

## Суррогаты парламентаризма

Сущностное улучшение качества законотворческого процесса возможно только путем возвращения законодательной ветви власти ее полномочий, урезанных в ходе политических реформ 2004—2009 годов

Екатерина Шульман

**У**жесточение политических условий законотворческого процесса, которое привело российский парламентаризм к его нынешнему печальному положению, в публичном пространстве началось со знаменитой фразы председателя Государственной думы Бориса Грызлова. Он на тот момент занял свой пост совсем недавно, а фраза — вспомним ее точную формулировку — звучала так: «Мне кажется, что Государственная Дума — это не та площадка, где надо проводить политические баталии, отстаивать какие-то политические лозунги и идеологии, это та площадка, где должны заниматься конструктивной, эффективной законодательной деятельностью»<sup>1</sup>.

Эта фраза примечательна тем, что в ней в емкой, концентрированной и запоминающейся форме выражены все те представления о законотворчестве, которые в наименьшей степени соответствуют истинной природе парламентаризма. Одновременно в этом высказывании мы видим ложное представление о природе политического и о сущности эффективности, о смысле законодательной деятельности и о наилучших условиях для ее осуществления. В этом есть своего рода нехорошее совершенство, наилучшим образом передающееся популярным выражением «с точностью до наоборот».

Как писал философ и социолог Карл Маннгейм, «парламенты отнюдь не являются

сообществами для проведения теоретических (курсив мой.— Е. Ш.) дискуссий. Ибо за каждой “теорией” стоят коллективные силы, воля, власть и интересы которых социально обусловлены, вследствие чего парламентская дискуссия отнюдь не носит теоретический характер, а является вполне реальной дискуссией»<sup>2</sup>.

В последующие десять лет процитированная фраза Грызлова стала неофициальным лозунгом российского парламентаризма. Парламент, в котором не место политическим дискуссиям, имел свои удобства: он позволял исполнительной власти проводить свои инициативы напрямую, не тратя время на сложный и затратный процесс внутрипарламентских согласований и выстраивания коалиций. Создание устойчивого большинства, обладающего достаточным числом голосов, необходимых для принятия любых, в том числе конституционных, законопроектов, казалось, навсегда избавило исполнительную власть от беспокойства на тему «хватит ли голосов».

Срок от внесения законопроекта до его принятия неуклонно сокращался: в среднем с 661 дня в 1994-м до 94 дней в 2009 году<sup>3</sup>. В общем количестве проектов, одобренных Государственной думой, постоянно увеличивалась доля тех, которые были внесены президентом и правительством. К 2012 году из 334 новых федеральных законов, подпи-

санных президентом, было внесено правительством 184, президентом – 45. В 2013-м президент подписал 448 законов, из них правительственных инициатив 251, президентских – 29<sup>4</sup>. Ниже приведены аналогичные данные финального года каждого из прошедших думских созывов (см. таблицу 1).

Цифры наглядно показывают тот водораздел, который пролегает между IV и V созывами, когда настройка законотворческой системы, включающая ужесточение избирательного и партийного законодательства, а также внутридумского регламента, достигла своего рода совершенства.

Казалось бы, чего еще желать? Улучшенная модель парламента – итог законодательных реформ 2005–2009 годов – отвечала всем требованиям эффективности (понимаемой как достижение максимальной производительности на единицу времени с минимальными затратами средств и усилий) и конструктивности (понимаемой как максимальная предсказуемость и минимальная спонтанность).

Однако уже к середине работы Государственной думы V созыва не только оппозиционные политики и публицисты, но и представители власти стали высказывать недовольство качеством законотворческого процесса и его плодов. При этом законотворческий процесс следует понимать в расширительном смысле, не сводимом исключительно к деятельности нижней палаты парламента.

Что именно не так с парламентом, напрямую не говорилось (в частности, речь не шла о том, что парламента не представляет интересы избирателей), но раздавались многочисленные жалобы на нестабильную правовую среду, быстрое и непредсказуемое появление новых законов и их низкое качество.

