

УДК 342.58

*П. В. Поздеев*

## ЭТАПЫ ИСТОРИИ И ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИЗУЧЕНИЯ СОВЕЩАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В РОССИИ

Цель статьи – рассмотрение эволюции совещательных, консультативных и координационных органов в системе государственного управления России. Основным подходом является исторический анализ статуса и функций таких органов. Рассмотрены причины и предпосылки возникновения таких органов; их развитие и распространение по уровням государственного и муниципального управления. Показана эволюция взаимоотношений этих субъектов и органов государственной власти. В статье рассмотрены проблемы, связанные с определением терминологии, используемой при описании указанных органов; проблемы их статуса; кадрового состава; форм деятельности и направлений деятельности, а также способов формирования в разные исторические эпохи и в разных системах государственного управления. Основной результат статьи – в определении значения таких органов в системе государственного управления и перспектив их изучения.

*Ключевые слова:* история, совещательные органы, координационные органы, консультативные органы.

В теории и истории государственного управления особое место занимают совещательные, консультативные и координационные органы. Необходимо признать, что они не были объектом изучения в той мере, в какой это следовало бы при современном возрастании их роли в системе государственного и муниципального управления. Одной из причин этого можно назвать отсутствие полного обзора исторического становления и развития совещательных, консультативных и координационных органов. Это, в свою очередь, объясняется рядом проблем, которые будут указаны в данной работе.

Прежде всего, следует определить, о каких органах идет речь. Понятие «совещательные, консультативные и координационные органы» довольно

широко, в него могут входить самые разные структуры, с различным статусом и функциями. Предварительное определение рассматриваемых органов может быть сформулировано так: это коллегиальные органы, с координационными, консультативными и совещательными функциями, созданные по решению органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления и состоящие из представителей власти и (или) из представителей общества; имеющие различный статус и способы формирования; и решения которых, как правило, имеют рекомендательный характер.

Такое определение справедливо только для современных органов этого типа. В ходе исторического изменения в системе государственного управления, такие органы могли иметь разные функции, которые они преимущественно выполняли.

Совещательные органы могут быть рассмотрены с разных сторон и методами различных общественных наук. Но одним из важнейших принципов изучения государственных и общественных институтов и процессов является принцип историзма. Анализ становления и исторического развития такой формы взаимодействия публичной власти и представителей общества, как совещательные органы представляется необходимым и для их изучения на современном этапе.

В современную эпоху о совещательных органах справедливо говорят, что, «неоднородные по своим функциям и носящие разные наименования, они обладают одним общим свойством: это совещательные органы, чьи заключения носят рекомендательный характер и участниками которых являются представители внешних для правительственных структур групп» [1]. Многие авторы, анализируя деятельность совещательных органов, действующих на разных уровнях публичной власти в настоящее время, указывают на то, что эти органы возникли «недавно», «в текущем тысячелетии». Но такое утверждение нуждается в серьезном пересмотре. Поэтому цель данной статьи – рассмотреть возникновение и историческое развитие данных форм взаимодействия власти и

общества и определить основные проблемы и перспективы их изучения. В этой работе будут использованы материалы, проанализированные современными авторами, которые так или иначе рассматривали деятельность совещательных органов [2].

Хронологическими рамками данного обзора будут XIX – начало XXI в.; предметом изучения выступают органы, создававшиеся на уровне центрального государственного управления, на региональном уровне и на местном (муниципальном) уровнях. Не относятся к числу рассматриваемых органов коллегиальные органы, состоявшие из представителей исключительно государственной администрации (межведомственные и внутриведомственные комитеты и комиссии; секретные комитеты; временные комитеты и тому подобные структуры).

История возникновения совещательных органов обусловлена, прежде всего, потребностью государственной власти привлечь определенных представителей общества к процессу подготовки, выработки и реализации управленческих решений. Это, в свою очередь, объясняется усложнением задач, стоящих перед государством и необходимостью их решения с учетом интересов наиболее влиятельных и заинтересованных кругов.

Созданию собственно совещательных органов, как постоянно действующих структур, предшествовало эпизодическое привлечение некоторых представителей общества к обсуждению ряда вопросов, прежде всего, в финансово-экономической области. Н. П. Ерошкин отмечал, что 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» [3].

Таким образом, возникновение совещательных органов было связано с необходимостью придать этому «соучастию» институциональный характер. От более или менее регулярного приглашения «сведущих» людей на заседания собственно государственных структур возможно было перейти к созданию постоянно действующих советов с консультативно-экспертными функциями. Так, в 1818 г., для «высшего надзора» за деятельностью Ассигнационного и Заемного банков, был создан совет государственных кредитных установлений, состоявший из государственных чиновников ряда ведомств и из представителей помещиков и купцов. Совет формально не входил в состав министерства финансов, но действовал в тесном контакте с этим государственным органом.

