Вечернин Денис Сергеевич. Правовое регулирование продвижения общественных интересов в органах государственной власти российской федерации: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Вечернин Денис Сергеевич;[Место защиты: ФГАОУВО Российский университет дружбы народов], 2017.- 23 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I. Понятие и эволюция института продвижения общественных интересов в Российской Федерации 18**

1.1 Содержательная характеристика понятия «продвижение общественных интересов». основные термины и определения 18

1.2 Конституционно-правовые основы продвижения общественных интересов 41

1.3 Этапы развития института продвижения общественных интересов в органах государственной власти Российской Федерации 71

**ГЛАВА II. Правовые формы продвижения общественных интересов в органах государственной ласти Российской Федерации 94**

2.1 Классификация форм продвижения общественных интересов в федеральных органах государственной власти Российской Федерации 94

2.2 Процедуры продвижения общественных интересов в органах государственной власти субъектов Российской Федерации 142

2.3 Современные тенденции и перспективы развития правовых форм продвижения общественных интересов в Российской Федерации 166

Список использованной литературы 19

* [Конституционно-правовые основы продвижения общественных интересов](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/pravovoe-regulirovanie-prodvizhenija-obwestvennyh-interesov-v-organah.html#7687981)
* [Этапы развития института продвижения общественных интересов в органах государственной власти Российской Федерации](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/pravovoe-regulirovanie-prodvizhenija-obwestvennyh-interesov-v-organah.html#7687982)
* [Процедуры продвижения общественных интересов в органах государственной власти субъектов Российской Федерации](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/pravovoe-regulirovanie-prodvizhenija-obwestvennyh-interesov-v-organah.html#7687983)
* [Современные тенденции и перспективы развития правовых форм продвижения общественных интересов в Российской Федерации](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/pravovoe-regulirovanie-prodvizhenija-obwestvennyh-interesov-v-organah.html#7687984)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования** обусловлена потребностями развития государства и общества в современных условиях. Российское общество и государство в настоящее время находятся в поиске оптимальных форм правового взаимодействия, которые находят свое выражение в рамках административной, судебной, образовательной и иных реформ. Несмотря на то, что данный процесс все еще не завершен, законодателем при поддержке общества была создана нормативно-правовая база, которая заложила основы для развития института продвижения общественных интересов в органах государственной власти.

Создание действующего механизма взаимодействия граждан и

некоммерческих организаций с органами государственной власти, перманентное участие общества в выработке важнейших государственных решений по политическим, экономическим и иным общественно значимым вопросам, а также обеспечение эффективного общественного контроля за реализацией данных решений на современном этапе развития страны весьма актуальны.

Президент Российской Федерации в послании Федеральному Собранию  
отметил, что смысл конституционной нормы о социальном государстве  
заключается во взаимной ответственности граждан, государства, общества и  
бизнеса и призвал к поддержке стремления граждан, представителей общественных  
и профессиональных объединений, политических партий и предпринимательского  
сообщества участвовать в жизни страны. По мнению главы государства,  
современной России необходима широкая общественная дискуссия с

практическими результатами, когда общественные инициативы становятся частью государственной политики, и общество контролирует их исполнение.1

Формирование устойчивой модели правового регулирования продвижения интересов граждан и некоммерческих организаций в органах государственной власти Российской Федерации является одним из определяющих факторов успеха в создании эффективной системы государственного и муниципального управления, модернизации национальной экономики и развитии гражданского общества.

Институт продвижения общественных интересов, являясь важным элементом в системе государственного управления, призван выстраивать конструктивные и доверительные взаимоотношения между обществом и государственной властью, а также служить важной составляющей легитимизации системы органов государственной власти.

Для установления конструктивного взаимодействия между государством и  
гражданами необходимо укрепление конституционно-правовых основ

функционирования институтов гражданского общества, а также создание действенных механизмов коммуникации на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

В рамках изучения проблемы взаимодействия органов государственной власти с гражданами и некоммерческими организациями особого внимания заслуживает проблема соотношения понятий «продвижение общественных интересов» и «лоббизм», ставшая особенно актуальной в контексте проводимой антикоррупционной политики.

1 Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации. 12 декабря 2013 года // Представительная власть в XXI веке. 2013. № 7,8.

Отметим, что в отечественном законодательстве не сформулировано определения данных понятий, что, в свою очередь, подразумевает наличие большого количества подходов к данной проблеме в научной литературе.

Как показывает практика, деятельность по продвижению интересов может приводить к ущемлению интересов, в первую очередь, граждан и некоммерческих организаций и препятствовать реализации государственного интереса. В данной ситуации возникает насущная потребность в регулировании отношений, возникающих в процессе представительства интересов в органах государственной власти.

Таким образом, проблема формирования национального механизма правового регулирования деятельности по продвижению частных и общественных интересов является актуальной с точки зрения эффективной реализации национальных интересов Российской Федерации.

Исследователи, рассматривая в своих работах проблему конституционного регулирования продвижения интересов, как правило, ограничиваются общим перечислением и конкретизацией норм Конституции Российской Федерации.1 Однако проблема конституционно-правового закрепления основ продвижения общественных интересов и его последующая детализация в федеральном и региональном законодательстве требует системного подхода к анализу соответствующих правовых норм и зарубежной практики.

Вышеуказанные обстоятельства свидетельствуют об актуальности

рассматриваемой проблемы и предопределяют выбор темы диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности проблемы.** Изучение правового регулирования продвижения общественных интересов является одной из самых сложных проблем в отечественной юридической науке.