Непредсказуемость, что интересно, есть постоянный источник претензий налоговых органов и финансовых регуляторов<sup>5</sup> – казалось бы, прямых бенефициариев всей думской законотворческой активности, которая в минимальной мере есть проявление свободы духа самих депутатов, а в максимальной – обслуживание интересов исполнительной власти. Беда в том, что никакой «исполнительной власти» как единого актора в законотворческом процессе не существует. Борьба партий и групп интересов, изгнанная из парламента, не исчезла, но переместилась в глубь министерских и ведомственных структур, аппаратов регулирующих органов и межведомственных комиссий.

В некотором роде кульминацией претензий такого рода, обращенных к самому публичному элементу российского законотворческого процесса со стороны тех, кто этот процес выстраивал, можно считать публичную лекцию начальника Государственно-правового управления президента Ларисы Брычевой, прочитанную в Государственной думе 26 февраля 2014 года. Государственно-

Таблица 1

ПРЕЗИДЕНТ И ПРАВИТЕЛЬСТВО КАК ИСТОЧНИК ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ИНИЦИАТИВ			
год	количество законопроектов		
	всего подписано президентом	из них внесено президентом	из них внесено правительством
1999	226	21	95
2003	341	35	92
2007	226	21	95
2011	432	62	192

Источник: АСОЗД (Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности)

правовое управление администрации президента — головное подразделение Кремля, которое отвечает непосредственно за юридическое содержание всего того, что принимает Дума, подобно тому, как Управление внутренней политики отвечает за политическую составляющую законотворческого процесса. Основное содержание речи Ларисы Брычевой составляли упреки в слишком быстром принятии новых непродуманных и необоснованных законов и разрушении стабильной и предсказуемой правовой среды:

“Наиболее масштабной попыткой организовать некий квазипарламентский орган стало создание Общественной палаты РФ”.

«Поэтому с этой точки зрения, конечно, хотелось бы, чтобы скорость этих изменений в законодательстве была как-то по возможности приторможена, и можно было бы тогда более обоснованно, более действительно сбалансированно находить соответствующие решения. А так получается, что у нас такие, знаете, сиюминутные реакции на некие ситуации, которые возникают в жизни, именно по ситуациям работают, что неправильно ни с какой точки зрения»<sup>6</sup>.

Для того чтобы повысить качество законодательной деятельности, были предприняты попытки создать своего рода «суррогаты парламентаризма». Рассмотрев детально эти попытки, можно увидеть в них не только выражение общего недовольства положением вещей в законодательной ветви власти, но и специфическое понимание того, какого именно элемента в ней не хватает — а именно, обратной связи с обществом и открытости для экспертного мнения.

Наиболее масштабной попыткой организовать некий квазипарламентский орган, который взял бы на себя функцию связи между общественным запросом и законодательным

актом, с которой очевидно не справляется реформированная Государственная дума, стало создание Общественной палаты РФ. Это государственное решение было принято во многом по итогам вступления в действие одного из наиболее конфликтных законов, принятых IV созывом Государственной думы — так называемого закона о монетизации льгот<sup>7</sup>. Протестные акции, вспыхнувшие после вступления закона в силу, побудили исполнительную власть создать в середине 2005 года новый орган — Общественную палату РФ<sup>8</sup>.

В интересующем нас законотворческом аспекте Общественная палата была наделена возможностью давать заключения на законопроекты, как федеральные, так и региональные, а также на нормативные правовые акты Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти. Заключения Общественной палаты подлежат обязательному рассмотрению на пленарных заседаниях обеих палат парламента, а также на заседаниях Правительства РФ, коллегий соответствующих федеральных, региональных и муниципальных органов исполнительной власти<sup>9</sup>.

Этим своим правом Общественная палата пользуется достаточно активно — с начала работы первого состава палаты в 2006 году было написано 162 заключения, которые в основном касались проектов федеральных законов<sup>10</sup>. В 2009-м были внесены дополнительные поправки в действующий закон об Общественной палате, в соответствии с которыми экспертизу Общественной палаты в обязательном порядке проходят все социально значимые законопроекты, а также законопроекты, касающиеся ограничений или лишения свободы граждан, осуществляемых государством.

