

Информация для цитирования:

Зубарев С. М. Новые технологии общественного контроля: реальность или иллюзия? // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2019. Вып. 43. С. 72–93. DOI: 10.17072/1995-4190-2019-43-72-93.

Zubarev S. M. Novye tekhnologii obshhestvennogo kontrolya: real'nost' ili illyuziya? [New Technologies of Public Control: Reality or Illusion?]. *Vestnik Permskogo universiteta. Juridicheskie nauki* – Perm University Herald. Juridical Sciences. 2019. Issue 1. Pp. 72–93. (In Russ.). DOI: 10.17072/1995-4190-2019-43-72-93.

УДК 342.7+342.9

DOI: 10.17072/1995-4190-2019-43-72-93

НОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ: РЕАЛЬНОСТЬ ИЛИ ИЛЛЮЗИЯ?

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16058

С. М. Зубарев

Доктор юридических наук, профессор,
зав. кафедрой административного права и процесса
Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9
ORCID: 0000-0003-4322-3602
ResearcherID: B-2029-2019
E-mail: zubarevsm@yandex.ru

Поступила в редакцию 25.08.2018

Введение: в последние годы в Российской Федерации создаются условия для развития новых форм общественного контроля с использованием информационно-коммуникативных технологий. В статье исследуются вопросы правового регулирования и практики реализации указанных форм контроля за нормотворческой и правоприменительной деятельностью федеральных органов исполнительной власти, выявляются положительные и отрицательные черты, формулируются предложения по совершенствованию общественного контроля. **Цель:** исследование внедрения новых форм контроля в общественную контрольную деятельность и перспектив их развития в сфере реализации исполнительной власти. **Задачи:** уточнение видов общественного контроля в зависимости от объекта контрольного воздействия; характеристика новых форм участия институтов гражданского общества в контроле нормотворческой деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти; исследование эффективности участия граждан в контроле нормотворчества федеральных органов исполнительной власти; выявление и характеристика новых форм общественного контроля за правоприменительной деятельностью федеральных органов исполнительной власти. **Методы:** диалектический, формально-логический, функциональный, системный и другие общенаучные методы исследования; частнонаучные методы: статистический, структурно-правовой, формально-юридический. **Результаты:** систематизированы современные формы контроля институтов гражданского общества и граждан в нормотворческих процедурах федеральных органов исполнительной власти, выявлены инфор

© Зубарев С. М., 2019

**Information for citation:**

Zubarev S. M. Novye tekhnologii obshhestvennogo kontrolya: real'nost' ili illyuziya? [New Technologies of Public Control: Reality or Illusion?]. *Vestnik Permskogo universiteta. Juridicheskie nauki* – Perm University Herald. Juridical Sciences. 2019. Issue 1. Pp. 72–93. (In Russ.). DOI: 10.17072/1995-4190-2019-43-72-93.

УДК 342.7+342.9

DOI: 10.17072/1995-4190-2019-43-72-93

NEW TECHNOLOGIES OF PUBLIC CONTROL: REALITY OR ILLUSION?

The study was conducted with financial support from RFBR within the framework of the research project No. 18-29-16058

S. M. Zubarev

Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
9, Sadovaya-Kudrinskaya st., Moscow, 125993, Russia
ORCID: 0000-0003-4322-3602
ResearcherID: B-2029-2019
E-mail: zubarevsm@yandex.ru

Received 25.08.2018

Introduction: in recent years, conditions have been created in the Russian Federation for the development of new forms of public control using information and communication technologies. The article examines the legal regulation and practice of the implementation of these forms of control over the rule-making and law-enforcement activities of federal executive bodies, identifies positive and negative features, formulates proposals for improving public control. **Purpose and objectives:** the purpose of the work is to study the introduction of new forms of control into public control activities and the prospects for their development with regard to the activities of the executive branch. The objectives of the work are as follows: to clarify the types of public control depending on the object under control; to characterize new forms of participation of civil society institutions in the control over the rule-making activities of the Government of the Russian Federation and federal executive bodies; to study the effectiveness of citizens' participation in monitoring rule-making activities of federal executive bodies; to identify and characterize new forms of public control over law enforcement of federal executive bodies. **Methods:** the study is based on dialectical, formal-logical, functional, systemic and other general scientific research methods, as well as specific scientific methods: statistical, structural-legal, formal-legal. **Results:** modern forms of control of civil society institutions and citizens over the quality of rule-making procedures of federal executive bodies have been studied; information and communication technologies used by citizens in exercising public control over rule-making and law enforcement of federal executive bodies have been identified; positive aspects and difficulties in implementing new forms of public control have been detected. **Conclusions:** according to the analysis of new forms of public control activities that are implemented with the use of information and communication technologies, the regulatory framework created in the last decade and Internet resources allow citizens to actively participate in the process of monitoring the rule-making and law-enforcement activities of federal executive bodies.

© Zubarev S. M., 2019



мационно-коммуникативные технологии, используемые гражданами при осуществлении общественного контроля за нормотворчеством и правоприменением федеральных органов исполнительной власти, определены положительные стороны и трудности в реализации новых форм общественного контроля. **Выводы:** анализ новых форм общественной контрольной деятельности, реализуемых с использованием информационно-коммуникативных технологий, показал, что созданные в последнее десятилетие нормативная база и интернет-ресурсы позволяют гражданам активно участвовать в процессе контроля за нормотворчеством и правоприменением федеральных органов исполнительной власти. Однако его эффективность нельзя признать высокой. Сегодня требуется совершенствование механизма вовлечения граждан в этот процесс как через информирование и стимулирование, так и через повышение ответственности органов исполнительной власти за рассмотрение, учет и принятие конкретных мер по результатам контрольной деятельности граждан.

Ключевые слова: общественный контроль; институты гражданского общества; гражданин; информационно-коммуникативные технологии; интернет-ресурсы

NEW TECHNOLOGIES OF PUBLIC CONTROL: REALITY OR ILLUSION?

The study was conducted with financial support from RFBR within the framework of the research project No. 18-29-16058

S. M. Zubarev

Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
9, Sadovaya-Kudrinskaya st., Moscow, 125993, Russia
ORCID: 0000-0003-4322-3602
ResearcherID: B-2029-2019
E-mail: zubarevsm@yandex.ru

Received 25.08.2018

Introduction: in recent years, conditions have been created in the Russian Federation for the development of new forms of public control using information and communication technologies. The article examines the legal regulation and practice of the implementation of these forms of control over the rule-making and law-enforcement activities of federal executive bodies, identifies positive and negative features, formulates proposals for improving public control. **Purpose and objectives:** the purpose of the work is to study the introduction of new forms of control into public control activities and the prospects for their development with regard to the activities of the executive branch. The objectives of the work are as follows: to clarify the types of public control depending on the object under control; to characterize new forms of participation of civil society institutions in the control over the rule-making activities of the Government of the Russian Federation and federal executive bodies; to study the effectiveness of citizens' participation in monitoring rule-making activities of federal executive bodies; to identify and characterize new forms of public control over law enforcement of federal executive bodies. **Methods:** the study is based on dialectical, formal-logical, functional, systemic and other general scientific research methods, as well as specific scientific methods: statistical, structural-legal, formal-legal. **Results:** modern forms of control of civil society institutions and citizens over the quality of rule-making procedures of federal executive bodies have been studied; information and communication technologies used by citizens in exercising public control over rule-making and law enforcement of federal executive bodies have been identified; positive aspects and difficulties in implementing new forms of public control have been detected. **Conclusions:** according to the analysis of new forms of public control activities that are implemented with the use of information and communication technologies, the regulatory framework created in the last decade and Internet resources allow citizens to actively participate in the process

However, the effectiveness of such monitoring cannot be considered high. Today, it is necessary to improve the mechanism for involving citizens in this process both through informing and stimulating and through increasing the responsibility of the executive authorities for reviewing, taking into account and taking appropriate measures following the results of citizens' control activities.

Keywords: public control; civil society institutions; citizen; information and communication technologies; Internet resources

НОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ: РЕАЛЬНОСТЬ ИЛИ ИЛЛЮЗИЯ?

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16058

С. М. Зубарев

Доктор юридических наук, профессор,
зав. кафедрой административного права и процесса
Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9
ORCID: 0000-0003-4322-3602
ResearcherID: B-2029-2019
E-mail: zubarevsm@yandex.ru

Поступила в редакцию 25.08.2018

Введение: в последние годы в Российской Федерации создаются условия для развития новых форм общественного контроля с использованием информационно-коммуникативных технологий. В статье исследуются вопросы правового регулирования и практики реализации указанных форм контроля за нормотворческой и правоприменительной деятельностью федеральных органов исполнительной власти, выявляются положительные и отрицательные черты, формулируются предложения по совершенствованию общественного контроля. **Цель:** исследование внедрения новых форм контроля в общественную контрольную деятельность и перспектив их развития в сфере реализации исполнительной власти. **Задачи:** уточнение видов общественного контроля в зависимости от объекта контрольного воздействия; характеристика новых форм участия институтов гражданского общества в контроле нормотворческой деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти; исследование эффективности участия граждан в контроле нормотворчества федеральных органов исполнительной власти; выявление и характеристика новых форм общественного контроля за правоприменительной деятельностью федеральных органов исполнительной власти. **Методы:** диалектический, формально-логический, функциональный, системный и другие общенаучные методы исследования; частнонаучные методы: статистический, структурно-правовой, формально-юридический. **Результаты:** систематизированы современные формы контроля институтов гражданского общества и граждан в нормотворческих процедурах федеральных органов исполнительной власти, выявлены информационно-коммуникативные технологии, используемые гражданами при осуществлении общественного контроля за нормотворчеством и правоприменением федеральных органов исполнительной власти, определены положительные стороны и трудности в реализации новых форм общественного контроля. **Выводы:** анализ новых форм общественной контрольной деятельности, реализуемых с использованием информационно-коммуникативных технологий, показал, что созданные в последнее десятилетие нормативная

of monitoring the rule-making and law-enforcement activities of federal executive bodies. However, the effectiveness of such monitoring cannot be considered high. Today, it is necessary to improve the mechanism for involving citizens in this process both through informing and stimulating and through increasing the responsibility of the executive authorities for reviewing, taking into account and taking appropriate measures following the results of citizens' control activities.

Keywords: public control; civil society institutions; citizen; information and communication technologies; Internet resources

К вопросу о видах общественного контроля

Одним из решающих факторов повышения эффективности и результативности государственного управления является контроль деятельности органов исполнительной власти со стороны институтов гражданского общества и отдельных граждан. В последние годы государством и обществом принимаются значительные усилия по развитию общественного контроля, его направлений, методов и форм. При этом, несмотря на многогранность деятельности государственного аппарата, множественность возложенных на него задач и функций, формирующих полиструктурность объекта контроля, можно выделить два наиболее универсальных, общих для всех органов исполнительной власти вида деятельности (функции) – нормотворческую и правоприменительную. Именно эти виды деятельности представляют собой основания для градации общественного контрольного воздействия в зависимости от объекта контроля.

Во-первых, это контроль за нормотворчеством органов исполнительной власти, призванный обеспечить надлежащее качество принимаемых правовых актов управления. Общественный контроль в ходе нормотворческой деятельности органов исполнительной власти не только является проявлением в государственном управлении принципов народовластия, демократизма и гласности, но и призван обеспечить соблюдение таких принципов, как законность и приоритет прав человека, полнота и достаточность, своевременность и профессионализм и др. Участие общественности в контроле на различных стадиях нормотворческого процесса призвано оказать содействие власти в принятии управленческих решений, повысить качество издаваемых нормативных правовых актов управления. В настоящее время общественный контроль реализуется через участие в

нормотворчестве институтов гражданского общества (общественные палаты, общественные советы, общественные объединения) и отдельных граждан (антикоррупционная экспертиза, общественное обсуждение, общественная инициатива).

Во-вторых, это контроль за реализацией правовых норм в сфере государственного управления. Он направлен на повышение эффективности правового регулирования поведения субъектов государственно-управленческих отношений. Если исходить из классического понимания форм реализации права, то общественный контроль, по-нашему мнению, способен оказать позитивное влияние на результативность соблюдения, исполнения, использования и применения юридических норм субъектами исполнительной власти.

Одним из наиболее понятных для институтов гражданского общества и граждан является контроль за соблюдением права органами исполнительной власти, их должностными лицами и государственными служащими. Его цель состоит в выявлении случаев нарушения запретов, которые устанавливаются законодательством для государственного аппарата в процессе профессиональной деятельности. Если субъект общественного контроля устанавливает факт совершения подобных действий (бездействия), то он или инициирует привлечение нарушителя к юридической ответственности, обращаясь к уполномоченному государственному органу или должностному лицу, либо апеллирует к общественному мнению.

Контроль исполнения права предусматривает установление институтами гражданского общества и гражданами степени реализации субъектами исполнительной власти обязывающих норм, выполнение содержащихся в них задач, функций и обязанностей в рамках реализации государственных функций и оказания государственных услуг.

база и интернет-ресурсы позволяют гражданам активно участвовать в процессе контроля за нормотворчеством и правоприменением федеральных органов исполнительной власти. Однако его эффективность нельзя признать высокой. Сегодня требуется совершенствование механизма вовлечения граждан в этот процесс как через информирование и стимулирование, так и через повышение ответственности органов исполнительной власти за рассмотрение, учет и принятие конкретных мер по результатам контрольной деятельности граждан.

Ключевые слова: общественный контроль; институты гражданского общества; гражданин; информационно-коммуникативные технологии; интернет-ресурсы

To the Question of the Types of Public Control

One of the decisive factors in improving the effectiveness and efficiency of public administration is the control over the activities of executive authorities by the institutions of citizens and individual citizens. In recent years, the state and society have made significant efforts to develop public control, its directions, methods and forms. At the same time, despite the versatility of the state apparatus, the multiplicity of tasks and functions assigned to it, forming the polystructural nature of the object of control, we can distinguish two types of activity (functions) that are most universal and common for all executive authorities – law-making and law enforcement. It is these activities that constitute the basis for the gradation of the public control action depending on the object of control.

Firstly, it is the control over the rule-making activities of executive bodies, designed to ensure the proper quality of the adopted legal acts of management. Public control over rule-making activities is not only a manifestation of the principles of the rule of the people, democratism and publicity in the governance, but is also intended to ensure observance of such principles as the legality and priority of human rights, completeness and sufficiency, timeliness and professionalism, etc. Public participation in the control at various stages of the legislative process is intended to assist the authorities in taking managerial decisions, to improve the quality of legal acts. At present, public control is implemented through participation in the rule-

making process of the civil society institutions (public chambers, public councils, public associations) and individual citizens (anti-corruption expert assessment, public discussion, public initiative).

Secondly, it is the control over the implementation of legal norms in the field of public administration. It is aimed at increasing the efficiency of legal regulation concerning the behavior of the subjects of state-management relations. If we proceed from the classical understanding of the forms of realization of the law, then public control, in our opinion, can have a positive impact on the effectiveness of compliance, execution, use and application of legal norms by subjects of the executive branch.

One of the types of control most understandable for the civil society institutions and citizens is monitoring of the law compliance by executive authorities, their officials and public servants. Its purpose is to identify the cases of violation of prohibitions that are established by legislation for the state apparatus in the process of professional activity. If the subject of public control establishes the fact of such actions (inaction), they either initiate bringing the violator to legal responsibility, appealing to the authorized state body or official, or appeal to public opinion.

The control over the execution of the law provides for the establishment by the civil society institutions and citizens of the extent to which the subjects of the executive branch implement binding norms, fulfill the tasks, functions and duties contained in them within the framework of state functions and the provision of public services.

В основе контроля за использованием права субъектами исполнительной власти лежат предписания законодательства Российской Федерации, определяющие их компетенцию. Контрольная деятельность охватывает уровень реализации полномочий субъектов исполнительной власти по принятию нормативных правовых актов и практике их применения в установленной области деятельности. При этом в случае выявления фактов злоупотребления правом, нарушения прав и свобод граждан субъекты общественного контроля могут активно использовать процедуры административного и судебного обжалования.

Главенствующее место в государственном управлении занимает институт применения права. Это обусловлено тем, что именно органы исполнительной власти, их должностные лица являются субъектами правоприменения. Для них правоприменительная деятельность является как правом, так и обязанностью ее осуществить, при этом применение одних норм всегда вызывает необходимость соблюдения, исполнения и использования других. В правоприменении концентрируется вся правореализующая деятельность органов исполнительной власти. От его качества в решающей степени зависит практическая реализация нормативно-правовых предписаний, эффективность деятельности государственного аппарата в целом. Общественный контроль за правоприменением способствует обеспечению субъективных прав и законных интересов граждан и их объединений, повышению ответственности государственных служащих за исполнением юридических обязанностей, служит надежным средством (способом) укрепления законности в государственном управлении. В контроле правоприменительной деятельности субъектов исполнительной власти формально принимают участие различные институты гражданского общества и отдельные граждане, используя всевозможные процедуры и формы [4;5].

В последнее десятилетие создана серьезная нормативная правовая база общественного контроля, стали развиваться его новые формы, в т. ч. с использованием информационных технологий, которые распространяются как на нормотворчество, так и на правоприменительную деятельность субъектов исполнительной власти. Вместе с тем для развития контрольной

деятельности институтов гражданского общества и граждан существует объективная потребность рассмотреть, насколько распространены на практике отдельные контрольные формы, оказывают ли они реальное воздействие на функционирование не только субъектов исполнительной власти не столько регионального [2; 9], сколько федерального уровня.