Необходимо отметить, что содержание и правовая сущность понятия «интерес» наиболее полно раскрыты в трудах выдающегося правоведа Ю.А. Тихомирова.2 В частности, ученый первым в отечественной юридической науке разграничил понятия «публичный интерес» и «общественный интерес». Также заметный вклад в исследование указанной проблемы внесли труды А.Б. Гаджиалиева, А.Э. Жалинского, О.Ю. Кравченко, А.В. Кряжкова, И.В. Михеевой, В.В. Субочева и др.3

С начала 1990-х годов научный интерес к проблеме правового  
регулирования продвижения общественных интересов постоянно возрастает в  
связи с демократизацией общества и постепенным формированием правового  
государства. Данная проблема стала предметом исследования таких

1 Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом  
поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 №  
7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, №  
31, ст. 4398.

2 См. например: Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995; Тихомиров Ю.А. Современное  
публичное право: монографический учебник. М., 2008 и т.д.

3 См., например, Гаджиалиев Г.А. Политико-правовое представительство групп интересов во  
взаимодействии российской государственности и гражданского общества. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-  
на-Дону, 2008; Жалинский А.Э. Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-инструментальный  
анализ. М., 2008; Кравченко О.Ю. Публичные и частные интересы в праве: политико-правовое  
исследование. дис. … канд. юрид. наук. Казань, 2004; Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды и  
защита // Государство и право. 1999. №10; Субочев В.В. Интерес и право: анализ взаимосвязи // актуальные  
проблемы правоведения. 2003. №3 и т.д.

исследователей, как А.С. Автономов, З.Р. Гаджиева, В.В. Гриб, Л.Е. Ильичева, А.А.Задков, Е.А. Королев, С.Ю. Лапин, В.А. Лепехин, А.В. Малько, Н.А. Рудакова, О.Г. Румянцев, С.П. Сиротенко, Т.Я. Хабриева, И.В. Чебыкин, А.С. Шерьязова и

др.1

Несмотря на солидное количество работ по указанной проблеме, в отечественной юридической науке по-прежнему актуальной остается проблема соотношении понятий «продвижение общественных интересов», «правозащитная деятельность» и «лоббизм».

Исследование конституционно-правовых основ деятельности по

продвижению частных и общественных интересов также является актуальной и перспективной не только ввиду недостаточного практического опыта правового регулирования в данной сфере общественных отношений, но и активного изучения проблемы реализации гражданами права на участие в качестве эксперта – представителя общественных интересов в обсуждении публично-властных решений. В этой связи, заметный вклад в изучение проблемы правового регулирования продвижения интересов в данном аспекте внесли С.В. Васильева, П. А. Иванова, В.В. Исаков, А.Л. Кучеров, М.А. Липчанская, А.П. Любимов и др.2

В связи с систематизаций отечественного законодательства в сфере общественного контроля и принятия специального федерального закона,3 возникла потребность в научном осмыслении данной проблемы, а также поиска эффективных форм оптимизации взаимодействия граждан, некоммерческих организаций и органов государственной власти. Среди представителей академического сообщества, уделившим в своих работах особое внимание проблеме контроля за деятельностью органов публичной власти следует назвать Д.Н. Бахраха, М.А. Краснова, А.Г. Кучерену, В.Д. Мазаева, О.А. Околеснову, Е.А. Шапкину, Б.С. Эбзеева и др.4

Вследствие стремительных изменений в российском обществе, требующих перманентного изучения и всестороннего анализа, ряд исследований успел в некоторой степени устареть. Этим объясняется необходимость специального

1 См., например, Автономов А.С. Азбука лоббирования. М., 2004; Гриб В.В. Взаимодействие  
органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации: автореф.  
дис. … д-ра.юрид.наук. М., 2010; Ильичева Л.Е. Государство, бизнес, общество: проблемы оптимизации  
взаимодействия. М., 2010; Сиротенко С.П. Нормативно-правовое регулирование лоббизма: российский и  
зарубежный опыт: дис. … канд.юрид.наук. СПб., 2010; Хабриева Т.Я. Национальные интересы и  
законодательные приоритеты России // Журнал российского права. 2005. № 12; Чебыкин И.В.  
Институционализация лоббистской деятельности: конституционно-правовой аспект: дис. …  
канд.юрид.наук. СПб., 2004; Шерьязова А.С. Взаимоотношения государственных органов и общественных  
объединений: конституционно-правовой аспект: дис. … канд. юрид. наук. Челябинск, 2011 и т.д.

2 См. подробнее: Васильева С.В. Правовой институт лоббизма в России: оценка законодательства и  
перспектив формирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. №1; Исаков В.В.  
Конституционно-правовые основы лоббизма в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук.  
Владивосток, 2004; Липчанская М.А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами  
государства : конституционно-правовое исследование : дис. ... доктора юрид. наук. Саратов, 2012; Любимов  
А.П. Гражданский лоббизм. Процедуры и технологии обращений граждан. М., 1998; Формирование  
лоббистских правоотношений в российском обществе: конституционно-правовое исследование: дис. … д-  
ра.юрид.наук. М., 2002 и т.д.

3 Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 21  
июля 2014 г. №212-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 28.07.2014, N 30 (Часть I), ст. 4213.

