурим Д.Ю. – генеральный директор общества с ограниченной ответственностью «Управляющая компания «Совфрайт» (по согласованию)

Расстригин М.А. – заместитель Министра экономического развития Российской Федерации

Рахманов А.Л. – президент акционерного общества «Объединённая судостроительная корпорация» (по согласованию)

Рукша В.В. – заместитель генерального директора Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» – директор Дирекции Северного морского пути

Рязанцев О.Н. – заместитель Министра промышленности и торговли Российской Федерации

Сухоруков Ю.Ю. – председатель Российского профессионального союза моряков (по согласованию)

Сивкова С.Г. – генеральный директор федерального государственного бюджетного учреждения культуры «Музей Мирового океана»

Сорокин П.Ю. – заместитель Министра энергетики Российской Федерации

Титов В.Г. – первый заместитель Министра иностранных дел Российской Федерации

Франк С.О. – генеральный директор публичного акционерного общества «Современный коммерческий флот» (по согласованию)

Цветков Ю.А. – заместитель Министра транспорта Российской Федерации - руководитель Федерального агентства морского и речного транспорта;

Цыбульский А.В. – губернатор Ненецкого автономного округа

Чилингаров А.Н. – специальный представитель Президента Российской Федерации по международному сотрудничеству в Арктике и Антарктике (по согласованию)

Чирков В.В. – советник президента акционерного общества «Объединённая судостроительная корпорация» (по согласованию)

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

Шамсуаров А.А. – старший вице-президент публичного акционерного общества «Нефтяная компания «ЛУКОЙЛ» (по согласованию)

Шестаков И.В. – заместитель Министра сельского хозяйства Российской Федерации – руководитель Федерального агентства по рыболовству

Шишкин А.Н. – вице-президент публичного акционерного общества «Нефтяная компания «Роснефть» (по согласованию)

Шпорт В.И. – член коллегии Военно-промышленной комиссии Российской Федерации

Яковенко М.Е. – руководитель Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды<sup>1</sup>

В соответствии с Федеральным законом «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (ст.13) в случае принятия решения о создании координационных или совещательных органов в области развития малого и среднего предпринимательства при федеральных органах исполнительной власти руководители указанных органов обязаны обеспечить участие представителей некоммерческих организаций, выражающих интересы субъектов малого и среднего предпринимательства, в работе координационных или совещательных органов в области развития малого и среднего предпринимательства в количестве не менее двух третей от общего числа членов указанных координационных или совещательных органов.<sup>2</sup>

Советы, как правило, достаточно большие, среднее количество участников - 39<sup>3</sup>. Стандартная структура управления совещательного органа предполагает наличие председателя совета, иногда сопредседателей, одного или нескольких заместителей, а также ответственного секретаря.

В подавляющем большинстве советов присутствует несколько представителей самого ведомства. А для значительной части совещательных

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 27.08.2018 № 1779-р «Об утверждении состава Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых распоряжений Правительства РФ» // Собрание законодательства РФ. – 03.09.2018. – № 36. – ст. 5690.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 30.07.2007. – № 31. – ст. 4006

<sup>3</sup> Гарифуллина, Г.А. Совещательные органы при исполнительной власти - институт диалога с бизнесом? //Диалогические коммуникации в бизнесе. Материалы международной научно-практической интернет-конференции Под науч. редакцией: М. А. Пильгун – М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2011. – С. 33-47



органов характерно присутствие деятелей других государственных органов: в половине исследованных советов при министерствах и ведомствах представлены другие органы исполнительной власти, комитеты Государственной Думы и Совета Федерации, Администрация Президента, Аппарат Правительства, Аппарат Совета Безопасности РФ, представители академических кругов, технические эксперты или деятели НКО. Это же верно для советов при Президенте и Правительстве.

По мнению Г.А. Гарифуллиной «совещательные органы для чиновников являются, в частности, дополнительной возможностью координации деятельности ведомств: в рамках тематической дискуссии встречаются представители различных государственных органов, компетенция которых в конкретной области пересекается. Для представителей бизнеса это также значительное преимущество: они получают возможность в рамках одной структуры общаться с различными государственными органами в благоприятной обстановке»<sup>1</sup>.

Для образования межведомственной комиссии (совета) федеральный орган исполнительной власти, принимающий на себя организационно-техническое обеспечение деятельности комиссии (совета), разрабатывает проект положения, в котором:

- а) указываются наименование межведомственной комиссии (совета) и цель ее создания;
- б) определяется должность председателя (должности сопредседателей);
- в) устанавливается состав по должности заместителей председателя и ответственного секретаря;
- г) устанавливается состав по должности представителей органов, реализующих решения межведомственной комиссии;

---

<sup>1</sup> Гарифуллина, Г.А. Совещательные органы при исполнительной власти - институт диалога с бизнесом? //Диалогические коммуникации в бизнесе. Материалы международной научно-практической интернет-конференции Под науч. редакцией: М. А. Пильгун – М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2011. – С. 33-47

д) указываются государственные органы и органы местного самоуправления, а также организации, представители которых включаются в состав межведомственной комиссии (совета) по согласованию;

е) устанавливается порядок принятия решений и доведения их до органов, обеспечивающих реализацию решений межведомственной комиссии, либо форма представления предложений совета;

ж) указываются полномочия председателя, ответственного секретаря межведомственной комиссии (совета) и ее членов;

з) при необходимости включаются другие положения, обеспечивающие достижение цели создания межведомственной комиссии (совета);

и) указывается срок полномочий органов, образуемых на определенный срок.

Так, например, в «Положении о Правительственной комиссии по вопросам природопользования и охраны окружающей среды», утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 14 марта 2015 г. № 227<sup>1</sup>, определено приведенное выше название и определен ее статус как координационного органа, образованного для обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и иных органов и организаций в целях создания условий для устойчивого развития и функционирования в сферах природопользования и охраны окружающей среды.

