

УДК 342.518

Общественные советы при органах исполнительной власти: к вопросу об общественном контроле

Дьякова Елена Григорьевна

Доктор политических наук,
ведущий научный сотрудник,

Институт философии и права Уральского отделения РАН,
620990, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Софьи Ковалевской, 16;
e-mail: gf-urfo@bk.ru

Аннотация

В статье проанализировано, каким образом осуществляется формирование и функционирование общественных советов при федеральных и региональных органах исполнительной власти. Показано, что для того, чтобы общественные советы успешно выполняли делиберативные и медиаторские функции, их формирование не должно зависеть от усмотрения руководителей соответствующих органов. Проанализирована модель формирования общественных советов на основе определяющей роли Общественной палаты РФ, предложенная в федеральном «Стандарте деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (Типовое положение)» 2015 года. На примере субъектов Федерации, входящих в состав Уральского федерального округа, показано, что на региональном уровне сложились собственные модели, существенно отличающиеся от федеральной. Сделан вывод о том, что федеральные тренды отражаются на региональном уровне частично и с запозданием.

Для цитирования в научных исследованиях

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

Ключевые слова

Общественные советы, общественный контроль, нормативно-правовая база, формирование, функции.

Введение

Все системы социального управления имеют подсистемы контроля, которые обеспечивают субъектов власти и управления информацией о том, насколько эффективной является

их деятельность как с точки зрения достижения поставленных целей, так и с точки зрения отдаленных или косвенных последствий этой деятельности. Тем самым контроль «выявляет соотношение фактического и должного» [Носов, 2007, 20]. Подсистемы контроля могут различаться по объемам полномочий (вплоть до возможности полностью блокировать деятельность контролируемой подсистемы). Формирование таких подсистем осуществляется в процессе государственного строительства, и их специфика отражает специфику соответствующей системы управления. Так, по мере формирования в Российской империи системы рационального бюрократического управления подсистема контроля также рационализировалась, утрачивала личностный и экстраординарный характер. При этом такая особенность имперского управления, как существование параллельных систем контроля (через министерства и через Собственную Е.И.В. канцелярию), была затем воспроизведена и в советской системе (государственный контроль «дублировался» через систему партийного контроля).

Наряду с внутренними подсистемами контроля качество государственного управления постоянно оценивается извне. Функцию контроля выполняют самые разнообразные институты гражданского общества, и прежде всего – средства массовой информации и некоммерческие организации.

Однако существуют и органы контроля, формируемые во взаимодействии органов власти и общества. В этом случае в процесс их формирования, а впоследствии и функционирования вовлечены так называемые «стейкхолдеры», т. е. заинтересованные стороны/общества, непосредственно зависящие от качества принимаемых решений. Данный термин заимствован из системной инженерии [Kossiakoff, Sweet, Seymour, Biemer, 2011] и в настоящее время широко применяется для описания взаимодействия «третьего сектора» с органами власти. Характер этого взаимодействия различными авторами понимается различно. Если ряд авторов склонен отождествлять стейкхолдеров с лоббистами, то другие видят в них источник информации, необходимой для коррекции управленческих решений. В любом случае речь идет о контроле за деятельностью органа власти со стороны заинтересованных сообществ путем организации диалога по поводу подготовки, принятия и реализации управленческих решений.

Одной из самых распространенных форм организации такого диалога являются общественные советы. В.Н. Руденко в рамках сравнительного анализа деятельности общественных советов в разных странах мира пришел к выводу, что их можно рассматривать как институт-медиатор, обеспечивающий возможность делиберации, т. е. рационального обсуждения существующих проблем заинтересованными сторонами [Руденко, 2007, 119]. Сходной точки зрения, также на основе обобщения имеющегося международного опыта, придерживается и А.В. Зайцев [Зайцев, 2013, www]. В этом смысле развитие системы общественных советов можно рассматривать как проявление делиберативной политики, воплощающей наиболее актуальные международные тенденции, связанные с переходом к моде-

ли общественно-государственного управления и «государства участия». В рамках данной модели повышение качества управления достигается не путем усиления функции органов государственного контроля, а путем включения в процесс принятия и реализации решений «специализированных фрагментов гражданского общества» [Барабашев, 2016, 180]. Участие рассматривается как универсальный способ повысить качество управленческих решений во всех сферах государственной деятельности, и особенно в социальной сфере [Мерсиянова, Якобсон, 2011].

Народный контроль в СССР

Однако формирование системы общественных советов отражает не только глобальные тенденции. Общественные советы и общественный контроль в современной России можно рассматривать как продолжение традиции народного контроля в СССР. Так, К. Оэун полагает, что общественный контроль в современной России представляет собой своеобразный гибрид советского «народного контроля» и неолиберальных принципов государственного управления, предполагающих передачу ряда государственных функций негосударственным агентам. Тем самым унаследованные от советской модели практики и способы мышления продолжают воспроизводиться в современной общественной жизни [Owen, 2016, 353].

Тем не менее полностью отождествлять советский народный контроль и современный общественный контроль, конечно, не следует. В соответствии с Законом о народном контроле в СССР от 30.11.1979 народный контроль представлял собой сочетание государственного контроля с общественным. Поэтому в состав комитетов народного контроля входили не только представители общественных организаций, но и представители государственных органов власти. Учитывая специфику советской системы управления с ее ориентацией на планирование всех сторон жизни общества, вполне логично, что главной задачей этих органов был контроль «выполнения государственных планов экономического и социального развития и плановых заданий» (Закон о народном контроле СССР..., п. 1, ст. 3). Уже на излете советской власти работа трудящихся в народном контроле по-прежнему рассматривалась «как важная форма развития их политической зрелости и активности в защите народных интересов, воспитания государственного подхода к делу, хозяйского отношения к народному достоянию» [XXVII съезд..., 1986, 595], т. е. была ориентирована прежде всего на содействие решению экономических проблем.

«Содействие совершенствованию работы государственного аппарата, внедрению научной организации труда и управления, улучшению проверки исполнения принятых решений в органах государственного управления» (Закон о народном контроле СССР..., п. 4 ст. 3) было важным, однако не первостепенным направлением работы народных контролеров. При этом основной упор делался на повышение эффективности и борьбу с бюрократизмом, волокитой и непроизводительными расходами.