4 См., например, Шапкина Е.А. Правовые и организационные основы конституционного контроля в  
Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. Наук. М., 2005; Эбзеев Б.С. Личность и государство в России:  
взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2007; Околеснова О.А. Информационно-  
правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: дис. ... канд.юрид.наук. М., 2014. и т.д.

изучения выбранной нами темы исследования.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в сфере взаимодействия граждан, некоммерческих организаций и органов государственной власти Российской Федерации и направленные на осуществление действий по подготовке, принятию и реализации государственных решений.

**Предметом исследования** являются правовые нормы, регулирующие  
организационно-правовые формы продвижения интересов граждан,

некоммерческих организаций в органах государственной власти Российской Федерации, а также теоретические и прикладные проблемы, связанные с продвижением интересов.

**Цель исследования** заключается в изучении организационно-правовых  
форм продвижения интересов граждан и некоммерческих организаций в органах  
государственной власти Российской Федерации, разработке классификации и  
выявлении особенностей их закрепления в отечественном законодательстве, а  
также в создании правовых конструкции и средств, позволяющих

усовершенствовать практическую реализацию продвижения общественных интересов.

Достижение указанной цели предопределило постановку и решение следующих основных **задач:**

- дать определение понятий «продвижение», «продвижение общественных  
интересов», «лоббизм», «лоббистская деятельность»;

- проанализировать конституционно-правовые основы института  
продвижения интересов граждан и некоммерческих организаций;

- рассмотреть организационно-правовые формы продвижения общественных  
интересов в органах государственной власти на федеральном и региональном  
уровнях и предложить их классификацию;

- выявить особенности развития законодательства в сфере продвижения  
общественных интересов в органах государственной власти;

- изучить опыт правового регулирования продвижения общественных  
интересов в зарубежных странах;

- сформулировать предложения по совершенствованию законодательного  
регулирования деятельности по продвижению общественных интересов в органах  
государственной власти Российской Федерации.

**Нормативную основу работы** составляют Конституция Российской Федерации 1993 года, федеральные законы, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативные акты федеральных министерств и ведомств, нормативные акты органов законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также проекты федеральных законов, целью которых является регулирование продвижения общественных и частных интересов в органах власти Российской Федерации.

**Эмпирическая основа исследования** основывается на представленном аналитическом, практическом и нормативном материале.

В настоящей работе использовались материалы правотворческой

деятельности федеральных и региональных органов государственной власти Российской Федерации, данные официальных интернет-сайтов общественных советов при органах законодательной и исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, Общественной палаты Российской

Федерации и общественных палат субъектов Федерации, судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации, а также научно-практические экспертные рекомендации.

Положения данной работы были представлены в десяти публикациях автора общим объемом 11,1 п.л.

**Методологическую** **основу** **исследования** составили структурно-

функциональный, сравнительно-правовой, логический и диалектический методы познания.

Специфика объекта, предмета и источников исследования нашла выражение в применении политического и исторического подходов, которые дополнил формально-юридический метод исследования.

В свою очередь, цели и задачи исследования определили использование  
системно-структурного, лингвистического методов, а также методов

моделирования и аналогии.

Для содержательной оценки института продвижения общественных интересов в органах государственной власти весьма продуктивным является компаративистский подход, позволяющий рассмотреть основные модели представительства интересов на федеральном и региональном уровне.

**Общетеоретической базу диссертации** составили выводы, концепции и положения, содержащиеся в трудах отечественных и зарубежных специалистов в области конституционного права, отраслевых юридических наук, политологов, философов и представителей иных отраслей знаний.

**Научная новизна исследования** заключается в авторском подходе к изучению проблемы правового регулирования продвижения интересов граждан, некоммерческих организаций в органах государственной власти на федеральном и региональном уровне, основанного на результатах комплексного анализа отечественных и зарубежных конституционно-правовых норм, регулирующих данную сферу общественных отношений.

В диссертации дается авторское определение понятия продвижения  
общественных интересов; выявляются организационно-правовые формы

продвижения общественных интересов в федеральных и региональных органах государственной власти и дается их классификация; определяются новейшие тенденции и перспективы развития законодательства в сфере продвижения интересов.

На основе проведенного анализа отечественного и зарубежного  
законодательства в диссертационной работе обоснованы теоретические положения,  
позволившие предложить конкретные рекомендации по дальнейшему

совершенствованию правового регулирования продвижения общественных интересов на современном этапе развития страны.

**На защиту выносятся следующие положения:**

1. Основой конституционно-правового регулирования института

продвижения общественных интересов в органах государственной власти Российской Федерации являются право на доступ к информации о деятельности органов власти, право на объединение, право граждан на участие в управлении делами государства и право на обращение.

Конституционное право на участие в качестве эксперта – представителя общественных интересов в обсуждении публично-властных решений, являясь одним из субъективных прав, входящих в состав права граждан на участие в

управлении делами государства, обеспечивает реализацию принципа

народовластия в рамках национальной правовой системы.

2. Комплексный системный анализ нормативных правовых актов и  
юридической литературы позволил сформулировать определение продвижения  
общественных интересов, под которым предложено понимать совокупность форм и  
процедур взаимодействия граждан и некоммерческих организаций с органами  
государственной власти и органами местного самоуправления Российской  
Федерации с целью принятия правотворческого и властно-распорядительного  
решения в рамках реализации конституционных прав и свобод граждан.

