

Совершенствование правового регулирования общественного обсуждения проектов нормативных актов



Н.Н. Черногор

профессор центра фундаментальных правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», доктор юридических наук. Адрес: 117218, Российская Федерация, Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34. E-mail: chernogor72@yandex.ru



М.В. Залоило

доцент, ведущий научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», кандидат юридических наук. Адрес: 117218, Российская Федерация, Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34. E-mail: z-lo@mail.ru



Аннотация

Институт общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов как способ взаимодействия общества и государства, форма непосредственного участия граждан России в управлении государством имеет важное значение для эффективности правотворческой деятельности. В последние десятилетия многие резонансные общественные обсуждения, а также принятия некоторых нормативных правовых актов без предварительного общественного обсуждения, вызвавшие неодобрительную реакцию общественности, показали необходимость дальнейшего изучения данного института общественного обсуждения, призванного установить диалог между обществом и государством, повысить доверие к деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Целью настоящего исследования является доктринальное обоснование вариантов совершенствования правового регулирования указанного института. Используя формально-юридический, историко-правовой, системный методы исследования и метод моделирования, авторы приходят к выводам и предложениям о совершенствовании правового регулирования общественного обсуждения, в частности, о необходимости: преодоления терминологической неопределенности законодательного и подзаконного регулирования общественного обсуждения и общественной экспертизы; закрепления норм об общественном обсуждении проекта нормативного правового акта в федеральном законе, предпочтительнее — в подлежащих разработке и принятию законе «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (основы) и законе «Об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации» (более детальное специальное регулирование) с учетом положительного опыта субъектов федерации; расширения сферы применения общественных обсуждений и круга инициаторов последних, придания общественным обсуждениям

обязательного характера при разработке проекта федерального конституционного и федерального закона; размещения на интернет-портале regulation.gov.ru наиболее значимых проектируемых нормативных правовых актов в отдельных рубриках для облегчения их поиска; разработки текущих и перспективных планов правотворческой деятельности органов власти наряду с их опубликованием для всеобщего сведения (за исключением планов разработки документов, составляющих государственную тайну, и т.п.), что в числе прочих мер будет способствовать решению проблемы недостаточной популярности процедур общественного обсуждения. Резюмируется, что общественное обсуждение должно стать обязательным элементом правотворческого процесса.

Ключевые слова

общественное обсуждение, проект нормативного правового акта, общественная экспертиза, общественный контроль, гражданское общество, инициатива, правотворчество, планирование правотворческой деятельности, Закон о нормативных правовых актах.

Библиографическое описание: Черногор Н.Н., Залоило М.В. Совершенствование общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 4. С. 74–92.

JEL: K00; УДК: 340

DOI: 10.17323/2072-8166.2018.4.74.92

В отечественной истории имеется немало примеров использования института общественного обсуждения (проекта Основных положений преобразования судебной части в России (1862)¹, проектов Конституции СССР 1936 и 1977 гг.². Вынесение наиболее важных вопросов государственной жизни на всенародное обсуждение было предусмотрено Конституцией СССР 1977 г. (ст. 5) и Конституцией РСФСР 1978 г. (ст. 5). С момента вступления в силу Конституции СССР (1977) эта процедура применялась более 30 раз, в том числе в отношении законопроектов³, а в последние годы СССР она была детально урегулирована на уровне закона⁴.

¹ См.: *Илюхин А.В.* Общественное обсуждение законопроектов в России (на примере законодотворческого процесса в отношении суда присяжных): историко-правовой аспект // *История государства и права.* 2012. № 5. С. 11–14.

² См.: *Хохлова Е.А.* Общественное обсуждение законопроектов и важных вопросов государственной и/или общественной жизни: конституционно-правовое регулирование и практика применения // *Конституционное и муниципальное право.* 2013. № 4. С. 47–59.

³ См.: *Матейкович М.С.* Личность и государство: от противостояния к сотрудничеству (по мотивам одной статьи Д.Л. Златопольского) // *Конституционное и муниципальное право.* 2010. № 3. С. 24.

⁴ См.: Закон СССР от 30 июня 1987 г. «О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни» // *Ведомости Верховного Совета СССР.* 1987. № 26. Ст. 387; Закон РСФСР от

В настоящее время рассматриваемый институт получает широкое распространение, что связано с развитием информационно-телекоммуникационных технологий, поскольку диалог гражданского общества и государства в этой области происходит в основном в сети Интернет. В постсоветской России первые масштабные общественные обсуждения (при отсутствии специального правового регулирования) состоялись в отношении законопроектов «О полиции»⁵ и «Об образовании в Российской Федерации»⁶ на созданных для этого интернет-сайтах.

Институт общественного обсуждения как одна из форм непосредственной демократии, способ взаимодействия общества и государства, оцениваемый также с позиций краудсорсинга⁷, играет важную роль в обеспечении эффективности правотворческой деятельности. Состоявшиеся в последние десятилетия многие резонансные общественные обсуждения, а также принятия некоторых нормативных правовых актов без предварительного общественного обсуждения, вызвавшие неоднозначную реакцию общественности, представителей науки, деловых кругов, демонстрируют необходимость и актуальность дальнейшего изучения указанного института, призванного установить диалог между гражданским обществом и государством, повысить уровень доверия населения к деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Правовое регулирование общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов на федеральном уровне в настоящее время осуществляется подзаконными нормативными правовыми актами.

20 апреля 1988 г. «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1988. № 17. Ст. 540.

