



УДК 342.5

Общественный контроль в сфере формирования и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации



Е. В. Бердникова

Бердникова Елена Валерьевна, кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, berev79@yandex.ru

Введение. Общественный контроль в демократическом государстве затрагивает всю систему публичного управления. Одним из важнейших объектов такого контроля выступает деятельность органов исполнительной власти. **Теоретический анализ.** Основной траекторией развития общественного контроля в сфере исполнительной власти являются отношения, связанные с формированием и непосредственной деятельностью органов исполнительной власти, а также их должностных лиц. **Эмпирический анализ.** Выявлено, что в процессе осуществления общественного контроля в сфере функционирования органов исполнительной власти используются особые формы контроля, такие как оценка регулирующего воздействия и оценка фактического воздействия, предполагающие общественно-государственный механизм своей реализации. **Результаты.** Специфическими особенностями общественного контроля в сфере исполнительной власти являются следующие организационно-правовые условия его реализации: механизм общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти, основанный на концепции «открытого правительства»; осуществление большинства форм общественного контроля посредством использования электронной среды коммуникаций органов исполнительной власти и институтов гражданского общества, включая граждан; использование особой формы контроля, основанной на сочетании элементов государственного и общественного контроля – общественно-государственного контроля; граждане и общественные объединения могут выступать самостоятельными субъектами общественного контроля.

Ключевые слова: общественный контроль, органы исполнительной власти, государственные закупки, транспарентность, оценка регулирующего воздействия.

Поступила в редакцию: 17.09.2020 / Принята: 28.09.2020 / Опубликовано: 30.11.2020

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-469-477>

Введение

Общественный контроль в сфере деятельности органов исполнительной власти представляет собой одно из важнейших направлений развития системы государственного управления.

Необходимость транспарентного и подотчетного характера функционирования указанных органов детерминирована не только потому, что принцип открытости составляет основу их организационно-правовой природы, но и в большей степени по причине опасности развития коррупционных практик в сфере публичного администрирования. Коррупциогенность является одним из наиболее распространенных рисков развития системы исполнительной власти, что обусловлено концентрацией в структуре ее органов полномочий, связанных с распределением значительных финансовых бюджетных средств, управлением и распоряжением государственной собственностью. Органам исполнительной власти предоставлена высокая степень свободы действий и широта набора полномочий, вызванные спецификой правовой природы, помимо этого, существует высокая интенсивность контактов чиновников с гражданами и организациями. Все вышесказанное актуализирует расширение контрольных функций общественности в сфере организации и деятельности органов исполнительной власти.

Теоретический анализ

Общественному контролю должна подвергаться не только сфера функционирования органов власти, но и порядок их формирования. В отличие от парламентов, депутатский корпус которых избирается преимущественно на основе прямых выборов, должностные лица органов исполнительной власти назначаются, что во многом затрудняет реализацию общественного контроля.

Необходимость повышения качества и профессионализма должностных лиц обуславливает преимущественное использование конкурсного механизма их отбора при активном участии представителей общественности, которые включаются в состав квалификационных органов. Например, в состав конкурсной комиссии по отбору государственных гражданских служащих, для которых предусмотрен конкурсный порядок назначения, должны входить представители научных и образовательных организаций, других организаций, приглашаемые органом по управлению государственной службой по



запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов – специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой. Причем число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов конкурсной комиссии [1]. Кроме того, в состав конкурсной комиссии в федеральном органе исполнительной власти, а также в органе исполнительной власти субъекта РФ, при которых образованы общественные советы, наряду с указанными выше лицами, включаются представители данных общественных советов. Таким образом, конкурсный отбор государственных гражданских служащих, предполагающий участие общественности в составе отборочных комиссий, является одной из основных форм реализации общественного контроля в сфере формирования органов государственной власти и иных государственных органов.