Под понятием «лоббизм» предложено понимать организованное воздействие на органы государственной власти, органы местного самоуправления и должностных лиц, которое осуществляется физическими лицами в целях принятия законного решения с учетом лоббируемых интересов. Указанные в определении физические лица не должны замещать государственные и муниципальные должности, а также находиться на государственной или муниципальной службе.

Лоббистская деятельности является одной из форм продвижение общественных интересов. Последняя является более широким понятием и в рамках действующего законодательства предполагает возможность продвижения не только общественных, но и частных интересов.

3. Изучение зарубежной теории и практики продвижения интересов  
показало, что, наряду с понятием «лоббизм», в США и странах Европейского  
Союза используется термин «advocacy», который является синонимом лоббизма и  
означает продвижение и защиту интересов.

Специфика института «advocacy» заключается в том, что он включает в себя не только защиту и отстаивание существующих общественных интересов, но также продвижение общественных идей и предложений через органы власти и иные структуры законными методами.

4. Законодательство о регулировании политической деятельности  
«иностранных агентов»1 появилось в целях защиты конституционного строя и  
государственных интересов от внешнеполитического воздействия посредством  
придания такой деятельности транспарентности и возможности применения мер  
государственного и общественного контроля.

Деятельность некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента и лоббистская деятельность являются, в определенной мере, взаимосвязанными видами деятельности как по общим задачам, выражающимся в обеспечении открытости и формировании механизмов общественного контроля, так и по общим правовым механизмам реализации в части раскрытия информации о деятельности.

На основе анализа зарубежной правоприменительной практики делается  
вывод о том, что отечественное законодательство о политической деятельности  
иностранных агентов и Закон «О регистрации иностранных агентах» 1938 г. в  
США имеют общую цель не допустить бесконтрольного иностранного влияния на  
принятие государственных решений, а совершенствование российской

нормативно-правовой базы в этой сфере является важным этапом в формировании

1 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента: федер. закон Рос. Федерации от 20 июля 2012 N 121-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 23.07.2012, № 30, ст. 4172.

национальной модели правового регулирования продвижения интересов в Российской Федерации.

5. Выявлены особенности становления и развития института продвижения  
общественных интересов в Российской Федерации, свидетельствующие об  
эволюции данного института, с одной стороны, и необходимости  
совершенствования его конституционно-правового регулирования, с другой  
стороны:

Первый этап развития (1990-1999 гг.), содержащий два подэтапа**,** характеризуется формированием конституционных основ Российской Федерации (1990-1993 гг.), созданием и закреплением в Конституции Российской Федерации норм, являющихся основой для регулирования института продвижения общественных интересов; созданием общественных объединений, занимающихся продвижением интересов граждан в органах власти на профессиональной основе. Особенностью развития данного института в этот период являлась разработка на федеральном уровне законодательства о доступе к информации и об экспертной деятельности, а также попытками законодательного регулирования лоббизма в ряде субъектов федерации (1994-1999 гг.).

Второй этап развития института продвижения общественных интересов (с 2000 года по настоящее время) отличается созданием условий для осуществления системного взаимодействия граждан и организаций с органами государственной власти, а также последующим совершенствованием механизмов сотрудничества и стремлением повысить эффективность государственного управления с помощью институционализации общественного диалога: в этот период произошло законодательное оформление общественного участия и контроля, что выразилось в формировании его важнейших субъектов - Общественной палаты Российской Федерации, общественных палат в регионах, а также системы общественных советов при органах государственной власти на федеральном и региональном уровнях; становление и развитие института саморегулирования; были созданы такие формы участия граждан в управлении делами государства как публичные консультации, общественное обсуждение законопроектов, оценка регулирующего воздействия и Открытое правительство. Конституционно-правовое содержание отдельных форм участия регулируется подзаконными нормативными актами, что свидетельствует о незавершенности процесса правового регулирования института продвижения общественных интересов.

6. Предложена классификация правовых форм продвижения общественных  
интересов по следующим основаниям: разделение властей, состав участников,  
уровень нормативно-правового регулирования, институциональный принцип.

По принципу разделения властей выделяются формы продвижения общественных интересов в органах законодательной власти, и в органах исполнительной власти. В зависимости от состава участников подразделяются индивидуальные и коллективные формы продвижения общественных интересов.

По уровню нормативно-правового регулирования выделяют формы, закрепленные в нормативных правовых актах на федеральном и региональном уровнях, а также законодательно-установленные и имеющие подзаконное регулирование. Часть форм продвижения общественных интересов входят в состав таких современных институтов влияния как публичные обсуждения и общественный контроль.

7. Реализация конституционного принципа народовластия требует  
совершенствования законодательного регулирования таких институтов

непосредственной демократии, как общественные обсуждения и общественная экспертиза законопроектов:

- представляется, что Указ Президента РФ от 09 февраля 2011 г. №1691 следует дополнить нормами, в которых будут, во-первых, зафиксирована обязательность вынесения конкретных законопроектов на общественные обсуждения, и, во-вторых, четко зафиксирован механизм вынесения законопроекта на общественное обсуждение;

-в целях защиты прав граждан, а также обеспечения развития гражданского  
общества и непосредственной демократии в Правила рассмотрения общественных  
инициатив, направленных гражданами,2 которые с одной стороны определят  
процедуру обжалования итогов голосования, и с другой стороны, четко обозначат  
ответственность лиц, уполномоченных на осуществление функций,

предусмотренных настоящим указом.