⁵ «За время работы сетевой площадки www.zakonoproekt2010.ru с 7 августа по 15 сентября 2010 г. сайт посетили более 1,5 млн. человек... В обсуждении законопроекта приняли участие не менее 16 тысяч человек, а число выраженных мнений (комментарии и голоса за них) превысило 40 тысяч. Почти каждый второй комментарий содержал конкретные предложения по совершенствованию текста, изменению или дополнению норм законопроекта». См.: Аналитический обзор от 23 сентября 2010 г. по комментариям в ходе общественного обсуждения проекта федерального закона «О полиции» [Электронный ресурс]: // URL: <http://zakonoproekt2012.ru/#doc/police/10> (дата обращения: 07.11.2018)

⁶ «Общественное обсуждение проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» на сайте www.zakonoproekt2010.ru завершилось 1.02.2011. К этому моменту на сайт поступило 10 912 комментариев». См.: Доклад об итогах общественного обсуждения проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: // URL: <http://zakonoproekt2012.ru/#doc/edu/38> (дата обращения: 07.11.2018). Доработанный законопроект обсуждался на сайтах <http://edu.crowdexpert.ru/>, <http://zakon.government.ru/> (дата обращения: 07.11.2018)

⁷ «Мобилизация человеческих ресурсов посредством информационных технологий с целью решения задач, стоящих перед бизнесом, государством и обществом в целом». См.: Курячая М.М. Технология краудсорсинга в юридической практике // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 37; Дзидзов 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.

9.02.2011 был подписан Указ Президента Российской Федерации № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»⁸, закрепляющий возможность их вынесения на общественное обсуждение, если они затрагивают основные направления государственной политики в области социально-экономического развития страны. Таким образом, сфера рассматриваемой процедуры ограничена. Кроме того, ее инициатором согласно названному указу является Президент.

Федеральным органам государственной власти — разработчикам соответствующего законопроекта — предписано размещать законопроект и сопроводительные документы к нему (пояснительную записку, финансово-экономическое обоснование) на официальных сайтах этих органов власти или на специально созданных интернет-сайтах. Они также должны обеспечивать гражданам возможность ознакомиться с замечаниями и предложениями по законопроекту, поступившими от иных лиц. По истечении 90 дней со дня завершения общественного обсуждения федеральные органы государственной власти обязываются направлять Президенту России доклад о его результатах.

22.02.2012 Постановлением Правительства Российской Федерации № 159 были утверждены Правила проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов⁹, которые однако утратили силу в связи с изданием Постановления Правительства от 29.03.2014 № 246 «О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»¹⁰. Постановлением Правительства от 25.08.2012 № 851, принятым на основании и во исполнение пп. «а» п. 2 Указа Президента от 7.05.2012 №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»¹¹, были утверждены действующие в настоящее время Правила раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения (далее — Правила)¹². В соответствии с ними выбор форм общественного обсуждения, в том числе принятие решения об использовании ведомственных или специализированных интернет-сайтов, осуществляется федеральным органом исполнительной власти — разработчиком проекта нормативного правового

⁸ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 939.

⁹ СЗ РФ. 2012. № 10. Ст. 1247.

¹⁰ Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]: // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.04.2014)

¹¹ СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

¹² СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4902.

акта. Уведомление о подготовке проекта акта, проектируемый акт, информация о сроках и результатах его общественного обсуждения размещаются его разработчиком на портале regulation.gov.ru.

Правилами предусмотрено исключение — рассматриваемая процедура не проводится в отношении проектов: 1) федеральных законов в области бюджетного права; 2) нормативных правовых актов, содержащих сведения, отнесенные к государственной тайне, и сведения конфиденциального характера; 3) нормативных правовых актов, подлежащих оценке регулирующего воздействия (далее — ОРВ); 4) нормативных правовых актов по вопросам заключения, прекращения, приостановления действия, ратификации, денонсации международных договоров России и выражения намерения не становиться участником международного договора; 5) нормативных правовых актов, для разработки которых Правительством (в том числе во исполнение поручений Президента) установлен срок, не превышающий 20 дней.

Кроме того, федеральный орган исполнительной власти — разработчик проекта — может отказаться от общественного обсуждения проектов определенных нормативных правовых актов, в частности, о признании утратившими силу подзаконных нормативных правовых актов, которые были разработаны в соответствии с нормативными правовыми актами более высокой юридической силы, признанными утратившими силу; разработанных в целях реализации решений Конституционного Суда России и др.

Некоторые из таких ограничений избыточны, например, это исключения из числа объектов общественных обсуждений проектов актов, регламентирующих вопросы государственной границы России, заключения, приостановления действия, прекращения международных договоров РФ, которые «ни к секретным, ни к техническим не относятся»¹³.

На сайте regulation.gov.ru подлежит размещению уведомление о подготовке проекта нормативного правового акта, которое должно содержать определенные виды информации¹⁴. Результатом общественного обсуждения уведомления является принятие соответствующим федеральным органом исполнительной власти решения о разработке или об отказе от разработки

¹³ Тамаев А.М. Открытое правительство в России: конституционно-правовые аспекты: дис. ... к. ю. н. Владикавказ, 2017. С. 128.

¹⁴ Вид, наименование и планируемый срок вступления в силу нормативного правового акта; круг лиц, на которых будет распространено его действие; обоснование необходимости подготовки нормативного правового акта; описание проблемы, на решение которой направлен предлагаемый способ регулирования; срок, в течение которого разработчиком принимаются предложения, и наиболее удобный способ их представления.

В случаях, установленных постановлением Правительства от 2.08.2001 № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов» (СЗ РФ. № 32. Ст. 3335), к уведомлению прилагается концепция проекта федерального закона.