Однако создание Общественной палаты явно не удовлетворило потребность исполнительной власти, которая хотела знать, как граждане реагируют на правотворческую деятельность. Указом президента от 9 февраля 2011 года была предусмотрена возможность по решению президента выносить на общественное обсуждение законопроекты по «основным направлениям» госполитики РФ. В президентском указе от 7 мая 2012 года «Об основных направлениях совершенствования системы госуправления» говорится про «предоставление не менее 60 дней для проведения публичных консультаций» при разработке нормативно-правовых актов.

Каким образом должно функционировать это общественное обсуждение и публичные консультации? Рассмотрим ряд последовательных попыток их организовать.

В ходе работы Государственной думы V созыва депутат, член фракции «Единая Россия» Роберт Шлегель инициировал законопроект «О внесении изменений в статьи 4 и 21 Федерального закона “Об Общественной палате РФ” (в части наделения Общественной палаты РФ полномочием направлять в Государственную думу гражданскую инициативу в форме проектов федеральных конституционных и федеральных законов)<sup>11</sup>. Суть предложения состоит в том, чтобы граждане получили право инициировать проекты законов; свою инициативу и 10 тыс. подписей в ее поддержку они передают Общественной палате, которая, в свою очередь, направляет документ в Государственную думу, где депутаты могут внести ее официально от своего имени. Согласно Конституции РФ, ни Общественная палата, ни граждане, ни группы граждан не обладают правом законодательной инициативы<sup>12</sup>. Кроме того, предлагается предоставить гражданам доступ к Автоматической системе обеспечения законодательной деятельности (АСОЗД), чтобы оставлять комментарии к размещенным там законопроектам.

Уже в 2013-м при поддержке того же депутата Шлегеля в Государственной думе организовали систему «Вече», призванную привлечь граждан к обсуждению законопроектов — также путем регистрации на сайте в качестве экспертов<sup>13</sup>. Пока на сайте прошло обсуждение единственного законопроекта, инициированного самим депутатом: «О внесении изменений в Гражданский кодекс, Гражданский процессуальный кодекс, Арбитражный процессуальный кодекс и ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Проект не дошел до первого чтения, судьба внесенных через сетевой инструмент поправок неизвестна (согласно информации на сайте, всего было предложено десять альтернативных вариантов статей).

Менее масштабной, но также характерной инициативой по расширению общественной базы законотворчества является совместный проект фонда «Общественное мнение» (ФОМ) и аппарата Правительства РФ «Общественная экспертиза законопроектов Российской Федерации»<sup>14</sup>. Вот как описывает этот инструмент президент ФОМ Александр Ослон: «Выложен закон о рыболовстве в том варианте, в каком он внесен в правительство, и открыты двери. Человек должен пройти авторизацию обязательно — это не аноним. Второе, работа состоит в том, чтобы брать нормы закона и писать свою редакцию. <...> Сейчас там 2300 человек, которые занимаются этой работой. Но при этом каждый из них постоянно оценивает приемлемость тех или иных редакций, данных другими участниками. <...> человек, который получил много голосов на своей редакции... получает более высокий рейтинг. <...> Мы получим отрейтингованные новые поправки. Фактически это народные поправки»<sup>15</sup>. На данный момент на сайте выложены два законопроекта: «О любительском рыболовстве» (принятие

поправок к проекту завершено 19 сентября 2011 года, внесено 287 поправок) и «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» (принятие поправок к проекту завершено 6 октября 2011-го, внесено 392 поправки). Оба проекта, планируемых к внесению в Государственную думу Правительством РФ, пока не инициированы — то есть речь идет о редактировании текстов на предпарламентской стадии, когда обсуждение текстов носит полностью неп-

Система РОИ была создана во исполнение указа Президента РФ от 4 марта 2013 года № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами РФ с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”»<sup>17</sup>. Система позволяет гражданину РФ подать свою инициативу или петицию (в том числе и законодательскую инициативу), которая при соблюдении ряда условий будет рассмотрена (именно рассмотрена, а не одобрена)

### “Не видно никакой связи между количеством поданных ГОЛОСОВ и успехом внесенного предложения, что подрывает саму идею общественной инициативы”.