В целом формирование и развитие в СССР в шестидесятые-семидесятые годы XX века системы народного контроля отражало общемировые тенденции, связанные с усложнением задач государственного управления. Характерно, что Дж. Адамс, еще в шестидесятые годы посвятившая развитию народного контроля в СССР большую статью, пришла к выводу, что само появление этой подсистемы было связано с возрастающей сложностью современного технологического государства [Adams, 1967, 928]. В своей более поздней монографии она пришла к выводу, что, несмотря на то, что система гражданского участия в СССР направлялась и руководилась партийными органами, она обеспечивала советским гражданам определенную меру воздействия на государственные институты [Adams, 1977].

Общественный контроль в постсоветской России

При формировании системы общественного контроля в постсоветской России именно функция «совершенствования работы государственного аппарата» вышла на передний план. Это вполне объяснимо, учитывая, что «сложность государства» в современных условиях только повысилась, особенно с учетом его перехода на новую технологическую основу, связанную с широким внедрением информационно-коммуникационных технологий как непосредственно в сферу управления, так и в сферу взаимодействия государства и граждан. Граждане как потребители государственных услуг все чаще стали выступать как заинтересованная сторона.

Институциональная база общественного контроля в настоящее время определяется принятым в 2014 году федеральным законом № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Согласно этому федеральному закону под общественным контролем понимается «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений» (ч. 1. ст. 4).

Закон предусматривает разнообразие субъектов общественного контроля (ч. 2. ст. 9), однако основными субъектами являются общественные палаты и общественные советы всех уровней (ч. 1. ст. 9). Главным отличием между ними является то, что общественные палаты представляют гражданское общество в целом и, соответственно, осуществляют делиберацию в отношении всей системы исполнительной власти, в то время как общественные советы представляют специализированные фрагменты гражданского общества, т. е. стейкхолдеров, конкретно заинтересованных в деятельности того или иного органа исполнительной власти, и, соответственно, осуществляют делиберацию и выступают медиаторами только в конкретной сфере деятельности.

Осуществление общественными советами функции общественного контроля имеет своей целью не только повышение качества государственного управления, но и его дополнительную легитимацию, что должно выражаться в повышении удовлетворенности граждан качеством предоставляемых государственными органами услуг, а, следовательно, и в росте доверия граждан к органам власти. Данный аспект общественного контроля особенно актуален с учетом того, что в соответствии с Указом Президента России В.В. Путина № 601 от 07.05.2012 к 2018 году уровень удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг должен достичь не менее 90%.

Наличие в деятельности общественных советов целей повышения качества управления и доверия граждан к органам власти предполагает, что в их работе должна иметься и антикоррупционная составляющая. Члены общественных советов призваны осуществлять контроль за государственными закупками, участвовать в реализации кадровой политики и одновременно вести работу по формированию у граждан нетерпимости к коррупции [Плотников, 2013]. Однако, как будет показано ниже, реально антикоррупционная составляющая учитывается при формировании моделей общественных советов на региональном уровне, что явно недостаточно.

В более широком плане общественные советы как институт делиберации и модерации призваны не просто обеспечивать высокое качество государственных услуг, но и содействовать разрешению, а в идеале – и предупреждению социальных конфликтов. Обобщая, можно сказать, что общественные советы, осуществляя общественный контроль, выполняют делиберативные и медиаторские функции. Они не просто доносят до органов власти информацию о том, как граждане воспринимают их деятельность, но выступают в качестве посредников между органами власти и заинтересованными сторонами, помогая выработке общей точки зрения на социальные проблемы и консенсуса по поводу решения этих проблем.

Делиберативные и медиаторские функции предъявляют особые требования к самостоятельности и независимости общественных советов как субъектов общественного контроля. На это неоднократно обращал внимание Президент России В.В. Путин. В Послании Президента РФ Федеральному собранию РФ 2014 года он подчеркнул, что общественные советы «не должны быть формальным придатком и декоративными структурами, а должны выступать в роли экспертов, а порой и активных оппонентов ведомств» [Послание Президента..., 2014, www]. 21.03.2017, выступая на заседании Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, он вновь отметил, что зачастую общественные советы представляю собой «управляемые структуры, создание которых смысла никакого не имеет» [Заседание Совета при Президенте РФ..., 2017, www], что, в частности, затрудняет их эффективное участие в независимой оценке деятельности учреждений социальной сферы.

На то, что общественные советы при органах власти могут использоваться только для формальной поддержки решений данных органов, что означает, что их делиберативные и

медиаторские функции носят имитационный характер, указывали и ряд исследователей этого социального института [Барабашев, 2016; Белоногов, Поздеева, 2015; Гарифуллина, 2012; Горный, 2011].

Л.А. Петрова и А.Ю. Сунгуров, посвятившие специальную работу функционированию органов общественных советов как институтов-посредников (на примере Санкт-Петербурга) и выполнению ими функции медиации, пришли к выводу о том, что эти органы действовали скорее в патерналистской, чем в партнерской модели взаимодействия общества и власти, и поэтому так и не смогли стать эффективной площадкой для диалога между некоммерческими организациями и властью. Авторы выделили целый комплекс факторов, как внешних, так и внутренних, которые привели к такому результату. Среди них и состав, и способ формирования данных советов. Авторы пришли к выводу о необходимости при формировании общественных советов обращать особое внимание на включение в их состав представителей организаций, занимающих критическую позицию в отношении соответствующих властных структур [Петрова, Сунгуров, 2012].

На практике это происходит далеко не всегда, почему вопрос о способе и/или порядке формирования общественных советов как субъектов общественного контроля имеет особую актуальность. Чем меньше этот порядок зависит от простого усмотрения руководителя ведомства, чем полнее представлены в общественных советах заинтересованные стороны, тем большую самостоятельность будет иметь общественный совет и тем успешнее он будет осуществлять делиберацию и медиацию и выполнять функцию общественного контроля.

С юридической точки зрения между порядком формирования общественных палат и общественных советов как основных субъектов общественного контроля существуют принципиальные различия. Порядок формирования как федеральной, так и региональных общественных палат регулируется специальными федеральными законами (ФЗ № 32, ФЗ № 76), представляющими собой наиболее значительный вид правовых актов, обладающими высшей юридической силой. При этом Федеральный закон № 32-ФЗ, регулирующий, каким образом должна формироваться Общественная палата РФ, лег в основу Федерального закона № 76-ФЗ, определяющего, как это следует делать на региональном уровне. До этого Общественные палаты субъектов федерации, как правило, формировались на основе региональных законов, что приводило к значительному многообразию форм и способов их формирования (так, в Тюменской области до недавнего времени действовал заявительный порядок формирования Общественной палаты, что приводило к резкому росту ее численности – до 180 членов). Принятие федерального закона позволило унифицировать данный процесс, при этом, по замыслу законодателя, повысив независимость Общественных палат от региональных органов исполнительной власти.

