

ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Елена Анатольевна Абаева

*Доцент кафедры конституционного и муниципального права
СГУ им. Н. Г. Чернышевского, доцент кафедры конституционного
права СГЮА, доцент кафедры государственно-правовых
дисциплин Поволжского института (филиала) ВГУЮ
(РПА Минюста России), кандидат юридических наук, доцент
E-mail: tihonea@inbox.ru*

Совершенствование конституционно-правового статуса общественных палат (советов) муниципальных образований и общественных советов при органах местного самоуправления как субъектов общественного контроля*

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена необходимостью научного анализа конституционно-правового статуса коллективных государственно-общественных субъектов общественного контроля на уровне местного самоуправления. Предметом исследования послужили общие закономерности и недостатки современного правового регулирования рассматриваемой сферы. Целью исследования стало выявление пробелов, дефектов и коллизий в законодательстве, выработка рекомендаций для их восполнения в регулируемой сфере. Использовались диалектический, структурно-функциональный, системный, формально-юридический методы научного исследования. Научная новизна исследования заключается в предложении устранения правовой неопределенности конституционно-правового статуса субъектов общественного контроля на местном уровне путем внесения изменений в Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и необходимости разработки и принятия типовых положений (стандартов) для общественных советов при органах местного самоуправления и общественных советов (палат) муниципальных образований. В результате исследования обосновывается позиция о необходимости унификации федерального, регионального и муниципального правотворчества в части конституционно-правового регулирования статуса субъектов общественного контроля с целью совершенствования деятельности общественных палат (советов) муниципальных образований и общественных советов при органах местного самоуправления.*

* Статья выполнена при финансовой поддержке РФФИ и АНО ЭИСИ в рамках научного проекта № 19-011-31018.

Ключевые слова: общественный контроль, демократия, конституционно-правовой статус, общественные палаты (советы), местное самоуправление.

Elena Anatol'evna Abaeva

Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department, SSU (Saratov State University) by name of N. G. Chernyshevsky, Associate Professor of the Constitutional Law Department, SSLA (Saratov State Law Academy), Associate Professor of the Department of State and Law Disciplines, Volga Institute (the brunch) of the All-Russian State University of Justice (RLA (Russian Law Academy) of the Ministry of Justice of Russia), Candidate of Juridical Science, Associate Professor

Improving the Constitutional and Legal Status of Public chambers (boards) of Municipalities and Public Boards under Local Government as Subjects of Public Control

Annotation: the relevance of the article is specified by the necessity to analyze constitutional and legal status of collective state and public unities of public control on the level of local authorities. The subject of the article is represented by common regularities and defects of the current regulation pattern within the described area. The purpose of the article is to find the gaps, defects, and collisions in legislation, and to work out recommendations for its correction in ruled sphere. The author used dialectical, structural-functional, systemic, formal-legal methods of scientific research. Scientific novelty is that the author suggests eliminating legal uncertainty in constitutional legal status of unities of public control on local level by means of changes in Federal law dated 21.07.2014 № 212-ФЗ "About the grounds of public control in the Russian Federation". The author also believes in necessity to work out and accept typical regulations (standards) for public boards under local governmental bodies and public boards (chambers) under municipal bodies. The study substantiates the position on the need for unification of federal, regional and municipal lawmaking in terms of constitutional and legal regulation of the status of subjects of public control in order to improve the activities of public chambers (boards) of municipalities and public boards at local governments.

Keywords: public control, democracy, constitutional and legal status, public chambers (boards), local government.

Вопросы народовластия продолжают занимать центральное место в доктрине конституционного права. Сегодня общественный запрос на реализацию провозглашенного Конституцией РФ демократического государства связан не столько с эффективным механизмом делегирования народом своих властных полномочий разного рода представителям, сколько с его прямым политическим участием в государственном и муниципальном управлении и воздействием на публичную власть. Так, в докладе Центра стратегических исследований под руководством С. Белановского, предсказавшего «Болотную», опубликованном в декабре 2018 г., представлены результаты социологического исследования, свидетельствующего, что 94 % респондентов больше не рассчитывают на государство, а полагаются только на себя, 63 % — готовы внести личный вклад в развитие страны, выражаемый по-разному — от готовности платить высокие налоги и участвовать в благотворительности до гражданской активности и просветительской деятельности [1].