проекта акта на основе поступивших предложений. С принятием положительного решения разработчик размещает на указанном сайте проект акта с пояснительной запиской, содержащей в том числе сведенные предложения, которые поступили в ходе общественного обсуждения, с указанием собственной позиции. Если проект нормативного правового акта возвращается Президентом или Правительством на доработку, он может быть вынесен разработчиком на повторное общественное обсуждение (за исключением проекта федерального закона).

Анализ Правил показывает, что рассматриваемая процедура в отношении законопроектов осуществляется на этапе их разработки до внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума). В свою очередь возможность вынесения Государственной Думой принятого в первом чтении проекта федерального закона на всенародное обсуждение предусмотрена п. 6 ст. 119 Регламента Государственной Думы¹⁵, хотя подобная практика пока отсутствует.

Подчеркнем, что действующее федеральное правовое регулирование не закрепляет обязанности общественного обсуждения всех без исключения законопроектов, а также всех подзаконных нормативных правовых актов. Общественному обсуждению подлежат проекты нормативных правовых актов, подготовленные федеральными органами исполнительной власти (включая законопроекты, которые будут вноситься в Государственную Думу Правительством, проекты постановлений Правительства и нормативных правовых актов самих федеральных органов исполнительной власти, — в обязательном порядке, но с определенными исключениями), проекты федеральных конституционных и федеральных законов в сфере социально-экономического развития России, подготовленные любыми федеральными органами государственной власти, — по инициативе Президента России. Таким образом, на федеральном уровне инициаторами общественного обсуждения могут выступать Президент и федеральные органы исполнительной власти (последние — в обязательном порядке).

Отсутствие требований об обязательном общественном обсуждении целого ряда проектов нормативных правовых актов, диспозитивное установление возможности вынесения Президентом законопроектов на общественное обсуждение, полное исключение из области применения данной процедуры актов главы государства, неясность, может ли Президент поручить вынесение на общественное обсуждение законопроектов, инициаторами которых выступают Государственная Дума и Федеральное Собрание, расцениваются в доктрине как серьезные недостатки правового регулиро-

¹⁵ См.: Постановление Государственной Думы от 22.01.1998 № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

вания и подвергаются критике¹⁶. В связи с этим можно говорить о необходимости расширения сферы применения процедуры общественных обсуждений, придании им обязательного характера в случае разработки проекта федерального конституционного и федерального законов.

В литературе выдвигаются предложения о расширении состава инициаторов общественного обсуждения путем наделения соответствующим правом граждан при условии набора необходимого количества голосов в поддержку такой инициативы¹⁷. Однако в случае закрепления обязательности общественных обсуждений любых проектов нормативных правовых актов, подготовленных субъектами правотворческой инициативы на федеральном уровне, необходимость в предоставлении такого права гражданам отпадает. Кроме того, неясно, каким образом граждане должны быть уведомлены о разработке проектов нормативных правовых актов, процедуру общественных обсуждений которых они могли бы инициировать.

Еще одна проблема действующего правового регулирования заключается в несовпадении терминологии законодательства об общественном контроле и подзаконного нормативного правового регулирования общественного обсуждения. Некоторые авторы обращают внимание на наличие в российской правовой системе нескольких видов деятельности, соответствующих определению общественной экспертизы, включая общественное обсуждение законопроектов и проектов подзаконных нормативных правовых актов, публичные консультации в рамках ОРВ¹⁸, независимую антикоррупционную экспертизу. Раздаются предложения об объединении всех указанных видов деятельности в единую процедуру общественной экспертизы¹⁹.

В связи с этим обратимся к рассмотрению Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»²⁰ (далее — Закон об основах общественного контроля), где предусмотрена такая форма общественного контроля, как общественное обсуждение, которое, однако, осуществляется не применительно к проектам нор-

¹⁶ См.: Казьмина Е.А. Общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов в контексте развития электронной демократии // Академический юридический журнал. 2016. № 1. С. 11; Каменская Е.В. Модернизация правотворчества: основные тенденции // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. Серия 2: Юридические науки. 2017. № 1. С. 4–5; Тамаев А.М. Указ. соч. С. 128.

¹⁷ См.: Хохлова Е.А. Указ. соч. // СПС КонсультантПлюс.

¹⁸ См.: Дидикин А.Б. Правовые формы участия граждан в общественном контроле // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 1. С. 21–24.

¹⁹ См.: Чаплинский А.В., Плаксин С.М. Законопроектная деятельность Правительства Российской Федерации // Российская юстиция. 2017. № 10. С. 43–46.

²⁰ Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]: // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.07.2014)

мативных правовых актов, а в отношении общественно значимых вопросов, проектов решений органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных субъектов, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия (ст. 24). К проектам нормативных правовых актов в соответствии с Законом об основах общественного контроля применяется такая форма общественного контроля, как общественная экспертиза²¹, являющаяся обязательной в случаях, установленных федеральными законами.

Подчеркнем, что если Правилами предусмотрено общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов всеми гражданами, то субъектами общественного контроля являются общественные палаты и общественные советы при органах власти (ст. 9 Закона об основах общественного контроля). Общественную экспертизу, согласно этому Закону, осуществляют общественные эксперты, отобранные организатором общественной экспертизы, т.е. любой гражданин не может провести общественную экспертизу проекта нормативного правового акта как форму общественного контроля в соответствии с указанным Законом, однако любой гражданин может участвовать в общественном обсуждении проекта нормативного правового акта, подготавливаемого федеральным органом исполнительной власти, по Правилам, утвержденным Правительством России.