бличный характер и ограничено рамками межведомственной переписки и заседаний правительственной Комиссии по законопроектной деятельности.

Обсуждая данную инициативу, представитель Правительства РФ в высших судах Михаил Барцевский заметил, что общественная законопроектная экспертиза такого рода выполняет две функции: представляет собой социальный лифт для молодых, талантливых юристов, а также повышает качество итогового документа путем «вылавливания блох» в ходе конкурентного публичного обсуждения, где каждый участник стремится проявить себя, заметив то, что не заметили другие<sup>16</sup>.

Более функциональны оказались две сетевые площадки, созданные непосредственно структурами исполнительной власти в рамках проекта «Открытое Правительство» и общей тенденции к транспарентности и доступности информации. Это Российская общественная инициатива — РОИ и Единый портал для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения — regulation.gov.ru.

специальной экспертной комиссией при Правительстве РФ<sup>18</sup>. Для того чтобы инициатива была рассмотрена на федеральном уровне и в субъектах РФ, она должна собрать не менее 100 тыс. голосов в свою поддержку. На муниципальном уровне достаточно 5 проц. от численности зарегистрированного населения.

При том, что на данный момент на ресурсе зарегистрировано 3199 инициатив, решение принято только по шести<sup>19</sup>. При этом не видно никакой связи между количеством поданных голосов и успехом внесенного предложения, что подрывает саму идею «общественной инициативности». Так, одобрены два предложения, касающиеся правил замены автомобильных номеров, за которые высказалось, соответственно, 402 и 498 человек. При этом экспертная комиссия под разными предлогами отклонила предложение о запрете на госзакупку служебных автомобилей дороже 1,5 млн рублей (100 807 голосов) и об отмене закона о досудебной блокировке сайтов (100 057 голосов). Также к достижениям РОИ приписана отмена закона о «нулевом промилле», хотя петиция набрала только 77 551 голос, а соответствующий закон был

принят Государственной думой по инициативе группы депутатов и с одобрения президента. Проект был внесен в Государственную думу до того, как начался сбор подписей на сайте РОИ, и был принят в первом чтении уже 19 апреля 2013 года (начало сбора подписей на сайте – 2 апреля 2013-го).