Что касается общественных советов, на федеральном уровне главным нормативно-правовым актом, определяющим порядок их формирования и деятельности, является «Стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной

власти (Типовое положение)» (далее – Стандарт) [Стандарт..., 2015, www]. Он разрабатывался в 2014-2015 годах, при этом в процессе разработки роль Общественной палаты РФ в формировании общественных советов на федеральном уровне постоянно росла.

В итоговом варианте Стандарт призван обеспечивать максимальное ограничение усмотрения руководителей федерального органа исполнительной власти (далее – ФОИВ) при формировании общественных советов. Фактически функция их формирования передается федеральной Общественной палате. Иными словами, один субъект общественного контроля формирует других субъектов общественного контроля, так что между ними устанавливаются отношения подчиненности.

Согласно Стандарту, общественные советы при ФОИВ создаются на принципах конкурсного отбора на основе заявок от некоммерческих организаций, желающих принимать участие в их работе и обладающих для этого необходимой компетенцией (специализацией). 75% кандидатур отбирает организатор конкурса – Общественная палата РФ, еще 25% – Экспертный совет при Правительстве РФ. Список предполагаемых членов Общественного совета согласуется с Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства, после чего его направляют руководителю ФОИВ для утверждения [там же, п. 3, ст. 20, www]. Таким образом, руководитель ФОИВ вообще не участвует в отборе и оценке заявок: ему предоставляется уже готовый список членов общественного совета, с которым он может согласиться или не согласиться. Данный порядок формирования, по мысли разработчиков Стандарта, призван предотвратить избрание в совет потенциальных лоббистов, тем самым сводя де-libерацию к продвижению тех или иных интересов.

Стандарт также определил основные функции общественных советов как совещательно-консультативных органов. В соответствии со статьей 3 Стандарта общественные советы должны осуществлять экспертизу общественно значимых нормативно-правовых актов, участвовать в оценке качества оказания государственных услуг (включая независимую оценку качества услуг учреждений и организаций социальной сферы), вести антикоррупционную работу, оценивать эффективность государственных закупок и качество кадровой работы ФОИВ. С целью выполнения последней функции члены общественных советов обязаны принимать участие в работе аттестационных комиссий и конкурсных комиссий по замещению должностей [там же, п. 2, ст. 3, www]. Таким образом, Стандартом был определен достаточно четкий набор функций, направленный на общественный контроль за важнейшими направлениями деятельности органа власти: нормативно-правовой активностью, предоставлением услуг, организацией госзакупок, кадровой работой. В деятельности общественных советов была предусмотрена и антикоррупционная составляющая.

Однако при всех достоинствах Стандарта не следует забывать, что этот нормативно-правовой документ имеет очень невысокий юридический статус, не сравнимый не только со статусом федерального закона, но и с постановлениями Правительства Российской Федерации. Стандарт был утвержден протоколом Правительственной комиссии по координации

деятельности открытого правительства в июне 2015 года, что придало ему, по сути, рекомендательный характер. Правовой статус Стандарта был таков, что федеральные органы исполнительной власти могли руководствоваться им при формировании общественных советов, а могли и не руководствоваться, т. е. принимать собственные нормативно-правовые акты, определяющие порядок формирования общественных советов, и действовать на их основе.

Поэтому не вызывает удивления, что далеко не все ФОИВ были готовы следовать рекомендациям Стандарта, которые предполагали радикальное переформатирование уже имеющихся при них совещательно-консультативных органов, а также заметное расширение их полномочий. Согласно данным Общественной палаты РФ, в 2016 году сформировали общественные советы в соответствии с новым Стандартом 18 министерств и ведомств [В 2016 году заработали 15 общественных советов..., 2016, www] из 51 (21 министерство и 30 ведомств – см. [Министерства и ведомства, www]). Иными словами, решили ориентироваться на Стандарт при создании общественных советов не более трети всех ФОИВ. Остальные либо вовсе отказались от реорганизации имеющихся совещательно-консультативных органов, либо провели ее на собственных условиях.

На региональном уровне влияние Стандарта оказалось еще слабее, чем на федеральном. Соответственно, возможности общественных советов по организации общественного диалога и выполнению функций делиберации и модерации также оказались уже. Чтобы обосновать этот тезис, мы проанализировали, каким образом формируются и функционируют общественные советы при региональных органах исполнительной власти (далее – РОИВ) Уральского федерального округа.

В УФО входит шесть субъектов Федерации: Курганская, Свердловская, Тюменская и Челябинская области, а также Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ. Всего в этих субъектах в 2016 году действовало 156 общественных советов при РОИВ, причем в большинстве субъектов Федерации, за исключением Тюменской области, охват органов власти общественными советами был стопроцентным или почти стопроцентным. В Тюменской области общественные советы функционировали только при половине органов исполнительной власти. В Тюменской области примерно при половине органов исполнительной власти общественные советы отсутствовали. Это является политикой руководства области, ориентированной на формирование общественных советов прежде всего при органах власти, оказывающих гражданам различные виды государственных услуг.

При этом в 2016 году новые общественные советы практически не создавались (на 01.04.2016 «с чистого листа» было сформировано только 2,6% всех общественных советов при РОИВ). Но при этом велась активная работа по их реорганизации и ротации. Всего за 2016 год реорганизации и ротации была подвергнута почти половина (48,1%) всех общественных советов при РОИВ Уральского федерального округа. В 2016 году практически полностью

обновились общественные советы Курганской области (91,6%) и на две трети – общественные советы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (61,3%). Реже всего в 2016 году проходила ротация в Свердловской и Челябинской областях: в данных регионах обновилась только пятая часть (соответственно 24,1 и 20,0%) состава общественных советов.

На основе каких нормативно-правовых актов осуществлялись создание, реорганизация и ротация общественных советов при РОИВ уральских регионов? Выяснилось, что единый порядок формирования общественных советов как субъектов общественного контроля в федеральном округе отсутствовал. Этот порядок (как и функции вновь созданных и реорганизованных общественных советов) определялся самыми разнообразными нормативно-правовыми актами: региональными законами, постановлениями и распоряжениями высшего должностного лица (губернатора) субъекта Федерации, постановлениями и распоряжениями высшего исполнительного органа общей компетенции (правительства) в субъекте Федерации, актами органов исполнительной власти, обладающих специальной компетенцией (региональных министерств и иных подразделений региональных правительств). Фактически в каждом субъекте Федерации к 2016 году действовала собственная модель того, каким образом должны формироваться и работать общественные советы и какими должны быть их взаимоотношения с региональными Общественными палатами. Если в федеральном стандарте Общественная палата РФ выступала как основной организатор всего процесса формирования общественных советов и во многом определяла их состав, то региональные Общественные палаты были наделены гораздо меньшим объемом полномочий. Схема «Общественная палата как общий субъект общественного контроля формирует общественные советы как субъекты общественного контроля по конкретным направлениям деятельности органов исполнительной власти», которую стремился внедрить федеральный Стандарт, на региональном уровне фактически не прижилась.