Согласно Положению Председателем Комиссии является заместитель Председателя Правительства Российской Федерации. В настоящее время это

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 14.03.2015 № 227 (ред. от 28.02.2019) «О реорганизации Правительственной комиссии по вопросам топливно-энергетического комплекса, воспроизводства минерально-сырьевой базы и повышения энергетической эффективности экономики и об образовании Правительственной комиссии по вопросам топливно-энергетического комплекса и повышения энергетической эффективности экономики и Правительственной комиссии по вопросам природопользования и охраны окружающей среды» (вместе с «Положением о Правительственной комиссии по вопросам топливно-энергетического комплекса и повышения энергетической эффективности экономики», «Положением о Правительственной комиссии по вопросам природопользования и охраны окружающей среды»)

Гордеев А.В. Установлены полномочия Председателя и Ответственного секретаря комиссии, порядок организации деятельности и проведения заседаний.

Согласование проекта положения соответствующими органами и организациями, поддерживающими этот проект и подтверждающими согласие направить своего представителя (представителей) для работы в составе межведомственной комиссии (совета), осуществляется путем направления писем в электронной форме с использованием системы межведомственного электронного документооборота или в форме документов на бумажном носителе. Утверждение согласованного положения осуществляется приказами (распоряжениями) руководителей федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающих деятельность межведомственной комиссии (совета) и осуществляющих реализацию решений комиссии (представление предложений совета). Реквизиты приказов (распоряжений) руководителей, утвердивших положение, и согласующих писем других органов и организаций указываются в положении.

В случае возникновения разногласий по вопросам образования, реорганизации и упразднения межведомственных комиссий (советов), определения их компетенции, утверждения руководителей и состава они рассматриваются в Правительстве.

Органы и организации, утвердившие и согласовавшие положение, вносят предложения по составу межведомственной комиссии (совета). Состав утверждается приказом руководителя федерального органа исполнительной власти, обеспечивающего деятельность межведомственной комиссии (совета).

Положения о межведомственных комиссиях, решения которых затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, подлежат государственной регистрации и опубликованию в порядке, установленном Правительством.

Об образовании, реорганизации и упразднении, а также о годовых итогах деятельности координационных и совещательных органов их председатели докладывают в Правительство.

Свою деятельность комиссии осуществляют на общественных началах. Заседания комиссий проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. Решения принимаются простым большинством голосов, оформляются протоколами и являются обязательными для всех федеральных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

### ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕЖВЕДОМСТВЕННЫХ КООРДИНАЦИОННЫХ И СОВЕЩАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

#### 3.1. Проблемы организации деятельности и межведомственного взаимодействия координационных и совещательных органов

В Типовом регламенте разработаны общие правила, которые должны быть определяющими при организации деятельности федеральных органов исполнительной власти и осуществления ими взаимодействия между собой и с подведомственными им структурами.

Для определения последовательности действий по выполнению своих полномочий и нормативных сроков их осуществления федеральными органами исполнительной власти разрабатываются собственные административные регламенты, которые включают в себя: административные регламенты предоставления государственных услуг; административные регламенты осуществления государственного надзора и контроля; регламент федерального органа исполнительной власти и должностные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти.

Под административным регламентом, в юридической литературе и на законодательном уровне понимается ведомственный нормативный акт, устанавливающий порядок реализации функций федерального органа исполнительной власти, формы его взаимоотношений с внешними субъектами, способы взаимодействия подведомственных структур и определяющий последовательность действий при осуществлении возложенных на него государственно-властных полномочий.

Таким образом, административный регламент является важным нормативным документом для осуществления деятельности федерального исполнительного органа власти, устанавливающим общие правила его функционирования. Однако, на сегодняшний день такой вид регламента, как

регламент взаимодействия не получил широкого распространения. Зачастую федеральные органы исполнительной власти ограничиваются разработкой регламентов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций. Из чего можно сделать вывод о слабом закреплении нормативных правовых требований к административным регламентам взаимодействия.

Исходя из анализа нормативных актов, регулирующих процедуры взаимодействия федеральных исполнительных органов власти, можно сделать следующие выводы:

1) существующие в настоящее время «регламенты взаимодействия», как правило, представляют собой переименованные регламенты внутренней организации, а в отдельных случаях и вовсе не являются административными регламентами;

2) не установлена единая система требований разработки и принятия административных регламентов взаимодействия, в том числе в Типовом регламенте отсутствуют требования к описанию процедур и порядка взаимодействия различных федеральных органов исполнительной власти;

3) на сегодняшний день в практике выработки «регламентов взаимодействия» существует несколько моделей взаимодействия:

– взаимодействием между федеральным органом исполнительной власти и его территориальными органами;

– взаимодействие между неподведомственными органами;

– взаимодействие между федеральным органом исполнительной власти и структурами, не являющимися органами исполнительной власти.

Практикой выработки «регламентов взаимодействия» очень слабо затронуты вопросы межуровневого взаимодействия, а именно взаимодействия между: федеральными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления; федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Чаще всего такой вид взаимодействия находит отражение в регламентах внутренней организации,

регламентах предоставления государственных и муниципальных услуг, а также соглашениях, которые являются приложениями к регламентам исполнения государственных услуг.

Информация о советах, находящаяся в открытом доступе на сайте ведомства, ограничена, как правило, нормативными документами (приказ о создании, Положение, состав совета). Достаточно редко можно увидеть протоколы заседаний советов. Большинство из этих органов непубличны, новостей об их деятельности мало<sup>1</sup>.