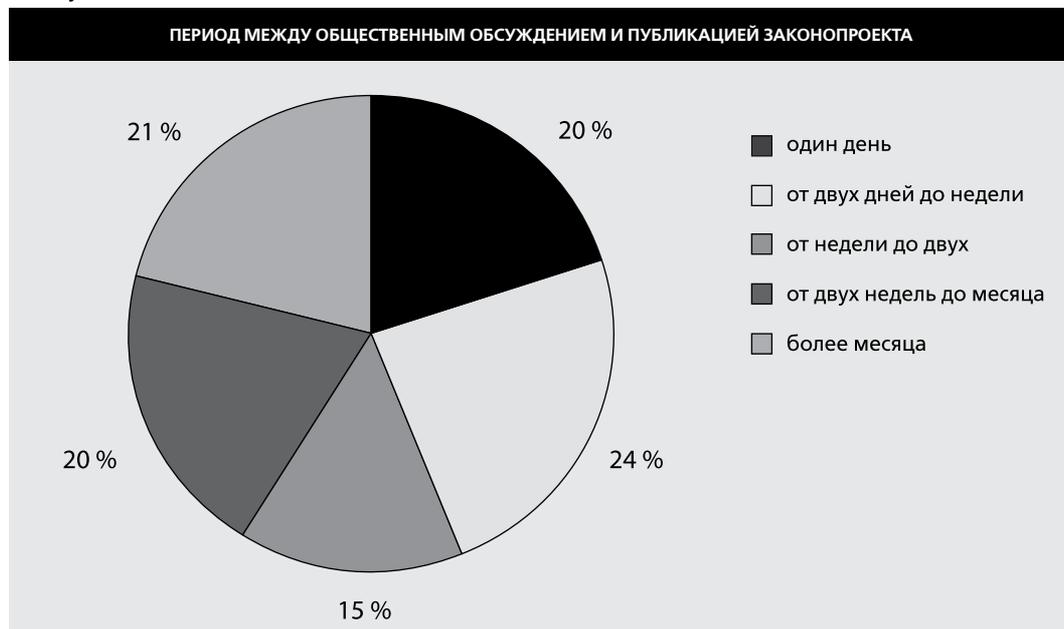
### Декорация и имитация

Очевидно, что система РОИ списана с американской *We the People* («Мы, народ» – первые слова американской конституции), заработавшей в сентябре 2012 года<sup>20</sup>. В отличие от РОИ, для участия в которой нужно иметь номер с портала госуслуг, петицию на сайте Белого дома может оставить любой гражданин старше 13 лет, предоставивший действующий адрес электронной почты. Кроме того, в США на петиции отвечает непосредственно президентская администрация – и по реакции можно видеть, что наи-

более популярные предложения (такие, как легализация употребления марихуаны) действительно постепенно проводятся в жизнь. РОИ же пока представляет собой странную публичную манифестацию традиционного для России института «отписки». Странность этого освященного временем обычая в том, что жалобная книга висит у всех на виду (и производит впечатление демократичности и открытости), а ответ на жалобу – преимущественно бессмысленный – видит только сам жалобщик.

Единый портал для размещения информации regulation.gov.ru создан во исполнение постановления Правительства РФ от 25 августа 2012 года № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке нормативных правовых актов и их общественного обсуждения»<sup>21</sup>. Постановление обязывает все федеральные органы исполнительной

Рисунок 1



Источник: Доклад по вопросам совершенствования механизма предварительного рассмотрения проектов общественно значимых нормативных правовых актов с участием институтов гражданского общества (<http://xn--80abeamcuufxbhgound0h9cl.xn--p1ai/upload/iblock/3b6/3b6082fe3684a0730435e146c1b91b8e.pdf>)

власти размещать информацию о подготовке нормативных правовых актов, а также организовывать его общественное обсуждение<sup>22</sup>.

На данный момент Единый портал, несмотря на сложный в обращении и недружелюбный к пользователю интерфейс, представляет собой наиболее полный и ценный источник сведений о законопроектной работе органов исполнительной власти — для тех, кто сумеет эту информацию отыскать и, найдя, понять ее содержание. Более того, любой посетитель портала может принять участие в обсуждении любого проекта посредством электронного или бумажного письма. Экспертом портала может стать каждый — в этом отношении царит совершеннейшая демократичность. Соответственно разработчики портала выражали уверенность, что «все это позволит экспертам и заинтересованным участникам процесса своевременно знакомиться с проектами нормативных правовых актов, вовремя реагировать на возможные изменения законодательства и быть уверенными в том, что их голос будет услышан». Однако по итогам почти года работы ресурса сами эксперты Открытого Правительства сочли, что «нынешний порядок плохо способствует гражданскому контролю»<sup>23</sup>. На основе выборки 100 уведомлений о разработке нормативно-правовых актов с regulation.gov.ru эксперты пришли к выводу, что «практически все они низкоинформативны». В среднем в них около 180 слов (в акте — 3 тыс.), а к моменту поступления предложений «проект, как правило, уже сформирован». На рисунке 1 видно, сколько времени проходит между тем, как посетители закончили «обсуждать» уведомление, и публикацией проекта. Из приведенных данных следует, что итоги «публичных консультаций» практически не влияют на дальнейшую разработку проекта и не отражаются на его содержании. Если первоначальный проект и подвергается изменениям, то в результате межведомственных и внутриаппа-

ратных согласований, а не отклика на «голоса из публики». Наибольшим интересом пользуются документы Ростехнадзора, Минтруда и Росстроя (их проекты с июля по декабрь 2013 года обсуждали 239, 48 и 37 участников соответственно). По проектам 27 проц. ведомств не зафиксировано ни одного участника, а в среднем обсуждение собирает 0,97 участника на один акт. На 47 проц. проектов не поступает ни одного отзыва.