Полагаем, что в целях определенности правового регулирования в рассматриваемых вопросах необходимо единство терминологии, а также процедур, обозначаемых одними и теми же терминами. В связи с этим предлагаем закрепить единую процедуру для всех проектов федеральных и федеральных конституционных законов, проектов подзаконных нормативных правовых актов, всех субъектов права законодательной (шире — правотворческой) инициативы, именуемую общественным обсуждением проекта нормативного правового акта. Соответствующие нормы могут найти отражение в: 1) Законе об основах общественного контроля; 2) специальном Федеральном законе об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов; 3) Федеральном законе о нормативных правовых актах в

²¹ Согласно ст. 22 Закона об основах общественного контроля под общественной экспертизой понимаются основанные на использовании специальных знаний и (или) опыта специалистов, привлеченных субъектом общественного контроля к проведению общественной экспертизы на общественных началах, анализ и оценка актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, проверка соответствия таких актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов требованиям законодательства, а также проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Российской Федерации (что предложено разработчиками инициативного законопроекта о нормативных правовых актах — сотрудниками Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации)²²; далее — законопроект ИЗаСП о нормативных правовых актах).

Также необходимо нормативно урегулировать: 1) характер результатов общественного обсуждения проекта нормативного правового акта, статус высказанных в ходе общественного обсуждения замечаний и предложений (при этом следует иметь в виду, что в случае строго рекомендательного характера таковых их ценность заметно снижается, особенно учитывая дальнейшую доработку соответствующего проекта нормативного правового акта и возможность внесения в ее ходе таких изменений и дополнений в проектируемый нормативный правовой акт, которые будут противоречить первоначальному замыслу и нивелировать замечания и предложения граждан); 2) запрет коренных изменений, предложенных в ходе общественных обсуждений поправок к проекту нормативного правового акта, без должного обоснования.

В связи со сказанным отметим, что в доктрине встречаются точки зрения, что замечания к проектируемому нормативному правовому акту, поступающие от граждан в ходе общественного обсуждения, могут быть неисполнимыми или неудачными. Однако если будут предложены эффективные правотворческие решения, возникает проблема гарантирования со стороны органов власти, что таковые не будут игнорированы. Предлагается использовать такой инструмент, как (условно) «вечное депонирование предложения» в электронной системе²³, хотя, по нашему мнению, в условиях высоких темпов правотворчества замечания к проектируемому акту, который может довольно быстро подвергнуться дальнейшим изменениям или вовсе утратить силу, едва ли останутся актуальными. Кроме того, неясно, кто и как будет отслеживать неучтенные замечания и предложения общественности.

В юридической литературе предлагается выносить на общественное обсуждение альтернативные варианты правового регулирования, а также приводить для сравнения с проектируемым действующее правовое регулирование соответствующих общественных отношений (в случае наличия), что пока не предусмотрено рассматриваемыми Правилами²⁴. Последнее позволило бы значительно упростить поиск необходимого нормативного право-

²² Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект) / Хабриева Т.Я., Тихомиров Ю.А. и др. М., 2013.

²³ Сивицкий В.А. Общественное обсуждение законопроектов: демократия или государственный рационализм // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 396.

²⁴ Там же.

вого материала для участников общественного обсуждения, не имеющих юридического образования.

Встречаются также предложения о целесообразности изложения вынесенного на общественное обсуждение проекта более доступным для понимания неспециалистами языком (при одновременном размещении самого проекта нормативного правового акта)²⁵, что может быть осуществлено в форме справки к проекту. С этим вопросом напрямую связана проблема недостаточной популярности процедур общественного обсуждения. По данным специалистов, «публичное обсуждение проектов в среднем собирает 0,97 участника в расчете на один акт. У 27% ведомств нет ни одного участника обсуждений проектов, еще у 50% — менее одного участника. На проекты 47% актов не поступает ни одного отзыва»²⁶. Подобная ситуация объясняется, с одной стороны, недостаточным уровнем правовой культуры, низким уровнем правосознания. С другой стороны, в стране сохраняется «цифровое неравенство»²⁷ групп и слоев общества.

Еще одной важной причиной является то, что одними только федеральными органами исполнительной власти разрабатывается множество нормативных правовых актов, все проекты которых размещаются для общественного обсуждения. Например, по состоянию на июнь 2018 г. на портале regulation.gov.ru размещено более 51.000 проектов нормативных правовых актов. Очевидно, что не все из них обладают одинаковой общественной значимостью и вызывают одинаковый интерес у граждан²⁸. Масштабное общественное обсуждение законопроектов «О полиции» и «Об образовании в Российской Федерации» в 2010 г. было обусловлено тем, что предмет их регулирования затрагивает практически все население страны. В настоящее время «подавляющее большинство размещаемых для общественного обсуждения проектов посвящены внутриведомственным вопросам или весьма узким, специфическим темам»²⁹.

Возможны различные варианты решения обозначенной проблемы, среди которых — вынесение на портале regulation.gov.ru в отдельные рубрики наи-

²⁵ Там же.

²⁶ Дзидзов Р.М., Тамаев А.М. Указ. соч. С. 70.

²⁷ Хохлова Е.А. Указ. соч. // СПС КонсультантПлюс.

²⁸ Например, по состоянию на 1 июня 2018 г. самым обсуждаемым проектом (151 участник) на портале www.regulation.gov.ru является проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электронной подписи», Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральный закон «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» [Электронный ресурс]: // URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=79636> (дата обращения: 01.06.18)

²⁹ Казьмина Е.А. Указ. соч. С. 12.

более значимых, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, проектируемых нормативных правовых актов³⁰. Кроме того, по предположениям ученых, отсутствие или несвоевременная реакция общества на размещение проектов актов для общественного обсуждения вызвана неосведомленностью граждан о проведении такой процедуры (предлагается оповещать население через средства массовой информации о предстоящем обсуждении с указанием порядка, сроков и способов участия в нем³¹), а также «отсутствием широко освещаемых планов нормотворческой деятельности»³².