В связи с многообразием форм взаимодействия очень трудно определить те органы и их подразделения, которые несут непосредственную ответственность перед потребителем результатов взаимодействия. В связи с этим существует проблема конфликта интересов различных органов, которые не имеют единого критерия оценки качества взаимодействия и, соответственно, единого механизма управления этим взаимодействием. Так, достаточно часто отсутствует орган, на который возлагается ответственность за весь комплекс задач по отбору потенциальных участников, формированию рабочей группы, разработке и принятию положений о форме результатов взаимодействия, по выбору инструментов работы над проблемой, а также по контролю реализации принятых решений. Дополнительной проблемой является то, что отсутствует общепринятый инструментальный контроль качества этих мероприятий.

Попытки на уровне правительства стандартизировать и формализовать процесс межведомственного взаимодействия до сих пор не нашли своего конкретного воплощения в законодательных и нормативных актах. В частности, в постановлении Правительства Российской Федерации «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти», несмотря на большое количество изменений и поправок, до сих пор не отражены

---

<sup>1</sup> Гарифуллина, Г.А. Совещательные органы при исполнительной власти - институт диалога с бизнесом? / Г.А. Гарифуллина //Диалогические коммуникации в бизнесе. Материалы международной научно-практической интернет-конференции Под науч. редакцией: М. А. Пильгун – М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2011. – С. 33-47

универсальные показатели оценки качества, нормативы и стандарты календарного планирования и распределения ответственности.

Как показывает практика, большинство проектов, в которых требуется взаимодействие органов исполнительной власти, реализуются либо с существенным опозданием, либо без достижения поставленных целей. Таким образом, при управлении качеством межведомственного взаимодействия можно идентифицировать ряд важных проблем:

- во-первых, слабое разделение на качество процесса и качество результата;
- во-вторых, отсутствие сетевого планирования совместных работ по критерию качества;
- в-третьих, отсутствие формализации институциональной среды управления качеством.

Все вышеизложенное подтверждает необходимость разработки направлений повышения качества межведомственного взаимодействия органов исполнительной власти.

Одним из важнейших аспектов качественного осуществления межведомственного взаимодействия органов исполнительной власти является объективная оценка результатов совместной профессиональной деятельности. Регулятором эффективной совместной работы органов исполнительной власти может стать мониторинг результативности межведомственного взаимодействия. Специфика мониторинга в рассматриваемой области состоит в том, что наблюдению и оценке подлежит совместная деятельность органов исполнительной власти различных уровней. Есть и определенные проблемы. По мнению Ю.Н. Замолоцких <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Замолоцких Ю.Н. Мониторинг результативности межведомственного взаимодействия органов исполнительной власти в Российской Федерации // Вестник Поволжского института управления. – 2016. – № 5. – с. 18-22



### 3.2. Повышение эффективности деятельности координационных и совещательных органов

Федеральные органы исполнительной власти, осуществляя подготовку и реализацию программ, проектов, мероприятий в профильных для них сферах деятельности или по роду закрепленных за ними функций, на практике вынуждены взаимодействовать с соответствующими подразделениями или отдельными сотрудниками других федеральных структур. Основной причиной нерациональной совместной работы органов исполнительной власти в настоящее время является отсутствие законодательно закрепленных направлений, стандартизированных форм оценки качества межведомственного взаимодействия.

На первом этапе координатор взаимодействия управляет качеством процесса взаимодействия для получения необходимого по сроку, объему и качеству результата. Поскольку само взаимодействие является многосубъектным, то существует качество процесса взаимодействия как степень удовлетворенности участников процессом взаимодействия. На этом этапе формируется институт межведомственного взаимодействия. На втором этапе потребитель результатов взаимодействия оценивает качество итогового результата, таким образом, формируется институт потребления результатов взаимодействия органов исполнительной власти, где качество оценивается как степень удовлетворенности потребителя результата взаимодействия самим результатом. Таким образом, формируется схема формирования качества межведомственного взаимодействия/

В работе показано, что одной из главных целей межведомственного взаимодействия является повышение качественных характеристик совместно разрабатываемых и принимаемых органами исполнительной власти решений, ориентированных на достижение заданных результатов, например, на рост экономики и благосостояния страны, а также сокращение затрат на их разработку. В соответствии с этой целью задачами межведомственного взаимодействия структур исполнительной власти являются:

- выявление и обсуждение круга актуальных проблем и путей их решения;

- налаживание взаимного информационного обмена между органами исполнительной власти об изменении ситуации вокруг общей проблемы;
- достижение согласованности основных направлений деятельности;
- рассмотрение и обсуждение проектов соответствующих законов, а также предложений по внесению изменений в действующее законодательство;
- обсуждение механизмов реализации мероприятий в поддержку конкретных инициатив, а также способов их финансирования;
- другие специфические задачи в зависимости от вида возникающих связей.

Для повышения качества процесса межведомственного взаимодействия, координатор взаимодействия должен правильно выбрать вид и форму взаимодействия: вертикальное, диагональное, горизонтальное.

Состав и характер форм зависит от количества участвующих федеральных органов исполнительной власти (двустороннее или многостороннее взаимодействие), содержания и важности требующей решения проблемы. В общем случае, чем значительней проблема, тем больше численность и разнообразнее состав представителей заинтересованных ведомств, тем более сложными и многогранными являются формы их взаимодействия. По нашему мнению, основными формами взаимодействия являются:

- консультативные – ответственный исполнитель привлекает другие органы исполнительной власти в качестве экспертов-оппонентов для критической оценки разработанных документов;
- директивные – ответственный исполнитель привлекает специалистов других органов в свои временные органы решения проблемы с отрывом от основного места работы;
- совещательные – все участники межведомственного взаимодействия имеют право совещательного голоса по решаемой проблеме;
- разрешительные – документы проходят разрешительное согласование для окончательного утверждения.

