

*На правах рукописи*



*ВЕЧЕРНИН ДЕНИС СЕРГЕЕВИЧ*

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ПРОДВИЖЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНТЕРЕСОВ  
В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; конституционный  
судебный процесс; муниципальное право

20 СЕН 2017

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук



**008710261**

Москва – 2017

Диссертация выполнена на кафедре конституционного права и конституционного судопроизводства Юридического института ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов»

**Научный руководитель:** **Клишас Андрей Александрович**  
доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой теории права и  
государства Юридического института  
Российского университета дружбы народов

**Официальные оппоненты:** **Любимов Алексей Павлович**  
доктор юридических наук, профессор,  
руководитель Центра международного права  
Дипломатической академии МИД России

**Румянцев Олег Германович**  
кандидат юридических наук,  
президент некоммерческой организации  
«Фонд конституционных реформ»

**Ведущая организация:** **Московский университет  
Министерства внутренних дел  
Российской Федерации имени В.Я.Кикотя**

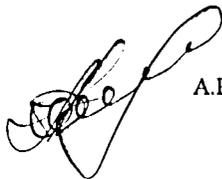
Защита состоится «11» октября 2017 г. в 16.30 на заседании диссертационного совета Д 212.203.29 при ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, ауд. № 347 – зал заседаний Учёного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке РУДН по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д.6.

Электронная версия автореферата диссертации размещена на сайте РУДН по адресу: <http://dissovet.rudn.ru> «\_\_\_» июня 2017 года.

Автореферат разослан «\_\_» сентября 2017 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук, доцент



А.Р. Батяева

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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, постоянное 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.<sup>1</sup>

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.

---

<sup>1</sup> 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.<sup>1</sup> 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.

Вышесказанные обстоятельства свидетельствуют об актуальности рассматриваемой проблемы и определяют 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.<sup>2</sup> 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. Крайкова, И.В. Михеевой, В.В. Субочева и др.<sup>3</sup>

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

---

<sup>1</sup> 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 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

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

<sup>3</sup> 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; Крайков 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, А.А. Клишас, 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, В.Е. Чиркин, А.С. Шеръязова и др.<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup>

В связи с систематизацией отечественного законодательства в сфере общественного контроля и принятия специального федерального закона,<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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

---

<sup>1</sup> 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; Шеръязова А.С. Взаимоотношения государственных органов и общественных объединений: конституционно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011 и т.д.

<sup>2</sup> 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.

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

<sup>4</sup> 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.

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 деятельность 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»<sup>1</sup> 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 агентов» 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

---

<sup>1</sup> 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. №169<sup>1</sup> 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,<sup>2</sup> которые с одной стороны определяют процедуру обжалования итогов голосования, и с другой стороны, четко обозначают 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»<sup>3</sup> 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 понятия «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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Правила рассмотрения 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.

<sup>3</sup> 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 продвижения 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, занимающихся 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.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** обосновывается актуальность темы исследования, анализируется степень ее разработанности, определяются объект, предмет, цели и задачи исследования, раскрывается нормативная, эмпирическая, методологическая основа работы, указывается общетеоретическая база, обосновывается научная новизна, формулируются выносимые на защиту положения, конкретизируется теоретическая и практическая значимость исследования, аргументируется достоверность полученных результатов, говорится об их апробации.

Первая глава - «**Понятие и эволюция института продвижения общественных интересов в Российской Федерации**» включает в себя три параграфа.

В первом параграфе – «**Содержательная характеристика понятия «продвижение общественных интересов». Основные термины и определения**» соискатель анализирует содержание термина «общественные интересы», соотношение данного термина и иных категорий, используемых в настоящей работе – «интерес», «продвижение», «лоббизм», «государственные интересы», «общественные интересы», «публичные интересы», «правозащитная деятельность».

По мнению автора, проблема соотношения и определения сущности государственных, публичных и общественных интересов является одной из самых сложных в современной юридической науке. В ходе исследования указанных понятий делается вывод о взаимосвязанности государственных, публичных и общественных интересов, которые, не совпадая в полном объеме, не могут противоречить друг другу.