Однако для ряда должностных лиц органов исполнительной власти конкурсный механизм не применяется, что формально и фактически нивелирует возможность осуществления общественного контроля (имеются в виду, например, Председатель Правительства РФ, его заместители и министры). Другими словами, при назначении высших должностных лиц Правительства РФ механизм общественного контроля не действует, что может негативно сказываться на уровне легитимности общественного восприятия данного органа, а также на качестве его работы.

Возвращаясь к деятельности органов исполнительной власти, следует отметить, что общественный контроль за их функционированием осуществляют многочисленные субъекты общественного контроля и их лица: Общественная палата РФ и общественные палаты субъектов РФ, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов РФ, а также общественные инспекторы и общественные эксперты. Они используют широкий арсенал контрольного инструментария, реализуют разнообразные формы общественного контроля, закрепленные в законодательстве РФ.

Эмпирический анализ

Расширению механизма общественного контроля в сфере исполнительной власти способствовала идея создания в России «открытого правительства» – системы принципов организации государственного управления, основанной на вовлечении граждан, общественных организаций и бизнес-объединений в принятие и реализацию властных решений, целью которого стало повышение качества принимаемых решений и

достижение баланса интересов [2]. Р. М. Дзидзоев определяет «открытое правительство» как систему управления государством, основанную на прозрачности государственной деятельности, свободном доступе граждан к действиям и документам государственных, прежде всего исполнительных, структур в интересах эффективного гражданского контроля. По мнению автора, оно материализует конституционное право граждан на информацию, в рамках такого правительства закладываются модели открытого диалога и взаимодействия гражданского общества и государственно-властных структур [3, с. 35].

Центральным идеологическим и одновременно нормативным документом, определяющим механизм функционирования «открытого правительства», является Стандарт открытости федеральных органов исполнительной власти – комплексный документ, основу которого составляют:

- Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 30 января 2014 г., определяющая основные принципы и механизмы открытости;

- Методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти;

- Методика мониторинга и оценки результатов внедрения федеральными органами исполнительной власти этих принципов.

Последние два из перечисленных документа были утверждены Правительственной комиссией по координации деятельности «открытого правительства». Особый интерес с точки зрения анализа возможностей и пределов общественного контроля в системе исполнительной власти представляют Методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти [4]. В них достаточно подробно перечислены рекомендации по раскрытию информации о деятельности органов исполнительной власти и организации их взаимодействия с гражданами и институтами гражданского общества, в том числе по организации отдельных форм общественного контроля. Вместе с тем необходимо констатировать, что многие предложения, содержащиеся в рассматриваемых методических рекомендациях, носят программный характер и вряд ли будут восприняты в реальной деятельности органов исполнительной власти.

Следует согласиться с мнением А. Б. Дидикина, который совершенно справедливо отмечает, что «эффективность работы системы “открытое правительство” повышается только



в случае достаточного и широкого применения информационных технологий, позволяющих оперативно проводить экспертизу наиболее значимых нормативно-правовых актов в субъекте РФ. Кроме того, обязательным инструментом «открытого правительства» должен стать механизм оценки регулирующего воздействия проектов решений и нормативных документов, широко используемый в зарубежных странах» [5, с. 19].

Потенциал общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти является весьма широким с точки зрения субъектов, осуществляющих участие в формах общественного контроля. В первую очередь, это касается граждан, которые могут беспрепятственно принимать участие в обсуждении проектов нормативных актов. В соответствии с Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденными постановлением Правительства РФ [6] (далее – Правила), информация о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения размещается на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», созданном для размещения указанной информации.

Положительным моментом является то, что Правилами устанавливается обязанность разработчика проекта нормативного акта рассмотреть все предложения, поступившие в установленный срок в электронной или письменной форме по результатам общественного обсуждения проекта нормативного правового акта и не позднее дня направления проекта нормативного правового акта на согласование с федеральными органами исполнительной власти разместить на официальном сайте сводку предложений, поступивших в рамках общественного обсуждения проекта нормативного правового акта, с указанием позиции разработчика. Такое нормативное обязательство разработчика значительно повышает открытость механизма учета мнения населения в процессе общественного обсуждения.