Таким образом, возникает система управления качеством межведомственного взаимодействия, где есть ответственный исполнитель – тот,

кто непосредственно отвечает за результат перед потребителем. То есть, ответственный исполнитель как субъект управления качеством для решения поставленной задачи выбирает форму и вид взаимодействия. Объектом управления являются формы взаимодействия, виды взаимодействия и участники взаимодействия с точки зрения их состава, используя их полномочия, квалификацию, опыт предыдущего взаимодействия и нормативные ограничения (стандарты). Данная система управления представляет собой мульти субъектную среду, в рамках которой реализуются мероприятия по стандартизации и гармонизации качества совместно принимаемых решений. Для целей данной работы под качеством межведомственного взаимодействия органов исполнительной власти понимается степень удовлетворенности каждого из участников взаимодействия от деятельности другой стороны. Кросс функциональность системы управления является источником делегирования, т.е. предопределяет потенциал стабильности системы управления. Таким образом, управление качеством межведомственного взаимодействия органов исполнительной власти является процессом, который зависит от ряда параметров. В диссертации показано, что основными из них являются: количество конфликтов интересов между группами заинтересованных сторон; количество функций, имеющих дублирование в рамках взаимодействия; количество совместно реализуемых задач и проектов; количество стандартов качества, принятых различными ведомствами, в разработке которых принимала участие другой субъект взаимодействия и т.д. Поскольку все указанные параметры имеют сходную размерность, они включаются в целевую функцию с учетом знака, который зависит от характера влияния конкретного показателя на качество взаимодействия. Ограничениями целевой функции являются предельные значения предложенных выше параметров. Мульти субъектность также приводит к включению в оценку качества взаимодействия различных показателей, измерение которых возможно только каждой из сторон по-отдельности. Поскольку каждый субъект управления имеет собственную систему целей, задач и результатов, он выстраивает собственную подсистему мониторинга качества взаимодействия.

Таким образом, каждый из субъектов имеет собственное множество показателей. Наиболее качественное взаимодействие достигается, когда обе подсистемы мониторинга качества взаимно дополняют друг друга.

Межведомственное взаимодействие в настоящее время осуществляется посредством традиционно сложившихся форм взаимодействия с постепенным переходом на формы, в основу которых положены современные информационно-коммуникационные технологии. При этом все способы взаимодействия разделены на бюрократическое взаимодействие и неформальное взаимодействие.

Процесс организации межведомственного взаимодействия представляет собой последовательность определенных действий. С точки зрения управления качеством процесса межведомственного взаимодействия можно выделить 5 или 6 этапов в зависимости от того, какой формат выбран участниками взаимодействия. Основные этапы управления качеством процесса межведомственного взаимодействия, в свою очередь, разделяются на компоненты, на которых необходимо сосредоточиться ответственному исполнителю.

На первом этапе основное внимание уделяется качеству отбора участников взаимодействия, исходя из схожих направлений деятельности отдельных специалистов, точного понимания их частных задач, необходимости согласования принимаемых решений в процессе работы над проблемой в пересекающихся областях. На втором этапе, по мере уточнения проблемы и окончательного определения состава лиц, заинтересованных в ее решении, небольшая группа специалистов трансформируется в рабочую группу. В рамках сравнительно небольшого периода времени происходит формирование кадрового состава, определяются направления деятельности, роль консультантов и экспертов. Поэтому основное внимание уделяется управлению качеством формирования рабочей группы.

На третьем этапе утверждается количественный и качественный состав рабочих групп. Основным аспектом качества является положение о создании рабочей группы, которое фиксирует важность и необходимость выбранных направлений деятельности, устанавливает управленческие аспекты

межведомственного взаимодействия. В этот момент ответственный исполнитель определяет задания и «границы ответственности» для участников. Четвертый этап является самым важным и продолжительным. В его рамках осуществляется непосредственное взаимодействие органов, вырабатываются решения и соответствующая документация, делегируются полномочия и ответственность участникам с учетом важности их ролей. Максимальная ответственность за качество организации деятельности и результатов взаимодействия ложится на руководство органа исполнительной власти, который является ответственным исполнителем, а методическая ответственность (ответственность за реализацию инструментария) – на представителей от органов исполнительной власти. На этапе реализации принятых решений возможно появление ошибки, которая является результатом поспешных действий, либо неправильной попытки запараллелить работы этого этапа с предыдущим. Для повышения качества согласования работ используются модернизированные сетевые графы, дополненные разделами качества. Когда все решения взаимоувязаны и не противоречат друг другу, можно переходить к этапу реализации, ответственность за качество которого несет ответственный исполнитель. В необходимых случаях вносятся изменения в законодательство. Если все они качественно проработаны и согласованы, реализация решений не должна представлять особой сложности. В том случае, когда речь идет о постоянном взаимодействии, может быть выделен дополнительный аспект качества – качество мониторинга реализации принятых решений и их эффективности, в ходе которого выработанные решения могут уточняться. Непосредственно в рамках взаимодействия целесообразно использовать 3 основных стадии:

- 1) определение границ деятельности и видов взаимодействия представителей различных структур;
- 2) описание процедур совместной работы;
- 3) подготовка регламентирующих документов.

На первой стадии определяется собственно предмет деятельности: круг вопросов и проблем, подлежащих рассмотрению на заседании рабочей группы.

Деятельность представляется в виде «черного ящика», для которого описываются границы, а также потребности в конкретных ресурсах в виде информации и параметры требуемого результата. Применительно к межведомственному взаимодействию суть подхода состоит в увеличении ведомственной заинтересованности в выработке решений, востребованных обществом.

Институциональная среда межведомственного взаимодействия органов исполнительной власти является результатом конвергенции систем управления качеством всех участников межведомственного взаимодействия. Процесс конвергенции осуществляется исходя из того, что на начальном этапе построения институциональной среды управления качеством каждый орган имеет автономную систему управления, которая не взаимодействует с другими системами.

