

# ПОЛИТИЧЕСКАЯ НАУКА



Научный ежегодник Института философии и права  
Уральского отделения Российской академии наук

2016. Том 16. Вып. 4, с. 33–44

<http://yearbook.uran.ru>

## ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ В СИСТЕМЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: ФОРМИРОВАНИЕ И ФУНКЦИИ

УДК 342.97

**Елена Григорьевна Дьякова**

доктор политических наук,  
ведущий научный сотрудник отдела философии  
Института философии и права УрО РАН,  
г. Екатеринбург. E-mail: [gf-urfo@bk.ru](mailto:gf-urfo@bk.ru)

В статье рассматриваются процессы формирования нормативно-правовой базы общественных советов при органах исполнительной власти. Впервые проведен сравнительный анализ механизмов формирования региональных общественных палат и общественных советов при региональных органах исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном уровне (на примере субъектов Федерации, входящих в состав Уральского федерального округа). Показано, что федеральные новеллы, направленные на повышение самостоятельности общественных советов и усиление их независимости от органов исполнительной власти, пока слабо реализуются на уровне регионов, что выражается, в частности, в том, что региональные общественные палаты оказывают сравнительно небольшое влияние на формирование общественных советов. Сделан вывод о том, что региональное законодательство в части взаимодействия общественных палат и общественных советов целесообразно привести в соответствие с федеральными трендами.

*Ключевые слова:* общественные советы, общественные палаты, общественный контроль, гражданское общество, нормативно-правовая база.

Гражданское общество как целостный социальный организм представляет собой сложную систему институтов и организаций, обладающих различными правовыми статусами и выполняющих различные функции. Существуют разнообразные подходы к описанию сущностных характеристик гражданского общества. Так, С.А. Чулюкова выделяет следующие характеристики (признаки):

- социальность (артикуляция социальных интересов и устремлений, отношений между людьми, а не между людьми и вещами);
- автономность (от государства);
- гражданственность (цивилизованность, то есть умение так или иначе учитывать интересы других и общества в целом, действовать в правовых рамках);
- добровольность участия и связей (преобладание горизонтальных связей над вертикальными) [Чулюкова 2012: разд. 1.2].

Принцип добровольности участия рассматривается в качестве системообразующей характеристики гражданского общества также И.С. Усватовым [Усватов 2009] и Н.С. Гегедюш [Гегедюш 2014].

Добровольность выступает в качестве важнейшей характеристики Некоммерческих неправительственных организаций (ННО) в Федеральных законах от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» и от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [Федеральный закон № 82-ФЗ, 1995; Федеральный закон № 7-ФЗ, 1996].

Однако в структуре гражданского общества имеются организации с более сложным, «пограничным» правовым статусом, непосредственно вписанные в систему публичной власти. С.А. Чулюкова относит к числу пограничных, или гибридных, форм органы местного самоуправления, выражающие «низовые» интересы [Чулюкова 2012: разд. 1.2]. В целом вопрос о том, можно ли рассматривать местное самоуправление как институт гражданского общества, является остро дискуссионным.

Еще больше ситуация усложняется, когда речь идет об организациях, не просто вписанных в систему публичной власти, но и формируемых по инициативе властных субъектов. К их числу относятся общественные палаты и общественные советы. Специалисты по административному праву определяют их как особую организационную форму взаимодействия между обществом и властью, создаваемую на основе конкретных правовых актов [Руденко 2007: 119]. Это взаимодействие осуществляется прежде всего в виде общественного контроля.

В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» общественные палаты и общественные советы всех уровней выступают в качестве субъектов общественного контроля [Федеральный закон № 212-ФЗ, 2014: п. 1, ст. 9].

При этом перечень субъектов общественного контроля в законе является открытым. Наряду с общественными палатами и общественными советами всех уровней его также могут осуществлять общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного

контроля. Существуют также понятия общественного инспектора и общественного эксперта и даже понятие «инога лица общественного контроля» [Гаганов 2014].

Ответ на вопрос о том, чем различаются между собой субъекты общественного контроля в части механизмов формирования и направлений (а не принципов) деятельности, в федеральном законе отсутствует. Его приходится искать в других федеральных законах и подзаконных актах.