Соискатель полагает, 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 легитимированы.

Понятие «общественные интересы» включает в себя интересы граждан и некоммерческих организаций. В свою очередь, общественные интересы, по мнению исследователя, являются составной частью публичных интересов.

Под понятием «продвижение» автором понимается процесс влияния на органы власти и организации в целях принятия решения в определенных интересах.

Проанализировав мнения российских и зарубежных исследователей по поводу сущности и содержания понятий «лоббизм» и «продвижение общественных интересов» и сформулировав их авторские определения, соискатель сделал следующие выводы: законодателем и академическим сообществом не сформулировано единого определения понятия «лоббизм», не существует единого мнения по поводу состава субъектов лоббистской деятельности, не представлена четкая классификация интересов, которые могут быть объектами лоббистской

деятельности, а также не предложены механизмы защиты общественных интересов. Обосновывается тезис о том, что закрепление в действующем законодательстве определения лоббистской деятельности, ее субъектов и объектов, а также создание действенного механизма общественного контроля позволит минимизировать стремление отдельных субъектов продвигать собственные частные и узкогрупповые интересы в ущерб интересам других социальных групп.

Диссертант пришел к выводу о том, что понятия «защита прав граждан» и «продвижение общественных интересов» являются родственными. Данные институты можно, с одной стороны, охарактеризовать как самостоятельные, и с другой, как вытекающие один из другого. Тактика поведения субъектов является важным критерием, отличающим данные институты друг от друга.

Изучение законодательства зарубежных стран показало, что общественные отношения в сфере продвижения интересов регулируются нормами конституционного права, которые в ряде стран находят развитие в соответствующих законах о регулировании лоббистской деятельности.

В ходе анализа зарубежной практики соискатель выявил, что, наряду с понятием «лоббизм», используется термин «advocacy». Как было отмечено, данный термин является синонимом лоббизма и означает продвижение и защиту интересов. Вместе с тем, специфика данного института заключается в том, что его содержание шире и включает в себя как защиту и отстаивание существующих общественных интересов, так и продвижение новых общественных идей и предложений.

Во втором параграфе «Конституционно-правовые основы продвижения общественных интересов» рассматриваются нормы Основного закона на предмет конституционного регулирования продвижения общественных интересов, и нормы федерального законодательства, реализующие конституционный принцип народовластия.

Важнейшим основополагающим принципом конституционного строя, через который наиболее полно реализуется институт продвижения общественных интересов, является принцип народовластия, закрепленный в ч. 1 ст. 1 и ст. 3 Конституции РФ.

Соискатель, проанализировав нормы, которые согласно теории конституционного права являются частью политических прав человека и гражданина, обосновывает положение о том, что 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.

Автор пришел к выводу о том, что особую роль в системе правового регулирования продвижения общественных интересов играет право на участие в качестве эксперта в обсуждении публично-властных решений или право на экспертизу, которое, 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.

Конституционное право на доступ к информации рассматривается соискателем как специальное и связывается исключительно с проблемой гласности деятельности государственных органов по подготовке и реализации публично-властных решений.

Обосновывается положение, что конституционное право на обращение также, как и право на объединение, является одной из важнейших форм непосредственно участия граждан и институтов гражданского общества в управлении делами государства и служит основой для конституционного регулирования института продвижения как частных, так и публичных интересов в органах власти, что подтверждается позицией Конституционного Суда РФ.<sup>1</sup>

Рассмотрев реализацию указанных конституционных прав, диссертант в ходе анализа норм действующего законодательства пришел к выводу о том, нарушение системной взаимосвязи права на информацию и права на обращение в законе «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>2</sup> затрудняет реализацию права граждан на участие в управлении делами государства и приводит к избыточному законодательному регулированию в этой сфере. По мнению соискателя, внесение поправок в данный закон с целью ликвидации концептуального несоответствия не только будет способствовать развитию института продвижения общественных интересов, но и обеспечит более эффективный общественный контроль за деятельностью органов государственной власти, что, в свою очередь, положительно скажется на качестве их работы.