Для конвергенции институциональных сред управления качеством участников межведомственного взаимодействия данная система нуждается в трансформации. В работе показано, что главными направлениями трансформации являются:

- создание виртуального органа, выполняющего функции интегрального контролера результатов взаимодействия (как правило, в него входят представители профильных департаментов Правительства Российской Федерации);

- формирование органа, принимающего принципиальные и крупные решения, затрагивающие интересы большинства участников межведомственного взаимодействия в промежутках между заседаниями интегрального контролера (как правило, в него входят представители коллегий профильных министерств);

- согласованное учреждение виртуального органа, решения которого будут обязательными для исполнения в рамках конкретного взаимодействия органов исполнительной власти (как правило, создается под эгидой ответственного исполнителя).

1. Органы исполнительной власти определяют часть информации, к которой может быть организован совместный доступ в рамках конкретного взаимодействия.

2. Ответственный исполнитель определяет перечень участников взаимодействия, т.е. органов исполнительной власти, которым будет предоставлен доступ к размещаемым документам.

3. Ответственный исполнитель определяет структуру виртуального органа управления взаимодействием и права доступа.

4. Ответственный исполнитель контролирует ассигнования на модернизацию виртуального органа, если предыдущая структура не отвечает новым задачам взаимодействия.

5. Компетентные органы совместно с ответственным исполнителем реализуют мероприятия по обеспечению безопасности информации.

6. Ответственный исполнитель распределяет права доступа и права изменения информации.

В настоящее время существуют попытки создания виртуальных органов управления качеством взаимодействия, например, создан сайт <http://www.gosuslugi.ru>. Однако этот сайт создан как информационный портал, его использование в качестве виртуального органа управления взаимодействием не представляется возможным из-за отсутствия ответственных исполнителей, единой системы документооборота, стандартов контроля качества документов, инструментария сетевого планирования работ.

Приоритетными направлениями межведомственного взаимодействия в современных условиях являются:

- горизонтальное и вертикальное взаимодействие государственных структур;
- обеспечение взаимодействия государственных служащих;
- взаимодействие государственных органов с гражданами;
- взаимодействие государственных органов с бизнес-структурами;

– взаимодействие государственных органов с некоммерческими организациями.

Наделение полномочиями низших уровней власти требует развития мощных горизонтальных связей между ведомствами. Такая потребность обуславливается необходимостью получения доступа к общим ресурсам и возможностям их использования. В ряде случаев для налаживания горизонтальных связей применяются так называемые неформальные процессы, улучшающие деятельность формально спроектированной бюрократической структуры. Такие процессы необходимы и неизбежны. Поэтому крупные «неповоротливые» структуры должны быть перестроены так, чтобы не только не препятствовать инерционному возникновению горизонтальных межведомственных связей, но и способствовать их развитию.

Комплексный критерий качества взаимодействия нескольких субъектов складывается из значения целевой функции и пересечения подсистем взаимодействия в рамках системы управления взаимодействием. На качество взаимодействия оказывают влияние различные факторы:

- 1) внутренние (определяющие состояние внутренней среды взаимодействия);
- 2) внешние (характеризующие влияние потребителей результатов, государства, вышестоящих органов и подразделений).

Среда взаимодействия характеризуется с помощью следующих внутренних и внешних факторов. В свою очередь, внутренние факторы, зависящие от субъектов взаимодействия, разделяются основные и вспомогательные.

В рамках описанной системы появляется возможность распределить подсистемы управления и скоординировать мониторинг текущего состояния системы взаимодействия. Детализация факторов приводит к более точному количественному описанию целевой функции взаимодействия. Таким образом, введение в деловой оборот мультисубъектной системы управления, имеющей кроссфункциональный набор компетенций, позволяет количественно описать качество межведомственного взаимодействия органов исполнительной власти.



Внешние факторы позволяют описать окружение субъектов и используются для анализа угроз и возможностей межведомственного взаимодействия. Приоритетными направлениями межведомственного взаимодействия органов исполнительной власти являются:

- разработка документов для более полного учета особенностей сферы деятельности и целевой группы потребителей результатов взаимодействия;

- принятие регламентов и стандартов по описанию и анализу реальных проблем, решение которых требуется в результате межведомственного взаимодействия;

- расширение стандартизированных услуг для повышения социально-экономической эффективности системы органов исполнительной власти.

Таким образом, использование предложенных показателей оценки качества межведомственного взаимодействия органов исполнительной власти и интегрального индикатора качества результата межведомственного взаимодействия позволяет более точно и обстоятельно обосновать эффективность управленческих решений в совершенствовании среды межведомственного взаимодействия, что ведет к повышению эффективности всего государственного аппарата.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Актуальность исследования образования и организации деятельности межведомственных координационных и совещательных органов федеральных органов государственной власти не вызывает сомнения и обусловлена как новизной данного института в современной России, так и его недостаточной исследованностью в юридической науке и недостаточной урегулированностью в праве.

Основными проблемами изучения истории формирования этих органов представляются во-первых, те факторы, которые обусловили появление координационных и совещательных органов в системе государственного управления; во-вторых, установление особенностей их статуса, состава, форм деятельности, взаимоотношений с государственными и общественными структурами; в-третьих, выявление в деятельности совещательных органов тех моментов, которые сохраняют свою актуальность и в настоящее время. Для современных совещательных, консультативных и координационных органов может быть полезно использование многих аспектов деятельности аналогичных органов прошлых периодов истории государственного управления.

Исследователи систем совещательных органов в различных странах по-разному описывают роль совещательных органов в организационно-правовой системе: какие-то из этих трактовок в большей степени специфичны для определенной страны, какие-то в меньшей степени связаны со страновым контекстом.