Актуализирует настоящее исследование и общемировые тренды, обуславливающие повышение роли общества в части принятия государственных решений и контроля за их реализацией. На протяжении многих лет в англосаксонских странах позитивно зарекомендовала себя практика издания «цветных книг» – официальных документов по спорным вопросам политики, позволяющих проверить общественное мнение и помочь правительству оценить его возможное влияние [14; 17]. С внедрением в государственное управление концепции «открытого правительства» во многих развитых странах общественный контроль совершенствуется в т. ч. на основе информационно-коммуникативных технологий [16;19]. Сегодня формы общественного контроля в зарубежных государствах многообразны. Среди них, например, присутствие граждан на заседаниях органов исполнительной власти (открытые заседания), публичные (общественные) консультации и публичные слушания для внесения предложений по готовящимся нормативным правовым актам различного уровня, электронные петиции [11]. Так, с 2011 года в США реализуется проект «Мы, народ» (We the People), позволяющий гражданам создавать и подписывать петиции на сайте Белого дома¹. Для того чтобы стать автором петиции гражданин должен создать учетную запись на этом сайте, тогда как для подписания петиции достаточно указать свое имя и адрес электронной почты. Как только петиция опубликована, автор получает автоматическое электронное письмо со ссылкой, которую иные граждане могут использовать для подписи, и, только получив первые 150 подписей, петиция станет общедоступной для поиска на указанном сайте. Официальный ответ будет дан в электронном письме каждому гражданину, подписавшему петицию, в течение 60 дней, если она наберет больше 100000 подписей за 30 дней

¹ URL: <http://www.petitions.whitehouse.gov> (дата обращения: 10.12.2018).

The basis for the control over the use of law by the subjects of executive power is the prescriptions of the legislation of the Russian Federation which determine their competence. Control activities include the establishment of the level of implementation of the executive branch subjects' powers to adopt regulatory legal acts and the practice of their application in the established area of activity. When the facts of abuse of rights, violations of the rights and freedoms of citizens are detected, the subjects of public control can actively use administrative and judicial appeal procedures.

Law enforcement plays the main role in public administration. It is due to the fact that it is executive authorities, their officials who are the subjects of law enforcement. For them, law enforcement is both a right and a duty to carry out, and the application of some rules always necessitates compliance, enforcement and use of others. All the law-implementing activities of executive bodies are concentrated in law enforcement. The practical implementation of regulations and the effectiveness of the state apparatus as a whole depend on its quality to a decisive extent. Public control over law enforcement contributes to ensuring the rights and legitimate interests of citizens and their associations, increasing the responsibility of public servants for fulfilling legal duties, serves as a reliable means (method) of strengthening the rule of law in public administration. Various institutions of civil society and individual citizens formally participate in the control of law enforcement activity of the subjects of the executive power, using various procedures and forms [4; 5].

In the last decade, a solid regulatory legal base of public control has been created, its new forms began to develop, including those with the use of information technologies that extend both to rule-making and law enforcement activities of the subjects of executive power. At the same time, for the development of control activities of civil society institutions and citizens, there is an objective

need to consider the extent to which individual control forms are common in practice and whether they have a real impact on the functioning of the subjects of executive power.

The present study is in line with global trends associated with an increase in the role of society in government decision-making and control over the implementation of decisions. Over the years, the Anglo-Saxon countries have positively recommended the practice of publishing “color books” – official documents on controversial policy issues that allow us to check public opinion and help the government assess its possible impact [14; 17]. With the introduction of the concept of “open government” in public administration in many developed countries, public control is improved, including through information and communication technologies [16, 19]. Currently, there is a variety of forms of public control in foreign countries. Among them, for example, is the presence of citizens at meetings of the executive authorities (open meetings), public consultations and public hearings for making proposals on upcoming regulatory legal acts of various levels, electronic petitions [11]. For example, since 2011, the ‘We the People’ project has been implemented in the United States, allowing citizens to create and sign petitions on the White House website¹. In order to become an author of a petition, a citizen must create an account on this site, whereas for signing the petition it is enough to indicate your name and email address. As soon as the petition is published, the author receives an automatic e-mail with a link that other citizens can use to sign, and only after receiving the first 150 signatures, the petition will become publicly searchable on the specified site. An official response will be given in an e-mail to every citizen who signed the petition, within 60 days if it collects more than 100,000 signatures in 30 days

¹ Available at: <http://www.petitions.whitehouse.gov> (accessed 10.12.2018).

[15]. Институт электронных петиций распространен также в Великобритании, Канаде, ФРГ, Австрии, Польше [6, с. 16; 18, р. 169].

Наличие подобных процедур общественного контроля, основанных на таких принципах открытого правительства, как свобода информации, транспарентность, подотчетность, позволяет отдельным гражданам и общественным институтам реально влиять как на нормотворчество, так и на правоприменение органов исполнительной власти.

Институты гражданского общества и контроль за нормотворческой деятельностью органов исполнительной власти

Одним из первых институтов гражданского общества, получивших закрепление в российском законодательстве, стала Общественная палата Российской Федерации (далее – Общественная палата)¹. Одна из целей ее создания – осуществление общественного контроля за деятельностью органов публичной власти.

Наиболее распространенной формой контрольной деятельности Общественной палаты является проведение *общественной экспертизы* проектов законов и проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти (п. 3 ч. 1 ст. 2 Закона № 32-ФЗ). Решение об экспертизе таких проектов принимается советом Общественной палаты по собственной инициативе либо в связи с обращением руководителя государства, Правительства России, палат парламента (ст. 18 Закона № 32-ФЗ). Одновременно утверждается состав рабочей группы по проведению общественной экспертизы и кандидатура руководителя рабочей группы (подп. 22 п. 1 ст. 27 Регламента Общественной палаты).

Порядок проведения общественной экспертизы установлен локальным актом Общественной палаты². В частности, в качестве экспертов могут быть привлечены как некоммерческие организации, уставная деятельность ко-

торых направлена на развитие гражданского общества, так и физические лица, обладающие необходимыми для проведения экспертизы научными и практическими знаниями. При этом для экспертов – физических лиц установлены определенные требования. В частности, они должны иметь высшее и (или) послевузовское профессиональное образование, ученую степень по научной специальности, соответствующей профилю экспертной деятельности, не менее 10 лет стажа практической работы по профилю экспертной деятельности, знать международные акты и отечественное законодательство в области соответствующей экспертной деятельности и др.

Организационно-техническое и информационное обеспечение деятельности рабочих групп осуществляет аппарат Общественной палаты. Он организует информирование профильных общественных объединений о проведении общественной экспертизы и о формировании рабочих групп, а затем осуществляет сбор и обработку поступивших предложений экспертов и организаций. Такие меры способствуют обеспечению публичности и привлечению широкого круга институтов гражданского общества и граждан для участия в проведении общественной экспертизы.

По результатам общественной экспертизы членами рабочей группы составляется Справка, которая служит исходным документом для подготовки проекта заключения. Справка должна содержать ответы на вопросы, которые отражают социальную значимость соответствующего проекта нормативного правового акта. В частности, может ли вызвать принятие акта возникновение социальных проблем в конкретной общественной сфере; ограничивает ли проект акта социально значимые права определенных социальных групп (учащихся, пенсионеров, инвалидов, малоимущих, предпринимателей и т. п.); осложнит ли принятие акта порядок обращений граждан (и их объединений) в органы государственной власти и местного самоуправления; снизит ли проект акта социально-экономическую защищенность граждан (и их объединений)? В череде перечисленных вопросов, которые абсолютно логичны для общественной экспертизы, диссонансом выглядит следующий вопрос: «5) в какой степени проект нормативного правового акта в представленной

[15]. The Institute of Electronic Petitions is also distributed in the UK, Canada, Germany, Austria, Poland [18, p. 169; 6, p.16].

The existence of such public control procedures based on open government principles such as freedom of information, transparency, and accountability, allows individual citizens and public institutions to actually influence both rule-making and enforcement of executive bodies.

Institutions of Civil Society in the Control over the Rule-Making Activities of Executive Bodies

One of the first institutions of civil society to be enshrined in Russian legislation was the Public Chamber of the Russian Federation (hereinafter – the Public Chamber)¹. One of the goals of its establishment was to exercise public control over the activities of public authorities.

The most common form of control activity of the Public Chamber is *public examination* of draft laws and draft regulatory legal acts of executive bodies (Section 3 of Part 1 of Article 2 of the Regulations of the Public Chamber). The decision on the examination of such projects is taken by the Council of the Public Chamber on its own initiative or in connection with the appeal of the Head of the State, the Government of Russia, the Chambers of Parliament (Article 18 of the Regulations). At the same time, the composition of the working group on the conduct of public examination and the candidacy of the head of the working group are approved (Subsection 22 of Part 1 of Article 27).

The procedure for conducting a public examination is established by a local act of the Public Chamber². In particular, both non-profit organizations whose statutory activities are aimed at the developing civil society, as well as individuals

with the necessary scientific and practical knowledge for the examination can be involved as experts. At the same time, certain requirements are established for experts – individuals. In particular, they should have a higher and (or) postgraduate professional education, a degree in a scientific specialty corresponding to the profile of expert activity, at least 10 years of practical experience in the profile of expert activity, should know international acts and domestic legislation in the field of relevant expert activities, etc.

The organizational, technical and informational support for the activities of the working groups is carried out by the Public Chamber Office. It is in charge of informing the respective public associations about the conduct of public examination and the formation of working groups, and then collects and processes the received proposals of experts and organizations. Such measures contribute to ensuring publicity and attracting a wide range of civil society institutions and citizens to participate in public examination.

Based on the results of the public examination, the members of the working group draw up a Reference, which serves as the source document for the preparation of the draft opinion. The Reference is supposed to contain answers to the questions that reflect the social significance of the relevant draft regulatory legal act. In particular, can the adoption of an act cause the emergence of social problems in a particular public sphere; whether the draft act limits the socially significant rights of certain social groups (pupils, pensioners, the disabled, the poor, entrepreneurs, etc.); whether the adoption of the act will complicate the procedure for appeals of citizens (and their associations) to state and local government bodies; whether the draft act will reduce the socio-economic security of citizens (and their associations). In the series of listed issues that are absolutely logical for public examination, the following question appears to be dissonant: “5) to what extent the draft regulatory legal act in the submitted edition can

¹ Об Общественной палате Российской Федерации: Федер. закон от 4 апр. 2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 15, ст. 1277 (далее – Закон № 32-ФЗ).

² Положение о порядке проведения общественной экспертизы: утв. решением совета Обществ. палаты Рос. Федерации от 15 мая 2008 г., протокол № 4-С; с изм. от 22.03.2012 г.). URL: <https://www.oprf.ru/1449/2133/1537/plan/> (дата обращения: 29.10.2018).

¹ Federal Law No. 32-FZ “On the Public Chamber of the Russian Federation” of April 4, 2005 (as amended on 05.12.2017). Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. 2005. No. 15. Art. 1277.

² Regulations on the Procedure for Public Examination (approved by the Decision of the Council of the Public Chamber of the Russian Federation of May 15, 2008, minutes No. 4-S; as amended on March 22, 2012). Available at: <https://www.oprf.ru/1449/2133/1537/plan/> (accessed 29.10.2018).

редакции может подорвать авторитет государственной власти и местного самоуправления, судебных органов, правоохранительных органов, профессиональных союзов и т. п.» (раздел III Порядка). Представляются некорректными как формулировка вопроса, так и его содержание.

На основании Справки членами рабочей группы готовится проект заключения, которое должно содержать оценку соответствия проекта нормативного правового акта нормативным правовым актам более высокой юридической силы, а также обоснование и прогноз социально-экономических и иных последствий принятия проекта нормативного акта. Экспертное заключение включает в себя общие положения, замечания, предложения и выводы (раздел VI Порядка).

Однако анализ отдельных экспертных заключений по проектам нормативных правовых актов Правительства РФ, представленных на сайте Общественной палаты, показывает, что если их структура в основном отвечает установленным для требованиям, то этого нельзя сказать о содержании¹. Так, в общей части изученных заключений не раскрыты положения, указанные в разделе VI Порядка, а отмечены лишь актуальность и значимость представленного на экспертизу проекта нормативного акта. Как позитивный момент следует отметить достаточно большое количество (от 10 до 15) замечаний и предложений, направленных на улучшение качества проектов нормативных правовых актов. Однако проблемой остается их реализация. Например, в заключении по проекту постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 26 января 2017 г. № 89» было указано

¹ См., например: *Заключение* Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, государственными корпорациями (компаниями) и публично-правовыми компаниями, на реализацию проектов по формированию приверженности здоровому образу жизни»; *Заключение* Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы проекта постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 26 января 2017 г. № 89» и др. URL: <https://www.oprf.ru> (дата обращения: 27.10.2018).

14 развернутых замечаний и предложений. К сожалению, в окончательном тексте нормативного правового акта было учтено менее половины из них².

Такая ситуация во многом объясняется тем, что ч. 3 ст. 19 Закона № 32-ФЗ устанавливает, что экспертные заключения Общественной палаты на проекты нормативных правовых актов носят рекомендательный характер, хотя и подлежат обязательному рассмотрению на заседаниях Правительства Российской Федерации либо коллегий соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Вместе с тем ни сам Закон, ни положения Регламента Правительства Российской Федерации и регламентов органов исполнительной власти не обязывают последних учитывать мнение Общественной палаты, а тем более обосновывать причины непринятия содержащихся в экспертном заключении предложений и замечаний. Поэтому есть потребность как в уточнении нормы самого Закона, так и в закреплении корреспондирующей ей обязанности в нормативных правовых актах, регламентирующих деятельность органов исполнительной власти.

Повышению влияния Общественной палаты на качество принимаемых правительственных и ведомственных нормативных правовых актов также могла бы способствовать реализация ч. 4 ст. 19 Закона № 32-ФЗ. Согласно этой норме при рассмотрении экспертных заключений Общественной палаты на заседания Правительства Российской Федерации, а также коллегий федеральных органов исполнительной власти приглашаются члены Общественной палаты, уполномоченные ее советом. Однако указанная норма, по всей вероятности, также является декларативной, нам не удалось найти документальных подтверждений примеров подобного участия.

Еще одним из институтов гражданского общества, участвующих в подзаконном нормотворчестве, являются *общественные советы* при федеральных органах исполнительной власти, в формировании которых сегодня доста-

² *О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 26 января 2017 г. № 89* [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 24 янв. 2018 г. № 57 Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

undermine the authority of state and local government, judicial bodies, law enforcement agencies, trade unions, etc.” (Section III of the Procedure). Both the wording of the question and its semantic content seem to be incorrect.

Based on the Reference, members of the working group prepare a draft statement of opinion, which should include an assessment of the compliance of the draft regulatory legal act with the regulatory legal acts of higher legal force, as well as the justification and forecast of the socio-economic and other consequences of adopting the draft regulatory act. The expert opinion includes general provisions, comments, suggestions and conclusions (Section VI of the Procedure).

However, an analysis of individual expert opinions on drafts of normative legal acts of the Government of the Russian Federation, presented on the website of the Public Chamber, shows that while their structure basically meets the established requirements, that cannot be said about the content¹. For example, in the general part of the studied reports, the provisions indicated in Section VI of the Procedure were not disclosed, but only the relevance and significance of the draft normative act submitted for examination was noted. As a positive point, a rather large number (from 10 to 15) of comments and suggestions aimed at improving the quality of draft regulatory legal acts should be noted. However, implementation of those remains a problem. For example, the report on the Draft Decree of the Government of the Russian Federation “On Amendments to the Decree of the Government of the Russian Federation No. 89 of Janu-

¹ See, for example: Opinion of the Public Chamber of the Russian Federation on the Results of Public Examination of the Draft Decree of the Government of the Russian Federation “On Approval of the Rules for the Provision of Subsidies from the Federal Budget to Non-Commercial Organizations That Are Not State (Municipal) Institutions, State Corporations (Companies) and Public-Law Companies for the Implementation of Projects to Build a Commitment to a Healthy Lifestyle”; Opinion of the Public Chamber of the Russian Federation on the Results of Public Examination of the Draft Resolution of the Government of the Russian Federation No. 89 “On Amendments to the Resolution of the Government of the Russian Federation” of January 26, 2017, and others. Available at: <https://www.oprf.ru> (accessed 27.10.2018).

ary 26, 2017” indicated 14 detailed comments and suggestions. Unfortunately, in the final text of a regulatory legal act less than half of them were taken into account².

This situation is largely due to the fact that Part 3 of Article 19 of the Law establishes that the expert opinions of the Public Chamber on draft regulatory legal acts are advisory in nature, although they are subject to mandatory review at meetings of the Government of the Russian Federation or the boards of the relevant federal executive bodies. At the same time, neither the Law itself, nor the provisions of the Regulations of the Government of the Russian Federation and the regulations of the executive authorities oblige the latter to take into account the opinion of the Public Chamber, and moreover to justify the reasons for non-acceptance of the proposals and comments contained in the expert opinion. Therefore, there is a need both in clarifying the norms of the Law itself and in fixing the corresponding responsibility in the normative legal acts regulating the activities of the executive bodies.

Implementation of Part 4 of Article 19 could also enhance the influence of the Public Chamber on the quality of adopted government and departmental regulations. According to this provision, when examining expert opinions of the Public Chamber, members of the Public Chamber, authorized by its Council, are invited to attend meetings of the Government of the Russian Federation, as well as boards of federal executive bodies. However, this norm also appears to be declarative, we were unable to find documentary evidence of examples of such participation.