Также соискателем предлагается внести изменения в пункт 1 статьи 12 «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации»<sup>3</sup> с целью сокращения срока подготовки ответа на обращение. Представляется, что эта мера улучшит внедрение современных информационных технологий в деятельность государственных органов и позитивно скажется на реализации конституционного принципа народовластия.

В третьем параграфе «Этапы развития института продвижения общественных интересов в органах государственной власти Российской Федерации» выделяются важнейшие периоды эволюции института продвижения интересов граждан и некоммерческих организаций.

Автор выделяет первый этап развития института продвижения общественных интересов (с 1990 по 2000 гг.), который содержит два подэтапа.

В рамках первого подэтапа (1990-1993 гг.) произошло формирование конституционных основ нового государства, которые сформировались на основе единства и непрерывности общецивилизационного конституционно-правового пространства.

Принятие на общероссийском референдуме проекта Конституции РФ (всенародного одобрения фундаментальных правовых основ института продвижения общественных интересов) ознаменовало начало второго подэтапа (с 1994 по 1999 гг.), в рамках которого на федеральном уровне проводилась

---

<sup>1</sup> Конституционный Суд РФ в Постановлении от 18 июля 2012 г. № 19-П отметил, что «возможность вступать в диалог с субъектами, осуществляющими функции публичной власти, в целях отстаивания как индивидуального (частного), так и публичного интереса, связанного с поддержанием и обеспечением законности и конституционного правопорядка, является неотъемлемой характеристикой нормативного содержания конституционных основ взаимоотношений личности с обществом и государством и элементом конституционных гарантий защиты прав личности всеми не противоречащими закону средствами».

<sup>2</sup> Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федер. закон Рос. Федерации от 9 февраля 2009 г. №8-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 16.02.2009, N 7, ст. 776.

<sup>3</sup> О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 08.05.2006, N 19, ст. 2060.

разработка законодательства о доступе к информации и об экспертной деятельности, а в субъектах Федерации предпринимались попытки законодательного регулирования лоббизма.

В качестве второго этапа эволюции института продвижения общественных интересов в органах государственной власти Российской Федерации автором рассматривается современный период (с 2000 года по настоящее время) с ключевыми подэтапами, для которого были характерны: стремление повысить эффективность представительства интересов граждан и организаций посредством законодательного регулирования деятельности политических партий; проведение административной реформы, основными целями которой являлись создание оптимальной системы государственного управления, сокращение административного давления и ликвидация избыточного государственного регулирования в экономической сфере, а также создание Общественной палаты Российской Федерации и общественных советов при органах исполнительной власти в условиях социализации государства и институционализации гражданского общества.

Характеризуя второй подэтап современного периода развития института продвижения общественных интересов (с 2008 по 2012 гг.), диссертант отмечает следующие ключевые тенденции: понимание органами государственной власти регулирования деятельности по продвижению интересов в качестве базового элемента антикоррупционной политики; совершенствование механизмов данной деятельности посредством систематизации работы существующих публичных площадок и создания новых институтов цивилизованного взаимодействия; организация широкого общественного обсуждения с целью формирования института цивилизованного взаимодействия; осуществление политической реформы, направленной на расширение социальной базы политических партий и активизацию их деятельности по продвижению социальных интересов в органах государственной власти.

Автор обосновывает тезис о том, отсутствие формального определения понятия «лоббизм» привело к объединению в рамках проводимой антикоррупционной политики институтов продвижения частных (корпоративных) и общественных интересов.

По мнению диссертанта, с 2012 года политика в отношении регулирования деятельности по продвижению общественных интересов в органах государственной власти приобрела более закрытый и национально-ориентированный характер. Это выражается в принятии нормативных актов, целью которых является предупреждение иностранного лоббизма. Соискатель полагает, что данные акты являются попытками рецепции законодательства, регулирующего деятельность иностранных агентов в зарубежных государствах и служат основой для дальнейшего совершенствования отечественной модели правового регулирования лоббистской деятельности.