В связи с этим отметим следующее: в соответствии с Положением о законопроектной деятельности Правительства России³³ и его Регламентом³⁴ законопроектная деятельность последнего осуществляется на основе ее, утверждаемого на очередной год, т.е. речь идет о текущем плане. Вместе с тем именно перспективному (на длительный срок) планированию отводится «ведущая роль в системе планирования законодательной деятельности»³⁵.

В субъектах федерации предусмотрено более совершенное регулирование планирования правотворческой деятельности. Разработка планов законопроектных работ органами законодательной власти субъекта федерации предусмотрена п. 6 ст. 23 Федерального закона от 6.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³⁶.

Планирование правотворческой деятельности субъектов федерации предусматривается законами о нормативных правовых актах соответствующих субъектов³⁷, где, как правило, закрепляются положения о текущем (на

³⁰ См.: Дзидзоев Р.М., Тамаев А.М. Указ. соч. // СПС КонсультантПлюс.

³¹ Соколова М.А. Дефекты юридических документов. М., 2016 // СПС КонсультантПлюс.

³² Казьмина Е.А. Указ. соч. С. 12.

³³ См.: Постановление Правительства России от 30.04. 2009 № 389 «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 19. Ст. 2346.

³⁴ См.: Постановление Правительства России от 1.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

³⁵ Абрамова А.И. Актуальные проблемы планирования законодательной деятельности // Журнал российского права. 2012. № 3. С. 42.

³⁶ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

³⁷ Законы субъектов Российской Федерации в этой сфере имеют различные наименования: «О нормативных правовых актах», «О нормативных и иных правовых актах», «О правотворчестве и нормативных правовых актах», «О нормативных правовых актах органов государственной власти», «О правовых актах органов государственной власти», «О правовых актах, принимаемых органами государственной власти и их структурными подразделениями», «О нормотворческой деятельности, нормативных правовых актах и иных правовых актах органов государственной

срок до одного года) и перспективном (на срок до двух–пяти лет) планировании. При этом в перспективных планах правотворческой деятельности определяются направления развития правового регулирования, намечаются меры кодификации и иных форм систематизации нормативных правовых актов³⁸. Более того, например, Закон Краснодарского края от 6.06.1995 № 7-КЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края»³⁹ предусматривает составление краткосрочных (на один год), среднесрочных (на два–три года) и долгосрочных (на пять–семь лет) планов подготовки проектов нормативных правовых актов края. Также осуществляется увязка планов правотворческой деятельности субъектов федерации с их программно-стратегическими актами (концепциями, программами социально-экономического развития региона)⁴⁰. На необходимость «обеспечения скоординированности планирования законодательной деятельности с планированием экономического и социального развития страны» обращает внимание А.И. Абрамова⁴¹.

Законодательство не может развиваться без четкой и обоснованной стратегической основы. Тем не менее надлежит констатировать, что на федеральном уровне отсутствует нормативно закрепленное требование о среднесрочном и долгосрочном планировании законопроектных работ всех субъектов права законодательной инициативы, а также требование о текущем планировании законопроектных работ всех субъектов права законодательной инициативы, за исключением Правительства России. Хотя, например, в Государственную Думу текущего (седьмого) созыва по состоянию на июнь 2018 г. иными, помимо Правительства, субъектами права законодательной инициативы было внесено в 4,5 раза больше законопроектов по сравнению с числом «правительственных» законопроектов⁴². Планирование правотворческой деятельности предусмотрено законопроектом ИЗиСП о нормативных правовых актах.

власти». Для целей настоящего исследования условимся именовать эти многочисленные законодательные акты, имеющие в целом схожие предмет и цели правового регулирования, законами о нормативных правовых актах.

³⁸ См., напр.: ст. 23 Закона Республики Адыгея от 9.10.1998 № 92 «О нормативных и иных правовых актах» // Советская Адыгея. 1998. 9 октября.

³⁹ Информационный бюллетень ЗСК. 1995. № 3.

⁴⁰ См., напр.: ст. 14 Закона Республики Марий Эл от 6.03. 2008 № 5-3 «О нормативных правовых актах Республики Марий Эл» // Марийская правда. 2008. № 45.

⁴¹ Абрамова А.И. Указ. соч. С. 48.

⁴² Информация по субъектам права законодательной инициативы о прохождении законопроектов и законов в Государственной Думе текущего созыва [Электронный ресурс]: // URL: http://sozd.parlament.gov.ru/oz_info_spzi/spzi_list (дата обращения: 01.06.2018)

Однако очевидно, что недостаточно включения норм о текущих, среднесрочных и долгосрочных планах законопроектных работ всех субъектов права законодательной инициативы в федеральный закон о нормативных правовых актах в РФ, необходимость принятия которого давно назрела⁴³. Помимо этого требуется закрепление в Федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁴⁴ в числе документов стратегического планирования планов законопроектных работ, определение требований, предъявляемых к их разработке, основных положений названных документов, сроков и порядка их принятия, субъектов, ответственных за их реализацию⁴⁵.

Обязательная разработка текущих и перспективных планов правотворческой деятельности вкупе с их обязательным опубликованием для всеобщего сведения (за исключением планов разработки документов, составляющих государственную тайну, и т.п.) привлечет больше участников общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов. Ожидается, что реализация Программы «Цифровая экономика Российской Федерации»⁴⁶ будет способствовать преодолению «цифрового неравенства», развитию общественных обсуждений и более четкому закреплению их результатов и возможности общественности контролировать изменение содержания проектируемого акта.