Another institution of civil society involved in the by-law rule-making is *public councils* under the federal executive bodies, in the formation of

² Decree of the Government of the Russian Federation No. 57 “On Amendments to the Decree of the Government of the Russian Federation No. 89 of January 26, 2017” of January 24, 2018. [Electronic resource]. Access from the legal reference system “ConsultantPlus” (accessed 17.11.2018).

точно активно участвует Общественная палата [12, с. 7]. Согласно ч. 2 ст. 20 статута Закона, порядок образования таких советов в зависимости от того, кто руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, определен или постановлением Правительства¹, или указом Президента Российской Федерации².

Общественные советы имеют своей целью осуществление общественного контроля за деятельностью федерального органа исполнительной власти, включая рассмотрение проектов разрабатываемых этим органом общественно значимых нормативных правовых актов³. Для этого общественный совет наделяется определенными полномочиями, которые конкретизируются в статутном Положении, утверждаемом нормативным актом федерального органа исполнительной власти. К примеру, в соответствии с п. 3.1.4. Положения, утвержденного приказом Минстроя России от 16 апреля 2014 г. № 191⁴, Общественный совет вправе рассматривать проекты нормативных правовых актов, касающихся сферы деятельности Минстроя (проекты стратегий, концепций, программ среднесрочного, долгосрочного отраслевого развития, бюджетных планов, целевых и т. д.) и выработать по ним рекомендации. Так, в 2018 г. Общественным советом приняты к рассмотрению и даны заключения по 19 проектам нормативных актов и иных документов, в том числе таких общественно значимых, как:

¹ *О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных служб и федеральных агентств, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 2 авг. 2005 г. № 481 (ред. от 06.06.2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 32, ст. 3322.*

² *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 Рос. Федерации от 4 авг. 2006 г. № 842 (ред. от 23.05.2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 32, ст. 3539.*

³ *Стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти (Типовое положение) [Электронный ресурс]: утв. решением совета Обществ. палаты Рос. Федерации от 5 июля 2018 г. № 55-С. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».*

⁴ URL: <http://osminstroy.ru/about/#regulations-on-the-council> (дата обращения: 29.10.2018).

приоритетные проекты «Обеспечение качества жилищно-коммунальных услуг» и «Формирование комфортной городской среды» в рамках основного направления стратегического развития Российской Федерации «ЖКХ и городская среда»; приоритетный проект «Ипотека и арендное жилье» в рамках основного направления стратегического развития Российской Федерации «Ипотека и арендное жилье»; Публичная декларация целей и задач Министерства; Ведомственный план Минстроя России по реализации концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2017 год⁵.

Анализ показывает, что заключения общественных советов по проектам ведомственных нормативных правовых актов, хотя и носят рекомендательный характер, оказывают большее влияние на качество нормотворчества федеральных органов исполнительной власти, чем подобные заключения Общественной палаты. Это объясняется, прежде всего, более тесным взаимодействием членов общественного совета с руководством и должностными лицами соответствующего федерального органа исполнительной власти.

Одной из новых форм общественного контроля в последние годы стало участие в нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти общественных органов и организаций в оценке регулирующего воздействия проектов нормативных актов. В этой процедуре принимают участие субъекты малого и среднего предпринимательства с целью определения и оценки возможных положительных и отрицательных последствий принятия проекта нормативного акта для деятельности физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Правила проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии (далее – Правила) утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318⁶. Обязательным здесь является прове-

⁵ *Отчет о деятельности Общественного совета за 2017 год. URL: <http://osminstroy.ru/about/#plans> (дата обращения: 10.11.2018).*

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 52, ст. 7491.

which the Public Chamber participates [12, p. 7]. In accordance with Article 20 of the Law, the procedure for the formation of such councils is determined either by a government decree¹ or by a decree of the President² of the Russian Federation, depending on who controls the activities of federal executive bodies.

The main goal of the public councils is the implementation of public control over the activities of the federal executive body, including the consideration of drafts of socially significant normative legal acts³ developed by this body. To this end, the public council is endowed with certain powers, which are specified in the Statute approved by the regulatory act of the federal executive body. For example, in accordance with Clause 3.1.4 of the Provisions approved by Order No. 191⁴ of the Ministry of Construction of Russia of April 16, 2014, the Public Council has the right to consider drafts of normative legal acts relating to the scope of the Ministry of Construction (draft strategies, concepts, programs for the medium and long-term sectoral development, budget plans, targeted, etc.) and make recommendations on them. So, in 2018 The Public Council accepted for consideration and prepared reports on 19 draft normative acts and other documents, including such socially significant ones as: priority

¹ Decree of the Government of the Russian Federation No. 481 “On the Procedure for the Formation of Public Councils 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” of August 2, 2005 (as amended on 06.06.2013). *Collection of Legislative Acts of the Russian Federation*. 2005. No. 32. Art. 3322.

² Decree of the President of the Russian Federation No. 842 “On the Procedure for the Formation of Public Councils at Federal Ministries, Federal Services and Federal Agencies Managed by the President of the Russian Federation, at Federal Services and Federal Agencies Subordinate to These Federal Ministries” of August 4, 2006 (as amended 23.05.2013). *Collection of Legislative Acts of the Russian Federation*. 2006. No. 32. Art. 3539.

³ Performance Standard for the Public Council under the Federal Body of Executive Power (Model Provision), Approved by the Decision of the Council of the Public Chamber of the Russian Federation No. 55-S of July 5, 2018. [Electronic resource]. Access from the legal reference system “Consultant Plus”. (accessed 10.11.2018).

⁴ Available at: <http://osminstroy.ru/about/#regulations-on-the-council> (accessed 29.10.2018).

projects “Ensuring the Quality of Housing and Utility Services” and “Forming a Comfortable Urban Environment” within the framework of the main direction of the strategic development of the Russian Federation “Housing and Utility Services and the Urban Environment”; priority project “Mortgage and Rental Housing” in the framework of the main direction of the strategic development of the Russian Federation “Mortgage and Rental Housing”; The Public Declaration of the Goals and Objectives of the Ministry; The Departmental Plan of the Ministry of Construction of Russia to Implement the Concept of Openness of Federal Executive Bodies for 2017⁵.

The analysis shows that conclusions of public councils on the projects of departmental normative legal acts, although they are of a recommendatory nature, have a greater impact on the quality of rule-making of federal executive bodies than similar conclusions of the Public Chamber. This is primarily due to the closer interaction of members of the public council with the leadership and officials of the relevant federal executive body.

In recent years, one of the new forms of public control over the law-making activities of federal executive bodies has been participation of non-governmental organizations in the assessment of the regulatory impact of draft regulations. Small and medium-sized businesses are involved in this procedure in order to determine and evaluate the possible positive and negative consequences of adopting a draft regulatory act on the activities of individuals and legal entities in the field of entrepreneurial and other economic activities.

The rules for the federal executive bodies to assess the regulatory impact of drafts of normative legal acts and draft decisions of the Eurasian Economic Commission (hereinafter referred to as the Rules) are approved by Decree of the Government of the Russian Federation of December 17, 2012 No. 1318⁶. According to this,

⁵ Report on the activities of the Public Council for 2017. Available at: <http://osminstroy.ru/about/#plans> (accessed 10.11.2018).

⁶ Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. 2012. No. 52. Art. 7491.

дение *публичных консультаций*, которые осуществляются после размещения проекта нормативного акта, сводного отчета на сайте regulation.gov.ru (п. 16 Правил) и извещения о начале публичных консультаций заинтересованных лиц, в том числе и представителей предпринимательского сообщества (п. 17 Правил).

С учетом степени регулирующего воздействия положений, содержащихся в проекте нормативного правового акта, федеральный орган исполнительной власти – разработчик устанавливает срок проведения публичного обсуждения. Однако он не может составлять менее 20 рабочих дней для проектов актов, содержащих положения, имеющие высокую степень регулирующего воздействия, и 10 рабочих дней – для проектов актов, содержащих положения, имеющие низкую степень регулирующего воздействия.

В соответствии с Методикой проведения публичных консультаций (далее – Методика)¹ их участникам предлагается направлять свои предложения на официальный сайт. При этом разработчик обязан рассматривать все поступившие в установленный срок предложения, их результаты оформляются в виде сводки по итогам публичных консультаций. Она подписывается руководителем структурного подразделения разработчика, ответственного за подготовку проекта акта, и размещается на официальном сайте в срок, не превышающий 20 рабочих дней с момента окончания публичных консультаций. Доработанный по результатам публичного обсуждения проект нормативного правового акта направляется разработчиком в Минэкономразвития России для подготовки заключения. По сути, при подготовке заключения осуществляется контроль учета разработчиком поступивших от участников публичных консультаций предложений и замечаний.

Например, информация об оценке регулирующего воздействия проекта приказа Минэнерго России «Об утверждении требований в отношении базовых (обязательных) функций и информационной безопасности объектов электроэнергетики при создании и последую-

щей эксплуатации на территории Российской Федерации систем удаленного мониторинга и диагностики энергетического оборудования» размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет по адресу: <http://regulation.gov.ru> (ID проекта: 02/08/07-18/00082667). Одновременно были направлены извещения о начале публичных консультаций в общественные объединения предпринимательской направленности, в т. ч. Торгово-промышленную палату Российской Федерации, Российский союз промышленников и предпринимателей, Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Общероссийскую общественную организацию «Деловая Россия».

Публичные консультации разработчиком – Минэнерго России были проведены в срок с 1 по 28 августа 2018 года.

По итогам проведения публичных консультаций по проекту акта в Минэкономразвития России поступили предложения от общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», ПАО «Фортум», ПАО «РусГидро», Ассоциации Европейского бизнеса. На их основании Минэкономразвитие России дало отрицательное заключение по итогам оценки регулирующего воздействия, так как в проекте Приказа были выявлены положения, вводящие избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности². Это потребовало серьезной доработки проекта Приказа.

Подобный случай не является единичным. Статистика, размещенная на сайте regulation.gov.ru, свидетельствует, что в ноябре текущего года по итогам публичных консультаций на проекты нормативных правовых актов, подготовленных Минприродой России, было дано 177 положительных и 169 отрицательных заключений (48,8%), Минтранс России – соответственно 331 и 235 (41,5 %), Минсельхозом России – 338 и 103 (23,4 %)³.

act, it is mandatory to hold public consultations, which are carried out after the draft regulatory act and the consolidated report are posted on the website regulation.gov.ru (Clause 16 of the Rules) and after the notification about the start of public consultations of interested persons, including representatives of the business community (Clause 17 of the Rules).

Taking into account the degree of regulatory impact of the provisions contained in the draft regulatory legal act, the federal executive body – the developer establishes the date for the public discussion. However, it may not be less than 20 working days for draft acts containing provisions having a high degree of regulatory impact and 10 working days for draft acts containing provisions having a low degree of regulatory impact.

In accordance with the Methodology for conducting public consultations (hereinafter – the Methodology)¹, participants are invited to send their proposals to the official website. In this case, the developer is obliged to consider all proposals received within the prescribed period, their results are recorded in the form of a summary of the results of public consultations. It is signed by the head of the structural unit of the developer responsible for the preparation of the draft act, and is posted on the official website within a period not exceeding 20 working days from the end of the public consultation. A draft of a regulatory legal act finalized according to the results of a public discussion is sent by the developer to the Ministry of Economic Development of Russia to prepare a report. In essence, when preparing an opinion, the developer's control over the consideration of proposals and comments received from the participants of public consultations is carried out.

For example, information about the assessment of the regulatory impact of the Draft Order of the Ministry of Energy of Russia “On Approval of Requirements for Basic (Mandatory) Functions and Information Security of Power Generation Fa-

cilities During the Creation and Subsequent Operation of Remote Monitoring and Diagnostics of Power Equipment Systems in the Territory of the Russian Federation” is posted by the developer on the official website at <http://regulation.gov.ru> (project ID: 02/08 / 07-18 / 00082667). At the same time, notifications about the beginning of public consultations were sent to public associations of entrepreneurial orientation, including the Chamber of Commerce and Industry of the Russian Federation, the Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs, the All-Russian Non-Governmental Organization of Small and Medium-Sized Enterprises “ОПОРА RUSSIA”, the All-Russian Non-Governmental Organization “Delovaya Rossiya” (Business Russia).

Public consultations by the developer – the Ministry of Energy of Russia were held in the period from August 1 to August 28, 2018.

Following the results of the public consultations on the draft act, the Ministry of Economic Development of Russia received proposals from the Russian Non-Governmental Organization of Small and Medium-Sized Business “ОПОРА RUSSIA”, PJSC “Fortum”, PJSC “RusHydro”, the Association of European Business. On its basis, the Ministry of Economic Development of Russia gave a negative opinion on the results of the regulatory impact assessment, since the draft Order identified provisions introducing excessive duties, prohibitions and restrictions for individuals and legal entities in the field of entrepreneurial and other economic activities². This required a serious revision of the draft order.

Such a case is not a single one. The statistics posted on the website regulation.gov.ru indicates that in November of the current year, following the results of public consultations, 177 positive and 169 negative statements of opinion (48.8 %) were given to the draft Ministry of Natural Resources of Russia, the Ministry of Transport of Russia 331 and 235 (41.5 %), the Ministry of Agriculture of Russia – 338 and 103 (23.4 %)³.

¹ Об утверждении методики проведения публичных (общественных) консультаций (обсуждений) [Электронный ресурс]: приказ Минэкономразвития России от 7 июля 2015 г. № 454. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Заключение по итогам процедуры ОПВ. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#search=02/08/07-18/00082667&npa=82667> (дата обращения: 23.11.2018).

³ URL: <http://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 23.11.2018).

¹ Order of the Ministry of Economic Development of Russia No. 454 “On Approval of the Method of Conducting Public (Public) Consultations (Discussions)” of July 7, 2015. [Electronic Resource]. Access from the legal reference system “ConsultantPlus” (accessed 11.11.2018)

² Final Statement on the ODS Procedure. Available at: <http://regulation.gov.ru/projects#search=02/08/07-18/00082667&npa=82667> (accessed 23.11.2018)

³ Available at: <http://regulation.gov.ru/> (accessed 23.11.2018).

Достаточно высокая эффективность публичных консультаций в нормотворческих процедурах федеральных органов исполнительной власти может быть обусловлена, как минимум, двумя обстоятельствами. Во-первых, заинтересованность в обсуждении проектов нормативных правовых актов со стороны предпринимательского сообщества. В процедурах публичных консультаций участвуют профессионалы в той части общественных отношений, на регулирование которых направлен проект нормативного правового акта. Во-вторых, наличие определенных гарантий учета мнения участников публичных консультаций. Это, прежде всего, касается проверки при подготовке заключения Минэкономразвития России: как учтены разработчиком поступившие предложения и замечания от участников публичных консультаций. Кроме того, если участник публичных консультаций в отношении проекта нормативного правового акта обнаружил отсутствие своих предложений в сводке предложений по итогам их проведения и (или) в случае, когда в указанной сводке предложений отсутствует обоснование неучета (частичного учета) предложений участника публичных консультаций, он может с использованием программных средств официального сайта и (или) иными способами обратиться в адрес разработчика с мотивированным запросом о разъяснении сложившейся ситуации. Подобное обращение также рекомендуется направлять в адрес общественного совета при том федеральном органе исполнительной власти, который являлся разработчиком проекта нормативного правового акта. Согласно разделу 4 Методики, общественным советам в целях общественного контроля рекомендуется давать общественную оценку для выявления нарушений проведения процедур публичных консультаций со стороны разработчика, выделения основных проблем, с которыми он сталкивается в процессе их проведения, для их минимизации и дальнейшего устранения.

К сожалению, перечисленные гарантии прописаны в Методике и поэтому носят рекомендательный характер, целесообразно аналогичные нормы закрепить в Правилах, сделав их обязательными для исполнения.

Участие граждан в контроле нормотворчества федеральных органов исполнительной власти

Одной из форм участия граждан в нормотворчестве федеральных органов исполнительной власти является проведение независимой антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов, которая Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹ отнесена к мерам профилактики коррупции (ст. 6).

Согласно ст. 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»², институты гражданского общества и граждане могут за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу проектов нормативных правовых актов [13]. Исключения составляют граждане: имеющие неснятую или непогашенную судимость; включенные в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия; работающие в органах и организациях, которые сами осуществляют антикоррупционную экспертизу, а также международные, иностранные и некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента.

Порядок и условия аккредитации экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы установлены приказом Минюста России от 27 июля 2012 г. № 146³.

Как следует из информации, размещенной на официальном сайте Минюста России, по состоянию на 16 ноября 2018 г. в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных

¹ О противодействии коррупции: Федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 30.10.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6228.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 29, ст. 3609.

³ Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ Минюста России от 27 июля 2012 г. № 146 (ред. от 29.09.2017) Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

The rather high efficiency of public consultations in the rule-making procedures of federal executive bodies may be due to at least two circumstances. The first is the interest in discussing drafts of normative legal acts by the business community. Professionals participate in public consultation procedures in the part of public relations that the draft regulatory act is directed to regulate. The second is the presence of certain guarantees for taking into account the opinions of participants in public consultations. First of all, this concerns verification when preparing the report of the Ministry of Economic Development of Russia, as the developer took into account the suggestions and comments received from the participants of public consultations. In addition, if a participant in public consultations regarding a draft regulatory legal act has found the absence of his proposals in the proposal summary following their results and (or) if in the said proposal summary there is no justification of not taking into account (partial taking into account) of the participant's proposals, the participant, using the software of the official website and (or) through other means, can contact the developer with a motivated request for clarification of the situation. Such an appeal is also recommended to be sent to the public council of the federal executive body that was the developer of the draft regulatory legal act. According to Section 4 of the Methodology, it is recommended that public councils, for the purpose of public control, give a public assessment to identify violations of the public consultation procedures by the developer, identify the main problems the developer faces in the process of their implementation, to minimize them and further eliminate them.