В Свердловской, Челябинской и Курганской областях полномочия Общественных палат по формированию общественных советов определялись на самом высоком возможном уровне, т. е. на уровне региональных законов. При этом данные полномочия очень сильно различались во всех трех субъектах Федерации.

Минимальными полномочиями обладала Общественная палата Челябинской области. Согласно п. 7 ст. 3 Закона Челябинской области № 155-ЗО «Об общественном контроле в Челябинской области» от 13.04.2015 областная Общественная палата являлась только одним из субъектов, который имеет право выдвигать кандидатов в общественные советы. Она никак не влияла на процесс их формирования. В законе специально оговаривалось, что порядок взаимодействия общественного совета при органе государственной власти с Общественной палатой определяется самим органом власти (Закон 155-ЗО, п. 3 ст. 3) и от Общественной палаты никак не зависит.

Несколько шире были полномочия общественной палаты Курганской области. В соответствии с законом Курганской области «Об отдельных вопросах организации и осуществ-

влении общественного контроля в Курганской области» от 22.12.2015 № 132 региональная Общественная палата являлась организатором конкурса по формированию общественных советов (в п. 3. ст. 6 дословно воспроизводится п. 5 ст. 13 федерального закона). Она определяла и основные требования к кандидатам. Однако окончательный состав совета утверждался руководителем органа власти без согласования с Общественной палатой (Закон 132, 2015, п. 5, ст. 6) (сравнить с федеральным Стандартом, где окончательный состав совета утверждается руководителем на основе заранее согласованного Общественной палатой списка).

Наибольшими полномочиями в сфере формирования общественных советов региональный законодатель наделил Общественную палату Свердловской области. В соответствии с законом от 13.12.2016 № 151-ОЗ «Об общественном контроле в Свердловской области» половина членов общественного совета назначалась региональной палатой из числа членов или экспертов Палаты, еще четверть избиралась из числа представителей НКО, подавших заявки на участие в конкурсе, и только четверть имел возможность назначить сам руководитель исполнительного органа власти (Закон 151-ОЗ, п. 3, ст. 12).

Таким образом, сравнивая между собой три региональных закона, можно прийти к выводу, что рецепция федеральных трендов осуществлялась на региональном уровне весьма выборочно. При этом чем позднее был принят региональный закон, тем ближе он оказывался к требованиям федерального Стандарта. В апреле 2015 года (т. е. до принятия Стандарта в его второй, окончательной редакции, но при наличии его первой версии, уже значительно расширившей полномочия Общественной палаты РФ [Стандарт..., 2014, www]) законодатели Челябинской области вообще не видели необходимости особо оговаривать полномочия Общественной палаты в сфере формирования общественных советов. Фактически они приравнивали ее к обычным некоммерческим организациям, не являющимися субъектами общественного контроля и не обладающими никакими преференциями в данной сфере. В декабре 2016 года в законе Свердловской области уже отразились практически все федеральные новации, а региональная Общественная палата получила право самостоятельно определять состав половины общественных советов при РОИВ, и более того – формировать этот состав из своих членов и экспертов.

В трех остальных субъектах Федерации, входящих в состав Уральского федерального округа, формирование общественных советов регулировалось нормативными актами более низкого уровня: распоряжениями и постановлениями высшего должностного лица и высшего исполнительного органа общей компетенции.

В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре решение о порядке формирования и полномочиях общественных советов принимал губернатор, т. е. высшее должностное лицо субъекта Федерации. При этом региональные законодатели и региональная Общественная палата внимательно отслеживали федеральные тенденции и старались максимально их учитывать. Характерно, что уже в апреле 2015 года в Постановление Губернатора Ханты-

Мансийского автономного округа – Югры от 25.12.2014 № 142 «О порядке образования общественных советов и типовом положении об общественном совете при исполнительном органе государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» были внесены изменения, в соответствии с которыми Общественная палата Югры впервые получила полномочия вносить предложения по половине состава общественных советов (Постановление 142, ст. 2), причем руководитель исполнительного органа власти был обязан утвердить эти предложения не позднее трех рабочих дней с даты их получения (там же, ст. 5). Таким образом, если в Челябинской области примерно в это время федеральные тренды фактически игнорировались, в Ханты-Мансийском автономном округе они были использованы для внесения изменений в региональный нормативно-правовой акт (разработчики Постановления губернатора автономного округа ориентировались на первую версию Стандарта, где полномочия Общественной палаты Российской Федерации были несколько уже, чем во второй).

В Тюменской области формирование общественных советов в 2016 году осуществлялось на основе решения высшего исполнительного органа – правительства Тюменской области. 25.04.2013 вышло Постановление № 131-п «О порядке образования и Типовых правилах организации деятельности общественных советов при исполнительных органах государственной власти Тюменской области» (Постановление 131-П). В него в марте 2015 года также были внесены изменения, до определенной степени учитывающие федеральные тренды (Постановление 86-П). Однако и в старой, и в новой редакции Постановления региональная Общественная палата оказалась отстранена от процессов формирования общественных советов при исполнительных органах власти. Она получила только право выдвижения кандидатов в члены общественных советов. Таким же правом в Тюменской области были наделены некоммерческие организации, собрания граждан и консультативные и экспертные коллегиальные органы при органах местного самоуправления (Постановление 86-П, п. 8), т. е. все многообразие институтов гражданского общества, включая те, которые не имели юридического лица. Отбор кандидатов в общественный совет из числа тех, кто подал заявки, осуществлялся конкурсной комиссией, создаваемой не Общественной палатой, а органом власти, принявшим решение сформировать при себе общественный совет (там же, п. 10). Общественная палата никак не влияла на этот отбор, и ее кандидатуры не имели никаких преференций при подведении его итогов.