В совершенствовании правотворческой деятельности важную роль играет мониторинг гражданских правотворческих инициатив, внедряемый в последнее время во многих странах, включая Россию. Так, на сайте «Российская общественная инициатива»⁴⁷ размещено уже около 12.000 общественных инициатив. Это средство «измерения» восприятия обществом действующего законодательства и выявления объективных потребностей в его обновлении требует дальнейшего анализа и развития⁴⁸. В связи с этим полагаем, что разработанный в результате поддержанной общественной инициативы проект нормативного

⁴³ См.: Научные концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М.: Юриспруденция, 2015. С. 75–86.

⁴⁴ Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]: // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.06.2014)

⁴⁵ См.: Правовые модели и реальность / отв. ред. Ю.А. Тихомиров и др. М.: ИНФРА-М, 2014. С. 134–135.

⁴⁶ Программа утверждена распоряжением Правительства от 28.07.2017 № 1632-р [Электронный ресурс]: // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 03.08.17)

⁴⁷ [Электронный ресурс]: // URL: <https://www.roi.ru> (дата обращения: 07.11.18). Сайт учрежден Указом Президента России от 4.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]: // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.03.2013)

⁴⁸ См.: Хабриева Т.Я. Современное правотворчество и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2015. № 8. С. 10.

правового акта (любого уровня, любым субъектом) должен в дальнейшем выноситься на общественное обсуждение, что также следует отразить в законе (в зависимости от выбранной модели правового регулирования).

Общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов подробно урегулировано на региональном уровне, причем его основы зачастую заложены в конституциях и уставах субъектов федерации⁴⁹. Более подробное регулирование во многих субъектах закреплено на уровне закона соответствующего субъекта. Зачастую предусматривается более широкая сфера общественного обсуждения, в том числе в отношении проектов законов субъектов, проектов подзаконных нормативных правовых актов высших органов власти субъекта, органов исполнительной власти субъекта⁵⁰. Встречается и ограниченная сфера общественного обсуждения — в отношении законопроектов субъекта⁵¹, проектов в области социально-экономического развития, прав и свобод человека и гражданина⁵². Предусматриваются исключения, когда рассматриваемая процедура не проводится⁵³.

⁴⁹ Например, по ст. 78 Конституции Республики Татарстан от 6.11.1992 (Советская Татария. 1992. № 246-247), проекты законов Республики Татарстан и другие наиболее важные вопросы государственной жизни Республики решением Государственного совета могут быть вынесены на народное обсуждение Республики. По ст. 20 Устава Вологодской области от 18.10. 2001 № 716-ОЗ (Красный Север. 2001. № 202-203), проекты законов области, проекты нормативных правовых актов губернатора и правительства области, затрагивающие основные направления государственной политики области в сфере социально-экономического развития, права и свободы человека и гражданина, выносятся на общественное обсуждение в случаях и порядке, установленных законом области.

⁵⁰ Например, по Закону Республики Коми от 24.06.2014 № 81-РЗ «О некоторых вопросах, связанных с общественным обсуждением проектов нормативных правовых актов Республики Коми» (сетевое издание «Перечень правовых актов, принятых органами государственной власти Республики Коми, иной официальной информации» [Электронный ресурс]: // URL: <http://www.law.rkomi.ru/> (дата обращения: 24.06.2014) общественное обсуждение осуществляется в отношении проектов законов Республики Коми, нормативных правовых актов Государственного совета Республики Коми, Главы Республики Коми, Правительства Республики Коми, органов в системе исполнительной власти Республики Коми. См. также: Закон Архангельской области от 29.10.2012 № 562-34-ОЗ «Об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов Архангельской области» // Волна. 2012. № 43 (1378).

⁵¹ См.: Закон Республики Башкортостан от 4.12. 2012 № 605-з «Об общественном обсуждении проектов законов Республики Башкортостан» // Официальный интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан [Электронный ресурс]: // URL: <http://www.npa.bashkortostan.ru> (дата обращения: 07.12.2012); Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 26 декабря 2014 г. № 120-ЗАО «Об общественном обсуждении проектов законов Ямало-Ненецкого автономного округа» // Официальный интернет-сайт исполнительных органов государственной власти автономного округа [Электронный ресурс]: // URL: <http://правительство.янао.рф> (дата обращения: 26.12.2014)

⁵² См.: Закон Вологодской области от 30.01.2013 № 2980-ОЗ «Об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов Вологодской области» // Красный Север. 2013. № 18.

⁵³ Как правило, речь идет о законопроектах в бюджетной и налоговой сферах, проектах нормативных правовых актов, содержащих сведения, отнесенные к государственной тайне, и сведе-

Как правило, общественное обсуждение проекта нормативного правового акта субъекта осуществляется в Интернете. Однако отдельные нормативные правовые акты субъектов рассматривают общественное обсуждение как родовое понятие и предусматривают его различные формы, например, публичные, общественные слушания и пр. Это подвергается критике в юридической литературе, поскольку публичные слушания являются самостоятельной консультативной формой непосредственной демократии⁵⁴. В качестве формы общественного обсуждения выделяется также общественная экспертиза, однако последняя является формой деятельности общественных палат, в то время как круг участников общественного обсуждения не ограничен.

Выявленные недостатки связываются с отсутствием рамочного регулирования общественного обсуждения на федеральном уровне⁵⁵, при этом проблему не решает Закон об основах общественного контроля, где общественное обсуждение понимается несколько в ином ключе, а проекты нормативных правовых актов оцениваются лишь в такой форме общественного контроля, как общественная экспертиза. Вместе с тем «в вопросах регламентации правотворчества законодательство субъектов Российской Федерации опережает федеральное»⁵⁶, следовательно, упомянутый Федеральный закон об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов может быть разработан на базе в том числе положительного регионального опыта.