Unfortunately, the listed guarantees are contained in the Methodology and therefore are of a recommendatory nature, so it is advisable to fix similar norms in the Rules, making them mandatory.

Citizen Participation in the Control over the Rule-Making Activities of Federal Executive Bodies

One of the forms of citizen participation in the rule-making activities of federal executive bodies is conducting independent anti-corruption examination of legal acts and their drafts, which Federal Law No. 273-FZ “On Combating Corruption”¹ of December 25, 2008 classified as preventive anti-corruption measures (Article 6).

According to Article 5 of the Federal Law No. 172-FZ “On Anti-Corruption Assessment of Normative Legal Acts and Draft Normative Legal Acts” of July 17, 2009², the civil society institutions and citizens may, at their own expense, conduct independent anti-corruption assessment of draft normative legal acts [13]. The exception is made for citizens: having outstanding conviction; included in the register of persons dismissed due to loss of trust; working in bodies and organizations that conduct anti-corruption assessment themselves, as well as international, foreign and non-profit organizations that perform the functions of a foreign agent.

The procedure and conditions for the accreditation of experts to conduct independent anti-corruption assessment are established by Order of the Ministry of Justice of Russia No. 146 of July 27, 2012³.

As follows from the information posted on the official website of the Ministry of Justice of Russia, as of November 16, 2018, 2,451 citizens

¹ Federal Law No. 273-FZ “On Combating Corruption” of December 25, 2008 (as amended on 30.10.2018). *Collection of Legislative Acts of the Russian Federation*. 2008. No. 52 (Part 1). Art. 6228.

² Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. 2009. № 29. Art. 3609.

³ Order of the Ministry of Justice of Russia No. 146 “On Approval of the Administrative Regulations of the Ministry of Justice of the Russian Federation for the Provision of Public Services for Accreditation of Legal Entities and Individuals Who Expressed an Intention to Obtain Accreditation to Conduct Anti-Corruption Assessment of Independent Legal Acts and Draft Regulatory Legal Acts in Cases Stipulated by the Legislation of the Russian Federation” of July 27, 2012 (as amended on 29.09.2017). [Electronic Resource]. Access from the legal reference system “ConsultantPlus” (accessed 15.11.2018).

правовых актов и иных документов на коррупциогенность, были аккредитованы 2451 гражданин и 401 юридическое лицо¹.

Для осуществления независимой антикоррупционной экспертизы аккредитованное лицо регистрируется на сайте regulation.gov.ru в качестве эксперта, после чего в разделе «Экспертам» выбирает рубрику «Независимая антикоррупционная экспертиза», а затем «Для отображения всех проектов НПА, в отношении которых в настоящее время проводится независимая антикоррупционная экспертиза». По своему желанию эксперт выбирает заинтересовавший его проект нормативного правового акта и проводит антикоррупционную экспертизу в соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов².

В заключении по результатам независимой антикоррупционной экспертизы указываются выявленные в проекте нормативного правового акта коррупциогенные факторы и предлагаются способы их устранения. Форма заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы является типовой. Она установлена приказом Минюста России от 21 октября 2011 г. № 363³. Заключение независимой экспертизы носит рекомендательный характер, но при этом обязательно к рассмотрению теми должностными лицами, органами или организациями, которым оно направлено. По результатам такого рассмотрения независимым экспертам направляется мотивированный ответ.

К сожалению, на практике указанный институт участия граждан в нормотворческих

процедурах не получил должного развития [8, с. 63]. В настоящее время результаты участия экспертов в антикоррупционной экспертизе не могут быть признаны удовлетворительными. Так, Минфином России в 2017 году для проведения антикоррупционной экспертизы на соответствующем сайте было представлено 342 проекта нормативных правовых актов и только по трем из них были получены заключения независимых экспертов⁴. Положительным моментом является то обстоятельство, что высказанные независимыми экспертами предложения и замечания были учтены, однако степень участия общественности в нормотворчестве указанного и иных федеральных органов исполнительной власти остается низкой.

Еще одна форма участия граждан в обсуждении проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти установлена постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения». Этим документом были утверждены соответствующие Правила⁵, согласно п. 3 которых разработчик проекта нормативного правового акта – федеральный орган исполнительной власти осуществляет размещение на сайте regulation.gov.ru в сети Интернет уведомления о подготовке проекта нормативного правового акта, текста проекта, информации о сроках общественного обсуждения, его результатах и финальных результатах рассмотрения проекта.

Указанный сайт позволяет любому гражданину не только оперативно получать актуальную информацию о подготовке проектов нормативных правовых актов, но и непосредственно участвовать в разработке концепций предлагаемого регулирования, в обсуждении и оценке проектов актов. Система раскрытия информации обязывает федеральные органы исполнительной власти размещать на портале сведения обо всех этапах разработки нормативных правовых актов и рассматривать посту-

and 401 legal entities¹ were accredited as independent experts authorized to conduct an examination of draft regulations and other documents on corruption-related nature.

For independent anti-corruption examination, an accredited person is registered on the website regulation.gov.ru as an expert, after which chooses the rubric “Independent Anti-Corruption Assessment” in the section “For Experts”, and then chooses “To display all the normative legal acts for which independent anti-corruption assessment is being conducted”. At his request, the expert chooses the draft regulatory legal act which is of interest for him and conducts anti-corruption assessment in accordance with the methodology for conducting anti-corruption assessment of regulatory legal acts and draft regulatory legal acts².

In conclusion, according to the results of independent anti-corruption assessment, corruption factors identified in the draft regulatory act are specified and ways to eliminate them are proposed. The form of the report on the results of independent anti-corruption examination is standard. It was established by Order of the Ministry of Justice of Russia No. 363 of October 21, 2011³. The conclusion of independent examination is advisory in nature, but it must be considered by those officials, bodies or organizations to which it is directed. Based on the results of such consideration, a motivated response is sent to independent experts.

Unfortunately, in practice, the specified institution for the participation of citizens in law-

making procedures has not received proper development [8, 63]. At present, the results of participation of experts in anti-corruption examination cannot be considered satisfactory. For example, in 2017, the Ministry of Finance of Russia in order to conduct an anti-corruption examination on the relevant website submitted 342 draft regulatory legal acts and only three of them received the opinions of independent experts. A positive point is the fact that the suggestions and comments made by independent experts⁴ have been taken into account, however, the degree of public participation in the rule-making of this and other federal executive bodies remains low.

Another form of citizen participation in the discussion of drafts of regulatory legal acts of federal executive bodies is established by Decree of the Government of the Russian Federation No. 851 “On the Procedure of Disclosure by Federal Executive Authorities of Information on the Preparation of Draft Normative Legal Acts and the Results of Their Public Discussion” of August 25, 2012. This document approved the relevant rules⁵, in accordance with Paragraph 3 of which the developer of a draft regulatory legal act – the federal executive body publishes on the website regulation.gov.ru on the Internet a notice on the preparation of a draft regulatory legal act, the draft text, information on public discussion dates, its results and final results of the project review.

This website allows any citizen not only to quickly obtain up-to-date information on the preparation of draft regulatory legal acts, but also to directly participate in the development of the concepts of the proposed regulation, in the discussion and evaluation of draft acts. The information disclosure system obliges the federal executive bodies to post on the portal information on all the stages of the development of regulatory legal acts and to

¹ URL: http://minjust.ru/ru/activity/legislative/anticorrekspert/accredited_persons_as_anticorruption_experts (дата обращения: 10.11.2018).

² Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 26 февр. 2010 г. № 96 (ред. от 10.07.2017) Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Об утверждении формы заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы [Электронный ресурс]: приказ Минюста России от 21 окт. 2011 г. № 363. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ URL: https://www.minfin.ru/ru/om/obs/npa_svod/ (дата обращения: 29.10.2018).

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 36, ст. 4902.

¹ Available at: http://minjust.ru/ru/activity/legislative/anticorrekspert/accredited_persons_as_anticorruption_experts (accessed 10.11.2018).

² Resolution of the Government of the Russian Federation No. 96 “On Anti-Corruption Assessment of Regulatory Legal Acts and Draft Regulatory Legal Acts” (together with the “Rules for Conducting Anti-Corruption Expert Evaluation of Regulatory Legal Acts and Draft Regulatory Legal Acts”, “Methodology of Anti-Corruption Assessment of Normative Legal Acts and Drafts of Normative Legal Acts”) of February 26, 2010 (as amended on 10.07.2017). [Electronic Resource]. Access from the legal reference system “ConsultantPlus” (accessed 15.11.2018).

³ Order of the Ministry of Justice of Russia No. 363 “On Approval of the Form of the Opinion Statement on the Results of Independent Anti-Corruption Assessment” of October 21, 2011. [Electronic Resource]. Access from the legal reference system “ConsultantPlus” (accessed 15.11.2018).

⁴ Available at: https://www.minfin.ru/ru/om/obs/npa_svod/ (accessed 29.10.2018).

⁵ Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. 2012. № 36. Art. 4902.

пившие предложения от всех заинтересованных лиц¹.

В соответствии с п. 5–7 Правил, срок общественного обсуждения проекта нормативно-го правового акта не может составлять менее 15 календарных дней со дня их размещения на официальном сайте. Исключением здесь являются проекты новых государственных программ Российской Федерации и новых федеральных целевых программ, срок общественного обсуждения которых должен составлять не менее 60 календарных дней.

Все предложения, поступившие в установленный срок в электронной или письменной форме, разработчик должен рассмотреть и разместить на официальном сайте сводку предложений, поступивших в рамках общественного обсуждения проекта нормативного правового акта, с указанием позиции разработчика (п. 20).

Однако наличие нормативного закрепления и созданный электронный ресурс пока не обеспечили широкого участия общественности в нормотворческом процессе федеральных органов исполнительной власти. По словам бывшего министра по вопросам открытого правительства Михаила Абызова, «в целом механизм заработал, но большой динамики общественных обсуждений нет»². По проектам нормативных правовых актов у 27 % федеральных органов исполнительной власти нет ни одного участника общественного обсуждения, еще у 50 % – менее одного участника. На проекты 47 % актов не поступает ни одного отзыва на обеих стадиях обсуждения³.

Выборочный анализ участия граждан в обсуждении проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти показывает, что ситуация к лучшему, к сожалению, не меняется. Например, по данным Минфина России в 2017 году для общественного обсуждения этим министерством на сайте regulation.gov.ru были размещены проекты 176 подзаконных нормативных правовых актов, на которые в общей сложности поступило

576 замечаний (предложений)⁴. При этом было учтено всего 161 замечание (предложение), или 28 % от общего числа высказанных в ходе общественного обсуждения. Примечателен тот факт, что подавляющее количество замечаний (предложений) – 537 были направлены на 44 проекта нормативных правовых актов, подготовленных Департаментом финансовой политики, а на остальные 132 проекта пришлось всего 39 замечаний (предложений).

Согласимся с мнением Р. М. Дзидзоева и А. М. Тамаева о том, что «слабая результативность общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов во многом объясняется огромным количеством принимаемых нормативных правовых актов, из которых на Едином портале для публичного обсуждения www.regulation.gov.ru ежегодно размещается порядка 5000 актов, большинство из которых носят преимущественно технический характер» [3, с. 68]. В этой связи полезным выглядит предложение авторов о выделении категории общественно значимых нормативных правовых актов, которые «могли бы проходить более качественное обсуждение, например посредством выделения на сайте www.regulation.gov.ru специальной рубрики для обсуждения значимых проектов, в число которых следует, как минимум, включить проекты, разрабатываемые во исполнение поручений Президента, Председателя Правительства РФ и его заместителей» [3, с. 69].

С нашей точки зрения, повысить заинтересованность граждан в обсуждении проектов нормативных правовых актов можно, улучшив информированность населения об этой процедуре через средства массовой информации, рассылку пресс-релизов заинтересованным объединениям граждан, размещение анонсов о разработке проектов нормативных правовых актов на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти. Кроме того, позитивное влияние может иметь решение вопроса об ответственности должностных лиц федеральных органов исполнительной власти за нерассмотрение поступивших экспертных заключений, предоставление независимому эксперту права обращения в прокуратуру и в суд в слу-

¹ Информационные материалы. URL: <https://regulation.gov.ru> (дата обращения: 10.11.2018).

² URL: <http://open.gov.ru/events/5510630> (дата обращения: 10.11.2018).

³ Документы, определяющие процедуры публичных обсуждений (консультаций) в России. URL: <http://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 07.11.2018).

⁴ URL: https://www.minfin.ru/ru/om/obs/npa_svod/ (дата обращения: 29.10.2018).

consider received proposals from all the interested parties¹.

In accordance with paragraphs 5–7 of the Rules, the period for public discussion of a draft regulatory legal act may not be less than 15 calendar days from the date they are posted on the official website. The exception here is the draft of new state programs of the Russian Federation and new federal targeted programs, the public discussion of which should be at least 60 calendar days.

The developer must consider all proposals received in due time in electronic or written form, as well as must post on the official website a summary of the proposals received in the framework of public discussion of the draft regulatory legal act, stating the position of the developer (Paragraph 20).

However, the regulatory consolidation and the created electronic resource have not yet ensured wide public participation in the legislative process of the federal executive bodies. According to the former minister on the issues of the open government, Mikhail Abyzov, “the mechanism has generally worked, but there is no big dynamic in public discussions”². According to drafts of regulatory legal acts, 27 % of federal executive bodies do not have a single participant in public discussion, and another 50 % have less than one participant. 47 % of draft acts do not receive a single response at both stages of the discussion.³

A selective analysis of citizen participation in discussing drafts of normative legal acts of federal executive bodies shows that the situation does not unfortunately, change for the better. For example, according to the Ministry of Finance of Russia, in 2017, for the public discussion by this Ministry, draft 176 sub-legal regulatory acts were posted on

¹ Information materials. Available at: <https://regulation.gov.ru> (accessed 10.11.2018).

² Available at: <http://open.gov.ru/events/5510630> (accessed 10.11.2018).

³ Documents defining public discussion (consultation) procedures in Russia. Available at: <http://regulation.gov.ru/> (accessed 07.11.2018).

regulation.gov.ru, for which a total of 576 comments (proposals)⁴ were submitted. In this case, only 161 comments (suggestions), or 28 % of the total number expressed during the public comment, were taken into account. It is noteworthy that the overwhelming number of comments (proposals) – 537 were sent to 44 draft regulatory legal acts prepared by the Financial Policy Department, while the remaining 132 draft accounted for only 39 comments (suggestions).

We agree with the opinion of R. M. Dzidzoev and A. M. Tamaev that “Weak performance of public discussions of draft regulatory legal acts is largely explained by the huge number of adopted regulatory legal acts, about 5,000 of which are posted annually on the Single Public Discussion Portal www.regulation.gov.ru and most of which are of technical character” [3, p. 68]. In this regard, the proposal of the authors to distinguish the category of socially significant normative legal acts that “could have a better discussion, for example, by creating a special rubric on the website www.regulation.gov.ru to discuss important projects, including at least the projects developed pursuant to the instructions of the President, the Chairman of the Government of the Russian Federation and his deputies” [3, p. 69].

From our point of view, it is possible to increase the interest of citizens in discussing drafts of normative legal acts by increasing public awareness of this procedure through the mass media, sending press releases to the interested associations of citizens, and posting announcements about the development of normative legal acts on the official websites of federal executive bodies. Additionally, what may a positive effect is resolving the question of the responsibility of federal executive bodies’ officials for not considering the expert opinions received and also granting an independent expert the right to apply to the prosecutor’s office and to the court

⁴ Available at: https://www.minfin.ru/ru/om/obs/npa_svod/ (accessed 29.10.2018).

чае его несогласия с вынесенным решением по поводу своего заключения. Представляется также целесообразным Правительству Российской Федерации закрепить процедуру рассмотрения заключений независимых экспертов путем внесения необходимых дополнений в соответствующие Правила.

На повышение роли общественности в нормотворчестве федеральных органов исполнительной власти положительное влияние может оказать обязательное размещение на сайтах соответствующих органов государственной власти текстов поступивших экспертных заключений. Это, с одной стороны, даст возможность оценить качество проведенной независимой экспертизы, а с другой – позволит распространить положительный опыт подготовки экспертных заключений на основе обобщения лучших практик в этой сфере.

Новой формой участия граждан в нормотворческом процессе стали общественные инициативы, которые были введены в 2013 г. указом Президента Российской Федерации¹. Этим же документом были утверждены Правила рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (roi.ru). На этом сайте каждый гражданин России, достигший 18 лет и зарегистрированный на портале www.gosuslugi.ru, может предложить общественную инициативу, в том числе по вопросам социально-экономического развития и государственного управления, требующих принятия нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти.

После проверки модераторами сайта www.roi.ru на соответствие Правилам инициатива размещается на данном интернет-ресурсе и становится доступной для голосования. Сбор голосов в поддержку инициативы осуществля-

ется в течение 1 года со дня ее размещения. В ходе голосования, в случае если инициатива имеет федеральный уровень, «за» должны проголосовать не менее 100000 граждан. Если указанное количество голосов набрано, то после этого инициатива поступает на рассмотрение экспертной группы. Именно экспертная рабочая группа в течение двух месяцев решает, реализовать или отклонить инициативу. В экспертную рабочую группу федерального уровня входят депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, определяемые Правительством Российской Федерации представители федеральных органов исполнительной власти, члены Общественной палаты Российской Федерации, представители бизнес-сообщества и общественных объединений.