Что касается Ямало-Ненецкого автономного округа, то в региональном законе об общественном контроле напрямую указывалось, что порядок формирования общественных советов при исполнительных органах государственной власти автономного округа определяется правительством автономного округа (Закон 139-ЗАО, п. 5 ст. 2), которое одновременно должно было утвердить типовое положение (там же, п. 4 ст. 2), определяющие функции этих совещательных органов. Казалось бы, ситуация, сложившаяся в Ямало-Ненецком автономном округе, была близка к той, что сложилась в Челябинской и Тюменской областях, где Общественные палаты не имели полномочий по формированию общественных советов.

Однако это не совсем так. На самом деле Общественная палата ЯНАО была наделена значительным полномочиями, но получила их не благодаря региональному закону, а через подзаконный акт – Типовое положение, утвержденное Постановлением Правительства ЯНАО от 13.04.2015 года № 332-П. Согласно Типовому положению Совет Общественной палаты автономного округа имеет право выдвигать предложения о создании общественных советов (Постановление 322-П, п. 3.5), причем орган исполнительной власти обязан в течение трех месяцев после получения этого предложения сформировать такой совет. Состав Общественного совета может быть утвержден исполнительным органом власти только по согласованию с Советом Общественной палаты (там же, п. 3.10). Таким образом, хотя в региональном законе это не было прописано, на Ямале Совет Общественной палаты, единственный в Уральском федеральном округе, получил возможность не просто влиять на формирование общественных советов, но и инициировать сам процесс их создания.

Как видим, на региональном уровне полномочия Общественных палат по формированию общественных советов при РОИВ существенно варьировались. Больше всего полномочий оказалось у Общественных палат Свердловской области и ХМАО-Югры, меньше всего – у Общественных палат Челябинской и Тюменской областей. При этом набор полномочий мог определяться нормативно-правовыми актами самого разного уровня: от региональных законов до Типовых положений, утвержденных правительством региона. Какой именно акт будет принят, в каждом конкретном случае решалось исходя из местных условий.

Если порядок формирования общественных советов при РОИВ более или менее унифицирован для всех органов исполнительной власти соответствующего региона, то задачи и функции общественных советов были подвергнуты унификации в меньшей степени. В четырех субъектах Федерации – в Свердловской и Тюменской областях, а также в ХМАО-Югре и ЯНАО – задачи и функции конкретных общественных советов определялись в соответствии с утвержденными на региональном уровне Типовыми положениями. Однако на практике степень соответствия реальных Положений типовому могла существенно варьироваться (от почти полной на Ямале до весьма невысокой в Свердловской области). В Курганской и Челябинской областях к 2016 году Типовые положения приняты не были, и каждый орган исполнительной власти определял задачи общественных советов самостоятельно (хотя и опираясь до определенной степени на опыт других ведомств, а в ряде случаев, насколько можно судить, сравнивая Положения соседних регионов).

Чтобы оценить степень разнообразия и меру соответствия положений об общественных советах при РОИВ федеральному Стандарту (как наиболее проработанному документу, описывающему делиберативные и медиаторские функции общественных советов), нами был проведен анализ всех 156 Положений об общественных советах при РОИВ, которые действовали в Уральском федеральном округе в 2016 году (все данные приводятся на 01.04.2016). В ходе анализа выявлялось, в какой степени Положения об общественных

советах при РОИВ приближаются к федеральному Стандарту (или удаляются от него) в части определения их основных функций. При этом мы стремились максимально обобщить и унифицировать описания направлений деятельности, имеющиеся в 156 Положениях, но при этом учесть возможные оттенки смысла. Особое внимание было обращено на те пункты положений, которые более или менее коррелировали с описанием направлений деятельности общественных советов, данным в федеральном стандарте.

Как показал анализ, из 156 общественных советов при РОИВ УФО только 29 (18,5% от общего числа) сочли нужным включить в Положения указание на то, что совет осуществляет общественный контроль за деятельностью того или иного органа власти. В остальных 127 положениях общественный контроль вообще не упоминался. Можно сказать, что эта функция общественных советов подразумевалась сама собой, однако стандартные требования к нормативным документам предполагают, что все функции и полномочия должны быть четко прописаны, а не пропущены исходя из того, что «это и так ясно».

Что касается основных направлений деятельности общественных советов, указанных в федеральном стандарте, то такое важнейшее направление, как рассмотрение проектов общественно значимых нормативных правовых актов, разрабатываемых региональным органом исполнительной власти (т. е. общественная экспертиза данных актов), присутствовало в половине (51,9%) положений. Оценка качества оказания государственных услуг региональным органом исполнительной власти была зафиксирована в пятой части (19,9%) проанализированных положений. Участие в антикоррупционной работе присутствовало в положениях такого же количества (19,9%) общественных советов. И, наконец, участие в работе аттестационных комиссий и конкурсных комиссий по замещению должностей было названо обязательной функцией общественного совета в 13,5% положений.

Таким образом, положения об общественных советах на региональном уровне не столько учитывали федеральные тенденции, сколько формировали собственную модель совещательно-консультативной деятельности, в которой многие важные с точки зрения децентрализации и модерации функции общественных советов были опущены. Как показал дальнейший анализ, эта модель была ориентирована скорее на патерналистские, чем на партнерские отношения с органами исполнительной власти.

В сравнении с федеральным Стандартом основные формулировки региональных положений были обобщенными и расплывчатыми. Чаще всего в них указывалось, что общественные советы призваны обеспечить улучшение (оптимизацию) взаимодействия с гражданским обществом (такие пункты имелись в положениях 66,6% общественных советов). Это гораздо более абстрактная формулировка, чем общественный контроль за деятельностью органов власти. Кроме того, часто встречались пункты о том, что общественные советы должны информировать граждан о деятельности органов власти, при которых создан общественный совет (45,5%), выдвигать, обсуждать, обобщать и поддерживать гражданские инициативы, относящиеся к сфере полномочий соответствующего властного органа

(31,4%), содействовать повышению открытости и прозрачности деятельности РОИВ (21,7%). Иными словами, общественным советам предлагалось от лица соответствующего органа власти работать с гражданами, а не от лица граждан осуществлять контроль за деятельностью власти и совместное обсуждение (делиберацию) проблем, с которыми эти органы сталкиваются.

Заключение

В целом, несмотря на отсутствие единых подходов к определению основных принципов формирования и функций общественных советов в Уральском федеральном округе и тот факт, что каждый субъект Федерации разрабатывал собственную модель как формирования, так и деятельности консультативных органов при РОИВ, для положений была характерна патерналистская позиция в отношении совещательно-консультативных органов общественного контроля. Федеральные тренды, направленные на укрепление самостоятельности общественных советов и их партнерское взаимодействие с органами власти, на региональном уровне учитывались с запозданием и далеко не в полной мере.