Например, деятельность такого специфического субъекта, как общественные наблюдательные комиссии, регулируется особо Федеральным законом от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» [Федеральный закон № 76-ФЗ, 2008]. Механизмы формирования и деятельность Общественной палаты Российской Федерации на федеральном уровне регулируются Федеральным законом от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (в редакции от 28 ноября 2015 г.) [Федеральный закон № 32-ФЗ, 2005].

Что касается общественных советов, то на федеральном уровне механизмы их формирования и деятельности определяются «Стандартом деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (Типовое положение)» (далее – Стандарт). В соответствии со Стандартом общественные советы осуществляют согласование интересов конкретных органов государственной власти и граждан, непосредственно затрагиваемых деятельностью этих органов. Их деятельность призвана обеспечить учет потребностей и интересов граждан, защиту прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при осуществлении государственной политики в части, относящейся к сфере деятельности органа исполнительной власти [Стандарт деятельности... 2015: п. 1.2].

Это означает, что сфера компетенции общественных советов в области общественного контроля уже сферы компетенции Общественной палаты РФ. По букве Федерального закона от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ, деятельность Общественной палаты РФ направлена на согласование интересов власти и граждан в принципиальных вопросах, касающихся общего блага [Федеральный закон № 32-ФЗ, 2005: ст. 2]. В правовых нормах, регулирующих формирование и деятельность Общественной палаты, отражаются интересы общества в целом, а в правовых нормах, регулирующих общественные советы, – интересы референтных групп.

Общественная палата выполняет по отношению к общественным советам еще одну, особую, функцию – она выступает в качестве одного из субъектов их формирования.

Следует подчеркнуть, что федеральная нормативно-правовая база последовательно развивалась в направлении расширения полномочий Общественной палаты при формировании общественных советов. Если согласно первоначальной редакции Федерального закона № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» Совет Общественной палаты РФ имел

право обратиться к руководителю федерального органа исполнительной власти с предложением создать общественный совет [Федеральный закон № 32-ФЗ, 2005: п. 1, ст. 20], то Федеральным законом от 23 июля 2013 года № 235-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об Общественной палате Российской Федерации”» Совет получил право принимать участие в его формировании [Федеральный закон № 235-ФЗ, 2013: ст. 5].

Конкретные механизмы формирования общественных советов, как они определяются последним вариантом Стандарта, вообще исключают участие федерального органа исполнительной власти: 75% кандидатур в общественный совет выдвигает Общественная палата РФ, а оставшиеся 25% – Экспертный совет при Правительстве) [Стандарт деятельности... 2015: ст. 1, п. 1.3]. Федеральный орган исполнительной власти просто утверждает предложенный список после его согласования с Правительственной комиссией по координации деятельности Открытого правительства.

Данный механизм призван обеспечить, с одной стороны, самостоятельность и независимость членов общественных советов от органов власти, а с другой – достаточную степень их экспертной компетентности, для того чтобы их оценки носили объективный и взвешенный характер.

Таким образом, эволюция федерального законодательства привела к тому, что Общественная палата РФ выступает одновременно субъектом общественного контроля в принципиальных вопросах, касающихся общего блага, и субъектом формирования общественных советов как субъектов общественного контроля за деятельностью конкретных органов власти.

Резкое повышение роли Общественной палаты РФ в отношении общественных советов как субъектов общественного контроля позволило руководителям Общественной палаты и целому ряду экспертов сделать вывод о «перезагрузке» всей системы общественных советов на федеральном уровне. К началу 2016 г. сформированные на новых принципах общественные советы начали работу в целом ряде федеральных ведомств. Пилотными ведомствами стали Министерство транспорта и Министерство природных ресурсов РФ.

В какой мере федеральный тренд на повышение роли Общественной палаты как субъекта формирования общественных советов отражается на региональном уровне? В табл. 1 представлены результаты анализа региональных законов и подзаконных актов, которые приняты в субъектах Федерации, входящих в состав Уральского федерального округа, и определяют порядок формирования и деятельности общественных советов при региональных органах исполнительной власти (РОИВ).