Если экспертная группа принимает положительное заключение по общественной инициативе, то она также направляет в соответствующий государственный орган предложение о разработке проекта нормативного правового акта или принятии иных мер по реализации инициативы. Например, голосование по инициативе № 58Ф6536 «Против введения дополнительных налогов на покупки в иностранных интернет-магазинах, а также против снижения таможенного лимита в 1000 евро на покупки товаров для личных нужд» было закончено 15 июля 2014 г. Всего за инициативу подано 100251 голос, против – 978 голосов². Появление инициативы было связано с тем, что весной 2014 года Минфин России заявило о планах разработки проекта постановления Правительства, которое уменьшало с 1000 до 150 евро сумму беспрошленных отправок при покупках в зарубежных интернет-магазинах³. После завершения голосования по общественной инициативе и обнародования ее результатов в августе 2014 года Минфин прекратил разработку соответствующего документа. Экспертная группа приняла заключение по указанной инициативе 2 октября 2014 года, в котором рекомендовала передать материалы Правительству для дальнейшего обсуждения. На заседании Правительства в октябре 2014 года была учтена негативная реакция общественности, и работа

² URL: <https://www.roi.ru/6536/> (дата обращения: 12.11.2018).

³ URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2014/06/23/56be6a8d9a7947299f72cea5> (дата обращения: 12.11.2018).

if he disagrees with the decision on his opinion. It also seems appropriate for the Government of the Russian Federation to fix the procedure for reviewing the opinions of independent experts by making the necessary amendments to the relevant Rules. Compulsory posting of expert reports on the websites of the relevant state authorities can have a positive effect on increasing the role of the public in the rulemaking of federal executive bodies. This, on the one hand, will provide an opportunity to assess the quality of the conducted independent examination, and, on the other, will spread the positive experience of preparing expert opinions based on a synthesis of the best practices in this field.

A new form of citizen participation in the rule-making process was public initiatives that were introduced in 2013 by decree of the President of the Russian Federation¹. The same document approved the Rules for the consideration of public initiatives sent by citizens of the Russian Federation using the Russian Social Initiative Internet resource (roi.ru). On this site, every citizen of Russia who has reached the age of 18 and is registered on the portal www.gosuslugi.ru can offer a public initiative, including on issues of socio-economic development and public administration, requiring the adoption of regulatory acts of the Government of the Russian Federation and federal executive bodies. After checking by the moderators of the site www.roi.ru of the initiative for compliance with the Rules, the initiative is posted on this Internet resource and becomes available for voting. Voting in support of the initiative is carried out within 1 year from the date of its placement. In the course of voting, if the initiative is at the federal level, at least 100,000 citizens must vote in favor.

¹ Decree of the President of the Russian Federation No. 183 “On Consideration of Public Initiatives Submitted by Citizens of the Russian Federation Using the Internet Resource “Russian Social Initiative”” (together with the “Rules for Considering Social Initiatives Submitted by Citizens of the Russian Federation Using the Internet Resource “Russian Public Initiative”) of March 4, 2013 (as amended on 23.06.2014). [Electronic Resource]. Access from the legal reference system “ConsultantPlus” (accessed 17.11.2018).

If the specified number of votes is collected, then the initiative goes to the expert group for consideration. It is the expert working group that decides in two months to implement or reject the initiative. The expert working group at the federal level includes deputies of the State Duma, members of the Federation Council, representatives of federal executive bodies, members of the Public Chamber of the Russian Federation, representatives of the business community and public associations, who are determined by the Government of the Russian Federation.

If the expert group accepts a positive opinion on a public initiative, it also sends to the relevant state body a proposal to develop a draft regulatory legal act or take other measures to implement the initiative. For example, voting on the initiative No. 58Ф6536 “Against the Introduction of Additional Taxes on Purchases in Foreign Online-Stores, and Against Reducing the Customs Limit of 1,000 Euros for Purchases of Goods for Personal Needs” was completed on July 15, 2014. In total, 100,251 votes were cast for the initiative, 978 votes – against². The initiative was due to the fact that in the spring of 2014, the Ministry of Finance of Russia announced the plans to develop a draft government decree, which reduced the amount of duty-free shipments from 1,000 to 150 euros when shopping in foreign online stores³. After the completion of the voting on public initiative and the publication of its results in August 2014, the Ministry of Finance stopped developing the relevant document. The expert group adopted an opinion on this initiative on 2 October 2014, in which it recommended that the materials be passed on to the Government for further discussion. At the Government meeting in October 2014, the negative reaction of the public was taken into account and

² Available at: <https://www.roi.ru/6536/> (accessed 12.11.2018).

³ Available at: <https://www.rbc.ru/newspaper/2014/06/23/56be6a8d9a7947299f72cea5> (accessed 12.11.2018).

над проектом нормативного правового акта была прекращена¹.

Всего за 5 лет существования Российской общественной инициативы граждане подали 39443 инициативы, за и против которых голосовали 16024782 раза. Голосов «за» – 13883251, «против» – 2141531. Из 27 инициатив, по которым властью приняты решения, 14 набрали свыше 100 тысяч голосов «за»².

Низкий процент реализации общественных инициатив, по нашему мнению, обусловлен несколькими причинами. Во-первых, некоторые инициативы носят заведомо популистский, оторванный от реальности характер. Например, такие как «Ввести уголовную ответственность за невыполненные предвыборные обещания» (№ 74Ф42368) или «Ограничить стоимость автомобилей» (№ 66Ф48911).

Во-вторых, достаточно много различных общественных инициатив, посвященных, по сути, одной теме. Это приводит к ее «размыванию», раздроблению, что заведомо не позволяет собрать должного количества голосов. К примеру, в настоящее время проходит голосование по сходным инициативам: «установить пенсию для госслужащих в размере средней по стране» (№ 77Ф43779); «установить зарплаты и пенсии чиновников и депутатов федерального уровня в размере, не превышающем в 6 раз среднюю зарплату по стране» (№ 61Ф42033); «приравнять зарплату чиновников (депутатов) к средней зарплате по региону» (№ 38Ф43284). По состоянию на 22 ноября 2018 г. количество голосов, поданных за эти инициативы, составило соответственно 3034, 3962 и 12603. При этом все перечисленные инициативы связаны с ограничением роста денежного содержания и пенсий чиновников, и если бы они были объединены в одну инициативу, то результаты голосования были бы значительно выше.

В-третьих, значительное количество общественных инициатив, получивших необходимое количество голосов, отклоняются экспертными рабочими группами [1, с. 17]. Так, инициатива № 78Ф42375 «Не допустить повышения воз-

раста выхода на трудовую пенсию по старости для россиян» по состоянию на 18 июня 2018 г. набрала 102800 голосов «за» и 930 голосов «против». Несмотря на подобный результат голосования, а также многочисленные выступления граждан против повышения пенсионного возраста, экспертная группа федерального уровня решением от 18 сентября 2018 г. признала нецелесообразной разработку нормативного правового акта, направленного на реализацию указанной общественной инициативы³.

Новые формы общественного контроля за правоприменительной деятельностью федеральных органов исполнительной власти

В современных условиях развитие общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти связано не только с участием институтов гражданского общества и граждан в нормотворческих процедурах, но и с появлением новых форм контрольной деятельности в правоприменительной сфере [10].

Важным событием стало принятие Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее – Закон об обеспечении доступа к информации)⁴. Этот Закон существенно расширил возможности общественного контроля, сделав для граждан общедоступной информацию о деятельности государственных органов и их должностных лиц. Вместе с тем опыт применения отдельных контрольных форм, установленных данным Законом, показывает, что они еще далеки от совершенства.

Например, ст. 15 Закона предусматривает возможность присутствия на заседаниях, проводимых коллегиальными государственными органами, как обычных граждан, так и представителей организаций и общественных объединений. Использование законодателем юридической формулы «коллегиальные государственные органы» позволяет гражданам в равной степени использовать указанную форму для контроля деятельности как законодательной,

¹ URL: <https://www.interfax.ru/business/402519> (дата обращения: 12.11.2018).

² URL: <http://www.f-id.ru/calendar/info/novosti/Ispolnilos-5-let-Rossijskoj-obshhestvennoj-initiative/> (дата обращения: 12.11.2018).

³ URL: <https://www.roi.ru/42375/> (дата обращения: 12.11.2018).

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 7, ст. 776.

the work on the draft regulatory legal act was ceased¹.

Over just 5 years of the existence of the Russian Public Initiative, citizens filed 39,443 initiatives, “for” and “against” which they voted 1,602,4772 times. There were cast 13,883,251 votes “for” and 2,141,531 votes “against”. Of the 27 initiatives on which decisions were taken by the Government, 14 got over 100 thousand votes “for”².

The low percentage of community initiatives, in our opinion, is due to several reasons. Firstly, some initiatives are obviously populist, divorced from reality. For example, such as “To Criminalize Unfulfilled Election Promises” (No. 74F42368) or “To Limit the Cost of Cars” (No. 66F48911).

Secondly, there are a lot of various public initiatives devoted essentially to one issue. This leads to its “erosion”, fragmentation, which obviously does not allow for collecting the proper number of votes. For example, at the present time there is taking place voting on similar initiatives: “To Establish a Pension for Civil Servants in the Amount of the National Average” (No. 77F43779); “To Establish the Salaries and Pensions for the Officials and Deputies of the Federal Level in the Amount Not Exceeding 6 Times the Average Salary in the Country” (No. 61F42033); “To Equate the Salaries of Officials (Deputies) to the Average Salary in the Region” (No. 38F43284). As of November 22, 2018, the number of votes cast for these initiatives was 3034, 3962 and 12603, respectively. All of these initiatives are related to limiting the growth of payments and pensions for officials and if they were combined into one initiative, the voting results would be much higher.

Thirdly, a significant number of public initiatives that received the required number of votes are rejected by expert working groups [1, p. 17]. For

¹ Available at: <https://www.interfax.ru/business/402519> (accessed 12.11.2018).

² Available at: <http://www.f-id.ru/calendar/info/novosti/Ispolnilos-5-let-Rossijskoj-obshhestvennoj-initiative/> (accessed 12.11.2018).

example, the initiative No. 78F42375 “To Prevent Increasing the Age for Old-Age Retirement for the Russians” as of June 18, 2018, scored 102,800 votes in favor and 930 votes against. Despite a similar result of the voting, as well as the numerous protests of citizens against raising the retirement age, an expert group at the federal level, by a decision of September 18, 2018, found it inexpedient to develop a regulatory legal act aimed at implementing this public initiative³.

New Forms of Public Control over Law Enforcement Activities of Federal Executive Bodies

In modern conditions, the development of public control over the activities of executive bodies is associated not only with the participation of civil society institutions and citizens in law-making procedures, but also with the emergence of new forms of control activity in law enforcement [10].

An important event here was the adoption of the Federal Law No. 8-FZ “On Ensuring Access to Information on the Activities of State Bodies and Local Government” of February 9, 2009 (hereinafter – the Law on Ensuring Access to Information)⁴. This Law significantly expanded the possibilities of public control by making information on the activities of state bodies and their officials publicly available to citizens. However, the experience of using separate control forms established by the Law shows that they are still far from perfect.

For example, Article 15 of the Law provides for the possibility of attending meetings held by collegial state bodies, both ordinary citizens and representatives of organizations and public associations. The use by the legislator of the legal formula “collegial state bodies” allows citizens to equally use this form to control both the activities of legislative and executive authorities.

³ Available at: <https://www.roi.ru/42375/> (accessed 12.11.2018).

⁴ Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. 2009. No. 7. Art. 776.

так и исполнительной власти. Коллегиальными, как правило, признаются органы исполнительной власти общей компетенции, например Правительство Российской Федерации либо Правительство г. Москвы.

Тем самым в ст. 15 законодательно закреплена потенциальная возможность контроля граждан посредством присутствия на заседаниях указанных органов исполнительной власти. Однако этой же статьей Закона реализация данного положения ставится в зависимость от наличия соответствующих норм в регламентах государственных органов или иных нормативных правовых актах. К сожалению, нам не удалось обнаружить подобных норм ни в Регламенте Правительства Москвы¹, ни в Регламенте Правительства Российской Федерации². Справедливости ради следует отметить, что во исполнение Закона об обеспечении доступа к информации Правительством Российской Федерации 2 сентября 2009 г. было издано постановление № 713 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260». Этим нормативным правовым актом Регламент Правительства РФ был дополнен разделом X «Порядок обеспечения доступа к информации о деятельности Правительства», но в нем нет норм о возможности присутствия граждан на заседаниях Правительства. Кроме того, было принято постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2009 г. № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти»³. Однако и этот документ не содержит норм, определяющих порядок участия граждан в заседаниях Правительства.

Таким образом, Правительство Российской Федерации своими подзаконными актами фактически сузило сферу действия федерального

закона, воспрепятствовав присутствию «обычных граждан» на заседаниях названного коллегиального государственного органа [7], по сути, показало остальным органам исполнительной власти «дурной» пример игнорирования прямых предписаний закона.

Вторая новая форма общественного контроля – запрос информации о деятельности государственных органов. Согласно статье 18 Закона, любой гражданин или организация имеют право обращаться в государственные органы с запросом информации об их деятельности как непосредственно, так и через своего представителя. При этом предметом запроса является информация (в том числе документы), созданная как самими органами исполнительной власти, так и их территориальными органами или подведомственными им организациями, а также информация, поступившая в указанные органы и организации. Как правило, запросы направляются гражданами в электронной форме.

По своей сути запрос является особым видом обращений, в которых гражданин или организация (пользователь информацией) запрашивают сведения о деятельности соответствующего органа исполнительной власти. На это указывает схожесть установленных сроков и процедур рассмотрения запросов и иных видов обращений граждан, указанных в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон об обращениях)⁴. Запрос также подлежит рассмотрению в тридцатидневный срок со дня его регистрации. При этом если предоставление запрашиваемой информации в этот срок невозможно, то в течение 7 дней со дня регистрации запроса гражданину направляется уведомление об отсрочке ответа на запрос с указанием причины и срока предоставления запрашиваемой информации. Отсрочка не может более чем на 15 дней превышать установленный срок ответа на запрос. Ответ на запрос должен содержать или к нему могут прилагаться запрашиваемая информация либо мотивированный отказ в предоставлении указанной информации.

⁴ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

As a rule, they are executive bodies of general competence that are recognized collegiate, for example, the Government of the Russian Federation or the Government of Moscow.

Thus, Article 15 legislatively establishes the potential possibility for citizens to perform control by attending sessions of these executive bodies. However, the same article of the Law makes the implementation of this provision dependent on the availability of relevant standards in the regulations of state bodies or other regulatory legal acts. Unfortunately, we did not manage to find such norms either in the Regulations of the Government of Moscow¹ or in the Regulations of the Government of the Russian Federation.² In fairness it should be noted that, pursuant to the Law on Access to Information, the Government of the Russian Federation on September 2, 2009 issued Decree No. 713 “On Amending the Decree of the Government of the Russian Federation of June 1, 2004 No. 260”. By this regulatory legal act, the Regulations of the Government of the Russian Federation were supplemented by Section X “Procedure for Ensuring Access to Information on the Activities of the Government”, but there are no rules on the possibility of the citizens to attend sessions of the Government. In addition, Resolution of the Government of the Russian Federation No. 953 “On Ensuring Access to Information on the Activities of the Government of the Russian Federation and Federal Executive Bodies”³ of November 24, 2009 was adopted. However, this document does not contain the norms determining the procedure for the participation of citizens in sessions of the Government.

Thus, the Government of the Russian Federation, by its by-laws, actually narrowed the scope of

federal law, preventing the presence of “ordinary citizens” at the sessions of the collegial government body [7], and, in fact, showed the rest of the executive branch a “bad” example of ignoring the direct prescriptions of the law.

The second new form of public control is a request for information on the activities of state bodies. According to Article 18 of the Law, any citizen or organization has the right to apply to state bodies with a request for information on their activities, either directly or through their representatives. In this case, the subject of the request is information (including documents) created both by the executive authorities themselves and by their territorial bodies or their subordinate organizations, as well as information received by the indicated bodies and organizations. As a rule, requests are sent by citizens in electronic form.

At its core, a request is a special type of appeal in which a citizen or organization (user of information) requests information about the activities of the relevant executive body. This is indicated by the similarity of the established terms and procedures for the consideration of the requests and other types of appeals of citizens specified in the Federal Law No. 59-FZ “On the Procedure for Considering Appeals of Citizens of the Russian Federation” of May 2, 2006 (hereinafter referred to as the Law on Appeals).⁴ The request is also subject to consideration within thirty days from the date of its registration. Moreover, if the provision of the requested information is not possible within this period, then within 7 days from the date of registration of the request, the citizen is sent a notification about the deferment of the response to the request, with stating the reason and the deadline for providing the requested information. Deferral cannot exceed the deadline for answering a request by more than 15 days. The response to the request must contain or it may be accompanied by the requested information or a reasoned refusal to provide this information.

⁴ Federal Law No. 59-FZ “On the Procedure for Considering of Appeals by Citizens of the Russian Federation” of May 2, 2006 (as amended on 27.12.2018). [Electronic Resource]. Access from the legal reference system “ConsultantPlus” (accessed 15.11.2018).

¹ О Регламенте Правительства Москвы [Электронный ресурс]: постановление Правительства Москвы от 21 февр. 2006 г. № 112-ПП (ред. от 29.05.2018). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 (ред. от 31.10.2018). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ URL: <http://base.garant.ru/196682/#ixzz5ZSDAw3z8> (дата обращения: 12.11.2018).