Потребность государственных органов в более квалифицированной подготовке управленческих решений в некоторых сферах государственного управления обусловила возникновение так называемых Ученых комитетов, состоящих, как правило, из государственных служащих, но имеющих ученые звания или специальную подготовку. Так, в 1817 г. был создан Ученый комитет при министерстве народного просвещения; с 1825 г. при министерстве финансов существовал Ученый горный комитет по горной и соляной части (с 1867 г. назывался Горным ученым комитетом).

В 1828 г. министр финансов Е. Ф. Канкрин учредил при департаменте мануфактур и внутренней торговли Мануфактурный совет; а в 1829 г., по ходатайству купечества, был учрежден Коммерческий совет. На уровне губерний создавались комитеты и отделения этих советов. Основными функциями этих органов, состоявших из представителей предпринимательского сообщества, были: собирание сведений о состоянии промышленности и торговли, разработка мероприятий по их улучшению, ходатайства перед государственной властью о своих «пользах и нуждах» [4].

Середина и вторая половина XIX в. характеризуются увеличением числа и усилением значения совещательных органов. Исторической причиной этого было возрастание роли представителей некоторых социальных групп и

одновременно, потребность государственной власти использовать определенные формы участия представителей ряда сословий в выработке государственных актов и 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)» [5]. Наиболее яркий пример таких органов – это дворянские губернские комитеты «по улучшению быта владельческих крестьян» и «Редакционные комиссии» в период подготовки отмены крепостного права. Но и в других сферах государственного управления в этот период создаются совещательные органы. В 1872 г. Мануфактурный и коммерческий советы при министерстве финансов были объединены в Совет торговли и мануфактур. С 1863 г. в составе министерства внутренних дел и под председательством министра действовал Совет министра по делам книгопечатания, состоящий из государственных служащих, а также из представителей науки и литературы. С 1863 г. в том же министерстве был учрежден Статистический совет. В 1882 г. при Горном департаменте был создан Геологический комитет, а с 1888 г. его директор был введен в состав Горного совета [6]. С 1885 г. в составе министерства путей сообщения был создан Совет по железнодорожным делам; действовал также инженерный совет. При министерстве земледелия и государственных имуществ функционировал Сельскохозяйственный совет, в который приглашались «сельские хозяева» [7]. Достаточно освещена в историографии деятельность Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности, созданного по инициативе С. Ю. Витте в 1902 г.; Страхового совета, действовавшего при министерстве торговли и промышленности с 1912 г.; Совета по делам местного хозяйства [8].

В меньшей степени известны деятельность, состав и статус совещательных органов, так сказать, регионального уровня. К ним можно отнести губернские

отделения Совета торговли и мануфактур; действовавшие с 1864 г. училищные советы в уездах и губерниях. Приведем некоторые примеры, опираясь на материалы Вятской губернии. Так, уже в начале 1850-х гг., в составе Строительной и Дорожной комиссий присутствовал как «непременный член» депутат от дворянства. Вятский городской голова был, по должности, членом комитета о земских повинностях, губернского оспенного комитета и губернского комитета общественного здравия [9; 13-18]. Это были, скорее координационные, чем совещательные органы, но в дальнейшем увеличилось число и значение именно совещательных органов и возросло представительство общества в них. Таким органом стал, прежде всего, губернский статистический комитет. В его составе были не только чиновники и священники, но также почетные члены из представителей купечества и выборный «со стороны магометанского населения Вятской губернии» [10; 7-8]. Несколько позже в состав комитета входили председатель вятской губернской земской управы, уездной земской управы, городской голова Вятки [11; 15-17]. В 1873 г. в составе присутствия по городским делам были председатель губернской земской управы, городской голова и городской секретарь [12; 56]. В первой половине 1880-х гг. и с 1890-х гг. членами губернского училищного совета были выборные от земств [13; 121]. В 1890-е гг. в состав губернского по земским и городским делам присутствия входили: председатель губернской земской управы, городской голова и выборные от губернского земского собрания и Вятской городской думы. Председатель губернской земской управы и один из членов управы были в составе губернского комитета по улучшению кустарной промышленности. В губернском податном присутствии состояли, кроме чиновников, представители земства, купеческого общества и города. Представители городов и земств были и в уездных податных присутствиях. Лесоохранный губернский комитет включал в себя председателя губернской земской управы и выборных представителей владельцев частных лесов и представителей купечества [14; 3-35]. В начале XX в. тенденция расширения общественного представительства в подобных

органах сохранилась. В 1900 г. в состав губернского Общего присутствия вятской казенной палаты по промысловому налогу входили: председатель губернской земской управы, член управы, представители вятской городской думы и купеческого общества. Городской голова и два члена, избранные городской думой входили в присутствие по квартирному налогу. Представительство фабрикантов, заводчиков и горнозаводчиков предусматривалось в губернском присутствии по фабричным и заводским делам [15; 16-28]. После 1907 г. в губернское присутствие по делам об обществах входили городской голова и выборный от городской думы [16; 163]. Таким образом, на губернском уровне постепенно шел процесс увеличения численности совещательных органов и усиления общественного представительства в них.