На федеральном портале проектов нормативных правовых актов граждане могут не только получить информацию о подготовке проектов нормативных правовых актов, но и принять участие в независимой экспертизе проектов административных регламентов, оценке регулирующего воздействия, оценке фактического воздействия принятых НПА, независимой антикоррупционной экспертизе. Однако оставить на сайте свое мнение о проекте могут только пользователи, авторизованные в системе «Госуслуги».

Особый интерес в механизме реализации общественного контроля в сфере деятельности исполнительной власти представляют такие особые смешанные формы общественно-государственного контроля, как оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов (ОРВ) и оценка фактического воздействия действующих нормативных правовых актов (ОФВ). Данные институты не закреплены законодательством в качестве форм общественного контроля, однако их организационно-правовая природа и методика их осуществления приводят к однозначному выводу о специфической функциональной принадлежности к элементам системы общественного контроля.

Нормативную основу оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов составляет Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [7]. В соответствии с данным документом, основными целями проведения ОРВ является определение и оценка возможных положительных и отрицательных последствий принятия проекта акта на основе анализа проблемы, цели ее регулирования и возможных способов решения, а также выявление в проекте акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению. Кроме того, в процессе осуществления ОРВ прогнозируется возникновение необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности либо бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Сама процедура организуется и проводится федеральными органами исполнительной власти. Вместе с тем общественный характер оценке регулирующего воздействия придают публичные слушания, которые включаются в обязательные этапы проведения ОРВ. Следует отметить, что в Правилах проведения ОРВ в синонимичном значении, обозначающем единое действие, используются сразу три категории – «публичные слушания», «публичные обсуждения» и «публичные консультации», что является не совсем верным с юридико-технической точки зрения.

Как отмечает С. М. Зубарев, эффективность публичных консультаций во многом обеспечива-



ется 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 [8].

В российских регионах также осуществляется оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, которая проводится на основании требований ст. 26.3-3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и бюджетов субъектов Российской Федерации. Правовая основа ее проведения устанавливается нормативными правовыми актами соответствующих субъектов в соответствии с Методическими рекомендациями по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденными Приказом Минэкономразвития России от 26.03.2014 № 159 [9].

В процедуре проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах РФ также принимают участие представители общественности в рамках организуемых органами власти публичных консультаций. В соответствии с Методическими рекомендациями, публичные консультации представляют открытое обсуждение с заинтересованными лицами проекта нормативного правового акта, целями которых являются: сбор мнений всех заинтересованных лиц относительно обоснованности окончательного выбора варианта предлагаемого правового регулирования; установление степени объективности количественных и качественных оценок, касающихся групп потенциальных адресатов предлагаемого правового регулирования и возможных выгод и издержек указанных групп, а также доходов и расходов бюджета субъекта РФ; определение достижимости целей предлагаемого правового регулирования, поставленных органом-разработчиком, а также возможных рисков, связанных с его введением; оценка заинтересованными лицами качества подготовки

конкретного проекта нормативного правового акта с точки зрения юридической техники и соответствия цели выбранного варианта предлагаемого правового регулирования.

В тексте документа также отмечается, что сбор мнений заинтересованных лиц может быть проведен также в ходе совещаний, заседаний экспертных групп, общественных советов и других совещательных и консультационных органов, действующих при органах государственной власти субъектов РФ, проведения опросов представителей групп заинтересованных лиц, а также с использованием иных форм и источников получения информации. Поступившие в ходе указанных мероприятий предложения собираются органом-разработчиком и включаются в общую сводку предложений.

Отсутствие предложений общественности может свидетельствовать о недостаточно эффективной организации публичных консультаций. В случае если уполномоченный орган приходит к выводу о том, что публичные консультации были организованы неэффективно, это также отмечается в заключении об оценке регулирующего воздействия. В данном случае могут назначаться дополнительные публичные консультации.

По мнению С. П. Степкина, процесс внедрения ОРВ в регионах столкнулся с трудностями в организации работы, основной причиной которых стало отсутствие у регионов заинтересованности во внедрении системы ОРВ, которая бы повысила, прежде всего, прозрачность сферы расходования бюджетных средств [10].