Как мы видим, в правовом регулировании данной формы общественного контроля существует некоторое противоречие. С одной стороны, запрос информации о деятельности государственных органов как вид обращений в специальном законе не указан, что выводит его из предметной области Закона об обращениях. С другой стороны, рассмотрение запросов аналогично общему порядку для всех обращений, что позволяет органам исполнительной власти в нормативных правовых актах, регламентирующих рассмотрение обращений граждан, запросы отдельно не выделять. Подобной информации нет и на официальных сайтах органов власти. Поэтому в соответствующей статистике нет возможности установить, насколько востребована рассматриваемая форма контроля.

На наш взгляд, необходимо согласовать законодательные нормы, дополнив Закон об обращениях положением об еще одном их виде – запросе информации о деятельности государственных органов. Соответственно, ст. 18 Закона об обеспечении доступа к информации сделать отсылочной к указанному закону.

Еще одной формой общественного контроля с использованием электронных технологий стала оценка гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) [20]. Такая оценка проводится в соответствии с соответствующими Правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1284 (далее – Правила об оценке)¹.

¹ Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей (вместе с Правилами оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также применения результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 12 дек. 2012 г. № 1284 (ред. 20.11.2018). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Оценка эффективности деятельности указанных руководителей связана с мнением граждан о качестве предоставления государственных услуг соответствующими территориальными органами федеральных органов исполнительной власти. Любой гражданин по 5-балльной шкале может оценить качество государственных услуг по установленным критериям (затраченное время, в том числе и время ожидания в очереди, вежливость и компетентность сотрудников, комфортность условий, доступность информации о порядке предоставления государственных услуг).

Гражданину предоставляется возможность высказать свое мнение либо дистанционно (на специализированном сайте или путем отправки смс-сообщения), либо в электронных терминалах территориального подразделения федерального органа исполнительной власти или многофункционального центра предоставления государственных услуг.

На практике наиболее востребованным вариантом является оценка качества предоставления государственных услуг с помощью сети Интернет. Для этого гражданин после его идентификации с помощью федеральной государственной информационной системы² может выразить свое мнение с помощью как опросной формы, размещенной в личном кабинете единого портала государственных и муниципальных услуг, так и опросного модуля информационной системы мониторинга государственных услуг. Этот модуль размещен на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти и на специализированном сайте («Ваш контроль»).

Портал «Ваш контроль» является специализированным государственным интернет-ресурсом, который позволяет гражданину не только оценить качество предоставления государственных услуг, но и оставить свой отзыв³. В настоящее время к сайту подключены

² См.: Федеральная государственная информационная система «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме». URL: <https://portal.eskigov.ru/fgis/238> (дата обращения: 12.11.2018).

³ Об утверждении методических рекомендаций по внедрению системы оценки гражданами эффективности дея-

As we see, there is some contradiction in the legal regulation of this form of public control. On the one hand, the request for information on the activities of state bodies as a type of appeals in a special law is not specified, which removes it from the subject area of the Law on Appeals. On the other hand, consideration of requests is similar to the general procedure for all appeals, which allows executive bodies not to single out requests separately in normative legal acts regulating the consideration of appeals of citizens. There is no such information on the official websites of the authorities. Therefore, in the relevant statistics it is not possible to establish how much the form of control in question is in demand.

In our opinion, it is necessary to harmonize legislation, supplementing the Law on Appeals, with a provision on one more type of those – the request for information on the activities of state bodies. Accordingly, it is necessary to make Article 18 of the Law on Access to Information reference to the specified law.

Another form of public control with the use of electronic technologies is citizens' evaluation of the performance of the heads of territorial bodies of federal executive bodies (their structural subdivisions) [20]. Such an assessment is carried out in accordance with the relevant Rules, approved by the Decree of the Government of the Russian Federation No. 1284 of December 12, 2012 (hereinafter referred to as the Rules)¹.

¹ Decree of the Government of the Russian Federation No. 1284 “On the Evaluation by Citizens of the Effectiveness of the Activities of the Heads of Territorial Bodies of Federal Executive Bodies (Their Structural Subdivisions), Taking into Account the Quality of Their Provision of Public Services, as well as on the Application of the Results of This Assessment as a Basis for Making Decisions on Early Termination of the Official Duties of the Respective Heads (together with the Rules for the Evaluation by Citizens of the Effectiveness of the Activities of the Heads of Territorial Bodies of Federal Executive Bodies (Their Subdivisions), Taking into Account the Quality of Their Provision of Public Services, as well as

Evaluation of the effectiveness of these chief officials' activities is associated with the opinion of citizens about the quality of the provision of public services by the relevant territorial bodies of federal executive bodies. On a 5-point scale, any citizen can assess the provision of public services by established criteria (elapsed time, including waiting time in a queue, courtesy and competence of employees, comfort conditions, availability of information on the procedure for providing public services).

A citizen is given the opportunity to express his opinion either remotely (on a specialized website or by sending an SMS) or in electronic terminals of a territorial unit of a federal executive body or a multifunctional center for public services.

In practice, the most popular option is to assess the quality of the provision of public services via the Internet. For this, a citizen, after his identification with the help of the federal state information system², can express his opinion using both a questionnaire form placed in the user account on the single portal of state and municipal services and a questionnaire module of an information system for monitoring state services. This module is posted on the official websites of federal executive bodies and on a specialized website (“Your Control”).

The portal “Your Control” is a specialized state-owned Internet resource that allows a citizen not only to assess the quality of public services but also leave a feedback³. Currently, both federal

Application of the Results of This Assessment as a Basis For Making Decisions on Early Termination of the Official Duties of the Respective Heads” of December 12, 2012. [Electronic Resource]. Access from the legal reference system “ConsultantPlus” (accessed 15.11.2018)..

² See: Federal State Information System “Unified Identification and Authentication System in the Infrastructure Providing Information and Technological Interaction of Information Systems Used to Provide State and Municipal Services in Electronic Form”. Available at: <https://portal.eskigov.ru/fgis/238> (accessed 12.11.2018).

³ Order of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation No. 120 “On Approval of Methodological Recommendations on the Implementation by the Citizens of

федеральные органы исполнительной власти (Росреестр, ФНС России, МВД России, Росгвардия, ФССП России, Росимущество, Роспотребнадзор), государственные внебюджетные фонды (ФСС России, Пенсионный фонд Российской Федерации), а также все объекты сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ, «Мои документы»).

По состоянию на 12 декабря 2018 г. всего на сайте «Ваш контроль» гражданами оставлено 775,6 тыс. отзывов, оценено 60,9 млн государственных услуг, выставлено 329,2 млн оценок, общая удовлетворенность качеством государственных услуг составила 96,6%¹. Кроме того, на сайте размещены рейтинги территориальных органов различных федеральных органов исполнительной власти.

Например, в рейтинг Роспотребнадзора включены 73 территориальных органа, показатель удовлетворенности качеством оказываемых ими государственных услуг варьируется от 50% – среднее значение 3,3 (Управление Роспотребнадзора по Томской области) до 100% – среднее значение 5 (Управление Роспотребнадзора по Алтайскому краю)². На показатель удовлетворенности качеством государственных услуг, несомненно, оказывает влияние количество выставленных гражданами оценок. Если эффективность деятельности территориального управления по Вологодской области была оценена только 3 гражданами (показатель удовлетворенности – 66,67%), то эффективность деятельности Управления Роспотребнадзора по Ленинградской области – 3600 гражданами (показатель удовлетворенности – 99,81%). Конечно, во втором случае объективность общей оценки значительно выше. Однако таких примеров немного, помимо названного эффектив-

ность деятельности лишь 3 территориальных управлений Роспотребнадзора оценена более чем тысячей граждан (Нижегородская область – 1420, Челябинская область – 1193, Республика Коми – 1160). При этом 14 региональных управлений имеют от 3 до 10 оценок и еще 17 – от 11 до 50. Такое малое количество оценок вряд ли позволяет сделать достоверный вывод об удовлетворенности граждан качеством государственных услуг, эффективности деятельности руководителей соответствующих территориальных органов.

Изучение рейтингов территориальных органов Роспотребнадзора, Росреестра³, ФНС России⁴ показывает, что наиболее часто граждане оценивают качество государственных услуг, предоставляемых территориальными органами Росреестра. Здесь количество оценок доходит до нескольких миллионов. Лидером является Управление Росреестра по Московской области: количество оценок – 6516124; средняя оценка – 4,98; показатель удовлетворенности – 99,75%. Кроме этого, 4 территориальных управления имеют более 1 млн оценок (Волгоградская область – 1494669, Республика Башкортостан – 1488638, Тюменская область – 1168603, Челябинская область – 1133209). Безусловно, именно подобное число оценок позволяет дать реальную характеристику удовлетворенности качеством государственных услуг.

Важную роль в оценке качества государственных услуг играют отзывы граждан. Независимо от способа получения отзыва гражданина подготовка и размещение ответа на него осуществляется соответствующим органом исполнительной власти в срок не более 10 рабочих дней (подп. «в» п. 10 Правил).

На сайте «Ваш контроль» по состоянию на 12 декабря 2018 г. было размещено 776,1 тыс. отзывов граждан, федеральные органы исполнительной власти опубликовали 336897 ответов, из них 7200 пользователей оценили положительно. Анализ публикацион-

³ Рейтинг территориальных органов. Ведомство: Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. Регион: Российская Федерация. URL: <https://vashkontrol.ru/> (дата обращения: 12.12.2018).

⁴ Рейтинг территориальных органов. Ведомство: Федеральная налоговая служба. Регион: Российская Федерация. URL: <https://vashkontrol.ru/> (дата обращения: 12.12.2018).

executive bodies (Rosreestr, Federal Tax Service of Russia, Ministry of Internal Affairs of Russia, Rosgvardiya, FSSP of Russia, Rosimushchestvo, Rospotrebnadzor) and state extra budgetary funds (FSS of Russia, Pension Fund of the Russian Federation), as well as all network facilities of multifunctional centers providing state and municipal services (MFC, My Documents) are connected to the site.

As of December 12, 2018, a total of 775.6 thousand reviews were left on the site “Your Control” by the citizens, 60.9 million state services were assessed, 329.2 million assessments were issued, the overall satisfaction with the quality of public services was 96.6%¹. In addition, the site contains ratings of territorial bodies of various federal executive bodies.

For example, 73 territorial bodies are included in the Rospotrebnadzor rating, the indicator of satisfaction with the quality of public services provided by them varies from 50% – the average value of 3.3 (the Rospotrebnadzor Department in the Tomsk Region) to 100% – the average value of 5 (the Rospotrebnadzor Department in the Altai Region)². The rate of satisfaction with the quality of public services is undoubtedly influenced by the number of assessments made by the citizens. For example, effectiveness of the activity of the Territorial Department in the Vologda Region was assessed only by 3 citizens (satisfaction rate – 66.67%), while that of the Rospotrebnadzor Department in the Leningrad Region was evaluated by 3,600 citizens (satisfaction rate – 99.81%). Of course, in the second case, the objectivity of the overall assessment is much higher. However, there

the Evaluation of the Effectiveness of the Activities of the Heads of Territorial Bodies of Federal Executive Authorities (Their Structural Subdivisions) and Territorial Bodies of State Extra-Budgetary Funds (Their Regional Branches)” of March 12, 2018. [Electronic Resource]. Access from the legal reference system “ConsultantPlus” (accessed 15.11.2018).

¹ Available at: <https://www.vashkontrol.ru/> (accessed 12.12.2018).

² Rating of territorial bodies. Office: Federal Service for Supervision of Consumer Rights Protection and Human Welfare. Region: Russian Federation. Available at: <https://vashkontrol.ru/> (accessed 12.12.2018).

are few such examples. Besides the above mentioned, the effectiveness of performance of only 3 territorial departments of Rospotrebnadzor was assessed by more than a thousand citizens (Nizhny Novgorod Region – 1,420, Chelyabinsk Region – 1,193, Komi Republic – 1,160). At the same time, 14 regional offices have from 3 to 10 assessments and other 17 – from 11 to 50. Such a small number of assessments hardly makes it possible to draw a reliable conclusion about the citizens' satisfaction with the quality of public services and performance of the heads of the relevant territorial bodies.

Study of the ratings of the territorial bodies of Rosreestr³, the Federal Registration Service, the FTS⁴ shows that most citizens often assess the quality of public services provided by territorial bodies of Rosreestr. Here the number of assessments reaches several million. The leader is the Rosreestr Department in the Moscow region: the number of assessments is 6,516,124, average score – 4.98, satisfaction rate – 99.75%. In addition, 4 of the territorial departments have more than 1 million of assessments (Volgograd region – 1,494,669, Republic of Bashkortostan – 1,488,638, Tyumen region – 1,168,603, Chelyabinsk region – 1,133,209). Of course, such a number of assessments allows us to get a real picture of satisfaction with quality of public services.

An important role in assessing the quality of public services is played by citizens' reviews. Regardless of the method of obtaining those, preparation and placement of the answer is performed by the relevant executive body in a period not exceeding 10 working days (Subparagraph “c” of Paragraph 10 of the Rules).

As of December 12, 2018, on the website “Your Control” were placed 776.1 thousand of citizens' reviews, federal executive bodies published 336,897 answers, of which 7,200 were rated positively by the users. Analysis of publication

³ Rating of territorial bodies. Office: Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography. Region: Russian Federation. Available at: <https://vashkontrol.ru/> (accessed 12.12.2018).

⁴ Rating of territorial bodies. Office: Federal Tax Service. Region: Russian Federation. Available at: <https://vashkontrol.ru/> (accessed 12.12.2018).

тельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) [Электронный ресурс]: приказ Минэкономразвития России от 12 марта 2018 г. № 120. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹ URL: <https://www.vashkontrol.ru/> (дата обращения: 12.12.2018).

² Рейтинг территориальных органов. Ведомство: Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. Регион: Российская Федерация. URL: <https://vashkontrol.ru/> (дата обращения: 12.12.2018).

ной активности на сайте за период с 1 ноября 2018 г. по 1 декабря 2018 г. показал, что всего было размещено 9869 отзывов граждан и 223 ответа федеральных органов исполнительной власти, из которых 62 были реакцией власти на отрицательные отзывы граждан. Большинство ответов носят информационный характер, разъясняя порядок действий граждан по получению государственной услуги, и лишь одна треть содержит информацию о принятых мерах по устранению недостатков, указанных в отзывах.

Несмотря на большую информативность, структура сайта «Ваш контроль», по нашему мнению, не содержит главного раздела, который бы отражал предназначение рассматриваемой формы общественного контроля, а именно последствий оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений).

Правила об оценке содержат достаточно подробное описание учета результатов оценки в деятельности федеральных органов исполнительной власти. Пункт 1 Правил предусматривает применение результатов оценки качества предоставления государственных услуг в качестве основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти своих должностных обязанностей.

На основании поступивших в информационную систему мониторинга государственных услуг мнений граждан о качестве предоставления государственных услуг этой системой в автоматическом режиме формируются сводные значения степени удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных услуг, отражающие показатели эффективности деятельности руководителей (п. 11).

Если показатель эффективности деятельности руководителя, установленный в должностном регламенте (должностной инструкции), сформирован впервые и составляет менее 85 процентов, а также в случае, если каждый последующий показатель эффективности деятельности руководителя не превышает значения аналогичного показателя, достигнутого за предшествующие 12 месяцев, более чем

на 5 процентных пунктов, в отношении руководителя, замещающего должность федеральной государственной гражданской службы, инициируется проведение служебной проверки в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе (п. 13 Правил об оценке).

Если по результатам служебной проверки была установлена взаимосвязь между неисполнением (ненадлежащим исполнением) руководителем по его вине возложенных на него служебных обязанностей либо положений должностного регламента и снижением оценки гражданами показателя эффективности деятельности руководителя, то в отношении руководителя применяются меры дисциплинарного взыскания (п. 14 Правил об оценке).

Вместе с тем остается не ясным, какой вид дисциплинарного взыскания может быть применен к подобному руководителю. В самих Правилах между названным положением и пунктом 1, который говорит о досрочном прекращении исполнения руководителем своих должностных обязанностей по рассматриваемому основанию, есть противоречие.

Перечень взысканий, предусмотренный ч. 1 ст. 57 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон № 79-ФЗ)¹, в настоящее время не содержит такого вида, как освобождение от замещаемой должности гражданской службы (исключено Федеральным законом от 7 июня 2013 г. № 116-ФЗ²). Поэтому досрочное прекращение исполнения руководителем своих должностных обязанностей возможно только в случае применения п. 5 ч. 1 ст. 57 Закона № 79-ФЗ, т. е. увольнения с гражданской службы по основаниям, установленным п. 2, подп. «а» – «г» п. 3, п.п. 5 и 6 ч. 1 ст. 37 Закона № 79-ФЗ. Однако применение указанной нормы не представляется возможным, так как под перечисленные основания рассматриваемый дисциплинарный проступок не подпадает.

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 30.10.2018). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 23, ст. 2874.

activity on the website during the period from November 1, 2018 to December 1, 2018 showed that on the whole there were placed 9,869 citizens' reviews and 223 answers of the federal executive bodies, 62 of which were a reaction to negative feedbacks from citizens. Most of the answers are informative, explaining citizens the procedure for receiving public services and only one third contains information on the measures taken to eliminate deficiencies stated in the reviews.