Как видно из данных табл. 1, каждая из региональных общественных палат имеет собственный набор полномочий. Так, Общественная палата ЯНАО имеет право выступить инициатором создания общественного совета, но организатором отборочного конкурса не является [Закон Ямало-Ненецкого автономного округа № 139-ЗАО, 2015; Постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа № 322-П, 2015]. Общественная палата Курганской области, наоборот, являясь организатором конкурса, не

**Рецепция федерального законодательства  
об общественных советах на региональном уровне**

Нормативно-правовая база	Наличие полномочий у общественных палат по формированию общественных советов		
	Инициировать формирование	Организовывать конкурс	Влиять на утверждение состава
Федеральный уровень	Да	Да	Да
Курганская область	Нет	Да	Нет
Свердловская область	Нет	Нет	Да
Тюменская область	нет	нет	нет
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	Нет	Нет	Да
Челябинская область	Нет	Нет	Нет
Ямало-Ненецкий автономный округ	Да	Нет	Да

может выступать с инициативой о создании общественного совета [Закон Курганской области № 132, 2015].

Общественная палата Ханты-Мансийского автономного округа – Югры не просто предлагает собственных кандидатов, но определяет половину состава любого общественного совета при органах исполнительной власти, однако также не может выступать с инициативой о создании общественного совета [Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры № 96-оз, 2014; Постановление Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры № 142, 2014]. Точно также Общественная палата Свердловской области влияет на состав общественного совета, но не может ни инициировать его формирование, ни стать организатором конкурса [Постановление Правительства Свердловской области № 65-пп, 2014].

Общественные палаты Тюменской и Челябинской областей имеют право только выдвигать своих кандидатов (наряду с другими институтами гражданского общества) и не обладают полномочиями ни инициировать формирование общественных советов, ни влиять на их состав [Закон Тюменской области № 5, 2015, Постановление Правительства Тюменской области № 86-П, 2015; Закон Челябинской области № 155-ЗО, 2015].

Выборочный характер региональной рецепции федеральных нормативно-правовых актов приводит к тому, что общественные советы при федеральных органах исполнительной власти формируются прежде всего под влиянием исполнительной власти.

Согласно данным проведенного нами мониторинга формирования и эффективности деятельности общественных советов, в 2015–2016 гг. произошло обновление состава почти половины (46,9%) общественных советов Уральского федерального округа. В Курганской, Свердловской и Челябинской

областях была осуществлена ротация около 40% всех общественных советов, а в Тюменской области, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре и Ямало-Ненецком автономном округе – примерно 80% (табл. 2).

Таблица 2

**Доля общественных советов при РОИВ УрФО,  
подвергнутых ротации в 2015 г. – 1-м квартале 2016 г.,  
% к общему числу общественных советов  
в субъекте Федерации**

	Количество общественных советов при РОИВ, в которых прошла ротация
Ямало-Ненецкий автономный округ	84,5
Тюменская область	80,0
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	77,5
Свердловская область	42,9
Челябинская область	41,2
Курганская область	40,0

Однако в результате ротации доля общественных советов, вообще не имеющих представителей ННО во всех субъектах Федерации, кроме Ямало-Ненецкого автономного округа, выросла (табл. 3).

Таблица 3

**Представленность ННО в общественных советах  
при РОИВ УрФО в динамике, % от общего количества  
общественных советов**

Субъект Федерации	Доля общественных советов, вообще не имеющих представителей ННО	
	1 июня 2015 г.	1 апреля 2016 г.
Курганская область	29,4	32,0
Свердловская область	–	3,5
Тюменская область	–	17,6
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	–	22,5
Челябинская область	–	13,0
Ямало-Ненецкий автономный округ	16,6	6,2

Полученный результат заставляет предположить, что действующий на региональном уровне механизм формирования общественных советов при органах исполнительной власти не позволяет в полной мере отражать интересы референтных групп, в том числе и потому, что региональный законо-

датель существенно ограничивает возможности региональных общественных палат влиять на формирование общественных советов.

Вывод, сделанный на основе анализа законодательства субъектов Федерации, входящих в состав Уральского федерального округа, безусловно, нельзя безоговорочно экстраполировать на все российские регионы. Было бы целесообразно в рамках выполнения поручения Президента РФ от 9 августа 2015 г., в котором поставлена задача совершенствования деятельности советов при региональных органах исполнительной власти с учетом сложившейся практики организации деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти [Перечень поручений... 2015: п. 4], осуществить более полный анализ регионального законодательства. Однако в целом повышение роли региональных общественных палат при формировании общественных советов при региональных органах исполнительной власти с внесением соответствующих изменений в региональную нормативно-правовую базу является весьма актуальной проблемой. Приведение регионального законодательства в большее соответствие с федеральными трендами будет способствовать укреплению самостоятельности и независимости общественных палат и общественных советов, а следовательно, и росту эффективности их работы.