При исследовании теоретико-методологические аспекты организации и деятельности межведомственных координационных и совещательных органов государственной власти выявлена необходимость разработки теоретической концепции координации деятельности государственных органов и определения их роли в организации исполнительной власти в государстве. Представляется необходимым конкретизировать понятийный аппарат. В Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти лишь в самом

общем виде дано определение понятий «координационные органы» и «совещательные органы».

Под координационными и совещательными органами федеральных органов исполнительной власти понимаются органы, образуемые для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти при решении определенного круга задач (координационные органы), а также для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки соответствующих предложений рекомендательного характера (совещательные органы). Координационные органы именуются комиссиями, а совещательные – советами.

Не указывается при этом все видовое многообразие органов, которое существует на практике. Например, к видам координационных и совещательных органов в данном нормативном правовом акте не отнесены, например, коллегии. При этом нередки случаи, когда в противоречие Типовому регламенту взаимодействия федеральных органов исполнительной власти совещательный орган (как определено в Положении о нем) в распоряжении о его создании называется комиссией, и наоборот. Имеются и такие органы, которые называются «координационными советами», т.е. в их наименовании произошло «смешение» понятий. Необходимо классифицировать данные органы по различным основаниям. На официальных сайтах координационные и совещательные органы Правительства систематизированы по их руководителям. Сведения об этих органах, находящиеся в доступе для граждан, очень ограничены и нередко неактуальны.

В состав комиссий и советов в зависимости от возложенных на них задач по рассмотрению вопросов, находящихся в ведении Российской Федерации или ее субъектов либо в их совместном ведении, включаются представители соответствующих органов исполнительной власти. Кроме того, в состав комиссий и советов могут включаться представители иных органов государственной власти, предпринимательских структур, общественных объединений, ученые, специалисты и общественные деятели.

Сфера деятельности и полномочия комиссии и советов определяются решениями об их образовании или положениями о них.

Решения указанных органов оформляются протоколами, а при необходимости реализуются в виде проектов постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации. Для оперативной и качественной подготовки материалов и проектов решений Правительства Российской Федерации комиссии и советы правомочны создавать рабочие группы из числа специалистов в соответствующих областях.

К координационным и совещательным органам федеральных органов исполнительной власти относятся межведомственные комиссии, межведомственные советы, а также рабочие комиссии, организационные комитеты по подготовке и проведению организационных мероприятий.

Несмотря на рекомендательный характер их решений, советы и комиссии, особенно действующие под личным руководством Президента, играют важную роль при определении государственной политики. Кроме того, с их помощью в процесс выработки государственной политики вовлекаются представители объединений граждан, ученые, специалисты в отдельных сферах знаний, консультирующие Президента Российской Федерации и Правительство Российской Федерации, что гарантирует своевременность и эффективность принимаемых им решений.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

### Раздел 1. Нормативные и иные правовые акты, официальные документы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.
3. Федеральный закон от 04.04.2005 №32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 11.04.2005, № 15 – ст. 1277.
4. Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 30.07.2007.– № 31. – ст. 4006.
5. Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О безопасности» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 2.
6. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 28.07.2014. – № 30 (Часть I). – ст. 4213.
7. Указ Президента РФ от 10.06.1994 № 1185 (ред. от 26.11.2001) «Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 13.06.1994. – № 7. – ст. 697.
8. Указ Президента РФ от 05.10.1999 № 1338 (ред. от 25.07.2014) «О Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и

совершенствованию гражданского законодательства» (вместе с «Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства») // Собрание законодательства РФ. – 11.10.1999. – № 41. – ст. 4904.

9. Указ Президента РФ от 27.10.2003 № 1264 (ред. от 30.03.2012) «Об утверждении Положения о Государственной пограничной комиссии и ее состава по должностям» // Собрание законодательства РФ. – 03.11.2003. – № 44. – ст. 4293.

10. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 12.04.2019) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 15.03.2004. – № 11. – ст. 945.

11. Указ Президента РФ от 30.08.2004 № 1132 (ред. от 14.12.2013) «О совете при Президенте Российской Федерации по культуре и искусству» (вместе с «Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по культуре и искусству») // Собрание законодательства РФ. – 06.09.2004. – № 36. – ст. 3656.

12. Указ Президента РФ от 04.08.2006 № 842 (ред. от 23.05.2013) «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» // Собрание законодательства РФ. – 07.08.2006. – № 32. – ст. 3539.

13. Указ Президента РФ от 19.05.2008 № 815 (ред. от 13.05.2019) «О мерах по противодействию коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 26.05.2008. – № 21. – ст. 2429;

14. Указ Президента Российской Федерации от 06.05.2011 № 590 (ред. от 28.10.2019) «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации (вместе с «Положением о Совете Безопасности Российской Федерации», «Положением об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по

безопасности в экономической и социальной сфере», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по военной безопасности», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по информационной безопасности», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по общественной безопасности», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по проблемам Содружества Независимых Государств», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по проблемам стратегического планирования», «Положение о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности», «Положением о научном совете при Совете Безопасности Российской Федерации»)» // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 19. – Ст. 2721.

15. Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 (ред. от 14.09.2018) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 28.05.2012. – № 22. – ст. 2754.

16. Указ Президента РФ от 18.06.2012 № 878 (ред. от 22.11.2016) «О Совете при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России» (вместе с «Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России») // Собрание законодательства РФ. – 25.06.2012. – № 26. – ст. 3499.

17. Указ Президента РФ от 19.07.2018 № 444 (ред. от 18.11.2019) «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации» (вместе с «Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам») // Собрание законодательства РФ. – 23.07.2018. – № 30. – ст. 4717.

18. Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (ред. от 31.10.2019) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об

Аппарате Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 07.06.2004. – № 23, ст. 2313.