Наконец, уровень земского самоуправления также может продемонстрировать тенденцию к созданию и функционированию совещательных органов. Прежде всего, это были экономические советы, созданные при большинстве губернских и уездных управ, в период с 1895 по 1901 г. В состав этих советов входили, кроме членов управ и гласных земств, агрономический персонал и специалисты по различным отраслям. Современные историки земств отмечают, что в ряде случаев эти органы «приобретали неофициальный статус земских исполнительных органов в тех земствах, где хозяйственно-экономическая деятельность вышла на более высокий уровень» [17]. Указывается также, что эти органы сыграли положительную роль в создании и развитии земской агрономии, ветеринарии и прочих направлений деятельности земств. Еще раньше, в 1880-е гг. при большинстве губернских управ были учреждены санитарные или врачебные советы, состоявшие из представителей земств и врачей. Это были совещательные органы, действовавшие по инструкциям, утвержденным земскими собраниями [18]. В условиях первой мировой войны некоторые земства создали «волостные

хозяйственные советы», имевшие целью сбор сведений о своем районе и учет семей мобилизованных для оказания им помощи [19].

Таким образом, возрастание количества и увеличение значения совещательных органов было симптомом модернизационных процессов в России. Анализ статуса, состава и функций этих органов может позволить уточнить многие представления, сложившиеся в историографии и, в особенности в историографии государственного управления.

Советский период истории государственного управления, при всем отличии от предшествующего периода, сохранил, по крайней мере, в 1920-е гг. тенденцию к развитию и умножению совещательных органов. Это было обусловлено идеей о максимально возможном привлечении широких масс к управлению государством, но также и необходимостью использования опыта «специалистов» в отдельных сферах государственного управления. Вот лишь некоторые примеры совещательных органов, учрежденных при высших органах власти РСФСР. При ВЦИК были образованы: всероссийский комитет содействия сельскому хозяйству; федеральный комитет по земельным делам; комиссия по улучшению жизни детей; центральная комиссия помощи голодающим (1921-1922 гг.); комитет содействия народностям северных окраин [20]. При СНК РСФСР действовал особый временный комитет по науке (1922-1924 гг.). При коллегии наркомата просвещения действовал совет по просвещению национальных меньшинств [21]. Но основную массу таких органов представляли собой комиссии, группы, совещания, комитеты, секции, которые создавались на губернском, уездном, городском и волостном уровнях при исполнительных комитетах. Эти органы состояли из членов и кандидатов в члены советов, представителей общественных организаций и «актива трудящихся». Как отмечал 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...» [22]. Секции и комиссии могли заниматься такими вопросами, как сельское

хозяйство, культурно-просветительская деятельность, местное хозяйство и благоустройство, торговая и кооперативная деятельность. Основными функциями таких органов были: предварительное рассмотрение тех или иных вопросов; заслушивание отчетов; обследование учреждений и предприятий. Они действовали без своего аппарата, используя аппарат соответствующих исполкомов. При сельских советах во время коллективизации создавались производственные совещания [23]. В последующее время существования советской системы такие органы продолжали существовать, например, в форме комиссий по наименованию и переименованию улиц, площадей и других составных частей городов [24].

В целом, в советский период истории государственного управления, совещательные органы не были особенно распространены, как на уровне центрального государственного управления, так и на уровне территориальном. Это связано и с особенностями советской партийно-государственной системы, и с теми формами, которые преимущественно использовались для привлечения представителей общественности к участию в государственном управлении.

С 1990-х гг. начался новый период не только в истории российского государства, но и в истории совещательных органов. Кратко говоря, это период увеличения численности таких органов на всех уровнях публичной власти; развития их специализации и усиления их значения в системе государственного и муниципального управления. На региональном и муниципальном уровнях действуют многочисленные совещательные, координационные, консультативные органы в самых разных сферах общественной жизни.