Библиография

1. Барабашев А.Г. Кризис системы государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 163-194.
2. Белоногов А.Г., Поздеева А.Н. Общественно-консультативный совет территориального УФАС как институт-медиатор // Грамота. Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2015. № 2 (52): в 2-х ч. Ч. I. С. 33-37.
3. В 2016 году заработали 15 общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, сформированных ОП РФ // Официальный сайт Общественной палаты РФ. 2016. 28 декабря. URL: <http://www.oprf.ru/press/news/2016/newsitem/37912>
4. Гарифуллина Г. Общественные советы при ведомствах: функции, задачи, структура // Проблемы теории и практики управления. 2012. № 2. С. 120-126.
5. Горный М.Б. Общественные консультативные структуры при органах власти: опыт Санкт-Петербурга // Телескоп. 2011. № 2 (86). С. 14-24.
6. Зайцев А.В. Делиберативная демократия как институциональный диалог власти и гражданского общества // Социодинамика. 2013. № 5. С. 29-44. URL: http://e-notabene.ru/pr/article_689.html
7. Закон о народном контроле СССР от 30 ноября 1979 года: с изм. и доп., внесенными Указом Президиума ВС СССР от 01.04.1987. URL: <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=1814>

8. Заседание Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам: стенограмма. Москва, 2017. 21 марта. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/54079>
9. Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И. Сотрудничество государства и структур гражданского общества в решении социальных проблем // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 2. С. 5-24.
10. Министерства и ведомства // Официальный сайт правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/ministries>
11. Носов С.И. Административная реформа в России: нужны новые импульсы // Социология власти. 2007. № 2. С. 15-26.
12. Об Общественной палате Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 04.04.2005 № 32-ФЗ (с изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102091756>
13. Об общественном контроле в Свердловской области: закон Свердловской области от 13.12.2016 № 151-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/6600201612230003>
14. Об общественном контроле в Челябинской области: закон Челябинской области от 13.04.2015 № 155-ЗО // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/7400201504140001>
15. Об общественном контроле в Ямало-Ненецком автономном округе: закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 21.12.2015 № 139-ЗАО // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/8900201512290027>
16. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: федер. закон Рос. Федерации от 10.06.2008 № 76-ФЗ (с изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102152693&backlink=1&&nd=102122551>
17. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 21.07.2014 № 212-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201407220010>
18. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: указ Президента РФ 07.05.2012 № 601. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201205070016>
19. Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля в Курганской области: закон Курганской области от 24.12.2015 № 132 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/4500201512290011>

20. Об утверждении Типового положения об Общественном совете при исполнительном органе государственной власти: постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 13.04.2015 № 322-П // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/8900201504170027>
21. О внесении изменения в постановление от 25.04.2013 № 131-п: постановление Правительства Тюменской области от 17.03.2015 № 86-П // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/7200201503200021>
22. О порядке образования общественных советов и типовом положении об общественном совете при исполнительном органе государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры: постановление Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 25.12.2014 № 142 (с изм. на 17.04.2015) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/411714634>
23. Петрова Л.Ю., Сунгуров А.Ю. Институты-посредники между органами власти и обществом: Случай Санкт-Петербурга // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 78-96.
24. Плотников А.А. Общественный контроль и его потенциал в противодействии коррупции // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2013. № 2. С. 105-111.
25. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 04.12.2014. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_171774
26. Руденко В.Н. Консультативные общественные советы в системе делиберативной демократии // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 4. С. 116-124.
27. Стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти: Типовое положение: утв. Протоколом № 3 заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 24.06.2015. URL: <http://mert.tatarstan.ru/file/File/alsu%20mert>
28. Стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти: Типовое положение: утв. Протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 29.05.2014 № 4. URL: <http://base.garant.ru/70827278/#ixzz4lC7KrhOg>
29. Трахтенберг А.Д., Дьякова Е.Г. Общественные советы в Уральском федеральном округе в 2016 году: мониторинг формирования и оценка эффективности деятельности общественных советов при региональных органах исполнительной власти. Екатеринбург, 2016. 520 с.
30. XXVII съезд Коммунистической партии Советского Союза, 25 февраля – 6 марта 1986 г.: стенографический отчет. Т. 1. М.: Политиздат, 1986.
31. Adams J.S. Citizen Inspectors in the Soviet Union: The People's Control Committee. New York, London: Praeger Publishers, 1977. 233 p.

32. Adams J.S. «People's Control» in the Soviet Union // *The Western Political Quarterly*. 1967. Vol. 20. No. 4. Pp. 919-929.
33. Kossiakoff A., Sweet W.N., Seymour S.J., Biemer S.M. *Systems Engineering Principles and Practice*. 2 ed. Hoboken, New Jersey: A John Wiley & Sons, 2011. 599 p.
34. Owen C. A Genealogy of Kontrol' in Russia: From Leninist to Neoliberal Governance // *Slavic Review*. 2016. Vol. 75. No. 2. Pp. 331-353.

Public councils at the regional level: some areas of activity

Elena G. D'yakova

Doctor of Political Sciences, Leading Researcher,
Institute of Philosophy and Law,
Ural Branch of the Russian Academy of Sciences,
620990, 16 Sof'i Kovalevskoi st., Ekaterinburg, Russian Federation;
e-mail: gf-urfo@bk.ru

Abstract

The article analyzes the formation of the legal framework governing the activities of public councils at the federal and regional levels. Independence of public councils at the federal level is ensured by the fact that the decisive role in their formation is played by the Public Chamber of the Russian Federation (in accordance with the "Standard of Public Councils of the Federal Executive Bodies (Model Regulations)" of 2015). The analysis of the legislation of Urals Federal District regions lead to the conclusion that at the regional level each region has its own preferences and, in its own way, defines both the role of the regional public chambers in the formation of public councils and the powers of the public councils. In general, despite the absence of unified approaches to the definition of the basic principles for the formation and functions of public councils in the Urals Federal District, and the fact that each constituent entity of the Federation has developed its own model for both the formation and the activities of the advisory bodies under the RIOF, the provisions were characterized by a paternalistic position in advisory and consultative bodies of public control. Federal trends aimed at strengthening the independence of public councils and their partnership with government authorities at the regional level were taken into account late and incomplete.