19. Постановление Правительства РФ от 02.06.2004 № 264 (ред. от 31.10.2019) «Об утверждении Положения о Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 07.06.2004. – № 23. – ст. 2317.

20. Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 (ред. от 13.06.2018) «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 24.01.2005. – № 4. – ст. 305.

21. Постановление Правительства РФ от 02.08.2005 № 481 (ред. от 25.06.2019) «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 08.08.2005. – № 32, ст. 3322.

22. Постановление Правительства РФ от 27.10.2007 № 709 (ред. от 28.12.2018) «О координационных и совещательных органах, образованных Правительством Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 05.11.2007. – № 45. – ст. 5493.

23. Постановление Правительства РФ от 22.05.2008 № 379 (ред. от 28.12.2018) «О координационных и совещательных органах, образованных Правительством Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 26.05.2008. – № 21. – ст. N 2461.

24. Постановление Правительства РФ от 14.03.2015 № 227 (ред. от 28.02.2019) «О реорганизации Правительственной комиссии по вопросам топливно-энергетического комплекса, воспроизводства минерально-сырьевой базы и повышения энергетической эффективности экономики и об образовании Правительственной комиссии по вопросам топливно-энергетического комплекса



и повышения энергетической эффективности экономики и Правительственной комиссии по вопросам природопользования и охраны окружающей среды» (вместе с «Положением о Правительственной комиссии по вопросам топливно-энергетического комплекса и повышения энергетической эффективности экономики», «Положением о Правительственной комиссии по вопросам природопользования и охраны окружающей среды»)

25. Постановление Правительства РФ от 10.07.2017 № 817 «О Правительственной комиссии по вопросам государственной культурной политики» (вместе с «Положением о Правительственной комиссии по вопросам государственной культурной политики») // Собрание законодательства РФ. – 17.07.2017. – № 29. – ст. 4378.

26. Постановление Правительства РФ от 10.09.2018 № 1078 «О Правительственной комиссии по модернизации экономики и инновационному развитию России и внесении изменений в отдельные акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Положением о Правительственной комиссии по модернизации экономики и инновационному развитию России») // Собрание законодательства РФ. – 17.09.2018. – № 38. – ст. 5857

27. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // Собрание законодательства РФ. – 14.11.2005. – № 46. – ст. 4720.

28. Распоряжение Правительства РФ от 27.11.2015 № 2429-р (ред. от 26.01.2019) «Об утверждении состава организационного комитета по подготовке и проведению мирового чемпионата по профессиональному мастерству по стандартам «Ворлдскиллс» в г. Казани в 2019 году // Собрание законодательства РФ. – 07.12.2015. – № 49. – ст. 7023.

29. Распоряжение Правительства РФ от 25.07.2017 № 1585-р (ред. от 11.09.2019) «Об утверждении состава Правительственной комиссии по вопросам государственной культурной политики» // Собрание законодательства РФ. – 31.07.2017. – № 31 (ч. II). – ст. 4978.

30. Распоряжение Правительства РФ от 27.08.2018 № 1779-р (ред. от 20.09.2019) «Об утверждении состава Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых распоряжений Правительства РФ» // Собрание законодательства РФ. – 03.09.2018. – № 36. – ст. 5690.

31. Распоряжение Правительства РФ от 15.08.2019 № 1823-р «Об утверждении состава Совета по государственной поддержке создания и развития научных центров мирового уровня, выполняющих исследования и разработки по приоритетам научно-технологического развития» // Собрание законодательства РФ. – 19.08.2019. – № 33. – ст. 4870.

## Раздел 2. Научная и учебная литература, иные источники:

32. Авакьян, С.А. Конституционное право России: Учебный курс: В 2 т. – М.: Юристъ, 2014. Т. 1. – 864 с., Т. 2. – 912 с.

33. Акопов, Л.В. Понятие административного регламента в юридической науке и практике / Л.В. Акопов // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2011 №4. – С.96-99.

34. Алексеев С. С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. – Свердловск, 1973. Т. 1. – 401 с.

35. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. – М., 2006. – 584 с.

36. Барциц, И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. – М., 2007. – 512 с.

37. Бахрах, Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. – М., 2002. – 288 с.

38. Бачило, И.Л. Организация советского государственного управления: правовые проблемы / отв. ред. Б. М. Лазарев. – М., 1984. – 237 с.

39. Белоногов, Ю. Г. Взаимодействие общественно-консультативных советов и государственных органов исполнительной власти современной России /

Ю.Г. Белоногов // Вестник Пермского университета. Серия «Политология» – 2016. – №1. – С.19-36.

40. Бучакова, М.А. Административно-правовое регулирование координации как функции государственного управления // М.А. Бучакова // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2014. – № 2 (39). – С. 60–64.

41. Габричидзе, Б.Н., Чернявский, А.Г. Административное право Российской Федерации : учебник для вузов. – М., 2001. – 624 с.;

42. Гарифуллина, Г.А. Общественные советы при ведомствах: функции, задачи, структура / Г.А. Гарифуллина // Проблемы теории и практики управления. – 2012. – № 2. – С. 120-126.

43. Гарифуллина, Г.А. Совещательные органы при исполнительной власти - институт диалога с бизнесом? / Г.А. Гарифуллина //Диалогические коммуникации в бизнесе. Материалы международной научно-практической интернет-конференции Под науч. редакцией: М. А. Пильгун – М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2011. – С. 33-47

44. Гарифуллина, Г.А. Совещательные органы при исполнительной власти / Г.А. Гарифуллина // Государственная служба. - 2011. - № 5. – С. 104-106.

45. Гарифуллина, Г.А. Совещательные органы при федеральных ведомствах: политическая роль экспертного значения: / Г.А. Гарифуллина /дис. ... канд. полит. наук. Москва, 2013. – 191 с.