С целью унификации и развития института общественных обсуждений на региональном уровне предлагается дополнить часть 4 статьи 7 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»3 следующим содержанием: «Проект закона субъекта Российской Федерации до рассмотрения в первом чтении может быть вынесен на общественное обсуждение законодательным (представительным) органом или высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в соответствии с порядком, предусмотренным законодательством субъекта Российской Федерации».

С целью совершенствования конституционно-правового регулирования института продвижения общественных интересов обоснована необходимость принятия федерального закона «Об экспертной деятельности граждан, коммерческих и некоммерческих организаций». Данный федеральный закон позволит систематизировать законодательство об экспертной деятельности; определить ее цели, задачи и принципы; зафиксировать ее формы и порядок осуществления.

8. В ходе проведенного анализа были выявлены следующие ключевые проблемы

и недостатки в действующем законодательстве, регулирующем деятельность по продвижению общественных интересов в органах государственной власти Российской Федерации:

1. ни в одном из принятых нормативных актов не сформулировано определения понятий «продвижение общественных интересов», «лоббизм»;
2. регулирование лоббистской деятельности рассматривается как часть комплекса мероприятий по противодействию коррупции, что в рамках правоприменительной практики создает трудности для реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства в части формализации

1 Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных  
законов:указ Президента Рос. Федерации от 09 февраля 2011 г.№ 169 // Собрание законодательства РФ,  
14.02.2011, N 7, ст. 939.

2 Правила рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской  
Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»: указ Президента  
Рос. Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 // Собрание законодательства РФ, 11.03.2013 г, N 10, ст. 1019.

3 Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных  
органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закона от 06 октября 1999 № 184-  
ФЗ // Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, N 42, ст. 5005.

административных процедур;

3) не были законодательно разведены процедуры продвижения интересов

коммерческих и некоммерческих организаций.

Представляется, что по мере развития общественных отношений в контексте  
решения задачи законодательного разграничения процедур продвижения частных и  
общественных интересов может быть востребован специальный федеральный  
закон. В нем будет целесообразно установить юридические средства,  
упорядочивающие процесс продвижение интересов. Дополнительное

законодательное оформление механизмов представления и продвижения интересов может способствовать созданию необходимых условий для активизации в процессах регулирования данной деятельности этических принципов, норм, правил поведения и традиций.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** заключается в сформулированных выводах и рекомендациях.

**Теоретическая значимость работы** определяется комплексным изучением проблемы взаимодействия граждан, некоммерческих организаций и органов государственной власти в целях развития гражданского общества и народовластия в Российской Федерации.

**Практическая значимость работы** состоит в том, что сформулированные в  
ней выводы и предложения могут быть использованы в правотворческой практике  
органов государственной власти, в программах высших учебных заведений  
«Конституционное и муниципальное право», «Общество и власть:

конституционно-правовые аспекты лоббизма и взаимодействия», а также могут использоваться гражданами, сотрудниками органов государственной власти, государственных учреждений и некоммерческих организаций.

Представленный материал и выводы диссертационного исследования могут представлять интерес для ученых и практиков, занимающих проблемами развития гражданского общества, правового государства и правозащитной деятельностью.

**Степень достоверности и обоснованности** результатов диссертации подкрепляется большим массивом нормативно-правовых актов, принятых федеральными и региональными органами государственной власти, широким использованием новейших научных исследований, ее комплексным характером и представленными аналитическими материалами.

**Апробация результатов исследования.** Основные выводы и положения, представленные в настоящей работе докладывались на пяти международных и общероссийских научно-практических конференциях, форумах, круглых столах и семинарах: «Формирование института продвижения общественных интересов: проблемы и перспективы» (г. Москва, 2012 г.); «Модернизация экономики и общества» (г. Москва, 2013 г.); «Взаимодействие государства и общества: новые тенденции» (г. Москва, 2014 г.); «Законодательное регулирование деятельности, связанной с продвижением интересов коммерческих структур в органах власти» (г. Москва, 2014 г.); «Россия и мир в новую эпоху: новые вызовы политике и обществу» (г. Москва, 2014 г.);

По теме диссертации были опубликованы девять научных статей, включая пять статей, опубликованные в журналах, входящих в перечень ВАК при Министерстве образования и науки Российской Федерации.

Ряд теоретических положений работы были апробированы нами в процессе проведения семинарских занятий по конституционному праву Российской

Федерации для студентов Юридического института Российского университета дружбы народов.

**Структура диссертации** обусловлена целями, задачами и логикой исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложения.

## Конституционно-правовые основы продвижения общественных интересов

Политические и социально-экономические преобразования, осуществляемые в России, влекут за собой серьезный пересмотр сложившихся в стране к концу ХХ – началу ХХI в. общественных отношений, для которых характерно отсутствие стабильно функционирующей системы взаимодействия органов власти и общества и неразвитость институтов гражданского общества.

В этой связи, создание эффективно функционирующей системы правового регулирования продвижения общественных интересов в органах государственной власти является, на наш взгляд, одним из определяющих факторов успеха модернизации политической системы, экономики и общества.

Данное исследование является попыткой систематизировать действующее законодательство, регулирующее общественные отношения в сфере взаимодействия государства и общества как на федеральном, так и на региональном уровне для последовательного улучшения качества работы органов государственной власти, развития российской экономики и гражданского общества.