В отличие от оценки регулирующего воздействия, которая проводится в отношении проектов НПА и решений, оценка фактического воздействия, представляющая собой, несмотря на очевидную схожесть с ОРВ, самостоятельную форму общественно-государственного контроля, реализуется в отношении вступивших в законную силу нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующих сферах или разработавшими нормативный правовой акт.

Целью ОФВ в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30.01.2015 № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [11] является проведение анализа достижения целей регулирования, заявленных в сводном отчете о результатах оценки их регулирующего воздействия (при наличии),



определение и оценка фактических положительных и отрицательных последствий принятия нормативных правовых актов, а также выявление в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и иной экономической деятельности или приводящих к возникновению необоснованных расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Процедура проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов так же, как и оценка регулирующего воздействия, включает в себя стадию публичного обсуждения, реализуемого в отношении проекта плана проведения оценки фактического воздействия и отчета о проведении ОФВ.

Методикой оценки проведения публичных (общественных) консультаций (обсуждений), утвержденной Приказом Министерства экономического развития РФ от 07.07.2015 № 454, устанавливается необходимость осуществления общественного контроля за исполнением органом-разработчиком правил проведения публичных консультаций, который выражается в общественной оценке эффективности деятельности разработчика по организации и проведению публичных консультаций, а также учету их результатов. Данное полномочие закрепляется за общественными советами, которые реализуют его в целях выявления нарушений проведения процедур указанных мероприятий со стороны органа-разработчика, выделения основных проблем, с которыми он сталкивается в процессе их проведения, для их минимизации и дальнейшего устранения.

Важную роль в общественном контроле над деятельностью органов исполнительной власти играет оценка эффективности их работы либо их руководителей со стороны граждан, предпринимательского сообщества и иных институтов гражданского общества, либо при их непосредственном участии. Вместе с тем данная форма, несмотря на весьма высокую степень функциональности независимой оценочной методологии в системе определения качества содержания и результатов публичного управления, еще не приобрела целостного правового регулирования. Среди немногочисленных нормативных правовых актов следует упомянуть Постановление Правительства РФ от 12.12.2012 № 1284, устанавливающее правила оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов

государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг, руководителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом качества организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также применения результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей [12]. Как отмечается в указанном документе, оценка эффективности деятельности руководителей проводится гражданами на всех стадиях предоставления оцениваемых государственных и муниципальных услуг, в том числе в случае приостановления их предоставления или отказа в их предоставлении, на которых с гражданами осуществлялось непосредственное взаимодействие. Сама процедура осуществляется в электронной форме посредством опросного модуля информационной системы мониторинга государственных услуг на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, органов государственных внебюджетных фондов и официальных сайтах многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Критериями оценки эффективности деятельности руководителей, которую граждане выставляют по 5-балльной шкале, являются следующие показатели:

- а) время предоставления оцениваемых услуг;
- б) время ожидания в очереди при получении оцениваемых услуг;
- в) вежливость и компетентность сотрудника, взаимодействующего с заявителем при предоставлении оцениваемых услуг;
- г) комфортность условий в помещении, в котором предоставлены оцениваемые услуги;
- д) доступность информации о порядке предоставления оцениваемых услуг.

Для оценки услуг, предоставляемых в электронном виде, используются такие критерии качества, как доступность информации о порядке предоставления оцениваемых услуг, доступность электронных форм документов, необходимых для предоставления оцениваемых услуг, доступность инструментов совершения в электронном виде платежей, необходимых для получения оцениваемых услуг, время ожидания ответа на подачу



заявления, время предоставления оцениваемых услуг, удобство процедур предоставления оцениваемых услуг, включая процедуры записи на прием, подачи заявления, оплаты обязательных платежей, информирования заявителя о ходе предоставления оцениваемых услуг, а также получения результата предоставления оцениваемых услуг.