Материал поступил в редколлегию 23.03.2016 г.

### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Гаганов А. 2014. Общественный контроль в России // Центр научной политической мысли и идеологии. 22 июля. URL: <http://rusrand.ru/actuals/obschestvennyj-kontrol-v-gossii> (дата обращения: 01.04.2016).

Гегедюш Н.С. 2014. Структурирование гражданского общества: традиции и современность // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер.: Социология. Политология. Т. 14, вып. 1. С. 54-58.

Руденко В.Н. 2007. Консультативные общественные советы в системе делиберативной демократии // Сравн. конституц. обозрение. № 4 (61). С. 116-124.

Чулюкова С.А. 2012. Общественные организации (объединения) и их роль в становлении гражданского общества. М. : Акад. естествознания. 281 с. URL: <http://www.rae.ru/monographs/164-5179> (дата обращения: 15.03.2016).

Усватов И.С. 2009. К вопросу о структуре гражданского общества: определение понятия института гражданского общества // Пробелы в рос. законодательстве. № 4. С. 82-86.

Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (ред. от 31.01.2016) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link\\_id=0&nd=102035642](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=0&nd=102035642) (дата обращения: 15.03.2016).

Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (ред. от 31 января 2016) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102039064> (дата обращения: 15.03.2016).

Федеральный закон от 04 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (ред. от 28.11.2015) [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12139493/> (дата обращения: 15.03.2016).

Федеральный закон от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102152693&backlink=1&&nd=102122551> (дата обращения: 15.03.2016).

Федеральный закон от 23 июля 2013 года № 235-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» // Рос. газ. 2013. 26 июля. URL: <http://rg.ru/2013/07/26/palata-dok.html> (дата обращения: 15.03.2016).

Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201407220010> (дата обращения: 15.03.2016).

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [Электронный ресурс] // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19. Ст. 2338. URL: <http://base.garant.ru/70170942/> (дата обращения: 15.03.2016).

Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам пленарного заседания Общественной палаты Российской Федерации, состоявшегося 23 июня 2015 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента Рос. Федерации. 2015. 09 авг. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50118> (дата обращения: 15.03.2016).

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 июня 2015 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://mert.tatarstan.ru/file/File/alsu%20mert> (дата обращения: 15.03.2016).

Закон Курганской области от 24 декабря 2015 года № 132 «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля в Курганской области» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. 2015. 29 дек. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/4500201512290011> (дата обращения: 15.03.2016).

Закон Тюменской области от 25 февраля 2015 года № 5 «Об осуществлении общественного контроля в Тюменской области» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. 2015. 25 февр. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/7200201502250001> (дата обращения: 15.03.2016).

Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 19 ноября 2014 г. № 96-оз «Об общественном контроле в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/8600201411260011> (дата обращения: 15.03.2016).

Закон Челябинской области от 13 апреля 2015 года № 155-ЗО «Об общественном контроле в Челябинской области» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. 2015. 14 апр. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/7400201504140001> (дата обращения: 15.03.2016).

Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 21 декабря 2015 года № 139-ЗАО «Об общественном контроле в Ямало-Ненецком автономном округе» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/8900201512290027> (дата обращения: 15.03.2016).



Постановление Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 25 декабря 2014 г. № 142 «О порядке образования общественных советов и типовом положении об общественном совете при исполнительном органе государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» (с изм. на 17.04.2015) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/411714634> (дата обращения: 15.03.2016).

Постановление Правительства Свердловской области от 7 февраля 2014 г. № 65-пп «Об утверждении Порядка образования общественных советов при областных исполнительных органах государственной власти Свердловской области» (в ред. Постановления Правительства Свердловской области от 29 июля 2015 года № 691-ПП) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/6600201508060011> (дата обращения: 15.03.2016).

Постановление Правительства Тюменской области от 25 апреля 2013 г. № 131-п «О порядке образования и Типовых правилах организации деятельности общественных советов при исполнительных органах государственной власти Тюменской области» [Электронный ресурс] // Официальный портал органов государственной власти Тюменской области. URL: [https://admtumen.ru/ogv\\_ru/gov/administrative/culture\\_department/more.htm?id=11114394@cmsArticle](https://admtumen.ru/ogv_ru/gov/administrative/culture_department/more.htm?id=11114394@cmsArticle) (дата обращения: 15.03.2016).