Переход от исторически сложившегося противостояния общества и государства к партнерским отношениям будет способствовать повышению качества политических решений и усилению ответственности власти, «поскольку согласование интересов чрезвычайно важно для конституционализма и обеспечивает реальное функционирование механизма сдержек и противовесов» [2, с. 11].

Развитие гражданского общества в России и усиление роли общественности в системе властеотношений перманентно детерминируют появление новых форм участия граждан в управлении делами государства. Одним из действенных инструментов партисипаторной демократии выступает общественный контроль — своего рода «канал самовыражения, превращающий общество в действенную структуру» публичной власти [3, с. 11].

Институт общественного контроля расширяет пределы гражданского участия в процессе принятия управленческих решений, позволяет более детально учитывать потребности и интересы граждан и их объединений. Роль такого контроля, по мнению профессора С. А. Авакьяна, заключается в «оздоровлении общественно-политического климата в стране, защиты чести и достоинства каждого человека» [4, с. 24]. О важности вовлечения общественности в процедуру разрешения публично значимых вопросов через общественный контроль неоднократно заявлял Президент РФ: как условие эффективной борьбы с коррупцией [5], при обсуждении проекта закона об основах общественного контроля [6], для наведения порядка в социальных ведомствах и повышения управляемости внебюджетных фондов [7], при проведении выборов [8], укрепления дисциплины в системе государственной службы [9], достижения целей социально-экономической политики [10], охраны окружающей среды [11].

Несмотря на отсутствие в действующей Конституции РФ упоминания о гражданском обществе и общественном контроле, в современной правовой политике Российского государства прослеживается тенденция повсеместной регламентации общественного контроля, законодательство о котором «мощной волной» принимается и обновляется как на федеральном, так и на региональном уровнях [12, с. 4]. Однако формализация общественного контрольного механизма на современном этапе носит в определенной мере хаотичный характер.

Институционализация и эффективность общественного контроля во многом зависят от четкой правовой регламентации возникающих отношений: предмета, объекта, субъектов. Федеральный законодатель рассматривает систему государственного и муниципального управления в качестве объектов, в отношении которых реализуются контрольные действия со стороны субъектов общественного контроля. Предметом же такого контроля выступает «правовое состояние объекта, определяемое критерием соответствия целям контрольной деятельности» [13, с. 243].

Базовый Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (в ред. от 27.12.2018) (далее — Закон № 212-ФЗ) определяет в качестве основных субъектов общественного контроля коллективные акторы: федеральную и региональные общественные палаты, общественные палаты (советы) муниципальных образований; общественные советы при федеральных и региональных органах исполнительной

власти, а также при законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации. Кроме того, устанавливается перечень иных субъектов, осуществляющих общественный контроль в соответствии с действующим российским законодательством: общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля, иные организационные структуры общественного контроля [14]. Их можно охарактеризовать в качестве общественно-государственных субъектов, в создании которых в разных формах участвуют органы государственной власти и местного самоуправления. Следует заметить, что одной из причин низкой эффективности общественного контроля является его имитационный характер, обусловленный прежде всего участием подконтрольных властных структур в формировании субъектов общественного контроля.

В связи с этим возникает ряд вопросов конституционно-правового характера: существует ли четкое разграничение компетенции между субъектами общественного контроля по объектам, предметам и формам его осуществления; находится ли эффективность реализации общественного контроля в коррелирующей зависимости от качественного состава субъектов его осуществления, а соответственно от порядка их формирования?