Важное значение для изучения правового механизма продвижения общественных интересов в органах государственной власти Российской Федерации имеет определение терминологической базы исследования. В частности, в настоящей работе будут использоваться такие понятия как «лоббизм», «государственные интересы», «общественные интересы», «публичные интересы», «правоотношения в сфере взаимодействия власти и институтов гражданского общества», «государственные органы» и «органы государственной власти». Полагаем, что перед тем, как переходить к рассмотрению таких сложных категорий как «общественные интересы», «правозащитная деятельность», «лоббизм», необходимо проанализировать содержания понятия «интерес».

Первая попытка объяснить суть общественных явлений и процессов с помощью понятия «интерес» была предпринята французскими просветителями XVIII века, которые, как известно, внесли большой вклад в развитие политических и правовых учений о праве и государстве.

Выдающийся французский ученый К. Гельвеций рассматривал понятие «интерес» через призму таких явлений, как государство и общество. По его мнению, «государство есть совокупность составляющих его граждан и интерес всякого гражданина связан со всеобщим интересом», а «общество есть лишь собрание отдельных лиц и, следовательно, в своих суждениях может руководствоваться только своим интересом».1 К. Гельвеций в своих сочинениях делает вывод о том, что из всех частных интересов образовался общественный интерес, так как это было необходимо для консолидации общества на определенном этапе исторического развития.

Философ П.А. Гольбах в своих работах придерживался мнения, что «интерес есть единственный мотив человеческих действий, то что, каждый из нас считает необходимым для своего счастья».2 Он полагал, что «личная заинтересованность, почти всегда несправедливая, никогда не должна определять общественные интересы».3 Ученый сделал вывод о том, что ни один человек не может быть лишен интересов и именно они определяют вектор развития общества и государства. Однако, по его мнению, в процессе управления государством общественные интересы должны превалировать над частными интересы человека и гражданина во имя достижения общественного блага. Особую роль в изучении понятия «интерес» внес виднейший представитель немецкой классической философии Г. Гегель, который полагал, что интересы определяют действия людей, которые, в свою очередь, создают мировую историю.1

В отечественной юридической науке правовая сущность и содержание понятия «интерес» наиболее полно изучены в трудах выдающегося правоведа Ю.А. Тихомирова.

По мнению Ю.А. Тихомирова, взаимосвязь общественных процессов и явлений с деятельностью людей является причиной того, что все структуры и организации действуют в определенных интересах. А это, в свою очередь, приводит к тому, что нормативные правовые акты одухотворены различными социальными интересами.

Как отмечает Ю.А. Тихомиров, интерес в праве является проявлением отношения к нему как феномену, своего рода оценкой действий и решений в сфере, регулируемой правом.2 В нем выражаются, с одной стороны, притязания, правовая и иная оценка явлений, а с другой - действия в правовой сфере.

Проблема соотношения и определения сущности государственных, публичных и общественных интересов является одной из самых сложных современной в юридической науке. Несмотря на многолетние попытки ученых сформулировать универсальное определение вышеуказанных понятий, дискуссия в этом направлении продолжается.

В этой связи, не претендуя на постановку и тем более решение проблемы соотношения данных понятий, автор в процессе проведенного исследования пришел к выводу о взаимосвязанности государственных, публичных и общественных интересов, которые, не совпадая в полном объеме, не могут противоречить друг другу.

Непременным условием нормального функционирования современного Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: монографический учебник. М., 2008. С. 136-137. демократического правового государства является поиск модели гармоничного сочетания государственных, публичных, общественных и частных интересов. Нарушение равновесия этих интересов, равно как и отсутствие механизмов гармонизации индивидуального и коллективного, чреваты нарушением общественной гармонии.

Представляется, что разделение понятий «государственные интересы» и «публичные интересы» не является целесообразным, поскольку в условиях демократического политического режима государство призвано выражать интересы общества, которые должны быть социально оправданы и общественно легитимизованы.

В контексте соотношения государственных и общественных интересов мы можем согласиться с мнением В.В. Субочева о том, что государственные интересы призваны найти наиболее приемлемые пути и способы реализации общественных интересов, а также рациональное сочетание в правовых нормах специфики разнородных интересов, защите интересов, прав и свобод личности.1 Одним из первых в отечественной юридической науке, кто разграничил понятия «публичных» и «общественных» интересов был Ю.А. Тихомиров. По мнению исследователя, «публичные интересы являются общественными интересами, которые официально признаны государством и обладают правовой защитой».2

## Этапы развития института продвижения общественных интересов в органах государственной власти Российской Федерации

Представляется, что принятие закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» положительно отразилось на уровне открытости государственных структур, и в, первую очередь, органов исполнительной власти. Тем не менее, необходимо обратить внимание на ряд проблем, которые возникли сразу же после принятия данного закона.

В частности, как отмечает исследователь Л.К. Терещенко, некоторые нормы данного закона создают потенциальную опасность установленного режима открытости информации (п. 3 статьи 20 указанного Закона).1 По мнению исследователя, данное положение может негативно отразиться на открытости информации, так как не все периодические издания, содержащие важную информацию, исходящую от государственных и муниципальных органов, находятся в публичном доступе.