For citation

D'yakova E.G. (2017) *Obshchestvennye sovety pri organakh ispolnitel'noi vlasti: k voprosu ob obshchestvennom kontrole* [Public councils at the regional level: some areas of activity]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 6 (3A), pp. 96-117.

Keywords

Public councils, public control, regulatory framework, formation, functions

References

1. Adams J.S. (1977) *Citizen inspectors in the Soviet Union: The People's Control Committee*. New York, London: Praeger Publ.
2. Adams J.S. (1967) "People's Control" in the Soviet Union. *The Western Political Quarterly*, 20 (4), pp. 919-929
3. Barabashev A.G. (2016) Krizis sistemy gosudarstvennogo upravleniya i ego vliyanie na osnovnye administrativnye paradigmy gosudarstva i byurokratii [The crisis of the system of state administration and its influence on the main administrative paradigms of the state and bureaucracy]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Issues of state and municipal management], 3, pp. 163-194.
4. Belonogov A.G., Pozdeeva A.N. (2015) Obshchestvenno-konsul'tativnyi sovet territorial'nogo UFAS kak institut-mediator [Public Consultative Council of territorial OFAS as a mediator institute]. *Gramota. Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki* [Diploma. Historical, philosophical, political and legal sciences, culturology and art history. Questions of theory and practice], 2 (52): in 2 parts, P. I, pp. 33-37.
5. Garifullina G. (2012) Obshchestvennye sovety pri vedomstvakh: funktsii, zadachi, struktura [Public Councils at departments: functions, tasks, structure]. *Problemy teorii i praktiki upravleniya* [Problems of management theory and practice], 2, pp. 120-126.
6. Gornyi M.B. (2011) Obshchestvennye konsul'tativnye struktury pri organakh vlasti: opyt Sankt-Peterburga [Public consultative structures under the government: The experience of St. Petersburg]. *Teleskop* [Telescope], 2 (86), pp. 14-24.
7. Kossiakoff A., Sweet W.N., Seymour S.J., Biemer S.M. (2011) *Systems engineering principles and practice*. 2 ed. Hoboken, New Jersey: A John Wiley & Sons Publ.
8. Mersyanova I.V., Yakobson L.I. (2011) Sotrudnichestvo gosudarstva i struktur grazhdanskogo obshchestva v reshenii sotsial'nykh problem [Cooperation of the state and civil society structures in solving social problems]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Issues of state and municipal management], 2, pp. 5-24.
9. Ministerstva i vedomstva [Ministries and departments]. *Ofitsial'nyi sait pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Official website of the Government of the Russian Federation]. Available at: <http://government.ru/ministries> [Accessed 11/04/17].
10. Nosov S.I. (2007) Administrativnaya reforma v Rossii: nuzhny novye impul'sy [Administrative reform in Russia: new impulses are needed]. *Sotsiologiya vlasti* [Sociology of power], 2, pp. 15-26.

11. Ob Obshchestvennoi palate Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 04.04.2005 № 32-FZ (s izm. i dop.) [On the Public Chamber of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 32-FZ of April 04, 2005]. *Ofitsial'nyi internet-portal pravovoi informatsii* [Official Internet-portal of the legal information]. Available at: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102091756> [Accessed 17/04/17].
12. Ob obshchestvennom kontrole v Chelyabinskoi oblasti: zakon Chelyabinskoi oblasti ot 13.04.2015 № 155-ZO [On public control in the Chelyabinsk region: the law of the Chelyabinsk region No. 155-ZO of April 13, 2015]. *Ofitsial'nyi internet-portal pravovoi informatsii* [Official Internet portal of legal information]. Available at: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/7400201504140001> [Accessed 15/04/17].
13. Ob obshchestvennom kontrole v Sverdlovskoi oblasti: zakon Sverdlovskoi oblasti ot 13.12.2016 № 151-OZ [On public control in the Sverdlovsk region: the law of the Sverdlovsk region No. 151-OZ of December 13, 1981]. *Ofitsial'nyi internet-portal pravovoi informatsii* [Official Internet portal of legal information]. Available at: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/6600201612230003> [Accessed 18/04/17].
14. Ob obshchestvennom kontrole v Yamalo-Nenetskom avtonomnom okruge: zakon Yamalo-Nenetskogo avtonomnogo okruga ot 21.12.2015 № 139-ZAO [On public control in the Yamalo-Nenets Autonomous Okrug: the law of the Yamal-Nenets Autonomous District No. 139-CJSC of December 21, 2015]. *Ofitsial'nyi internet-portal pravovoi informatsii* [Official Internet portal of legal information]. Available at: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/8900201512290027> [Accessed 18/04/17].
15. Ob obshchestvennom kontrole za obespecheniem prav cheloveka v mestakh prinuditel'nogo soderzhaniya i o sodeistvii litsam, nakhodyashchimsya v mestakh prinuditel'nogo soderzhaniya: feder. zakon Ros. Federatsii ot 10.06.2008 № 76-FZ (s izm. i dop.) [On the public control over the protection of human rights in places of detention and on assistance to persons in places of forced detention: Federal Law of the Russian Federation No. 76-FZ of June 10, 2008]. *Ofitsial'nyi internet-portal pravovoi informatsii* [Official Internet portal of legal information]. Available at: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102152693&backlink=1&&nd=102122551> [Accessed 18/04/17].
16. Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 21.07.2014 № 212-FZ [On the basics of public control in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 212-FZ of July 21, 2014]. *Ofitsial'nyi internet-portal pravovoi informatsii* [Official Internet portal of legal information]. Available at: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201407220010> [Accessed 15/04/17].
17. *Ob osnovnykh napravleniyakh sovershenstvovaniya sistemy gosudarstvennogo upravleniya: ukaz Prezidenta RF 07.05.2012 № 601* [On the main directions of improving the system of public administration: Presidential Decree No. 601 of May 07, 2012]. Available at: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201205070016> [Accessed 16/04/17].