Интересно, что мысли о тщете общественного обсуждения — несмотря на все усилия, потраченные на обеспечение публичности и транспарентности законотворческого процесса, — прозвучали и из уст главы Государственно-правового управления президента: «Я бы хотела отметить, что за последнее время создан очень богатый инструментарий, который позволяет выявить разные группы интересов и пытаться найти соответствующий баланс. Это и общественные слушания, и обсуждение законопроектов, и публикация законопроектов на различных сайтах министерств и ведомств. <...> К сожалению, поскольку наш законодатель, и мне это особенно горько отметить в этих стенах, тороплив, как-то неритмично работает, не всегда эти материалы, достаточно большие, используются в конкретной практической работе»<sup>24</sup>.

Рискнем предположить, что проблема не в низкой заинтересованности бизнеса и общества, а как раз в упомянутой на сайте ресурса «уверенности в том, что их голос будет услышан». Раз за разом мы видим все то же направление мысли — слабым местом нормотворческого процесса видится именно отсутствие обратной связи между законодателем и обществом. Но все перечисленные проекты, ресурсы и инициативы страдают одним базовым недостатком: они предоставляют гражданину возможность заявить свою позицию, но не обязывают никого эту позицию учитывать.

Понятно, например, что и РОИ, и *We the People* в значительной мере декоративные

институции — не петициями на сайте определяется повестка дня Конгресса США. Но декоративность эта разная: один ресурс является комплементарным механизмом при работающем парламенте, другой — попыткой придать видимость жизни парламенту, явно не работающему.

В случае с вышеперечисленными институциональными новациями, работающими и неработающими, очевидна попытка искусственным образом сконструировать то, что должно реализовываться посредством

институционализированный из перечисленных механизмов, наделена правом проведения экспертной оценки законопроектов, а также инструментарием для донесения своей позиции до высшего законодательного органа и органов исполнительной и законодательной власти регионов и муниципалитетов. Однако у нее нет никаких рычагов, которые могли бы обеспечить учет этой экспертной оценки в финальном тексте принимаемого закона. Прочие описанные институции —

**“Итоги «публичных консультаций» практически не влияют на дальнейшую разработку проекта и не отражаются на его содержании”.**

базовых демократических инструментов. В здоровой демократической системе процесс обратной связи между обществом и властью осуществляется в ходе регулярных свободных парламентских выборов. Качество проектов законов улучшается в ходе многоступенчатого, открытого, регламентированного обсуждения в конкурентной среде, которая является сущностной характеристикой свободно избранного парламента. Социальным лифтом для талантливых молодых юристов, а также талантливых молодых и немолодых политиков, ораторов, общественных деятелей, публичных фигур служат свободные выборы в федеральный парламент и законодательные органы всех уровней. Имитационный, суррогатный характер описанных инициатив по расширению общественной базы законотворческого процесса — реализованных и запланированных — очевиден, и он будет распространяться. Любые последующие попытки улучшить качество законотворчества путем создания дополнительных структур и инструментов, внешних по отношению к законодательной власти, будут неизбежно иметь такой же характер. Общественная палата, наиболее

в основном сетевые ресурсы — вообще не обязывают никого ни к чему.

Собственно законотворческими полномочиями наделен только один государственный институт — сам орган законодательной власти. Только он в состоянии превратить законотворческую новацию в обязательный для исполнения правовой акт. Но в России его политические полномочия ограничены — как внутренние, касающиеся порядка собственной работы, так и внешние, определяющие его формирование и взаимодействие с другими ветвями власти. И такое ограничение невозможно компенсировать созданием дополнительных конструкций, которые имитируют то, что должен делать сам парламент, но при этом не имеют его властных полномочий.