Вторая глава «**Правовые формы продвижения общественных интересов в органах государственной власти Российской Федерации**» - состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «**Классификация форм продвижения общественных интересов в федеральных органах государственной власти Российской Федерации**» предложено разделить существующие организационно-правовые формы взаимодействия граждан, некоммерческих организаций и органов

государственной власти по различным классам, а также представлены рекомендации по законодательному совершенствованию выявленных форм.

По мнению соискателя, реализация конституционного права граждан на участие в управлении делами государства предусматривает множество форм реализации, перечень которых не является и не может являться закрытым и подлежит перманентному развитию.

Автором предложена классификация правовых форм продвижения общественных интересов по следующим основаниям: разделении 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. В частности, важнейшими формами последнего являются общественные слушания, общественные советы и общественная экспертиза.

Диссертант делает вывод о том, что в отечественной практике продвижения общественных интересов в федеральных органах государственной власти значительное распространение получают публичные обсуждения. Как отмечает автор, центральное место в правовом регулировании данного института отводится Указу Президента Российской Федерации № 167 от 09 февраля 2011 года "Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов".<sup>1</sup> Автор считает, что настоящий указ следует дополнить нормой, в которой будут четко зафиксированы обязательность вынесения конкретных видов законопроектов на обсуждения и механизм их вынесения на общественное обсуждение, а также закрепить постоянный и обязательный характер учета общественной инициативы при подготовке проектов нормативных актов.

Соискатель обосновывает положение, что в целях защиты прав граждан, а также обеспечения развития гражданского общества и электронной демократии в Правила рассмотрения общественных инициатив граждан, утвержденные Указом № 183 от 4 марта 2013 года «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса "Российская общественная инициатива» необходимо внести изменения, которые, с одной стороны, определяют процедуру обжалования итогов голосования, и, с другой стороны, четко обозначат ответственность лиц, уполномоченных на осуществление функций, предусмотренных настоящим указом.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> О 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.

Выделив оценку регулирующего воздействия (ОРВ) в качестве одной из форм публичного обсуждения проектов нормативных актов федеральных органов исполнительной власти и рассмотрев основные этапы ее становления, соискатель формулирует следующие предложения по ее правовому совершенствованию: распространение данной процедуры на все законопроекты, касающиеся регулирования общественных отношений в области предпринимательской и инвестиционной деятельности вне зависимости от субъекта права законодательной инициативы. Проведенная оценка должна приниматься к сведению при голосовании в Государственной Думе, при этом процедура оценки перед вторым чтением должна носить обязательный характер; введение обязательного срока ожидания (не менее шести месяцев после принятия) для актов, которые затрагивают интересы предпринимательского сообщества; ужесточение требований к принятию нормативных актов: отмена конкретного требования в случае введения нового в зависимости от тяжести воздействия; фиксация в правилах проведения оценки право ее осуществления независимыми экспертами из числа авторитетных в профессиональной среде юристов, экономистов и отраслевых специалистов.

Соискатель предлагает внести изменения в главу 9 Регламента Общественной палаты Российской Федерации с целью придать общественной экспертизе Палаты обязательный характер, а также рассмотреть возможность передачи Палате права проведения независимой антикоррупционной экспертизы в рамках осуществления общественного контроля и внести соответствующие поправки в законы «Об Общественной палате Российской Федерации»,<sup>1</sup> «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>2</sup> и в соответствующие подзаконные акты.

По мнению диссертанта, несмотря на очевидные успехи в создании системы важнейших инструментов общественного контроля – общественных советов, а также выработки единых принципов их формирования, ротации и деятельности, существуют следующие пробелы в законодательстве, регулирующем данную сферу общественных отношений: в настоящее время ни один нормативный акт не предусматривает обязанность органа государственной власти создавать общественный совет; положения стандарта деятельности общественных советов носят рекомендательный характер и, следовательно, органы государственной власти не обязаны приводить в соответствии с ним собственные положения об общественных советах; типовое положение разработаны исключительно для федеральных органов исполнительной власти.