Не вдаваясь в подробный анализ дефектности Закона № 212-ФЗ, остановимся лишь на конституционно-правовом статусе формально-определенных субъектов организации и осуществления общественного контроля на муниципальном уровне, где деятельность власти максимально приближена к населению, а ее результаты непосредственным образом сказываются на качестве жизни граждан [15, с. 177]. Представляется, что местное самоуправление, выступая одной из ведущих форм народовластия, наиболее приближено по ценностному содержанию к общественному контролю: «...без дееспособного местного самоуправления эффективное устройство власти... невозможно... именно здесь, на местном уровне есть огромный ресурс общественного контроля за властью. И на этом уровне мы обязаны навести порядок. Тот порядок, о дефиците которого говорят и пишут граждане страны» [16].

К субъектам общественного контроля на уровне местного самоуправления Закон № 212-ФЗ относит общественные палаты (советы) муниципальных образований (ст. 12) и общественные советы при органах местного самоуправления (ч. 3 ст. 13). Причем буквальное толкование наименования ст. 13 «*Общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации*» предполагает создание общественных советов только при органах государственной власти, а диспозитивность формулировки ч. 3 «*Общественные советы могут создаваться при органах местного самоуправления*» позволяет говорить об **общественных советах при органах местного самоуправления как разновидности** общественных советов при органах власти.

Общественные советы при органах местного самоуправления не упоминаются в ст. 9, содержащей перечень субъектов общественного контроля, что, по мнению профессора В. В. Гриба, ставит под сомнение их отнесение к субъектам общественного контроля и усложняет «толкование и применение соответствующих

правовых норм» [17, с. 5]. Можно предположить, что законодатель исходил из конституционных принципов организации местного самоуправления, предполагающих определенную обособленность от государственной власти и самостоятельность в установлении структуры органов местного самоуправления.

С целью устранения правовой неопределенности и, в связи с этим, негативных правовых последствий реализации общественно-контрольных полномочий на местном уровне [18, с. 21], представляется целесообразным внести следующие изменения в Закон № 212-ФЗ:

— в ст. 9, изложив п. 4 в следующей редакции: *«общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, общественные советы при органах местного самоуправления»;*

— в ст. 13, изложив ее наименование в следующей редакции: *«Общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, общественные советы при органах местного самоуправления».*

Сложившаяся вариативность дефиниции конституционно-правового статуса коллективных субъектов правоотношений (государственных образований и негосударственных объединений) позволяет широко его толковать, подразумевая систему элементов, установленных нормами конституционного законодательства: принципы формирования и организации деятельности, функции (обязанности), полномочия (права), юридические гарантии деятельности, ограничения (пределы реализации полномочий) и конституционно-правовую (публично-политическую) ответственность.

В отношении организаторов и участников общественного контроля их конституционно-правовой статус определяется через основные направления реализации контрольной функции — целенаправленные действия обязательного либо факультативного характера посредством реализации нормативно установленных полномочий для достижения определенного результата.

Нормы Закона об общественном контроле, регламентирующие правовой статус его субъектов, носят в основном отсылочный и несистемный характер, поскольку подавляющее большинство таких субъектов были созданы до принятия базового Закона в 2014 г., а их деятельность регламентировалась принятыми ранее соответствующими законами и подзаконными актами. Из буквального толкования ст. 12 Закона об общественном контроле *«Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований осуществляют общественный контроль в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», законами субъектов Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами о соответствующих общественных палатах»* следует, что деятельность данных субъектов общественного контроля определяется законодательными актами соответствующего уровня. Так, правовой статус общероссийской общественной палаты

урегулирован Федеральным законом от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (в ред. от 05.12.2017) [19], а современный статус палат субъектов РФ [20] был приведен в соответствие с принятым модельным законом от 23.06.2016 № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» (в ред. от 05.12.2017) [21], хотя ранее их деятельность регулировалась исключительно региональными законами посредством опережающего регионального законодательства. Очевидно, данная норма требует корректировки с изложением ее в следующей редакции: *«Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований осуществляют общественный контроль в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ „Об Общественной палате Российской Федерации“, Федеральным законом от 23.06.2016 № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации», законами субъектов Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами о соответствующих общественных палатах».*

Согласно Закону № 212-ФЗ контрольная деятельность субъектов общественного контроля, перечень которых представлен в ст. 12, определяется Федеральным законом об Общественной палате РФ, законами субъектов Федерации и «муниципальными нормативными правовыми актами о соответствующих общественных палатах» (ст. 12). Преднамеренно либо по причине несоблюдения правил юридической техники законодатель не указал акты соответствующих общественных *советов*, можно только гадать. Формально неопределенным остается вопрос, в каких случаях на уровне местного самоуправления создаются общественные советы и/или палаты?