18. Ob otdel'nykh voprosakh organizatsii i osushchestvleniya obshchestvennogo kontrolya v Kurganskoi oblasti: zakon Kurganskoi oblasti ot 24.12.2015 № 132 [On individual issues of organization and implementation of public control in the Kurgan region: law of the Kurgan region No. 132 of December 24, 2015]. *Ofitsial'nyi internet-portal pravovoi informatsii* [Official Internet portal of legal information]. Available at: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/4500201512290011> [Accessed 12/04/17].
19. Ob utverzhdenii Tipovogo polozheniya ob Obshchestvennom sovete pri ispolnitel'nom organe gosudarstvennoi vlasti: postanovlenie Pravitel'stva Yamalo-Nenetskogo avtonomnogo okruga ot 13.04.2015 № 322-P [On approval of the Model Provisions on the Public Council under the executive body of state power: Decree of the Government of the Yamal-Nenets Autonomous District No. 322-P of April 13, 2015]. *Ofitsial'nyi internet-portal pravovoi informatsii* [Official Internet portal of legal information]. Available at: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/8900201504170027> [Accessed 12/04/17].
20. O poryadke obrazovaniya obshchestvennykh sovetov i tipovom polozhenii ob obshchestvennom sovete pri ispolnitel'nom organe gosudarstvennoi vlasti Khanty-Mansiiskogo avtonomnogo okruga – Yugry: postanovlenie Gubernatora Khanty-Mansiiskogo avtonomnogo okruga – Yugry ot 25.12.2014 № 142 (s izm. na 17.04.2015) [On the procedure for the formation of public councils and the model regulations on the public council under the executive authority of the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug – Ugra: Resolution of the Governor of the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug – Ugra No. 142 of December 25, 2014]. *Ofitsial'nyi internet-portal pravovoi informatsii* [Official Internet portal of legal information]. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/411714634> [Accessed 17/04/17].
21. O vnesenii izmeneniya v postanovlenie ot 25.04.2013 № 131-p: postanovlenie Pravitel'stva Tyumenskoi oblasti ot 17.03.2015 № 86-P [On amending Resolution No. 131-p of 25 April 2013: Resolution of the Government of the Tyumen Region No. 86-P of March 17, 2015]. *Ofitsial'nyi internet-portal pravovoi informatsii* [Official Internet portal of legal information]. Available at: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/7200201503200021> [Accessed 10/04/17].
22. Owen C. (2016) A genealogy of kontrol' in Russia: From Leninist to Neoliberal governance. *Slavic Review*, 75 (2), pp. 331-353
23. Petrova L.Yu., Sungurov A.Yu. (2012) Instituty-posredniki mezhdru organami vlasti i obshchestvom: Sluchai Sankt-Peterburga [Institutions-intermediaries between authorities and society: The case of St. Petersburg]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Issues of state and municipal management], 2, pp. 78-96.
24. Plotnikov A.A. (2013) Obshchestvennyi kontrol' i ego potentsial v protivodeistvii korruptsii [Public control and its potential in countering corruption]. *Vestnik Severnogo (Arkticheskogo) federal'nogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye i sotsial'nye nauki* [Bulletin of the Northern (Arctic) Federal University. Series: Humanities and Social Sciences], 2, pp. 105-111.

25. *Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu RF ot 04.12.2014* [Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of the Russian Federation of December 04, 2014]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_171774 [Accessed 15/04/17].
26. Rudenko V.N. (2007) Konsul'tativnye obshchestvennye sovety v sisteme deliberativnoi demokratii [Advisory public councils in the system of deliberative democracy]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative constitutional review], 4, pp. 116-124.
27. *Standart deyatel'nosti obshchestvennykh sovetov pri federal'nykh organakh ispolnitel'noi vlasti: Tipovoe polozhenie: utv. Protokolom № 3 zaochnogo golosovaniya Pravitel'svennoi komissii po koordinatsii deyatel'nosti otkrytogo pravitel'stva ot 24.06.2015* [The standard of the activity of public councils under federal executive bodies: Model provision: Protocol No. 3 of the absentee voting of the Governmental Commission for Coordinating the Activities of the Open Government of June 24, 2015]. Available at: <http://mert.tatarstan.ru/file/File/alsu%20mert> [Accessed 15/04/17].
28. *Standart deyatel'nosti obshchestvennykh sovetov pri federal'nykh organakh ispolnitel'noi vlasti: Tipovoe polozhenie: utv. Protokolom zasedaniya Pravitel'svennoi komissii po koordinatsii deyatel'nosti otkrytogo pravitel'stva ot 29.05.2014 № 4* [The standard of the activity of public councils under federal executive bodies: Model provision: Protocol No. 3 of the absentee voting of the Governmental Commission for Coordinating the Activities of the Open Government of May 29, 2014]. Available at: <http://base.garant.ru/70827278/#ixzz4lC7KrhOg> [Accessed 16/04/17].
29. Trakhtenberg A.D., D'yakova E.G. (2016) *Obshchestvennye sovety v Ural'skom federal'nom okruge v 2016 godu: monitoring formirovaniya i otsenka effektivnosti deyatel'nosti obshchestvennykh sovetov pri regional'nykh organakh ispolnitel'noi vlasti* [Public councils in the Urals Federal District in 2016: monitoring the formation and evaluation of the effectiveness of public councils in regional executive bodies]. Ekaterinburg.
30. V 2016 godu zarabotali 15 obshchestvennykh sovetov pri federal'nykh organakh ispolnitel'noi vlasti, sformirovannykh OP RF [In 2016, 15 public councils were established under the federal executive bodies formed by the RF OP] (2016). *Ofitsial'nyi sait Obshchestvennoi palaty RF* [The official website of the Public Chamber of the Russian Federation], 28th December. Available at: <http://www.oprf.ru/press/news/2016/newsitem/37912> [Accessed 15/04/17].
31. Zaitsev A.V. (2013) Deliberativnaya demokratiya kak institutsional'nyi dialog vlasti i grazhdanskogo obshchestva [Deliberative democracy as an institutional dialogue between power and civil society]. *Sotsiodinamika* [Socio Dynamics], 5, pp. 29-44. Available at: http://e-nota-bene.ru/pr/article_689.html [Accessed 18/04/17].
32. *Zakon o narodnom kontrole SSSR ot 30 noyabrya 1979 goda: s izm. i dop., vnesennymi Ukazom Prezidiuma VS SSSR ot 01.04.1987* [Law on People's Control of the USSR of November 30, 1979]. Available at: <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=1814> [Accessed 12/04/17].

-
33. *Zasedanie Soveta pri Prezidente RF po strategicheskomu razvitiyu i prioritetnym proektam: stenogramma. Moskva* [Meeting of the Presidential Council for strategic development and priority projects: transcript] (2017, 21st March). Available at: <http://kremlin.ru/events/president/news/54079> [Accessed 15/04/17].
 34. *XXVII s"ezd Kommunisticheskoi partii Sovetskogo Soyuz, 25 fevralya – 6 marta 1986 g.: stenograficheskii otchet. T. 1* [XXVII Congress of the Communist Party of the Soviet Union, February 25 – March 6, 1986: verbatim report. Vol. 1]. Moscow: Politizdat Publ.