Соискатель полагает, что подготовка и принятие единого положения (стандарта деятельности) об общественных советах при законодательных (представительных) и исполнительных органах федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления, имеющего нормативный характер, является необходимым шагом на пути создания эффективной единой системы общественного контроля.

---

<sup>1</sup> Об Общественной палате Российской Федерации: фед. закон от 4 апреля 2005 г. №32-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 15, ст. 1277.

<sup>2</sup> Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: фед. закон Рос. Федерации от 17 июля 2009 года №172-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2009, N 29, ст. 3609.

Проанализировав законодательные нормы, регулирующие порядок участия граждан и организаций в осуществлении экспертной деятельности, автор посчитал необходимым сформулировать ряд ключевых выводов: в настоящее время имеется значительная совокупность нормативных актов, образующих правовую сферу деятельности института экспертизы. Однако, данные правовые акты не систематизированы и не в полной мере регламентируют основы осуществления экспертизы проектов нормативных актов и действующих нормативных актов гражданами и организациями; законодателем не выработан унифицированный подход к правовому регулированию в данной сфере. Об этом свидетельствует существование несколько видов общественных экспертиз (общественная экспертиза, проводимая Общественной палатой РФ, общественная экологическая экспертиза, независимая антикоррупционная экспертиза и т.д.), не связанных друг с другом.

Понимая необходимость системного развития законодательства об экспертной деятельности, предлагается: внести изменения в федеральные законы «Об экологической экспертизе»,<sup>1</sup> «Об Общественной палате Российской Федерации» и «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>2</sup> с тем, чтобы привести к унификации понятийный аппарат института экспертизы. С целью повышения качества проведения общественной оценки потенциальных коррупционных положений соискатель предложил рассмотреть возможность объединения негосударственной антикоррупционной экспертизы и общественной экспертизы в рамках института общественного контроля.

Исследовав организационные формы работы палат российского парламента, автор также обосновывает необходимость внесения поправок в федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»,<sup>3</sup> а также в регламенты палат парламента в части обязательного приглашения на парламентские слушания и иные публичные мероприятия, проводимые в палатах Федерального Собрания, граждан и представителей экспертного сообщества, и обязательной подготовки письменных рекомендаций по итогам проведенных обсуждений с целью повышения эффективности реализации права граждан на непосредственное участие в управлении делами государства.

Второй параграф называется «Процедуры продвижения общественных интересов в органах государственной власти субъектов Российской Федерации».

Автор обосновывает положение о том, что в субъектах Российской Федерации создана и совершенствуется правовая база института продвижения общественных интересов в органах государственной власти.

Диссертант отмечает, что возможность принятия субъектами специальных законов, регулирующих продвижения интересов в органах государственной власти

---

<sup>1</sup> Об экологической экспертизе: фед. закон от 23.11.1995 №174 // Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 48, ст. 4556.

<sup>2</sup> Об основах общественного контроля в Российской Федерации: фед. закон от 21 июля 2014 г. №212-ФЗ / Рос. газ. 2014. 23 июля.

<sup>3</sup> Предлагается изложить пункт «г» части 1 статьи 7 федерального закона №3-ФЗ от 8 мая 1994 г. «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в следующей редакции: «участие в парламентских слушаниях и *иных мероприятиях, связанных с законодательной деятельностью*».

предусматривается статьей 72 Конституции Российской Федерации.

Обобщив данные правоприменительной практики, соискатель делает вывод, что не все субъекты Федерации пошли по пути принятия специального закона, регулирующего институт продвижения интересов: в большинстве регионов, были созданы общественные площадки, которые легализовали возможность доносить до органов государственной власти мнение граждан и некоммерческих организаций.