Мнение граждан может быть выявлено не только с помощью сети Интернет, но и посредством мобильной связи (СМС-сообщения, телефонный опрос), а также с помощью электронных терминалов, расположенных в органах власти, внебюджетных фондах, многофункциональных центрах.

С 2012 г. в России функционирует информационный портал «Ваш контроль», созданный по заказу Министерства экономического развития РФ, на котором аккумулируются и обобщаются все оценки и отзывы и ежеквартально формируются сводные отчеты по каждому ведомству или внебюджетному фонду, его региональному или структурному подразделению. Впоследствии они направляются в вышестоящие органы власти, которые на этой основе принимают соответствующие меры, включая решение о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей. В настоящее время к системе мониторинга качества госуслуг подключены Росреестр, ФНС России, МВД России (включая быв. ФМС России), Росгвардия, Фонд социального страхования РФ, Пенсионный фонд РФ, ФССП России, Росимущество, Роспотребнадзор, а также все объекты сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ, «Мои документы») [13].

Архитектура самого портала выстроена достаточно удобным образом, для пользователя объясняется каждый шаг, который ему необходимо совершить в соответствии с целями посещения данного электронного ресурса. На сайте можно не только оставить свой отзыв и оценить услугу, но и увидеть сводные рейтинги органов и организаций.

Говоря о наиболее проблемных направлениях деятельности органов исполнительной власти, следует упомянуть также и о системе государственных закупок, нуждающейся в обеспечении максимальной открытости и в отношении которой общественный контроль должен осуществляться максимально широким числом его субъектов.

Основу для осуществления общественного контроля в сфере государственных закупок составляют принципы прозрачности и откры-

тости, заложенные Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 08.06.2020) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [14], в соответствии с которыми в Российской Федерации обеспечивается свободный и безвозмездный доступ к информации о контрактной системе в сфере закупок; открытость и прозрачность обеспечивается, в частности, путем ее размещения в единой информационной системе.

Ведущую роль в осуществлении государственных закупок как на федеральном, так и региональном уровнях играет Общероссийский народный фронт, реализующий с 2013 г. проект «За честные закупки», составляющий в настоящее время основу проекта «Бюро расследований Общероссийского народного фронта», в рамках которого продолжатся мониторинг и анализ госзакупок и торгов имуществом, проведение комплексных расследований по эффективности бюджетных трат [15]. За шесть лет реализации проекта в его работе приняли участие 14 тыс. активистов, отменено закупок и устранено нарушений в тендерах на общую сумму более 315 млрд руб., что говорит о высокой степени результативности общественного контроля, проводимого данным общественным движением.

Результаты

Таким образом, можно сделать вывод о том, что общественный контроль в сфере формирования и деятельности органов исполнительной власти реализуется с помощью разнообразных форм и участников данной деятельности. Спецификой его осуществления является участие в данном процессе не только законодательно закрепленных субъектов общественного контроля, но и граждан и их объединений.

Кроме того, сфера деятельности органов исполнительной власти определяет необходимость и демонстрирует использование более широкого перечня форм общественного контроля, включающего, в частности, оценку эффективности деятельности как самих органов власти, так и их должностных лиц.

Помимо этого, в процессе исследования функционирования системы исполнительной власти в России было выявлено наличие особых форм контроля, реализуемых в отношении федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, основанных на общественно-государственной природе такого контроля (имеются в виду оценка регулирующего воздействия и оценка фактического воздействия).