Мы можем согласиться с мнением исследователя о том, что гарантией соблюдения конституционного права на информацию должна стать максимально упрощенная процедура подачи запроса о получении информации и ответа на него.2

Похожее мнение высказала Ю.А. Белевская, которая полагает, что проблемы, при реализации права на информацию, можно отвести к отсутствию механизма ответственности должностных лиц органов государственной власти за нарушения прав человека в информационной сфере.3

В свою очередь, Р.С. Рыжов, проанализировавший систему принципов федерального закона полагает, что суть спектр общественных отношений, рассматриваемых законом, шире, чем декларировано в его названии. По мнению ученого, речь идет не об обеспечении доступа к информации о деятельности органов публичной власти как одностороннем процессе, а об обязательном информационном взаимодействии между органами публичной власти, гражданами и их организациями.1

И.Л. Бачило соглашаясь с тем, что закон регулирует только «доступ», и не затрагивает таких прав граждан и организаций, как право на распространение, обмен информацией, создание своей собственной информации и ее предоставление,2 считает, что потребуются дополнительные правовые акты, которые завершат установление порядка реализации всего комплекса прав и обязанностей, вытекающих из статьи 29 Конституции РФ.

На наш взгляд, несмотря на положительные в целом характеристики закона №8-ФЗ от 9 февраля 2009 года «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» законодательство о доступе к информации в нашей стране по-прежнему носит несистематизированный характер и его нельзя рассматривать как достаточный инструмент в реализации субъективного права на информацию.

В частности, подпункт 2 пункта 5 статьи 2 закона об обеспечении доступа к информации предполагает, что действие настоящего закона не распространяется на порядок рассмотрения государственными органами и органами местного самоуправления обращений граждан. Однако мы понимаем, что реализовать конституционное право на обращение без получения предварительной информации от государственного органа очень трудно, а иногда и практически невозможно. Также под вопросом оказывается и реализация права на участие в управлении делами государства, которое, по нашему мнению, является основой конституционного регулирования института продвижения общественных интересов.

Анализируя правовое обеспечение реализации права граждан на получение и использование информации, А.А Задков сделал вывод, о том, что Конституция Российской Федерации содержит основополагающие нормы, касающиеся доступа к информации, но они не находят необходимой конкретизации в нормативных актах нижестоящего уровня. Следствием этого становится то, что, провозглашая право, законодательство не предоставляет практических путей для его реализации.1

Другими словами, нарушение системной взаимосвязи права на информацию и права на обращение в законе об обеспечении доступа к информации затрудняет реализацию права граждан на участие в управлении делами государства и приводит к избыточному законодательному регулированию в этой сфере. Поэтому, представляется, что внесение поправок в данный закон с целью ликвидации концептуального несоответствия не только будет способствовать развитию института продвижения общественных интересов, но и обеспечит более эффективный контроль общества за деятельностью органов государственной власти, что, в свою очередь, положительно скажется на качестве их работы.

Продолжая анализ правовых норм, которые, на наш взгляд, являются основой конституционно-правового регулирования продвижения общественных интересов в органах государственной власти, перейдем к рассмотрению реализации в действующем законодательстве права на обращение.

## Процедуры продвижения общественных интересов в органах государственной власти субъектов Российской Федерации

Формирование устойчивых моделей правового регулирования продвижения общественных интересов в органах государственной власти Российской Федерации является одним из определяющих факторов успеха в создании эффективной системы государственного и муниципального управления, модернизации национальной экономики и развитии гражданского общества.

Российское общество и государство в настоящее время находятся в поиске оптимальных форм правового взаимодействия, который находит свое выражение в рамках административной, судебной, образовательной и иных реформ. Несмотря на то, что данный процесс все еще не завершен, законодателем при поддержке общества была создана нормативно-правовая база, которая заложила основы для развития института продвижения общественных интересов в органах государственной власти.

Полагаем, что задача научного сообщества на современном этапе заключается в изучении процесса становления института продвижения общественных интересов, анализе правовых норм, регулирующих общественные отношения в данной сфере, а также в выработке предложений по совершенствованию действующего законодательства с целью создания четких и понятных процедур взаимодействия с государственными структурами. Изучив теоретические проблемы, мы приступаем к рассмотрению конкретных правовых форм сотрудничества граждан, общества и государства.

Конституционный принцип народовластия предопределил развитие разнообразных форм непосредственного участия граждан в управлении делами государства, каждая из которых обладает определенной степенью эффективности влияния на принятие публично-властных решений.

Полагаем, что в условиях стремительного развития информационно коммуникационных технологий происходит конституционно-правовая институционализация новых форм непосредственной демократии, которые стали востребованными институтами продвижения интересов.

В последние годы в отечественной практике продвижения общественных интересов в федеральных органах государственной власти все большее распространение получают публичные обсуждения, которые предполагают консультации с гражданами по важнейшим вопросам общественной жизни. Центральное место в регулировании данного института занимает Указ Президента Российской Федерации N 167 "Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов" от 09 февраля 2011 года.

Данный Указ предусматривает, что по решению Президента Российской Федерации на общественное обсуждение могут быть вынесены проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации. Также в соответствии с поручением Президента Российской Федерации текст законопроекта с пояснительной запиской и финансово-экономическим обоснованием к нему размещается на соответствующем сайте с целью обеспечивать гражданам, принимающим участие в общественном обсуждении законопроекта, возможность ознакомиться с поступившими на соответствующий сайт замечаниями и предложениями по законопроекту. Следует отметить, что в данном указе речь идет только о гражданах – участниках общественной дискуссии. О возможности участия в публичном обсуждении юридических лиц и общественных организаций данный нормативный акт умалчивает. Кроме того, Указ четко не регламентирует в каких случаях законопроект, затрагивающий основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, должен быть вынесен на общественное обсуждение.