Сущностное улучшение качества законотворческого процесса и его результатов возможно только путем возвращения законодательной ветви власти ее полномочий, урезанных в ходе политических реформ 2004—2009 годов, — по тем основным правовым направлениям, которые были обозначены выше.

При наличии полноценной, независимой и полномочной законодательной ветви власти, любые комплементарные институции,

подобные перечисленным выше, теряют свой суррогатный характер. Благодаря политической конкуренции внутри парламента их деятельность оказывается востребованной и опосредованным образом предоставляет им доступ к законотворческому процессу, которого они по своей природе лишены. Более того, в этом случае развивающиеся техноло-

гии передачи информации и так называемая «новая социальность» (гражданская активность посредством различных электронных средств обмена данными) способны действительно вовлечь в правотворчество широкие массы заинтересованных граждан, сделав его демократичным в первоначальном смысле этого термина<sup>25</sup>. ■

**ПРИМЕЧАНИЯ** <sup>1</sup> Знаменитая фраза Грызлова была произнесена на заседании Госдумы 29 декабря 2003 года.

<sup>2</sup> Манхейм К. Идеология и утопия; Диагноз нашего времени. М.:Юрист, 1994.

<sup>3</sup> См.: Кирдина С.Г., Рубинштейн А.А., Толмачева И.В. Некоторые количественные оценки институциональных изменений: Опыт исследования российского законодательства // TERRA ECONOMICUS. 2010. Т. 8. № 3. С. 8–22.

<sup>4</sup> По данным АСОЗД.

<sup>5</sup> См., например: Депутаты больше не должны вносить налоговые законопроекты и поправки к ним, а в пояснительных записках должны быть четко указаны смысл и цель предлагаемых норм // Право.ру 13 февр. 2014 (<http://pravo.ru/review/view/101721/>).

<sup>6</sup> Стенограмма лекции «Развитие правовой системы в Российской Федерации», здание Государственной думы. Малый зал. 26 февр. 2014 года. 14 часов 30 минут. С. 6

<sup>7</sup> ФЗ РФ от 22 авг. 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Российская Газета. Спецвыпуск. 2004. № 3565. 31 авг.

<sup>8</sup> ФЗ РФ от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» //

Собрание законодательства РФ. 11.04.2005. № 15. Ст. 1277.

<sup>9</sup> ФЗ РФ от 04.04.2005 № 32-ФЗ. Ст. 19.

<sup>10</sup> Официальный сайт Общественной палаты (<http://www.oprf.ru/expert/views/>).

<sup>11</sup> [http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=626038-5](http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=626038-5)

<sup>12</sup> Конституция Российской Федерации. Ст. 104.1. М.: Эксмо, 2007.

<sup>13</sup> <http://veche.duma.gov.ru/pages/o-proekte>

<sup>14</sup> <http://zakon.fom.ru/>

<sup>15</sup> Программа Dura Lex 06.08.2011, радиостанция Эхо Москвы // <http://echo.msk.ru/programs/lex/799069-echo/> 06.08.2011

<sup>16</sup> Там же.

<sup>17</sup> <http://base.garant.ru/70326884/>

<sup>18</sup> <https://www.roi.ru/page/about/>

<sup>19</sup> Данные на 10.02.2014.

<sup>20</sup> <https://petitions.whitehouse.gov/>

<sup>21</sup> Российская Газета. Федеральный выпуск. 2012. № 5873. 31 авг.

<sup>22</sup> <http://regulation.gov.ru/about.html>

<sup>23</sup> Доклад экспертов «Открытого правительства» — директора центра оценки регулирующего воздействия ВШЭ Даниила Цыганкова и главы информационно-консультационного центра «Бизнес-Тезаурус» Олега Шестоперова; заседание Открытого Правительства 28.01.2014.

<sup>24</sup> Стенограмма лекции «Развитие правовой системы в Российской Федерации», здание Государственной думы. Малый зал. 26 февр. 2014 года. 14 часов 30 минут. С. 4.

<sup>25</sup> См., например: Волков Л., Крашенинников Ф. Облачная демократия. Екатеринбург, 2011. С. 17.