Список литературы

1. О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 20.07.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215 ; 2020. № 31 (ч. 1), ст. 4824.
2. Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации : [сайт]. URL: <https://open.gov.ru/event/5598187/> (дата обращения: 20.07.2020).
3. Дзидзоев Р. М. К вопросу об Открытом правительстве в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 7. С. 35–38.
4. Методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти : утв. протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26 декабря 2013 г. № АМ-П36-89пр. Документ опубликован не был. URL: <https://openstandard.ru/> (дата обращения: 20.07.2020).
5. Дидикин А. Б. «Открытое правительство» в механизме взаимодействия гражданского общества и государства : формирование правовой модели и ее противоречия // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 1. С. 16–19.
6. О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения (вместе с «Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения») : постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 (ред. от 28.10.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 36, ст. 4902 ; 2014. № 32, ст. 4502.
7. О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации (вместе с «Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии») : постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 (ред. от 07.05.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 52, ст. 7491 ; 2020. № 19, ст. 3016.
8. Зубарев С. М. Новые технологии общественного контроля : реальность или иллюзия? // Вестн. Перм. ун-та. Юридические науки. 2019. Вып. 43. С. 72–93. DOI: 10.17072/1995-4190-2019-43-72-93
9. Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации : приказ Минэкономразвития России от 26.03.2014 № 159 (ред. от 26.07.2016). Текст документа опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Степкин С. П. Оценка регулирующего воздействия как инструмент законотворчества // Закон. 2017. № 11. С. 145–153.
11. О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации (вместе с «Правилами проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов») : постановление Правительства РФ от 30.01.2015 № 83 (ред. от 29.08.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 6, ст. 965 ; 2018. № 36 ст. 5639.
12. Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг, руководителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом качества организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей : постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 (с изм. на 15.11.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 51, ст. 7219.
13. Информационный портал «Ваш контроль». URL: <https://vashkontrol.ru/> (дата обращения: 23.04.2020).
14. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 08.06.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1652 ; 2020. № 17, ст. 2702.
15. Общероссийский народный фронт. URL: <http://zachestnyezakupki.onf.ru/> (дата обращения: 20.07.2020).

Образец для цитирования:

Бердникова Е. В. Общественный контроль в сфере формирования и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации // Изв. Саратовского государственного университета. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2020. Т. 20, вып. 4. С. 469–477. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-469-477>



Public Control in the Sphere of Formation and Functioning of the Executive Power Bodies in the Russian Federation

E. V. Berdnikova

Elena V. Berdnikova, <https://orcid.org/0000-0001-6347-4279>, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia, berev79@yandex.ru

Introduction. Public control in a democratic state embraces the entire public administration system. One of the most important objects of such control is the activity of executive authorities. **Theoretical analysis.** The main trajectory of the development of public control in the sphere of executive power is relations associated with the formation and direct activity of executive bodies, as well as their officials. **Empirical analysis.** It was revealed that in the process of exercising public control in the sphere of the functioning of executive authorities, special forms of control are used, such as the assessment of the regulatory impact and the assessment of the actual impact, suggesting a public-state mechanism for its implementation. **Results.** Specific features of public control in the area of executive power are the following organizational and legal conditions for its implementation: the mechanism of public control in the sphere of activities of executive authorities based on the concept of “Open government”; implementation of most forms of public control through the use of the electronic communication environment of executive authorities and civil society institutions, including citizens; the use of a special form of control based on a combination of elements of state and public control – public and state control; citizens and public associations that can act as independent subjects of public control.

Keywords: public control, executive authorities, public procurement, transparency, regulatory impact assessment.

Received: 17.09.2020 / Accepted: 28.09.2020 / Published: 30.11.2020

This is an open access distributed under the terms of Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