46. Дьякова, Е.Г. Общественные советы при органах исполнительной власти: к вопросу об общественном контроле / Е.Г. Дьяконова // Теории и проблемы политических исследований. – 2017. – Том 6. – № 3А. – С. 96-117.

47. Ерочкин, Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М.: РГГУ, 2008. – 174 с.

48. Заболоцких, Ю.Н. Мониторинг результативности межведомственного взаимодействия органов исполнительной власти в Российской Федерации /Ю.Н. Заболоцких // Вестник Поволжского института управления. – 2016. – № 5. – с. 18-

49. Земское самоуправление в России 1864–1918. Кн. 1 / под ред. Н.Г. Королевой. – М., 2005. – 338 с.
50. Земское самоуправление в России 1864-1918. Кн. 2 / под ред. Н.Г. Королевой. – М., 2005. – 271 с.
51. Коржихина, Т.П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 - декабрь 1991. – М.: РГГУ, 1995. – 120 с.
52. Министерства и ведомства Учеб. пособие. / под ред. А. Н. Козырина, Е. К. Глушко. –М.: Норма, 2008. – 256 с.
53. Нелидов, А.А. История государственных учреждений СССР 1917-1936. – М.: МГИАИ, 1962. – 199 с.
54. Новикова, А.Е. Роль совещательно-консультативных органов при Президенте Российской Федерации в разработке предложений по модернизации государства / А.Е. Новикова, А.М. Жорник ; НИУ БелГУ // Право как основа современного общества : материалы IX междунар. науч.-практ. конф., Москва, 25 дек. 2012 г. / [редкол.: Р.С. Рыжов и др.]. – Москва, 2012. – С. 30-35.
55. Общая теория права: учебник / под ред. проф. А.С. Пиголкина. 2-е изд. – М., 1998. – 384 с.;
56. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – 4-е изд., доп. – Москва: Азбуковник, 2000. – 940 с.
57. Панов, А.А. Совещательные и консультативные органы при Президенте Российской Федерации: общие принципы формирования и наделения компетенцией, место в системе президентской власти / А.А. Панов // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 3. – С. 20-24.
58. Петров, Г.И. Советские административно-правовые отношения / Ленингр. гос. ун-т им. А. А. Жданова. - Ленинград : Изд-во Ленингр. ун-та, 1972. - 157 с.
59. Пешин, Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели: [монография] / Н. Л. Пешин. – Москва: Статут, 2007. – 459 с.

60. Поздеев, П.В. Этапы становления совещательных, консультативных и координационных органов в России / П.В. Поздеев // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. – 2014. – № 7. – С. 37-43.

61. Поздеев, П.В. Совещательные, консультативные и координационные органы в России: этапы истории / П.В. Поздеев // Advanced science. – 2017. – №4. – С. 65-78

62. Рагозина, Л. Г., Цацура, Е. А., Гришина, Е. Е., Пороховская, М. А. Участие общественных коллегиальных органов управления в социальных услугах: российский и зарубежный опыт – М., 2014. – 240 с.

63. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М, 1999. – 479 с.

64. Руденко, В. Н. Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности / В.Н. Руденко // ПОЛИТЭКС. – 2006.- №3. – С. 143-145.

65. Сулимов, К. А. Системы консультативно-совещательных органов современной России как институциональные условия управления: между унификацией и разнообразием / К.А. Сулимов // Вестник Пермского университета. – Серия Политология. – 2018. – № 1. – С. 5-23

66. Черкасов, К.В. К вопросу о консультативных и совещательных органах при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах / К.В. Черкасов // Право и политика. – 2007. - № 6. – С. 23-32;

67. Чиркин, В.Е. Государственное и муниципальное управление: учебник. – М., 2003. – 320 с.

68. Юсупов, В. А. Теория административного права. – М.: Юридическая литература, 1985. – 160 с.

69. Юшина, Е.А. Теоретико-методологические аспекты муниципальной деятельности. – Киров, 2012. – 123 с.

70. Комиссии при Президенте России офиц. сайт Президента России / [Электронный ресурс] // URL: <http://www.kremlin.ru/structure/commissions> (дата обращения: 10.10.2018). – Заглав. с экрана.

71. Органы при Председателе: офиц. сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации / [Электронный ресурс] // URL: [http://council.gov.ru/structure/chairman\\_authority/](http://council.gov.ru/structure/chairman_authority/) (дата обращения: 10.10.2018). – Заглав. с экрана.

72. Об утверждении Методических рекомендаций по формированию экспертных (совещательных) органов при Министерстве экономического развития Российской Федерации: приказ Министерства экономического развития России от 26.12.2014 № 855 [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы Консультант Плюс // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=248509&fld=134&dst=100018,0&rnd=0.31891734406048444#04041071874868616> (дата обращения: 10.10.2019).

73. Советы и комиссии: офиц. сайт Правительства России / [Электронный ресурс] // URL: <http://government.ru/agencies/> (дата обращения: 10.10.2018). – Заглав. с экрана.

74. Министерства и ведомства: офиц. сайт Правительства Российской Федерации. / [Электронный ресурс] // URL: [http://government.ru/ministries/#federal\\_ministries](http://government.ru/ministries/#federal_ministries) (дата обращения: 10.10.2018). – Заглав. с экрана.

75. Hronszky, I. (eds). Expertise and Its Interfaces: The Tense Relationship of Science and Politics. Berlin: edition sigma, 2003. pp.53–89.

76. 1 Coglianese C., Zeckhauser R., Parson E. Seeking Truth for Power: Informational Strategy and Regulatory Policymaking//Minnesota Law Review. 2004. No. 89. pp. 277-336; Pierre, J., Peters B. Governance, Politics and the State. Hong Kong: Macmillan, 2000.

77.