Исследователь констатирует, что в условиях формирования системы цивилизованного продвижения частных и общественных интересов на федеральном уровне, с одной стороны, и отсутствия сформулированной позиции федерального центра по отношению к созданию правовых основ такого продвижения в регионах, с другой стороны, органы государственной власти в субъектах Федерации выбрали различные модели взаимодействия с гражданами и организациями. Вместе с тем, восприятие региональными органами власти федеральной концепции осуществления общественного контроля, по мнению соискателя, привело к унификации законодательства и принятию федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», который установил цели, принципы и задачи общественного контроля и обозначил его субъектов на всей территории страны.

Проанализировав законодательные акты субъектов Федерации, регулирующие порядок создания и деятельности важнейших субъектов общественного контроля - общественных советов, диссертантом были выявлены следующие недостатки: законодательно не определен единый правовой статус советов, дублирование общественных структур по целому ряду вопросов, не установленный механизм их формирования, отсутствие понятных критериев отбора членов в состав данных органов, не определен четкий перечень полномочий общественных советов.

Автор полагает, что федеральный закон от 21 июля 2014 года №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» содержит положения, которые позволяют субъектам Федерации внести изменения в законодательство в части уточнения правового статуса общественных советов, механизма формирования, определения функций и полномочий данных структур. Таким образом, существуют правовые возможности для устранения вышеуказанных недостатков.

В целях завершения институционализации деятельности региональных общественных палат соискателем выявлены особенности федерального закона от 23 июня 2016 г. №183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>, которые на практике могут затруднить реализацию эффективного общественного контроля: в модельном законе прямо не закрепляется право участия общественных палат субъектов в формировании общественных советов при региональных (представительных) законодательных и исполнительных органах государственной власти в отличие от федерального закона «Об общественной палате Российской Федерации»<sup>2</sup>; общественная экспертиза не выделена в перечне целей и задач региональных

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 23 июня 2016 г. N 183-ФЗ // Рос. Газ. 2016. 28 июня.

<sup>2</sup> В частности, статья 20 закона №32-ФЗ от 4 апреля 2005 г. «Об Общественной палате Российской Федерации» предусматривает участие Общественной палаты РФ в формировании общественных советов при федеральных органах исполнительной власти.

общественных палат, несмотря на то, что данная форма общественного контроля является важнейшим инструментом реализации конституционных прав и законных интересов граждан и некоммерческих организаций; трехлетний ценз деятельности в сфере представления и защиты прав и законных интересов профессиональных и социальных групп для некоммерческих организаций, выдвигающих кандидатов в состав общественной палаты представляется чрезмерным и может быть снижен.

Изучив региональный опыт внедрения оценки регулирующего воздействия, сонскатель отметил следующие ключевые особенности данного института в субъектах Федерации: неравномерность во внедрении ОРВ: наибольших успехов добились те регионы, которые первыми приступили к внедрению данного института; регионы придерживаются различных моделей осуществления ОРВ, что оказывает существенное влияние на выбор вида и методов оценки; нормативные акты субъектов содержат различные перечни актов, подлежащих оценке регулирующего воздействия.

По мнению автора, проведенный анализ законодательства субъектов Российской Федерации подтвердил ранее озвученный тезис о том, что с целью повышения качества проведения общественной оценки потенциальных коррупционных положений следует рассмотреть возможность объединения негосударственной антикоррупционной экспертизы и общественной экспертизы в рамках института общественного контроля. В частности, закрепление определения, целей, задач и принципов деятельности субъектов экспертной деятельности в федеральном нормативном правовом акте позволит повысить эффективность института независимой общественной экспертизы и, как следствие, будет способствовать гармонизации интересов граждан, общества и государства.

С целью унификации и развития института публичных обсуждений на региональном уровне сонскателем 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» следующим положением: «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».

В третьем параграфе «Современные тенденции и перспективы развития правовых форм продвижения общественных интересов в Российской Федерации» сонскатель акцентирует внимание на современном процессе поиска оптимальной правовой модели взаимодействия государства, граждан и общества.

Автор отмечает, что экспертное сообщество в процессе многолетней дискуссии выработало два различных подхода к проблеме правового регулирования продвижения интересов в органах власти: принятие специального закона о лоббистской деятельности и внесение изменений в законодательство Российской Федерации.