Кроме того, определяя функции общественных советов при органах государственной власти в качестве совещательно-консультативных и по участию в осуществлении общественного контроля, законодатель, как было сказано выше, не включил в перечень субъектов *советы при органах местного самоуправления* (ч. 1 ст. 13). Соответственно, в систему нормативных актов, регламентирующих деятельность советов при органах государственной власти, были включены лишь федеральные и региональные нормативные акты, а также положения об общественных советах. «За кадром» остались *муниципальные нормативные правовые акты*.

В связи с этим с целью устранения указанных правовых пробелов и противоречий предлагается изложить нормы Закона № 212-ФЗ в следующей редакции:

— ст. 12 *«...общественные палаты (советы) муниципальных образований осуществляют общественный контроль в порядке, предусмотренном.... муниципальными нормативными правовыми актами о соответствующих общественных палатах (советах)»;*

— п. 3 ст. 13 исключить;

— п. 1 ст. 13 *«Общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных), исполнительных органах государственной власти субъектов*

Российской Федерации и органах местного самоуправления выполняют консультативно-совещательные функции и участвуют в осуществлении общественного контроля в порядке и формах, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами, иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами, положениями об общественных советах».

Дальнейшая правовая регламентации организации и деятельности уставленных Законом № 212-ФЗ основных субъектов общественного контроля далека от совершенства. Так, если порядок формирования и деятельность субъектов общественного контроля федерального уровня в подавляющем большинстве случаев урегулированы [22; 23], то этого нельзя сказать в отношении общественных палат (советов) муниципальных образований и общественных советов при органах местного самоуправления. Например, в соответствии с Законом Саратовской области «О некоторых вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Саратовской области» [24] к субъектам общественного контроля отнесены Общественная палата области; Общественный совет при областной Думе; общественные советы при органах исполнительной власти области, правовой статус которых урегулирован региональными актами, **«иные субъекты, предусмотренные федеральным законодательством»**. Деятельность первых трех урегулирована на региональном уровне, положения об общественных советах при органах местного самоуправления и общественных палат (советов) муниципальных образований создаются в соответствии с уставом муниципального образования.

Анализируя нормативную основу организации и деятельности общественных советов при органах местного самоуправления и общественных палат (советов) муниципальных палат, следует согласиться с мнением о том, что отсутствие единых правил, принципов и стандартов, регламентирующих порядок формирования, функции и полномочия, порядок осуществления деятельности, отрицательно сказывается на активности и эффективности общественного контроля на местном уровне [17, с. 3]. Можно утверждать, что сложившаяся система правового регулирования организации и деятельности субъектов общественного контроля далека от совершенства. В связи с этим представляется необходимым разработать Типовое положение (стандарт) общественного совета при органе местного самоуправления и Типовое положение (стандарт) общественного совета (палаты) муниципального образования, положения которых будут носить рекомендательный характер по аналогии с подобным документом, утвержденным Общественной палатой РФ в отношении деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти [25] с учетом положений Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 06.02.2019) [26].

Подводя итог, можно отметить, что сложившаяся на сегодняшний день правовая база, закрепляющая конституционно-правовой статус субъектов общественного контроля на уровне местного самоуправления, безусловно, требует доработок в части устранения пробелов, коллизий и дефектов. Предложенная

унификация правового регулирования в рассматриваемой сфере, несомненно, будет способствовать не только совершенствованию толкования законодательства и его правоприменению, но и повышению эффективности деятельности субъектов общественного контроля на местном уровне.