Исследование позволяет сформулировать следующие выводы:

Эффективность института общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов может быть достигнута только посредством соблюдения единства терминологии, а также процедур. В отношении всех про-

ния конфиденциального характера, направленных на приведение нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в соответствие с федеральными законами и законами субъекта, о приостановлении действия нормативного правового акта.

⁵⁴ См.: *Ларина Н.В.* Общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов: краткий анализ регулирования на уровне субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 1. С. 8–13. Однако следует учитывать и позицию Верховного Суда России по указанному вопросу. Так, в решении от 12.09.2012 по делу № АКПИ12-1128 Верховный Суд отметил разнообразие форм общественных обсуждений: «Обсуждение как способ учета общественного мнения реализуется, в том числе путем освещения в средствах массовой информации, размещения в сети “Интернет” на официальных сайтах, проведения опросов, публичных слушаний или иных публичных мероприятий. Множественность форм проведения обсуждения предполагает и различные порядок проведения такого обсуждения и способы учета его результатов» // СПС КонсультантПлюс.

⁵⁵ Там же.

⁵⁶ *Липчанская М.А.* Общественное обсуждение законопроектов как форма участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства // Правовая политика и правовая жизнь. 2011. № 2. С. 17.

ектов таких актов должна проводиться действенная процедура, именуемая общественным обсуждением проекта нормативного правового акта. Соответствующие нормы могут найти отражение в Законе об основах общественного контроля, либо в Федеральном законе об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов, либо в Федеральном законе о нормативных правовых актах, либо в Федеральном законе о нормативных правовых актах (основы) и Федеральном законе об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов (более детальное регулирование). Последний может быть разработан на базе в том числе положительного регионального опыта. Общественное обсуждение должно стать обязательным элементом правотворчества и правотворческого процесса;

следует расширить сферу применения процедуры общественных обсуждений и круг инициаторов последних, придать общественным обсуждениям обязательный характер в случае разработки проекта федерального конституционного и федерального закона;

целесообразно нормативно урегулировать статус высказанных в ходе общественного обсуждения замечаний и предложений, запретить внесение коренных изменений в текст нормативного правового акта, прошедшего общественное обсуждение, без должного обоснования;

недостаточная популярность процедур общественного обсуждения объясняется, в частности, следующими обстоятельствами: недостаточным уровнем правовой культуры населения, низким уровнем правосознания; «цифровым неравенством» граждан; многочисленностью принимаемых нормативных правовых актов, которые не могут обладают одинаковой общественной значимостью и вызывать одинаковый публичный интерес; отсутствием широко освещаемых планов правотворческой деятельности. Среди вариантов решения указанной проблемы, способствующих привлечению большего числа участников процедур общественных обсуждений, следующие: вынесение на портале regulation.gov.ru наиболее значимых проектируемых нормативных правовых актов в отдельные рубрики; обязательная разработка текущих и перспективных планов правотворческой деятельности наряду с их обязательным опубликованием для всеобщего сведения (за исключением планов разработки документов, составляющих государственную тайну, и т.п.); реализация Программы «Цифровая экономика Российской Федерации», в ходе которой предполагается устранение «цифрового неравенства»;

разработанный в результате поддержанной общественной инициативы проект нормативного правового акта должен в дальнейшем выноситься на общественное обсуждение, что тоже следует отразить в законе (в зависимости от избранной модели правового регулирования).



Библиография

Абрамова А.И. Актуальные проблемы планирования законодательной деятельности // Журнал российского права. 2012. № 3. С. 41–50.

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.

Дидикин А.Б. Правовые формы участия граждан в общественном контроле // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 1. С. 21–24.

Казьмина Е.А. Общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов в контексте развития электронной демократии // Академический юридический журнал. 2016. № 1. С. 10–14.

Каменская Е.В. Модернизация правотворчества: основные тенденции // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. Серия 2: Юридические науки. 2017. № 1. С. 3–8.

Курячая М.М. Технология краудсорсинга в юридической практике // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 31–38.

Ларина Н.В. Общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов: краткий анализ регулирования на уровне субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 1. С. 8–13.

Липчанская М.А. Общественное обсуждение законопроектов как форма участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства // Правовая политика и правовая жизнь. 2011. № 2. С. 12–18.

Научные концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М.: Юриспруденция, 2015. 544 с.

Правовые модели и реальность / отв. ред. Ю.А. Тихомиров и др. М.: ИНФРА-М, 2014. 280 с.

Сивицкий В.А. Общественное обсуждение законопроектов: демократия или государственный рационализм // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 393–396.

Соколова М.А. Дефекты юридических документов. М.: Юриспруденция, 2016. 160 с.

Тамаев А.М. Открытое правительство в России: конституционно-правовые аспекты: дис. ... к. ю. н. Владикавказ, 2017. 200 с.

Хабриева Т.Я. Современное правотворчество и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2015. № 8. С. 5–13.

Чаплинский А.В., Плаксин С.М. Законопроектная деятельность Правительства Российской Федерации // Российская юстиция. 2017. № 10. С. 43–46.