Проанализировав различные мнения по данной проблеме, диссертант полагает, что итогом состоявшейся дискуссии явились предложения о дополнении действующего законодательства нормами, касающимися регулирования взаимодействия органов государственной власти и представителей общественных объединений.

По итогам изучения нормативно-правовой базы, а также имеющихся проектов правовых актов, целью которых является регулирование деятельности по продвижению интересов в органах государственной власти и органах местного самоуправления, соискатель выявил следующие недостатки: ни в одном из принятых нормативных актов, касающихся проблемы продвижения интересов, не было сформулировано определения понятия «лоббизм»; не произведено четкого разграничения между лоббизмом и коррупцией. Более того, регулирование лоббистской деятельности рассматривается как часть комплекса мероприятий по противодействию коррупции, закрепленного в Национальном плане по противодействию коррупции; процедуры продвижения интересов некоммерческих организаций и бизнес-структур законодательно не разведены.

Диссертант обращает особое внимание на современный процесс поиска оптимальной модели взаимодействия органов государственной власти, граждан и институтов гражданского общества. В частности, по мнению автора, принципиальное решение Минэкономразвития России о совершенствовании антикоррупционного законодательства в части взаимодействия государственных служащих с физическими лицами, представителями интересов в ущерб регулированию лоббизма как отдельного вида профессиональной деятельности, определяет вектор для выработки предложений по дальнейшему совершенствованию правового регулирования в сфере продвижения общественных интересов.

Автор полагает, что разработка конкретных предложений по совершенствованию норм действующего законодательства со стороны экспертных сообществ по созданию единого национального объединения саморегулируемых организаций в сфере продвижения интересов в органах государственной власти и их дальнейшее общественное обсуждение является необходимым этапом в процессе эволюции института продвижения общественных интересов в органах государственной власти Российской Федерации.

В контексте изучения правового регулирования института продвижения общественных интересов в органах государственной власти исследователь пришел к выводу о том, что в настоящее время в Российской Федерации имеется значительная совокупность нормативных актов, регулирующих сферу экспертной деятельности. Вместе с тем, нормативные правовые акты разрознены и, как установил диссертант, не в полной мере регламентируют основы осуществления экспертизы проектов нормативных актов и действующих нормативных актов гражданами и некоммерческими организациями.

Как отмечает соискатель, практика показывает, что принятие нормативных актов на различных уровнях в отсутствие структурообразующего закона приводит к тому, что принципы экспертной деятельности, воплощенные в законодательстве, не всегда получают адекватное отражение в конкретных законах и положениях. В этой связи, в целях систематизации действующего законодательства предлагается проект федерального закона «Об экспертной деятельности граждан, коммерческих и некоммерческих организаций». Данный федеральный закон позволит определить цели, задачи, и принципы; зафиксировать формы и порядок осуществления экспертной деятельности.

В частности, под экспертной деятельностью в проекте данного закона понимается деятельность квалифицированных специалистов, направленная на исследование соответствия нормативных правовых актов, проектов нормативных

актов требованиям законодательства в целях подготовки мотивированного заключения.

Диссертант обосновывает положение о том, что принятие данного федерального закона в представленной редакции, а также высказанные в данной работе предложения по совершенствованию действующего законодательства как на федеральном, так и на региональном уровне будет способствовать реализации конституционного права граждан на участие в качестве эксперта в обсуждении публично-властных решений, формированию общих подходов к законодательному регулированию экспертной деятельности и повышению качества государственного и муниципального управления.

**В заключении** представлены общие выводы и предложения, сформулированные на основе проведенного анализа, а также содержатся практические рекомендации по совершенствованию действующего законодательства в сфере взаимодействия граждан, некоммерческих организаций и органов государственной власти Российской Федерации.

В приложении представлен авторский проект федерального закона «Об экспертной деятельности граждан, коммерческих и некоммерческих организаций».