Пристайный библиографический список

1. Перелом в сознании: эксперты увидели 3 сценария для российского общества // РБК : официальный сайт. URL: <https://www.rbc.ru/politics/24/12/2018/5c1d29539a794781b1a778d9?from=main>. (дата обращения: 24.12.2018)

2. *Алебастрова И. А.* Общественный контроль за публичной властью в России: болезни роста или задержка развития? // Российский юридический журнал. 2018. № 2. С. 10–18.

3. *Авакьян С. А.* Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 5–11.

4. *Авакьян С. А.* Проблемы прямого действия и применения Конституции Российской Федерации 1993 года // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 12. С. 18–26.

5. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 // Российская газета. 2012. 13 дек.

6. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 // Российская газета. 2013. 12 дек.

7. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30.03.1999 // Российская газета. 1999. 31 марта.

8. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 17.02.1998 «Общими силами – к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Российская газета. 1998. 24 февр.

9. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 06.03.1997 «Порядок во власти – порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Российская газета. 1997. 7 марта.

10. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 28.06.2012 «О бюджетной политике в 2013–2015 годах» // СПС «КонсультантПлюс».

11. Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию // Президент РФ : официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 27.02.2019).

12. *Авакьян С. А.* Основные тенденции современного развития конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 4. С. 3–7.

13. *Бердникова Е. В.* Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации / под ред. Г. Н. Комковой. Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 2018.

14. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 21.07.2014 № 212-ФЗ (в ред. от 27.12.2018) // Собр. законодательства РФ. 2014. № 30, ч. 1, ст. 4213; 2018. № 53, ч. 1, ст. 8424.

15. *Михеева Т. Н.* Общественный контроль с позиций конституционного права граждан на участие в управлении делами государства // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 177–183.

16. Послание Президента РФ Федеральному Собранию «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // Российская газета. 2002. 19 апр.

17. *Гриб В. В.* Общественные советы как основные элементы системы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти РФ // Российская юстиция. 2015. № 5. С. 2–5.

18. *Батманов С. А.* Понятие правовой неопределенности // Адвокат. 2015. № 11. С. 20–25.

19. Собр. законодательства РФ. 2005. № 15, ст. 1277; 2017. № 50, ч. 3, ст. 7563.

20. Об Общественной палате Саратовской области : закон Саратовской области от 02.03.2017 № 18-ЗСО (в ред. от 24.12.2018) // Собр. законодательства Сарат. области. 2017. № 4; 2018. № 13.

21. Собр. законодательства РФ. 2016. № 26, ч. 1, ст. 3852; 2017. № 50, ч. 3, ст. 7563.

22. О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам : Указ Президента РФ от 04.08.2006 № 842 (в ред. от 23.05.2013) // Собр. законодательства РФ. 2006. № 32, ст. 3539; 2013, № 21, ст. 2625.

23. О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 02.08.2005 № 481 (в ред. от 06.06.2013) // Собр. законодательства РФ. 2005. № 32, ст. 3322; 2013. № 24, ст. 3003.

24. Собр. законодательства Сарат. области. 2015. № 23.

25. Стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти (Типовое положение) (утв. решением совета Общественной палаты РФ от 05.07.2018 № 55-С). URL: <http://www.fsvps.ru/> (дата обращения: 16.05.2019).

26. Собр. законодательства РФ. 2003. № 40, ст. 3822; 2019. № 6, ст. 461.

References

1. Perelom v soznanii: eksperty uvideli 3 scenariya dlya rossijskogo obshchestva // RBK : oficial'nyj sajt. [A turning point in consciousness: experts saw 3 scenarios for the Russian society // RBC: official site.] URL: <https://www.rbc.ru/politics/24/12/2018/5c1d29539a794781b1a778d9?from=main>. (data obrashcheniya: 24.12.2018)

2. *Alebastrova I. A.* Obshchestvennyj kontrol' za publichnoj vlast'yu v Rossii: bolezni rosta ili zaderzhka razvitiya? // Rossijskij yuridicheskij zhurnal. [Public control over public authority in Russia: growing pains or developmental delay? // Russian legal journal] 2018. № 2. P. 10–18.