References

1. On the state civil service of the Russian Federation. Federal Law 79-FZ of 27.07.2004 (an edition of 20.07.2020). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2004, no. 31, art. 3215; 2020, no. 31 (pt. 1), art. 4824 (in Russian).
2. *Ekspertnyi sovet pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii* (Expert Council under the Government of the Russian Federation. Site). Available at: <https://open.gov.ru/event/5598187/> (accessed 20 July 2020) (in Russian).
3. Dzidzoev R. M. On the issue of open government in Russia. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local government], 2013, no. 7, pp. 35–37 (in Russian).
4. *Methodological recommendations on the implementation of the principles of openness in federal executive bodies: approved by the protocol of absentee voting of the Government Commission for the Coordination of the Activities of the Open Government dated December 26, 2013 no. AM-P36-89pr*. The document has not been published. Available at: <https://openstandard.ru/> (accessed 20 July 2020) (in Russian).
5. Didikin A. B. “Open government” in the mechanism of interaction between civil society and the state: the formation of a legal model and its contradictions. *Grazhdanskoe obschestvo v Rossii i za rubezhom* [Civil society in Russia and abroad], 2013, no. 1, pp. 16–19 (in Russian).
6. On the procedure for disclosing information on the preparation of draft regulatory legal acts and the results of their public discussion by federal executive authorities (together with the “Rules for disclosing information on the preparation of draft regulatory legal acts and the results of their public discussion by federal executive authorities”). Resolution of the Government of the Russian Federation no. 851 of 25.08.2012 (an edition of 28.10.2014). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2012, no. 36, art. 4902; 2014, no. 32, art. 4502 (in Russian).
7. On the procedure for the federal executive authorities to assess the regulatory impact of draft regulatory legal acts and draft decisions of the Eurasian Economic Commission, as well as to amend some acts of the Government of the Russian Federation (together with the “Rules for the Federal Executive Authorities to assess the regulatory impact of draft regulatory legal acts and draft decisions of the Eurasian Economic Commission”). Resolution of the Government of the Russian Federation no. 1318 of 17.12.2012 (an edition of 07.05.2020). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2012, no. 52, art. 7491; 2020, no. 19, art. 3016 (in Russian).
8. Zubarev S. M. New Technologies of Public Control: Reality or Illusion? *Vestnik Permskogo universiteta. Juridicheskie nauki* [Perm University Herald. Juridical Sciences], 2019, iss. 1, pp. 72–93 (in Russian). DOI: 10.17072/1995-4190-2019-43-72-93
9. On approval of the Methodological Recommendations on the organization and conduct of the procedure for assessing the regulatory impact of draft regulatory legal acts of the constituent entities of the Russian Federation and examination of regulatory legal acts of the constituent entities of the Russian Federation. Order of the Ministry of Economic Development of Russia no. 159 of 26.03.2014 (an edition of 26.07.2016). Text the document has not been published. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
10. Stepkin S. P. Regulatory Impact Assessment as a Tool at the Stage of Legislative Initiative Submission to the State Duma. *Zakon* [Law], 2017, no. 11, pp. 145–153 (in Russian).
11. On assessing the actual impact of regulatory legal acts, as well as on amendments to some acts of the Government of the Russian Federation (together with the “Rules for assessing the actual impact of regulatory legal acts”): Resolution of the Government of the Russian Federation no. 83 of 30.01.2015 (an edition of 29.08.2018). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2015, no. 6, art. 965; 2018, no. 36, art. 5639 (in Russian).



12. On the assessment by citizens of the effectiveness of the activities of heads of territorial bodies of federal executive bodies (their structural divisions) and territorial bodies of state extra-budgetary funds (their regional branches), taking into account the quality of provision of public services, heads of multifunctional centers for the provision of state and municipal services, taking into account the quality of organization of provision state and municipal services, as well as on the application of the results of this assessment as a basis for making decisions on the early termination of the performance of their official duties by the relevant managers. Resolution of the Government of the Russian Federation no. 1284 of December 12, 2012 (as amended on 15.11.2019). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2012, no. 51, art. 7219 (in Russian).
13. *Informatsionnyi portal "Vash kontrol"* (Information portal "Your control"). Available at: <https://vashkontrol.ru/> (accessed 23 April 2020) (in Russian).
14. On the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs. Federal Law 44-FZ of 05.04.2013 (an edition of 08.06.2020). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2013, no. 14, art. 1652; 2020, no. 17, art.2702 (in Russian).
15. *Obscherossiyskiy narodnyi front* (All-Russian People's Front). Available at: <http://zachestnyezakupki.onf.ru/> (accessed 20 July 2020) (in Russian).

Cite this article as:

Berdnikova E. V. Public Control in the Sphere of Formation and Functioning of the Executive Power Bodies in the Russian Federation. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2020, vol. 20, iss. 4, pp. 469–477 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-469-477>