Постановление Правительства Тюменской области от 17 марта 2015 г. № 86-П «О внесении изменения в постановление от 25.04.2013 № 131-п» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/7200201503200021> (дата обращения: 15.03.2016).

Постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 13 апреля 2015 года № 322-П «Об утверждении Типового положения об Общественном совете при исполнительном органе государственной власти» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/8900201504170027> (дата обращения 15.03.2016).

## References

Chulyukova S.A. *Obshchestvennye organizatsii (ob'edineniya) i ikh rol' v stanovlenii grazhdanskogo obshchestva* [Noncommercial organizations (associations) and their role in the development of civil society], Moscow, Akad. estestvoznaniya, 2012, 281 p., available at: <http://www.rae.ru/monographs/164-5179> (accessed 15 March 2016). (in Russ.).

*Federal'nyy zakon ot 04 aprelya 2005 g. № 32-FZ «Ob Obshchestvennoy palate Rossiyskoy Federatsii» (red. ot 28.11.2015)* [The Federal Law of April 4, 2005 No. 32-FZ “On the Civic Chamber of the Russian Federation”], available at: <http://base.garant.ru/12139493/> (accessed 15 March 2016). (in Russ.).

*Federal'nyy zakon ot 10 iyunya 2008 g. № 76-FZ «Ob obshchestvennom kontrole za obespecheniem prav cheloveka v mestakh prinuditel'nogo soderzhaniya i o sodeystvii litsam, nakhodyashchimsya v mestakh prinuditel'nogo soderzhaniya» (s izmeneniyami i dopolneniyami)* [The Federal Law of June 10, 2008 No. 76-FZ “On civic control over ensuring human rights in places of detention and on the assistance of persons in places of detention”], *Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii*, available at: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102152693&backlink=1&&nd=102122551> (accessed 15 March 2016). (in Russ.).

*Federal'nyy zakon ot 12 yanvarya 1996 g. № 7-FZ (red. ot 31 yanvarya 2016 g.) «O nekommercheskikh organizatsiyakh»* [The Federal Law of January 12, 1996 No. 7-FZ “On Noncommercial Organizations”], *Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii*, available

at: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102039064> (accessed 15 March 2016). (in Russ.).

*Federal'nyy zakon ot 19 maya 1995 g. № 82-FZ «Ob obshchestvennykh ob'edineniyakh» (red. ot 31.01.2016)* [The Federal Law of May 19, 1995 No. 82-FZ “On Public Associations”], *Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii*, available at: [http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link\\_id=0&nd=102035642](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=0&nd=102035642) (accessed 15 March 2016). (in Russ.).

*Federal'nyy zakon ot 21 iyulya 2014 g. № 212-FZ «Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii»* [The Federal Law of July 21, 2014 No. 212-FZ “On the Foundations of Civic Control in the Russian Federation”], *Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii*, available at: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201407220010> (accessed 15 March 2016). (in Russ.).

*Federal'nyy zakon ot 23 iyulya 2013 g. N 235-FZ «O vnesenii izmeneniy v Federal'nyy zakon «Ob Obshchestvennoy palate Rossiyskoy Federatsii»* [The Federal Law of July 23, 2013 No. 235-FZ “On Amending the Federal Law “On the Public Chamber of the Russian Federation”], *Ros. gaz.*, 2013, 26 July, available at: <http://rg.ru/2013/07/26/palata-dok.html> (accessed 15 March 2016). (in Russ.).

Gaganov A. *Obshchestvennyy kontrol' v Rossii* [Civic control in Russia], *Tsentr nauchnoy politicheskoy mysli i ideologii*, 2014, 22 July, available at: <http://rusrand.ru/actuals/obshchestvennyj-kontrol-v-rossii> (accessed 15 March 2016). (in Russ.).

Gegedyush N.S. *Strukturirovanie grazhdanskogo obshchestva: traditsii i sovremennost'* [Structuring of civil society: tradition and modernity], *Izv. Sarat. un-ta. Nov. ser. Ser.: Sotsiologiya. Politologiya*, 2014, vol. 14, no 1, pp. 54-58. (in Russ.).

*Perechen' porucheniy Prezidenta Rossiyskoy Federatsii po itogam plenarnogo zasedaniya Obshchestvennoy palaty Rossiyskoy Federatsii, sostoyavshegosya 23 iyunya 2015 goda* [The list of instructions of the President of the Russian Federation according to the results of the plenary session of the Civic Chamber of the Russian Federation held on June 23, 2015], *Ofitsial'nyy sayt Prezidenta Roc. Federatsii*, 2015, 09 August, available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50118> (accessed 15 March 2016). (in Russ.).