**Основные результаты диссертационного исследования были представлены в следующих публикациях автора:**

*Статьи, опубликованные в рецензируемых изданиях, рекомендованных перечнем ВАК:*

1. Вечернин Д.С. Правовой институт продвижения общественных интересов: понятие и сущность // Образование. Наука. Научные кадры. 2014. №1. С. 19-22 (0,2 п.л).

2. Вечернин Д.С. Конституционное право на информацию как основа института продвижения общественных интересов в органах государственной власти Российской Федерации // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия Юридические науки. 2014. №2. С. 25-36 (0,7 п.л).

3. Вечернин Д.С. Право на экспертизу: особенности конституционно-правового регулирования // Право и государство: теория и практика. 2014. №6.С. 35-38 (0,2 п.л).

4. Вечернин Д.С. К вопросу о правовой институционализации лоббизма в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2014. №9.С. 16-19 (0,2 п.л).

5. Вечернин Д.С. Эволюция института оценки регулирующего воздействия: проблемы и перспективы // Вестник Московского государственного областного университета. Серия Юриспруденция. 2014. № 4. С. 22-28 (0,5 п.л).

*Иные публикации:*

6. Вечернин Д.С. Оценка регулирующего воздействия как элемент законодательства и правоприменительной практики // Право. Гражданин. Общество. Экономика. (Сборник статей). М., 2011. С. 50-56 (0,5 п.л).

7. Вечернин Д.С. Перспективы законодательного регулирования правоотношений в сфере взаимодействия бизнеса и власти // Научная дискуссия: вопросы юриспруденции. М., 2012. С. 41-46 (0,3 п.л).

8. Вечернин Д.С. Правовое регулирование продвижения бизнес-интересов в федеральных органах государственной власти Российской Федерации: новейшие тенденции и перспективы // Гуманитарные науки в XXI веке: Материалы

VIII Международной научно-практической конференции. М., 2012. С. 169-176 (0,4п.л).

9. Вечернин Д.С. Конституционные основы продвижения общественных интересов в органах государственной власти Российской Федерации // Взаимодействие государства и общества: новые тенденции: сборник научных статей и тезисов III Всероссийской научно-практической конференции. Москва, 14 марта 2014 г. Москва: РУДН, 2014. С. 117-119 (0,1 п.л).

10. Вечернин Д.С. Правовое регулирование продвижения общественных интересов в органах государственной власти Российской Федерации. М.: Проспект, 2016. 128 с.

**Вечернин Денис Сергеевич**

**Правовое регулирование продвижения общественных интересов  
в органах государственной власти Российской Федерации**

Диссертационное исследование посвящено анализу правовых форм продвижения интересов граждан и некоммерческих организаций в органах государственной власти Российской Федерации.

В работе рассмотрены проблемы содержания и соотношения понятий «публичные интересы», «продвижение общественных интересов», «лоббизм», представлен анализ конституционно-правовых основ и эволюции института продвижения интересов граждан и некоммерческих организаций в органах государственной власти, сформулированы предложения по совершенствованию законодательного регулирования деятельности по продвижению общественных интересов в органах государственной власти Российской Федерации.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в нормотворчестве, правоприменительной практике и учебном процессе.

**Vechernin Denis Sergeevich**

**Legal regulation of promoting the public interests  
in the authority of the Russian Federation**

The thesis is devoted to the analysis of legal forms of promoting the interests of citizens and non-government organizations in the authorities of the Russian Federation.

In this paper we detail the problem of the content and the ratio of the concepts of "public interest", "promotion of public interest", "lobbying", analyzed of the constitutional and legal bases and evolution of the Institute promote the interests of citizens and non-government organizations in the authorities, the proposals on improvement of legal regulation of activities to promote public interest in the authorities of the Russian Federation.

Dissertation research results can be used in rule-making, enforcement and educational process.





Подписано в печать: 07.09.2017  
Тираж: 100 экз. Заказ №61  
Отпечатано в типографии «Реглет»  
125009, г. Москва, Страстной бульвар, д. 4  
+7 (495) 979-98-99; [www.reglet.ru](http://www.reglet.ru)

3