Классификация таких органов может проводиться по многим критериям. На практике имеет место большое разнообразие в наименованиях органов и определении их функций. Один и тот же орган в «Положении» о его деятельности может быть назван и совещательным и консультативным органом. Более объективной будет классификация по функциям: можно выделить органы широкого функционального назначения (Общественные палаты и советы,

## Гуманитарные науки

координационные советы ТОС и т. д.); с другой стороны, можно выделить советы специального назначения, с более узкой сферой деятельности (Градостроительные советы, советы по профилактике правонарушений и т. д.). Вполне возможна классификация органов и по отношению к каким-либо муниципальным органам и должностным лицам. Но следует заметить, что возможно существование советов не «при» каком-то органе или должностном лице, а вообще муниципальных совещательных органов, хотя бы они и были учреждены решением конкретного органа. Можно выделить: 1) советы при представительных органах; 2) советы при главах муниципальных образований; 3) советы при руководителях местных администраций. По способу формирования можно разделить эти органы на: 1) органы с избираемым составом; 2) органы с назначаемым составом. Отметим, что преобладают органы второго типа и даже состав органов с избираемыми членами утверждается решением соответствующего местного органа или должностного лица. По численности участников можно разделить эти органы на малочисленные (до 15 человек) и многочисленные (свыше 15 человек). От численности во многом зависит и структура советов. Выделяются органы с простой структурой (председатель – секретарь – члены совета) и со сложной структурой, когда орган имеет в своем составе комиссии, секции, рабочие группы. Наконец, возможна и классификация по типам муниципальных образований: 1) органы, действующие в обычных муниципалитетах; 2) органы, действующие в особых муниципалитетах (внутригородских территориях городов федерального значения, наукоградах, закрытых административно-территориальных образованиях). Таким образом, очевидно, что многие критерии классификации тесно связаны друг с другом и взаимообусловлены.

Следует указать также и на то, что полномочия и функции совещательных органов не могут дублировать полномочий органов местного самоуправления, муниципальных предприятий и учреждений. Решения подобных органов носят рекомендательный характер и нуждаются в утверждении.

Изучение истории возникновения и деятельности таких органов даже на материалах одного или нескольких муниципалитетов даст возможность установить закономерности, характерные для всей истории совещательных органов в России.

Таким образом, проведенный обзор показывает, что совещательные, консультативные и координационные органы имеют долгую и насыщенную историю. Рассмотрение эволюции системы государственного управления России без учета становления и развития этих 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.

### Список литературы

1. *Гарифуллина Г.* Общественные советы при ведомствах: функции, задачи, структура // Проблемы теории и практики управления. 2012. № 2. С. 120–126.
2. *Панов А. А.* Совещательные и консультативные органы при Президенте Российской Федерации: общие принципы формирования и наделяния компетенцией, место в системе президентской власти // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 3. С. 20–24.
3. *Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М.: РГГУ, 2008. С. 174.
4. Там же. С. 181.
5. Там же. С. 229.
6. *Клеонов И. А.* Геологический комитет 1882–1930: история геологической науки в России. М.: Наука, 1964. С. 32–33.

## Гуманитарные науки

7. *Ерошкин Н. П.* Указ. соч. С. 240–241.
8. *Могилевский К. И.* Столыпинские реформы и местная элита: Совет по делам местного хозяйства (1908–1910). М., 2008.
9. Памятная книжка Вятской губернии на 1854 г. Вятка, 1853. С. 13–18.
10. Памятная книжка Вятской губернии на 1866 и 1867 гг. Вятка, 1866. С. 7–8.
11. Адрес-календарь лиц, служащих в Вятской губернии, на 1871 г. Вятка, 1871. С. 15–17.
12. Памятная книжка Вятской губернии на 1873 г. Вятка, 1873. С. 56.
13. Календарь Вятской губернии на 1881 г. Вятка, 1881. С. 121.
14. Календарь и памятная книжка Вятской губернии на 1897 г. Вятка, 1896. С. 3–35.
15. Памятная книжка и адрес-календарь Вятской губернии на 1900 г. Вятка, 1899. С. 16–28.
16. Памятная книжка и календарь Вятской губернии на 1907 г. Вятка, 1907. С. 163.
17. Земское самоуправление в России 1864–1918. Кн. 1 / под ред. Н. Г. Королевой. М., 2005. С. 338.
18. Там же. С. 416.
19. Земское самоуправление в России 1864–1918. Кн. 2 / под ред. Н. Г. Королевой М., 2005. С. 271.
20. *Нелидов А. А.* История государственных учреждений СССР 1917–1936. М.: МГИАИ, 1962. С. 199.
21. *Коржухина Т. П.* Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 – декабрь 1991. М.: РГГУ, 1995. С. 120.
22. *Нелидов А. А.* Указ. соч. С. 251.
23. Там же. С. 251, 262, 277, 280.
24. СП РСФСР. 1968. № 5. С. 86.

**ПОЗДЕЕВ Павел Вячеславович** – кандидат исторических наук, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Вятского государственного университета. 610002, г. Киров, ул. Ленина, 79.

E-mail: pavel.pozdeev1978@gmail.com