*Postanovlenie Gubernatora Khanty-Mansiyskogo avtonomnogo okruga – Yugry ot 25 dekabrya 2014 g. № 142 «O poryadke obrazovaniya obshchestvennykh sovetov i tipovom polozenii ob obshchestvennom sovete pri ispolnitel'nom organe gosudarstvennoy vlasti Khanty-Mansiyskogo avtonomnogo okruga – Yugry» (s izm. Na 17.04.2015)* [Resolution of the Governor of the Khanty-Mansi Autonomous District – Yugra on December 25, 2014 N 142 “On the procedure for the formation of civic councils and model provision of the civic council at the executive body of state power of the Khanty-Mansi Autonomous District – Yugra”], *Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii*, available at: <http://docs.cntd.ru/document/411714634> (accessed 15 March 2016). (in Russ.).

*Postanovlenie Pravitel'stva Sverdlovskoy oblasti ot 7 fevralya 2014 g. № 65-pp «Ob utverzhdenii Poryadka obrazovaniya obshchestvennykh sovetov pri oblastnykh ispolnitel'nykh organakh gosudarstvennoy vlasti Sverdlovskoy oblasti» (v red. Postanovleniya Pravitel'stva Sverdlovskoy oblasti ot 29 iyulya 2015 goda № 691-PP)* [Resolution of the Government of Sverdlovsk region on July 29, 2015 № 691-PP “On Amending Resolution of the Government of Sverdlovsk region on February 2014 N 65-pp”], *Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii*, available at: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/6600201508060011> (accessed 15 March 2016). (in Russ.).

*Postanovlenie Pravitel'stva Tyumenskoy oblasti ot 17 marta 2015 goda № 86-P «O vnesenii izmeneniya v postanovlenie ot 25.04.2013 № 131-p»* [Resolution of the Government of Tyumeb region on March 17, 2015 № 131-p “On Amending Resolution on April 25, 2013”], *Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii*, available at: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/7200201503200021> (accessed 15 March 2016). (in Russ.).

*Postanovlenie Pravitel'stva Tyumenskoj oblasti ot 25 aprelya 2013 goda № 131-p «O poryadke obrazovaniya i Tipovykh pravilakh organizatsii deyatel'nosti obshchestvennykh sovetov pri ispolnitel'nykh organakh gosudarstvennoy vlasti Tyumenskoj oblasti»* [Resolution of the Government of Tyumen region on April 25, 2013 № 131-p “On the Order of Formation and Model Regulations of Civic Councils of Executive Bodies of the Government of the Tyumen Region”], *Ofitsial'nyy portal organov gosudarstvennoy vlasti Tyumenskoj oblasti*, available at: [https://admtyumen.ru/ogv\\_ru/gov/administrative/culture\\_department/more.htm?id=11114394@cmsArticle](https://admtyumen.ru/ogv_ru/gov/administrative/culture_department/more.htm?id=11114394@cmsArticle) (accessed 15 March 2016). (in Russ.).

*Postanovlenie Pravitel'stva Yamalo-Nenetskogo avtonomnogo okruga ot 13 aprelya 2015 goda № 322-P «Ob utverzhenii Tipovogo polozeniya ob Obshchestvennom sovete pri ispolnitel'nom organe gosudarstvennoy vlasti»* [Resolution of the Government of Yamalo-Nenets Autonomous District on April 13, 2015 N 322-P “On approval of the Model Regulations of the Civic Council under the executive body of state power”], *Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii*, available at: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/8900201504170027> (accessed 15 March 2016). (in Russ.).

Rudenko V.N. *Konsul'tativnye obshchestvennye sovery v sisteme deliberativnoy demokratii* [Community councils in the system of deliberative democracy], *Sravnit. konstituts. obozrenie*, 2007, no 4 (61), pp. 116-124., (in Russ.).

*Standart deyatel'nosti obshchestvennykh sovetov pri federal'nykh organakh ispolnitel'noy vlasti : Tipovoe polozenie (utv. Protokolom № 3 zaochnogo golosovaniya Pravitel'stvennoy komissii po koordinatsii deyatel'nosti otkrytogo pravitel'stva ot 24 iyunya 2015 goda)* [“Civic councils of the federal public administration bodies activity standard (Model provision” (approved by Protocol N 3 of the Governmental Commission for the Coordination of open government activities on June 24, 2015 (absentee voting)], available at: <http://mert.tatarstan.ru/file/File/alsu%20mert> (accessed 15 March 2016). (in Russ.).

*Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 7 maya 2012 g. № 601 «Ob osnovnykh napravleniyakh sovershenstvovaniya sistem gosudarstvennogo upravleniya»* [The Presidential Decree of May 07 2012 year «On the main directions of improving governance»], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federatsii*, 2012, no. 19, art. 2338, available at: <http://base.garant.ru/70170942/> (accessed 15 March 2016). (in Russ.).

Usvatov I.S. *Kvoprosu o strukture grazhdanskogo obshchestva: opredelenie ponyatiya instituta grazhdanskogo obshchestva* [On the question of the structure of civil society: the definition of civil society institute], *Probely v ros. zakonodatel'stve*, 2009, no 4, pp. 82-86. (in Russ.).

*Zakon Chelyabinskoy oblasti 13 aprelya 2015 g. № 155-ZO «Ob obshchestvennom kontrole v Chelyabinskoy oblasti»* [The Chelyabinskaya Oblast Law of April 13, 2015 No. 155-ZO “On the Civic Control of the Chelyabinsk region”], *Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii*, 2015, 14 April, available at: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/7400201504140001> (accessed 15 March 2016). (in Russ.).

*Zakon Khanty-Mansiyskogo avtonomnogo okruga – Yugry ot 19 noyabrya 2014 g. № 96-oz «Ob obshchestvennom kontrole v Khanty-Mansiyskom avtonomnom okruge – Yugre»* [The Khanty-Mansi Autonomous District – Yugra Law of November 19, 2014 No. 96-oz “On the Civic Control of the Khanty-Mansi Autonomous District – Yugra”], *Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii*, available at: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/8600201411260011> (accessed 15 March 2016). (in Russ.).

*Zakon Kurganskoj oblasti ot 24 dekabrja 2015 g. № 132 «Ob otdel'nykh voprosah organizatsii i osushchestvleniya obshchestvennogo kontrolja v Kurganskoj oblasti»* [The Kurganskaya Oblast Law of December 24, 2015 No. 132 “On the Civic Control of the Kurgan region”], *Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii*, 2015, 29 December, available at: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/4500201512290011> (accessed 15 March 2016). (in Russ.).

*Zakon Tyumenskoy oblasti ot 25 fevralja 2015 g. № 5 «Ob osushhestvlenii obshhestvennogo kontrolja v Tjumenskoj oblasti»* [The Tyumenskaya Oblast Law of February 25, 2015 No. 5 “On the Civic Control of the Tyumen region”], *Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii*, 2015, 25 February, available at: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/7200201502250001> (accessed 15 March 2016). (in Russ.).

*Zakon Yamalo-Nenetskogo avtonomnogo okruga ot 21 dekabrya 2015 goda № 139-ZAO «Ob obshchestvennom kontrole v Yamalo-Nenetskom avtonomnom okruge»* [The Yamalo-Nenets Autonomous District Law of December 21, 2015 No. 139-ZAO “On the Civic Control of the Yamalo-Nenets Autonomous District”], *Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii*, available at: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/8900201512290027> (accessed 15 March 2016). (in Russ.).

**Elena G. Dyakova**, Doctor of Political Science, Leading Researcher, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences. Ekaterinburg. E-mail: [gf-urfo@bk.ru](mailto:gf-urfo@bk.ru)

## **PUBLIC COUNCILS IN THE SYSTEM OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS: FORMATION AND FUNCTIONS**

*Abstract:* The article examines the formation of the legal framework of public councils that operate in the public administration system. Particular attention is paid to the process of interaction between public councils and public chambers as an advisory and consultative bodies, inscribed in the public administration system. For the first time, a comparative analysis of the mechanisms of regional public chambers and public councils' formation on both federal and regional level is undertaken (on the example of the regions in the Ural Federal District). It is shown that the federal innovations aimed at enhancing self-sufficiency of public councils and their independence from the public administration are poorly reflected on the regional level. Regional public chambers have relatively small influence on the formation of public councils. The regional legislation in terms of interaction between public chambers and public councils needs to be brought into line with federal trends.

*Keywords:* public council, public chamber, civic control, civil society, legal framework.