Представляется, что Указ следует дополнить нормой, в которой будут, во-первых, зафиксирована обязательность вынесения конкретных видов законопроектов на обсуждения, и, во-вторых, четко зафиксирован механизм вынесения законопроекта на общественное обсуждение.

На наш взгляд, инициатива обеспечения учета общественного мнения при подготовке проектов нормативных актов своевременна и необходима для успешного развития гражданского общества. В этой связи, считаем целесообразным закрепить в данном Указе ее постоянный и обязательный характер для нормативных актов, регулирующих важнейшие направления социально-экономического развития.

Также считаем необходимым распространить процедуру обязательного общественного обсуждения законопроектов на региональный и местный уровень. Это позволит значительно улучшить качество регионального и местного законодательства, будет способствовать улучшению делового и общественного климата и повышению инвестиционной привлекательности российских регионов и муниципальных образований.

За короткое время в соответствии с настоящим указом на общественное обсуждение были вынесены несколько проектов федеральных законов, среди которых такие важные как «О полиции» и «Об образовании в Российской Федерации».

## Современные тенденции и перспективы развития правовых форм продвижения общественных интересов в Российской Федерации

В свою очередь, М.Ф. Баширов полагает,1 что настоящий законопроект является логичным шагом по развитию системы цивилизованного взаимодействия власти и бизнеса и предлагает ввести норму, которая обяжет представителей интересов субъектов предпринимательской деятельности отчитываться о содержании обращений в органы государственной власти и местного самоуправления.

Соглашаясь с мнением М.Ф. Баширова о положительной роли данного законопроекта, И.В. Толмачева указывает на несовершенство проекта нормативного правового акта в части введения обязательной отчетности исключительно для государственных и муниципальных служащих категории «руководители».2 А.И. Херсонцев справедливо отмечает,3 что лица, замещающие государственные должности не регулируются положениями Федерального закона от 27 июля 2004 года №79-ФЗ «О государственной гражданской службе» и, поэтому, не должны предоставлять информацию о встречах с физическими лицами. Кроме того, правовой статус лиц, замещающих государственные должности, предполагает осуществление ими своих полномочий в целях реализации публичных интересов, что исключает продвижение ими каких-либо частных интересов.

Соглашаясь с мнением А.И. Херсонцева отметим, что, на наш взгляд, нормы представленного на общественное обсуждение законопроекта могут нарушать статью 33 Конституции Российской Федерации и положения Федерального закона от 2 мая 2006 года №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

В частности, проект закона предусматривает внесение следующих изменений в статью 13 указанного федерального закона:

1. Часть 2 изложить в следующей редакции: «При личной встрече гражданин предъявляет документ, удостоверяющий его личность, а также сообщает сведения о том, чьи интересы он представляет»;

2. В части 3 первое предложение изложить в следующей редакции: «Содержание устного обращения, а также сведения о том, чьи интересы гражданин представляет, заносятся в карточку личного приема гражданина»;

3. Часть 6 изложить в следующей редакции: «В ходе личного приема гражданину может быть отказано в дальнейшем рассмотрении обращения, если ему ранее был дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов, а также в случае невыполнения им требований, предусмотренных часть 2 настоящей статьи»;

4. Дополнить часть 7 следующим содержанием: «В случае если в обращении содержатся вопросы, свидетельствующие о том, что гражданин представляет интересы лиц, о которых он не сообщил при личном приеме, ответ на обращение не дается».

При этом, часть 2 статьи 2 федерального закона предусматривает, что граждане свободно и добровольно реализует свое право на обращение. Более того, часть 2 статьи 6 закона гласит, что «при рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия». Таким образом, можно говорить о явном противоречии вышеуказанных норм действующему законодательству.

Полагаем, что принятие законопроекта в данной редакции может создать формальные поводы для злоупотреблений со стороны органов публичной власти в ходе правоприменительной практики, поэтому, основания для отказа в рассмотрении обращений следует уточнить и доработать.

На наш взгляд, представленный законопроект не преследует цели ограничение прав граждан, обращающихся в органы государственной власти и органы местного самоуправления с целью продвижения, и защиты личных интересов, интересов, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, поскольку федеральный закон предусматривает регулирование порядка и форм представления вышеуказанных сведений, а также требований к содержанию таких сведений нормативными правовыми актами. Рискнем предположить, что речь идет о подзаконных актах федеральных и региональных актах органов государственной власти и местного самоуправления.

Вместе с тем, законопроект не содержит перечень нормативных правовых актов, в которые должны быть внесены соответствующие изменения с целью выработки единых подходов при издании государственными органами и органами местного самоуправления ведомственных нормативных правовых актов по реализации положений проекта федерального закона.

Также считаем необходимым уточнить формулировку законопроекта в части субъектов. Напомним, что под действие данного проекта закона попадают представители общественных объединений, индивидуальных предпринимателей, национальных и иностранных коммерческих компаний.

Из названия законопроекта не следует, что субъектами данных правоотношений являются граждане Российской Федерации. Более того, следуя данной логике, можно сделать вывод о том, что субъектами могут быть иностранные граждане, являющиеся законными представителями российских и иностранных коммерческих компаний.

Завершая анализ представленного законопроекта, полагаем, что его нормы в случае принятия, с одной стороны, не должны ограничивать конституционное право граждан на обращение, и, с другой стороны, должны способствовать повышению открытости и прозрачности диалога власти, бизнеса и общества.