3. *Avak'yan S. A.* Konstitucionnaya teoriya i praktika publichnoj vlasti: zakonomernosti i otkloneniya // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. [Constitutional theory and practice of public authority: laws and deviations // Constitutional and municipal law.] 2015. № 10. P. 5–11.

4. *Avak'yan S. A.* Problemy pryamogo dejstviya i primeneniya Konstitucii Rossijskoj Federacii 1993 goda // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. [Problems of direct action and application of the Constitution of the Russian Federation in 1993 // Constitutional and municipal law.] 2018. № 12. P. 18–26.

5. Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu ot 12.12.2012 // Rossijskaya gazeta. [Message from the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of 12/12/2012 // Russian Newspaper.] 2012. 13th of December.

6. Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu ot 12.12.2013 // Rossijskaya gazeta. [Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of 12/12/2013 // Russian Newspaper.] 2013. 12th of December.

7. Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu ot 30.03.1999 // Rossijskaya gazeta. [Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of 03/30/1999 // Russian newspaper.] 1999. 31th of March.

8. Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu ot 17.02.1998 «Obshchimi silami – k pod'emnu Rossii (o polozhenii v strane i osnovnyh napravleniyah politiki Rossijskoj Federacii)» // Rossijskaya gazeta. [Message from the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of February 17, 1998, “By Common Forces – Towards the Rise of Russia (on the situation in the country and the main directions of the policy of the Russian Federation)” // Russian newspaper.] 1998. 24th of February.

9. Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu ot 06.03.1997 «Poryadok vo vlasti – poryadok v strane (o polozhenii v strane i osnovnyh napravleniyah politiki Rossijskoj Federacii)» // Rossijskaya gazeta. [Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of March 6, 1997 “The order in power is the order in the country (on the situation in the country and the main directions of the policy of the Russian Federation)” // Russian newspaper.] 1997. 7th of March.

10. Byudzhethnoe poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu ot 28.06.2012 «O byudzhethnoj politike v 2013–2015 godah» // SPS «Konsul'tantPlyus». [Budget message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly dated June 28, 2012 “On the budget policy in 2013–2015” // SPS Consultant Plus.]

11. Perechen' poruchenij po realizacii Poslaniya Prezidenta Federal'nomu Sobraniyu // Prezident RF: oficial'nyj sajt. [The list of instructions on the implementation of the Presidential Message to the Federal Assembly // President of the Russian Federation: official site.] URL: <http://www.kremlin.ru> (data obrashcheniya: 27.02.2019).

12. *Avak'yan S. A.* Osnovnye tendencii sovremennogo razvitiya konstitucionnogo prava // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. [The main trends of modern development of constitutional law // Constitutional and municipal law.] 2017. № 4. P. 3–7.

13. *Berdnikova E. V.* Konstitucionno-pravovye osnovy obshchestvennogo kontrolya v Rossijskoj Federacii [Constitutional and legal foundations of public control in the Russian Federation] / under edition of G. N. Komkova. Saratov : Izd-vo Sarat. un-ta, 2018.

14. Ob osnovah obshchestvennogo kontrolya v Rossijskoj Federacii : federal'nyj zakon RF ot 21.07.2014 № 212-FZ (v red. ot 27.12.2018) // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. [On the basis of social control in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation of 21.07.2014 No. 212-FZ (as amended on 12/27/2018) // Collection of legislation of the Russian Federation.] 2014. № 30, ch. 1, st. 4213; 2018. № 53, ch. 1, st. 8424.

15. *Miheeva T. N.* Obshchestvennyj kontrol' s pozicij konstitucionnogo prava grazhdan na uchastie v upravlenii delami gosudarstva // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. [Public control from the standpoint of the constitutional right of citizens to participate in the management of state affairs // Actual problems of Russian law.] 2018. № 10. P. 177–183.

16. Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu «Rossii nado byt' sil'noj i konkurentosposobnoj» // Rossijskaya gazeta. [Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly “Russia needs to be strong and competitive” // Russian newspaper.] 2002. 19th of April.