Improvement of Legal Regulation of Public Discussion on the Draft



Nikolai Chernogor

Professor, Center of Fundamental Legal Research, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Doctor of Juridical Sciences. Address: 34 Bolshaya Cheremushkinskaya Str., Moscow 117218, Russian Federation. E-mail: chernogor72@yandex.ru



Maxim Zaloilo

Associate Professor, Leading Researcher, Department of Theory of Law and Interdisciplinary Research of Legislation, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Candidate of Juridical Sciences. Address: 34 Bolshaya Cheremushkinskaya Str., Moscow, 117218, Russian Federation. E-mail: z-lo@mail.ru



Abstract

The institute of public discussion of legal act draft as a way of interaction between society and state, a form of direct participation of citizens in public administration is important for ensuring the effectiveness of law-making. High-profile public discussions that have taken place recently, as well as the adoption of some normative legal acts without prior public discussion, which caused a negative reaction from the public, scientific and business community, demonstrate the need for further study of the institute of public discussion of draft which contributes to establish a dialogue between civil society and state, to raise the level of public level of confidence in public authorities and local self-government. The purpose of article is the doctrinal justification of the ways to improving legal regulation of public discussion on draft. Using formal legal, historical, systematic methods of research, as well as the method of modeling, the authors come to the following conclusions and proposals: on overcoming terminological uncertainty of the current legislative and sublegislative regulation concerning public discussion and public expertise; on including regulations on public discussion of the draft normative legal act in the Federal law, it is more preferable — in the Federal law «On normative legal acts» and in the Federal law «On public discussion of drafting» (more detailed special regulation) taking into account the available positive experience of subordinate entities of federation; on expanding the scope of application of public discussion and the circle of initiators of public discussion; on establishing an obligatory character of public discussions of the draft of the Federal Constitutional law and Federal law; about the inclusion of the most significant projects of normative legal acts in special sections to the Internet portal «regulation.gov.ru» to facilitate their searching; on the mandatory drafting of current and future plans of law-making activity of the authorities alongside with their publication for public information (except for plans of drafting of documents constituting a state secret, etc.), which, among other measures will help to solve the problem of the insufficient popularity of public discussion procedures. It is concluded that public discussion should become an obligatory element of the law-making process.



Keywords

public discussion; draft normative legal act; public evaluation; public control; civil society; initiative; law-making; planning of law-making activity, Law on normative legal acts.

Citation: Chernogor N.N., Zaloilo M.V. (2018) Improving Legal Regulation of Public Discussion of the Draft. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 4, pp. 74–92 (in Russian)

DOI: 10.17323/2072-8166.2018.4.74.92



References

Abramova A.I. (2012) Aktual'nye problemy planirovaniya zakonodatel'noy deyatel'nosti [Issues of planning legislative activity]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 3, pp. 41–50.

Chaplinskiy A.V., Plaksin S.M. (2017) Zakonoproektnaya deyatel'nost' Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii [Legislative activity of the Russian government]. *Rossiyskaya yustitsiya*, no 10, pp. 43–46.

Didikin A.B. (2015) Pravovye formy uchastiya grazhdan v obshchestvennom kontrole [Civil participation in public control]. *Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii i za rubezhom*, no 1, pp. 21–24.

Dzidzoev R.M., Tamaev A.M. (2015) Obshchestvennoe (publichnoe) obsuzhdenie proektov zakonodatel'nykh i inykh normativnykh pravovykh aktov v formate otkrytogo pravitel'stva [Public discussion of legislative drafts in the open government format]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, no 8, pp. 66–70.

Kamenskaya E.V. (2017) Modernizatsiya pravotvorchestva: osnovnye tendentsii [Modernizing lawmaking: trends]. *Vestnik Moskovskogo universiteta of S.Yu. Vitte. Seriya 2: Yuridicheskie nauki*, no 1, pp. 3–8.

Kaz'mina E.A. (2016) Obshchestvennoe obsuzhdenie proektov normativnykh pravovykh aktov v kontekste razvitiya elektronnoy demokratii [Public discussion of drafts and legal acts in e-democracy era]. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal*, no 1, pp. 10–14.

Khabrieva T.Ya. (2015) Sovremennoe pravotvorchestvo i zadachi yuridicheskoy nauki [Modern law-making and objectives of legal science]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 8, pp. 5–13.

Kuryachaya M.M. (2012) Tekhnologiya kraudsorsinga v yuridicheskoy praktike [Crowdsourcing in legal practice]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, no 6, pp. 31–38.

Larina N.V. (2016) Obshchestvennoe obsuzhdenie proektov normativnykh pravovykh aktov: kratkiy analiz regulirovaniya na urovne sub"ektov Rossiyskoy Federatsii [Public discussion of normative legal act drafts: the outline of the regulation in Russia]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, no 1, pp. 8–13.

Lipchanskaya M.A. (2011) Obshchestvennoe obsuzhdenie zakonoproektov kak forma uchastiya grazhdan Rossiyskoy Federatsii v upravlenii delami gosudarstva [Public discussion of drafts as an involvement of RF citizens in state affairs]. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*, no 2, pp. 12–18.

Khabrieva T.Ya., Tikhomirov Yu.A. (eds.) (2015) *Nauchnye kontseptsii razvitiya rossiyskogo zakonodatel'stva* [Concepts of development of Russian legislation]. Moscow: Yurisprudentsiya, 544 p. (in Russian)

Sivitskiy V.A. (2014) Obshchestvennoe obsuzhdenie zakonoproektov: demokratiya ili gosudarstvennyy ratsionalizm [Public hearing of drafts]. *Yuridicheskaya tekhnika*, no 8, pp. 393–396.

Sokolova M.A. (2016) *Defekty yuridicheskikh dokumentov* [Defects of legal documents]. Moscow: Yurisprudentsiya, 160 p. (in Russian)

Tamaev A.M. (2017) *Otkrytoe pravitel'stvo v Rossii: konstitutsionno-pravovye aspekty*. Diss. ...kand. jurid. nauk. [Open government in Russia: constitutional law aspects. Candidate of juridical sciences thesis]. Vladikavkaz, 200 p.

Tikhomirov Yu.A., Rafalyuk E.E., Khludeneva N.I. (eds.) (2014) *Pravovye modeli i real'nost'* [Legal models and reality]. Moscow: INFRA-M, 280 p. (in Russian)