Despite being very informative, the structure of the website "Your Control", in our opinion, does not contain the main section, which would reflect the purpose of the form of public control under consideration, namely the consequences of the citizens' assessment of the performance of officials heading territorial bodies of federal executive bodies (or their subdivisions).

The Rules contain a sufficiently detailed description of the results of evaluation of the federal executive bodies' activity. Paragraph 1 of the Rules provides for application of the results of evaluating the quality of public services as the basis for making decisions on early termination of the duties of the relevant officials heading territorial bodies of federal executive bodies.

Based on the opinions of citizens about the quality of public services received by the information system of monitoring public services, this system automatically generates summary values of the level of citizens' satisfaction with the quality of public services, reflecting performance of the chief officials (Paragraph 11).

If the head's activity effectiveness indicator, established in the official regulations (job description), is formed for the first time and is less than 85 percent, and in the case that each subsequent head's activity efficiency indicator does not exceed the same indicator achieved over the previous 12 months by more than 5 percentage points, against the head holding the post is initiated an official investigation in accordance with the legislation of the Russian Federation on state civil service (Paragraph 13 of the Rules).

If the results of the official investigation identify an inter-relationship between non-performance (improper performance) by the head (through his

fault) of his official duties or failure to comply with the provisions of official regulations and a reduction in the citizens' evaluation of the head's activity effectiveness indicator, then disciplinary measures are to be applied against the head (Paragraph 14 of the Rules).

However, it remains unclear what type of disciplinary sanctions can be applied to such a head. In the Rules themselves, there is a contradiction between these regulations and Paragraph 1, which states early termination of the head's official duties on this ground.

The range of the measures provided for by Part 1 of Article 57 of the Federal Law No. 79-FZ "On State Civil Service of the Russian Federation" of July 27, 2004 (Law No. 79-FZ)¹ currently does not contain such a measure as dismissal of an official holding a civil service position (excluded by Federal Law No. 116-FZ of June 7, 2013)². Therefore, early termination of the head's official duties is only possible in the case of application of Paragraph 5 of Part 1 of Article 57 of Law No. 79-FZ, i.e. release from civil service on the grounds specified in Paragraph 2, Subparagraphs "a" through "g" of Paragraph 3, Paragraphs 5 and 6 of Part 1 of Article 37 of the Law No. 79-FZ. However, the application of this norm is not possible, because the considered disciplinary offence does not fall under these grounds. Therefore, in respect of the head of the territorial body of the federal executive body, early termination of the official duties may only be applied in case of his dismissal from civil service on negative grounds. For example, in the case of repeated non-performance of his duties (without a good reason), if he has already had a disciplinary sanction (Paragraph 2 of Part 1 of Article 37 of the Law No. 79-FZ). If this is not the case, the head of the territorial body of the federal executive body may be subject to disciplinary measures provided for by Clauses 1-3 of Part 1 of Article 57 of Law No. 79-FZ.

¹ Federal Law No. 79-FZ "On the State Civil Service of the Russian Federation" of July 27, 2004 (as amended on 30.10.2018). [Electronic Resource]. Access from the legal reference system "ConsultantPlus" (accessed 25.11.2018).

² Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. 2013. No. 23. Art.2874.

Следовательно, в отношении руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти можно досрочно прекратить исполнение должностных обязанностей только в случае его увольнения с государственной гражданской службы по негативным основаниям. Например, в случае неоднократного неисполнения руководителем без уважительных причин должностных обязанностей, если он уже имеет дисциплинарное взыскание (п. 2 ч. 1 ст. 37 Закона № 79-ФЗ). В ином случае к руководителю территориального органа федерального органа исполнительной власти может быть применено одно из дисциплинарных взысканий, предусмотренных п. 1–3 ч. 1 ст. 57 Закона № 79-ФЗ.

Вместе с тем ни на сайте «Ваш контроль», ни в других открытых источниках нам не удалось найти информацию о применении мер дисциплинарного взыскания в отношении руководителя при снижении оценки гражданами показателя эффективности его деятельности. Представляется, что одна из причин этого кроется в несоответствии формулировок Правил об оценке действующему законодательству о государственной гражданской службе.

В целом, для повышения роли оценки граждан эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти необходимо сделать достоянием общественности результаты рассмотрения отчетов о достижении соответствующими руководителями установленных показателей, а также применение мер дисциплинарного принуждения к конкретным руководителям в случае их недостижения. Это крайне важно, так как с 1 июля 2019 г. подобная оценка будет проводиться также в отношении государственных и муниципальных услуг, предоставляемых соответственно органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг¹.

¹ О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1284: постановление Правительства Рос. Федерации от 31 марта 2018 г. № 395 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 15, ч. 5, ст. 216.

Результаты

В статье систематизированы современные формы контроля институтов гражданского общества и граждан в нормотворческих процедурах федеральных органов исполнительной власти, выявлены информационно-коммуникативные технологии, используемые гражданами при осуществлении общественного контроля за нормотворчеством и правоприменением федеральных органов исполнительной власти, определены положительные стороны и трудности в реализации новых форм общественного контроля.

Выводы

1. В Российской Федерации в последнее десятилетие проделана большая работа по созданию нормативной базы для развития общественного контроля за нормотворческой и правоприменительной деятельностью Правительства и федеральных органов исполнительной власти. В этих целях приняты федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

2. Реализацию права российских граждан на участие в общественном контроле обеспечивают в информационно-телекоммуникационной сети Интернет: 1) сайт regulation.gov.ru, специально созданный для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения; 2) интернет-ресурс www.roi.ru – Российская общественная инициатива (РОИ) – для размещения общественных инициатив граждан Российской Федерации и голосования по ним; 3) сайт vashkontrol.ru – для размещения отзывов граждан по оценке качества государственных услуг.

3. Развитие нормативной базы и внедрение в общественную контрольную деятельность новых, прежде всего информационно-коммуникативных, технологий расширили возможности для реального участия в этой деятельности институтов гражданского общества и граждан.

4. В настоящее время граждане имеют возможность участвовать в общественном контроле как через институты гражданского общества

However, on the website “Your Control”, or in any other open source, we could not find any information on application of disciplinary measures to the head in case of citizens’ reducing evaluation of the head’s activity effectiveness indicator. One of the reasons for this seem to lie in non-compliance of the wording of the Rules with the current legislation on civil service.

In general, in order to enhance the role of citizens in assessing the performance of the heads of territorial executive bodies, the results of considering reports on their achieving target indicators should be made open to the public, as well as cases of applying disciplinary measures to particular heads in case of failure to achieve the indicators. This is extremely important, as from July 1, 2019 such assessment will also be performed in respect of public and municipal services provided, respectively, by state government bodies of the subjects of the Russian Federation and by local government in multifunctional centers for state and municipal services¹.

Results

The article systematizes modern forms of control performed by the civil society institutions and citizens in respect of rule-making activities of federal executive bodies, identifies information and communication technologies used by citizens in exercising public control over rule-making and law enforcement of federal executive bodies, reveals the positive aspects and difficulties in the implementation of new forms of public control.

¹ Decree of the Government of the Russian Federation No. 395 “On Amendments to the Decree of the Government of the Russian Federation No. 1284 of December 12, 2012” of March 31, 2018. *Collection of Legislative Acts of the Russian Federation*. No. 15. (Part V). Art. 216.

Conclusions

1. Over the past decade, a great deal of work has been done in the Russian Federation to create a regulatory framework for the development of public control over the rule-making and law-enforcement activities of the Government and federal executive bodies. For these purposes, federal laws, decrees of the President of the Russian Federation, decrees of the Government of the Russian Federation, normative legal acts of federal executive bodies have been adopted.

2. The realization of the right of Russian citizens to participate in public control is ensured by the functioning of the following Internet resources: 1) the website regulation.gov.ru, specially created for posting information about the preparation of draft laws and regulations by federal executive bodies and the results of discussing those; 2) the Internet resource www.roi.ru – Russian Public Initiative (ROI), created for posting public initiatives of citizens of the Russian Federation and voting on them; 3) the site vashkontrol.ru, intended for posting citizens’ reviews on the quality of public services.

3. The development of the regulatory framework and the introduction of new, first of all, information and communication technologies into the public control activities have expanded the opportunities for real participation of civil society institutions and citizens in this activity.

4. Currently, citizens have the opportunity to participate in public control both through the institutions of civil society (the Public Chamber of the Russian Federation, public councils under the federal executive bodies, public associations),

(Общественная палата Российской Федерации, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные объединения), так и лично, в качестве независимых экспертов, зарегистрировавшись в установленном порядке, на соответствующем сайте в сети Интернет.

5. Среди форм участия институтов гражданского общества в нормотворческом процессе следует отметить публичные консультации, в которые вовлечены общественные органы и организации предпринимательской направленности в рамках процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов. Эффективность публичных консультаций во многом обеспечивается профессионализмом и заинтересованностью в их результате участвующих в них субъектов, а также закрепленными в нормативных правовых актах гарантиями реализации предложений и замечаний, поступивших от участников.

6. Граждане могут непосредственно участвовать в нормотворчестве Правительства и федеральных органов исполнительной власти в качестве независимых экспертов на сайте regulation.gov.ru. Для проведения независимой антикоррупционной экспертизы гражданину необходимо быть экспертом, аккредитованным Минюстом России, а для участия в общественном обсуждении – быть зарегистрированным на портале государственных услуг – www.gosuslugi.ru. В настоящее время активность граждан в указанных процедурах невысокая, что объясняется как большим количеством размещаемых на официальном сайте проектов нормативных правовых актов, так и низкой информированностью граждан о возможности участия, а в отдельных случаях – их недостаточной верой в то, что предложения будут учтены разработчиками.

7. С 2013 г. граждане получили право инициировать разработку нормативных правовых актов различного уровня, в том числе правительственных и ведомственных актов управления. Для этого создан интернет-ресурс www.roi.ru – Российская общественная инициатива (РОИ), где любой гражданин после авторизации на портале государственных услуг может подать или проголосовать за общественную инициативу по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствова-

ния государственного управления, для реализации которой необходимо разработка и принятие нормативного правового акта Правительства Российской Федерации или федерального органа исполнительной власти.

8. Одной из наиболее востребованных форм общественного контроля за правоприменительной деятельностью федеральных органов исполнительной власти является оценка качества предоставления государственных услуг с помощью сети Интернет. Специализированный сайт «Ваш контроль» обеспечивает возможность не только оценки гражданином качества предоставления государственных услуг, но и размещения его отзыва о качестве предоставления государственной услуги. Оценка гражданами эффективности деятельности руководителей, сформированная по результатам анализа мнений граждан о качестве предоставления государственных услуг, является основанием для применения мер дисциплинарного взыскания в отношении руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в случае снижения установленного показателя эффективности деятельности руководителя. Для повышения эффективности указанной формы общественного контроля необходимо дальнейшее расширение гласности в части обнародования информации об анализе уровня удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных услуг в зависимости от критериев оценки, предложений по улучшению качества предоставления государственных услуг, сформированных по результатам указанного анализа, а также предложений по осуществлению действий или проведению процедур, предусматривающих привлечение соответствующих руководителей к дисциплинарной ответственности.

9. Позитивно оценивая усилия государства по созданию условий для реального участия граждан в общественном контроле, следует отметить, что их активность на практике не всегда достаточная. Сегодня требуется совершенствование механизма вовлечения граждан в этот процесс как через информирование и стимулирование, так и через повышение ответственности органов исполнительной власти за рассмотрение, учет и принятие конкретных мер по результатам контрольной деятельности граждан.

and personally, as independent experts, having registered in the prescribed manner on the relevant website.

5. Among the forms of participation of the civil society institutions in the legal and regulatory process, there should be noted public consultations involving non-governmental bodies and business organizations in the framework of the procedure for assessing the regulatory impact of draft regulatory acts. The effectiveness of public consultations is largely ensured by the professionalism and the interest in their result of the subjects involved in them, as well as the guarantees of the implementation of proposals and comments from the participants enshrined in regulatory legal acts.

6. Citizens can directly participate in the rule-making activities of the government and federal executive bodies as independent experts on the website regulation.gov.ru. In order to conduct an independent anti-corruption examination, a citizen must be an expert accredited by the Ministry of Justice of Russia, and in order to participate in public discussion, he must be registered on the Government Services Portal – www.gosuslugi.ru. At present, the activity of citizens in these procedures is low, which is explained both by the large number of draft regulatory acts posted on the official website and by the low awareness of citizens about the possibility of participation, and in some cases by their insufficient faith that the proposals will be taken into account by the developers.

7. Since 2013, citizens have had the right to initiate the development of regulatory legal acts of various levels, including governmental and departmental management acts. For this, an Internet resource www.roi.ru has been created – Russian Public Initiative (ROI), where any citizen after authorization on the Public Services Portal can submit or vote for a public initiative on the socio-economic development of the country, improvement of public administration, the implementation of which requires the develop-

ment and adoption of a regulatory legal act of the Government of the Russian Federation or a federal executive body.

8. One of the most popular forms of public control over the law enforcement activities of federal executive bodies is the assessment of the quality of public services provided through the Internet. The specialized site “Your Control” provides an opportunity for citizens not only to assess the quality of public services but also to post their feedbacks on the quality of public services. Citizens’ evaluation of the effectiveness of chief officials, formed on the basis of analyzing citizens’ opinions about the quality of public services, is the basis for the application of disciplinary measures against the heads of territorial bodies of federal executive bodies in the event of decrease in the established indicator of the head’s performance. To increase the effectiveness of this form of public control, it is necessary to further expand publicity in terms of disclosing information on the analysis of citizens’ satisfaction with the quality of public services provided, depending on the evaluation criteria, proposals for improving the quality of public services drawn up based on the results of this analysis, as well as proposals for taking action or conducting procedures imposing disciplinary responsibility on the relevant chief official.

9. Positively assessing the efforts of the state to create conditions for real participation of citizens in public control, it should be noted that in practice their activity is not always sufficient. Today, it is necessary to improve the mechanism for involving citizens in this process both through informing and stimulating and through increasing the responsibility of executive bodies for reviewing, taking into account and taking concrete measures following the results of citizens’ control activities.

Библиографический список

1. Алебастрова И. А. Общественный контроль за публичной властью в России: болезни роста или задержка развития? // Российский юридический журнал. 2018. № 2. С. 10–18.
2. Герасимова Е. В., Ландау И. Л. К вопросу о правовом регулировании общественного контроля в субъектах Российской Федерации (на примере Калининградской области) // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. С. 47–50.
3. Дзидзоев Р. М., Тамаев А. М. Общественное (публичное) обсуждение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов в формате открытого правительства // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 66–70.
4. Зубарев С. М. Вопросы теории и правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов публичной власти Российской Федерации // Вопросы правоведения. 2015. № 3. С. 75–120.
5. Зубарев С. М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Административное право и процесс. 2011. № 5. С. 7–13.
6. Иванова К. А. Электронные петиции как способ осуществления населением общественного контроля за органами публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 10. С. 15–17.
7. Комментарий к ст. 15 // Комментарий к Федеральному закону «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (постатейный) / В. Ю. Варламов, К. Д. Гасников. М.: Деловой двор, 2013.
8. Коробкин А. Н. Проблемы осуществления независимой антикоррупционной экспертизы // Журнал российского права. 2012. № 9. С. 60–65.
9. Лапина А. И. Интерактивные формы контроля общества за деятельностью органов государственной власти в субъектах Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 1. С. 102–110.
10. Правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: Постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» / Е. А. Абросимова, В. В. Гриб, А. Г. Дейнеко и др.; под общ. ред. М. А. Федотова. М.: Статут, 2017. 208 с.
11. Тимошенко И. Г. Социальный контроль как средство противодействия коррупции в зарубежных государствах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 1. С. 102–109. DOI: 10.12737/art.2018.1.14 (www.doi.org).
12. Тепляшин И. В. Участие институтов гражданского общества в формировании общественных советов при органах государственной власти: основные способы и некоторые проблемы // Российская юстиция. 2018. № 6. С. 5–8.
13. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: науч.-практ. пособие / Т. А. Еджова, О. А. Иванюк, А. В. Сороко и др.; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М.: ИЗиСП, ПОЛИГРАФ -ПЛЮС, 2013. 160 с.
14. Chapin Henry and Denis Deneau. Citizen involvement in Public Policy-making: Access and the Policy-making Process. Ottawa, Canadian Council on Social Development, 1978. P. 33.
15. Charles Vincent & Jean Camp, Looking to the Internet for Models of Governance, 6 ETH-ICS& INFO. TECH. 161, 161 (2004).
16. Coe A., Paquet G. & Roy J. (2001). E-governance and smart communities: A social learning challenge. Social Science Computer Review, 19(1). Pp. 80–93.
17. Doerr A. D. The Role of White Papers // Doern G. B., Aucoin P. The Structures of Policymaking in Canada. Toronto, 1971. 294 p.
18. Jamie Grace. Constitutional and Administrative Law of UK. Abingdon, Oxon, 2016. Pp. 169–170.
19. Nam T., Pardo T. 2011. Conceptualizing Smart City with Dimensions of Technology, People and Institutions // Proceedings of Dg. O. Pp. 282–291.
20. Roman Amelin, Sergey Channov, State information systems in e-government in the Russian Federation: problems of legal regulation. Proceedings of the 2nd International Conference on Electronic Governance and Open Society: Challenges in Eurasia (EGOSE 2015). ACM, New York, 2015. Pp. 129–132. DOI: 10.1145/2846012.2846021.