17. *Grib V. V.* Obshchestvennye sovery kak osnovnye elementy sistemy obshchestvennogo kontrolya za deyatel'nost'yu organov gosudarstvennoj vlasti RF // Rossijskaya yusticiya. [Public councils as the main elements of the system of public control over the activities of state authorities of the Russian Federation // Russian Justice.] 2015. № 5. P. 2–5.

18. *Batmanov S. A.* Ponyatie pravovoj neopredelennosti // Advokat. [The concept of legal uncertainty // Lawyer.] 2015. № 11. S. 20–25.

19. Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. [Collection of legislation of the Russian Federation] 2005. № 15, st. 1277; 2017. № 50, ch. 3, st. 7563.

20. Ob Obshchestvennoj palate Saratovskoj oblasti : zakon Saratovskoj oblasti ot 02.03.2017 № 18-ZSO (v red. ot 24.12.2018) // Sobr. zakonodatel'stva Sarat. oblasti. [On the Public Chamber of the Saratov region: the law of the Saratov region of 02.03.2017 No. 18-ZSO (as amended on 12/24/2018) // Collection of Saratov region legislation.] 2017. № 4; 2018. № 13.

21. Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. [Collection of legislation of the Russian Federation] 2016. № 26, ch. 1, st. 3852; 2017. № 50, ch. 3, st. 7563.

22. O poryadke obrazovaniya obshchestvennyh sovetov pri federal'nyh ministerstvah, federal'nyh sluzhbah i federal'nyh agentstvah, rukovodstvo deyatel'nost'yu kotoryh osushchestvlyayet Prezident Rossijskoj Federacii, pri federal'nyh sluzhbah i federal'nyh agentstvah, podvedomstvennyh etim federal'nym ministerstvam : Ukaz Prezidenta RF ot 04.08.2006 № 842 (v red. ot 23.05.2013) // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. [On the procedure of formation of public boards at federal ministries, federal services and federal agencies, which are managed by the President of the Russian Federation, at federal services and federal agencies subordinate to these federal ministries: Presidential Decree No. 842 of 04.08.2006 (ed. from 05.23.2013) // Collection of legislation of the Russian Federation] 2006. № 32, st. 3539; 2013, № 21, st. 2625.

23. O poryadke obrazovaniya obshchestvennyh sovetov pri federal'nyh ministerstvah, rukovodstvo kotorymi osushchestvlyayet Pravitel'stvo Rossijskoj Federacii, federal'nyh sluzhbah i federal'nyh agentstvah, podvedomstvennyh etim federal'nym ministerstvam, a takzhe federal'nyh sluzhbah i federal'nyh agentstvah, rukovodstvo kotorymi osushchestvlyayet Pravitel'stvo Rossijskoj Federacii : postanovlenie Pravitel'stva RF ot 02.08.2005 № 481 (v red. ot 06.06.2013) // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. [On the order of formation of public boards at federal ministries, managed by the Government of the Russian Federation, federal services and federal agencies subordinated to these federal ministries, as well as federal services and federal agencies, managed by the Government of the Russian Federation: Resolution of the Government of the Russian Federation of 02.08. 2005 № 481 (as amended on 06.06.2013) // Collection of legislation of the Russian Federation.] 2005. № 32, st. 3322; 2013. № 24, st. 3003.

24. Sobr. zakonodatel'stva Saratovskoj oblasti. [Collection of Saratov region legislation.] 2015. № 23.

25. Standart deyatel'nosti obshchestvennogo soveta pri federal'nom organe ispolnitel'noj vlasti (Tipovoe polozhenie) (utv. resheniem soveta Obshchestvennoj palaty RF ot 05.07.2018 № 55-S). [The standard of activity of the public board under the federal executive body (Model Provision) (approved by the decision of the Council of the Public Chamber of the Russian Federation of 05.07.2018 No. 55-C).] URL: <http://www.fsvps.ru/> (data obrashcheniya: 16.05.2019).

26. Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. [Collection of legislation of the Russian Federation] 2003. № 40, st. 3822; 2019. № 6, st. 461.