References

1. Alebastrova I. A. *Obshchestvennyy kontrol' za publichnoy vlast'yu v Rossii: bolezni rosta ili zaderzhka razvitiya?* [The Public Control over Public Authority in Russia: Growing Pains or a Development Delay?]. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal – Russian Juridical Journal*. 2018. Issue 2. Pp. 10–18. (In Russ.).
2. Gerasimova E. V., Landau I. L. *K voprosu o pravovom regulirovanii obshchestvennogo kontrolya v sub"ektakh Rossiyskoy Federatsii (na primere Kaliningradskoy oblasti)* [Revisiting Legal Regulation of Public Control in the Subjects of the Russian Federation (as Exemplified by the Kaliningrad Region)]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo – Constitutional and Municipal Law*. 2016. Issue 9. Pp. 47–50. (In Russ.).
3. Dzidzoev R. M., Tamaev A. M. *Obshchestvennoe (publichnoe) obsuzhdenie proektov zakonodatel'nykh i inykh normativnykh pravovykh aktov v formate otkrytogo pravitel'stva* [Social (Public) Discussion of Legislative and Other Normative Legal Draft Acts in the Open Government Format]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo – Constitutional and Municipal Law*. 2015. Issue 8. Pp. 66–70. (In Russ.).
4. Zubarev S. M. *Voprosy teorii i pravovogo regulirovaniya obshchestvennogo kontrolya za deyatel'nost'yu organov publichnoy vlasti Rossiyskoy Federatsii* [Issues of Theory and Legal Regulation of Public Control over the Activities of Public Authorities of the Russian Federation]. *Voprosy pravovedeniya – Issues of Jurisprudence*. 2015. Issue 3. Pp. 75–120. (In Russ.).
5. Zubarev S. M. *Ponyatie i sushchnost' obshchestvennogo kontrolya za deya-tel'nost'yu gosudarstvennykh organov* [Concept and Essence of Public Control of Activity of State Agencies]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*. 2011. Issue 5. Pp. 7–13. (In Russ.).
6. Ivanova K. A. *Elektronnye petitsii kak sposob osushchestvleniya naseleniem obshchestvennogo kontrolya za organami publichnoy vlasti* [Electronic Petitions as Means of Public Control over Public Authorities]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo – Constitutional and Municipal Law*. 2017. Issue 10. Pp. 15–17. (In Russ.).
7. *Kommentariy k st. 15* [Commentary on the Art. 15]. *Kommentariy k Federal'nomu zakonu "Ob obespechenii dostupa k informatsii o deyatel'nosti gosudarstvennykh organov i organov mestnogo samoupravleniya"* (post-ateynyy) / Varlamov V. Yu., Gasnikov K. D. [Commentary on the Federal Law “On Ensuring Access to Information on the Activities of State Bodies and Local Self-Government Bodies” (article by article); ed. by V. Yu. Varlamov, K. D. Gasnikov]. Moscow, 2013. (In Russ.).
8. Korobkin A. N. *Problemy osushchestvleniya nezavisimoy antikorrupcionnoy ekspertizy* [Problems of Realization of Independent Anticorruption Examination]. *Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*. 2012. Issue 9. Pp. 60–65. (In Russ.).
9. Lapshina A. I. *Interaktivnye formy kontrolya obshchestva za deya-tel'nost'yu organov gosudarstvennoy vlasti v sub"ektakh Rossiyskoy Federatsii* [Interactive Forms of Societal Control over the Activities of State Authorities in the Constituent Entities of the Russian Federation]. *Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*. 2015. Issue 1. Pp. 102–110. (In Russ.).
10. *Pravovye osnovy obshchestvennogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii: Postateynyy nauchno-prakticheskiy kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 21 iyulya 2014 g. № 212-FZ "Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii"* / E. A. Abrosimova, V. V. Grib, A. G. Deyneko i dr.; pod obshch. red. M. A. Fedotova [Legal Basis of Public Control in the Russian Federation: Article by Article Scientific and Practical Commentary on the Federal Law No. 212-FZ “On the Basic Principles of Public Control in the Russian Federation” of July 21, 2014; E.A. Abrosimova, V. V. Grib, A. G. Deyneko et al.; ed. by M. A. Fedotov]. Moscow, 2017. 208 p. (In Russ.).
11. Timoshenko I. G. *Sotsial'nyy kontrol' kak sredstvo protivodeystviya korruptsii v zarubezhnykh gosudarstvakh* [Social Control as Anti-Corruption Tool in the Foreign Countries]. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya – Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*. 2018. Issue 1. Pp. 102–109. DOI: 10.12737/art.2018.1.14. (In Russ.).

References

1. Alebastrova I. A. *Obshchestvennyy kontrol' za publichnoy vlast'yu v Rossii: bolezni rosta ili zaderzhka razvitiya?* [The Public Control over Public Authority in Russia: Growing Pains or a Development Delay?]. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal – Russian Juridical Journal*. 2018. Issue 2. Pp. 10–18. (In Russ.).
2. Gerasimova E. V., Landau I. L. *K voprosu o pravovom regulirovanii obshchestvennogo kontrolya v sub"ektakh Rossiyskoy Federatsii (na primere Kaliningradskoy oblasti)* [Revisiting Legal Regulation of Public Control in the Subjects of the Russian Federation (as Exemplified by the Kaliningrad Region)]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo – Constitutional and Municipal Law*. 2016. Issue 9. Pp. 47–50. (In Russ.).
3. Dzidzoev R. M., Tamaev A. M. *Obshchestvennoe (publichnoe) obsuzhdenie projektov zakonodatel'nykh i inykh normativnykh pravovykh aktov v formate otkrytogo pravitel'stva* [Social (Public) Discussion of Legislative and Other Normative Legal Draft Acts in the Open Government Format]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo – Constitutional and Municipal Law*. 2015. Issue 8. Pp. 66–70. (In Russ.).
4. Zubarev S. M. *Voprosy teorii i pravovogo regulirovaniya obshchestvennogo kontrolya za deyatel'nost'yu organov publichnoy vlasti Rossiyskoy Federatsii* [Issues of Theory and Legal Regulation of Public Control over the Activities of Public Authorities of the Russian Federation]. *Voprosy pravovedeniya – Issues of Jurisprudence*. 2015. Issue 3. Pp. 75–120. (In Russ.).
5. Zubarev S. M. *Ponyatie i sushchnost' obshchestvennogo kontrolya za deya-tel'nost'yu gosudarstvennykh organov* [Concept and Essence of Public Control of Activity of State Agencies]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*. 2011. Issue 5. Pp. 7–13. (In Russ.).
6. Ivanova K. A. *Elektronnye petitsii kak sposob osushchestvleniya naseleniem obshchestvennogo kontrolya za organami publichnoy vlasti* [Electronic Petitions as Means of Public Control over Public Authorities]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo – Constitutional and Municipal Law*. 2017. Issue 10. Pp. 15–17. (In Russ.).
7. *Kommentariy k st. 15* [Commentary on the Art. 15]. *Kommentariy k Federal'nomu zakonu "Ob obespechenii dostupa k informatsii o deyatel'nosti gosudarstvennykh organov i organov mestnogo samoupravleniya"* (postateyny) / Varlamov V. Yu., Gasnikov K. D. [Commentary on the Federal Law "On Ensuring Access to Information on the Activities of State Bodies and Local Self-Government Bodies" (article by article); ed. by V. Yu. Varlamov, K. D. Gasnikov]. Moscow, 2013. (In Russ.).
8. Korobkin A. N. *Problemy osushchestvleniya nezavisimoy antikorrupsionnoy ekspertizy* [Problems of Realization of Independent Anticorruption Examination]. *Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*. 2012. Issue 9. Pp. 60–65. (In Russ.).
9. Lapshina A. I. *Interaktivnye formy kontrolya obshchestva za deya-tel'nost'yu organov gosudarstvennoy vlasti v sub"ektakh Rossiyskoy Federatsii* [Interactive Forms of Societal Control over the Activities of State Authorities in the Constituent Entities of the Russian Federation]. *Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*. 2015. Issue 1. Pp. 102–110. (In Russ.).
10. *Pravovye osnovy obshchestvennogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii: Postateyny nauchno-prakticheskiy kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 21 iyulya 2014 g. № 212-FZ "Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii"* / E. A. Abrosimova, V. V. Grib, A. G. Deyneko i dr.; pod obshch. red. M. A. Fedotova [Legal Basis of Public Control in the Russian Federation: Article by Article Scientific and Practical Commentary on the Federal Law No. 212-FZ "On the Basic Principles of Public Control in the Russian Federation" of July 21, 2014; E.A. Abrosimova, V. V. Grib, A. G. Deyneko et al.; ed. by M. A. Fedotov]. Moscow, 2017. 208 p. (In Russ.).
11. Timoshenko I. G. *Sotsial'nyy kontrol' kak sredstvo protivodeystviya korruptsii v zarubezhnykh gosudarstvakh* [Social Control as Anti-Corruption Tool in the Foreign Countries]. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya – Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*. 2018. Issue 1. Pp. 102–109. DOI: 10.12737/art.2018.1.14. (In Russ.).
12. Teplyashin I. V. *Uchastie institutov grazhdanskogo obshchestva v formirovanii obshchestvennykh sovetov pri organakh gosudarstvennoy vlasti: osnovnye sposoby i nekotorye problemy* [Participation of Civil Society Institutions in the Formation of Public Councils under State Authorities: the Main Ways and Some Problems]. *Rossiyskaya yustitsiya – Russian Justitia*. 2018. Issue 6. Pp. 5–8. (In Russ.).

References in Russian

1. Alebastrova I. A. *Общественный контроль за публичной властью в России: болезни роста или задержка развития?* // *Российский юридический журнал*. 2018. № 2. С. 10–18.
2. Гераσιмова Е. В., Ландау И. Л. *К вопросу о правовом регулировании общественного контроля в субъектах Российской Федерации (на примере Калининградской области)* // *Конституционное и муниципальное право*. 2016. № 9. С. 47–50.
3. Дзидзоев Р. М., Тамаев А. М. *Общественное (публичное) обсуждение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов в формате открытого правительства* // *Конституционное и муниципальное право*. 2015. № 8. С. 66–70.
4. Зубарев С. М. *Вопросы теории и правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов публичной власти Российской Федерации* // *Вопросы правоведения*. 2015. № 3. С. 75–120.
5. Зубарев С. М. *Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов* // *Административное право и процесс*. 2011. № 5. С. 7–13.
6. Иванова К. А. *Электронные петиции как способ осуществления населением общественного контроля за органами публичной власти* // *Конституционное и муниципальное право*. 2017. № 10. С. 15–17.
7. *Комментарий к ст. 15* // *Комментарий к Федеральному закону «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (постатейный)* / В. Ю. Варламов, К. Д. Гасников. М.: Деловой двор, 2013.
8. Коробкин А. Н. *Проблемы осуществления независимой антикоррупционной экспертизы* // *Журнал российского права*. 2012. № 9. С. 60–65.
9. Лапина А. И. *Интерактивные формы контроля общества за деятельностью органов государственной власти в субъектах Российской Федерации* // *Журнал российского права*. 2015. № 1. С. 102–110.
10. *Правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: Постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»* / Е. А. Абросимова, В. В. Гриб, А. Г. Дейнеко и др.; под
12. Teplyashin I. V. *Uchastie institutov grazhdanskogo obshchestva v formirovanii obshchestvennykh sovetov pri organakh gosudarstvennoy vlasti: osnovnye sposoby i nekotorye problemy* [Participation of Civil Society Institutions in the Formation of Public Councils under State Authorities: the Main Ways and Some Problems]. *Rossiyskaya yustitsiya – Russian Justitia*. 2018. Issue 6. Pp. 5–8. (In Russ.).
13. *Uchastie institutov grazhdanskogo obshchestva v bor'be s korruptsiyey: nauchno-prakticheskoe posobie* / T. A. Edkova, O. A. Ivanyuk, A. V. Soroko i dr.; otv. red. Yu. A. Tikhomirov [Participation of Civil Society Institutions in the Fighting Corruption: Scientific and Practical Guide; T. A. Edkova, O. A. Ivanyuk, A. V. Soroko et al.; ed. by Yu. A. Tikhomirov]. Moscow, 2013. 160 p. (In Russ.).
14. Chapin Henry, Denis Deneau. *Citizen Involvement in Public Policy-making: Access and the Policy-making Process*. Ottawa, Canadian Council on Social Development, 1978. P. 33. (In Eng.).
15. Charles Vincent, Jean Camp. *Looking to the Internet for Models of Governance. Ethics and Information Technology*. 2004. Vol. 6. Issue 3. P. 161. (In Eng.).
16. Coe A., Paquet G., Roy J. *E-Governance and Smart Communities: A Social Learning Challenge*. *Social Science Computer Review*. 2001. Issue 19(1). Pp. 80–93. (In Eng.).
17. Doerr A. D. *The Role of White Papers. The Structures of Policy-Making in Canada*; ed. by G.B. Doern, P. Aucoin. Toronto, 1971. 294 p. (In Eng.).
18. Jamie G. *Constitutional and Administrative Law of UK*. Abingdon, Oxon, 2016. Pp. 169–170. (In Eng.).
19. Nam T., Pardo T. *Conceptualizing Smart City with Dimensions of Technology, People and Institutions*. *Proceedings of Dg.O*. 2011. Pp. 282–291. (In Eng.).
20. Roman Amelin, Sergey Channov. *State Information Systems in e-Government in the Russian Federation: Problems of Legal Regulation*. *Proceedings of the 2nd International Conference on Electronic Governance and Open Society: Challenges in Eurasia (EGOSE 2015)*. ACM, New York, 2015. Pp. 129–132. DOI: 10.1145/2846012.2846021. (In Eng.).

13. *Uchastie institutov grazhdanskogo obshchestva v bor'be s korruptsiyey: nauchno-prakticheskoe posobie* / T. A. Edkova, O. A. Ivanjuk, A. V. Soroko i dr.; otv. red. Yu. A. Tikhomirov [Participation of Civil Society Institutions in the Fighting Corruption: Scientific and Practical Guide; T. A. Edkova, O. A. Ivanjuk, A. V. Soroko et al.; ed. by Yu. A. Tikhomirov]. Moscow, 2013. 160 p. (In Russ.).
14. *Chapin Henry, Denis Deneau*. Citizen Involvement in Public Policy-making: Access and the Policy-making Process. Ottawa, Canadian Council on Social Development, 1978. P. 33. (In Eng.).
15. *Charles Vincent, Jean Camp*. Looking to the Internet for Models of Governance. Ethics and Information Technology. 2004. Vol. 6. Issue 3. P. 161. (In Eng.).
16. *Coe A., Paquet G., Roy J.* E-Governance and Smart Communities: A Social Learning Challenge. Social Science Computer Review. 2001. Issue 19(1). Pp. 80–93. (In Eng.).
17. *Doerr A. D.* The Role of White Papers. The Structures of Policy-Making in Canada; ed. by G.B. Doern, P. Aucoin. Toronto, 1971. 294 p. (In Eng.).
18. *Jamie G.* Constitutional and Administrative Law of UK. Abingdon, Oxon, 2016. Pp. 169–170. (In Eng.).
19. *Nam T., Pardo T.* Conceptualizing Smart City with Dimensions of Technology, People and Institutions. Proceedings of Dg.O. 2011. Pp. 282–291. (In Eng.).
20. *Roman Amelin, Sergey Channov*. State Information Systems in e-Government in the Russian Federation: Problems of Legal Regulation. Proceedings of the 2nd International Conference on Electronic Governance and Open Society: Challenges in Eurasia (EGOSE 2015). ACM, New York, 2015. Pp. 129–132. DOI: 10.1145/2846012.2846021. (In Eng.).

- общ. ред. М. А. Федотова. М.: Статут, 2017. 208 с.
11. *Тимошенко И. Г.* Социальный контроль как средство противодействия коррупции в зарубежных государствах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 1. С. 102–109. DOI: 10.12737/art.2018.1.14 (www.doi.org).
12. *Тепляшин И. В.* Участие институтов гражданского общества в формировании общественных советов при органах государственной власти: основные способы и некоторые проблемы // Российская юстиция. 2018. № 6. С. 5–8.
13. *Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: науч.-практ. пособие* / Т. А. Едкова, О. А. Иванюк, А. В. Сороко и др.; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М.: ИЗИСП, ПОЛИГРАФ -ПЛЮС, 2013. 160 с.
14. *Chapin Henry and Denis Deneau*. Citizen involvement in Public Policy-making: Access and the Policy-making Process. Ottawa, Canadian Council on Social Development, 1978. P. 33.
15. *Charles Vincent & Jean Camp*, Looking to the Internet for Models of Governance, 6 ETH-ICS& INFO. TECH. 161, 161 (2004).
16. *Coe A., Paquet G. & Roy J.* (2001). E-governance and smart communities: A social learning challenge. Social Science Computer Review, 19(1). Pp. 80–93.
17. *Doerr A. D.* The Role of White Papers // Doern G. B., Aucoin P. The Structures of Policymaking in Canada. Toronto, 1971. 294 p.
18. *Jamie Grace*. Constitutional and Administrative Law of UK. Abingdon, Oxon, 2016. Pp. 169–170.
19. *Nam T., Pardo T.* 2011. Conceptualizing Smart City with Dimensions of Technology, People and Institutions // Proceedings of Dg. O. Pp. 282–291.
20. *Roman Amelin, Sergey Channov*, State information systems in e-government in the Russian Federation: problems of legal regulation. Proceedings of the 2nd International Conference on Electronic Governance and Open Society: Challenges in Eurasia (EGOSE 2015). ACM, New York, 2015. Pp. 129–132. DOI: 10.1145/2846012.2846021.