**Обзор доработанного проекта федерального закона**

**«О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования механизма взаимодействия органов власти и представителей общественных объединений, индивидуальных предпринимателей, коммерческих и некоммерческих организаций, в том числе иностранных, и их уполномоченных представителей»**

Доработанный по результатам общественного обсуждения проект федерального закона содержит некоторые новые концептуальные положения, направленные на урегулирование порядка взаимодействия органов власти и лиц, представляющих интересы общественных объединений, индивидуальных предпринимателей, коммерческих и некоммерческих организаций, в том числе иностранных.

Следует отметить, что авторы проекта федерального закона учли некоторые из высказанных в ходе общественной дискуссии предложений, а также выдвинули ряд новых инициатив, нуждающихся в дополнительном рассмотрении и анализе.

**I. Понятие представления интересов**

1. Авторы проекта предложили законодательно закрепить понятие «представление интересов общественных объединений, индивидуальных предпринимателей, коммерческих и некоммерческих организаций, в том числе иностранных, и их уполномоченных представителей». Пункт 5 статьи 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» предлагается дополнить таким определением и установить, что под представлением интересов перечисленных субъектов понимается деятельность граждан, направленная на взаимодействие с государственными органами и органами местного самоуправления с целью оказания влияния на разработку и принятие указанными органами нормативных и распорядительных актов, административных, политических и иных решений».

2. Обращает на себя внимание тот факт, что авторы не учли отсутствие в законодательстве Российской Федерации таких понятий как нормативные, распорядительные акты, а также административные и политические решения.

Так, под нормативным правовым актом может пониматься как федеральный закон, устанавливающий основы правового регулирования какой-либо сферы общественных отношений, так и приказ министерства, конкретизирующий порядок применения такого федерального закона. Распорядительным актом может являться, к примеру, распоряжение Правительства Российской Федерации о приватизации находящегося в федеральной государственной собственности имущества и постановление главы муниципального образования о назначении публичных слушаний по вопросу предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка. На данном примере видно, что общественная значимость и сфера регулируемых отношений таких актов может значительным образом отличаться.

Таким образом, проект федерального закона устанавливает чрезвычайно широкий круг правовых актов, влияние на разработку и принятие которых со стороны представителей интересов будет попадать в сферу веде́ния отчетности государственными гражданскими и муниципальными служащими[[1]](#footnote-1).

3. Также необходимо отметить, что не существует нормативного определения таких понятий как «административное решение» и «политическое решение». Напомним, что на практике до сих пор не получило однозначного толкования понятие «политической деятельности», упоминаемое в пункте 6 статьи 2 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Поэтому отсылка к понятиям «административное» и «политическое» решение в законе в случае его принятия будет создавать правовую неопределенность в вопросе о том, какие решения по своей природе являются таковыми, а также в какой правовой форме они принимаются.

4. Формулировка «представление интересов общественных объединений, индивидуальных предпринимателей, коммерческих и некоммерческих организаций, в том числе иностранных, и их уполномоченных представителей», вероятно, должна быть зафиксирована как «представление интересов общественных объединений, индивидуальных предпринимателей, коммерческих и некоммерческих организаций, в том числе иностранных», иначе допускается представление интересов самих уполномоченных представителей. Скорее всего, данная формулировка является технической ошибкой.

Однако текст проекта федерального закона не дает ответа на вопрос, кто является уполномоченным представителем и каким образом должны быть оформлены его полномочия. На практике это может привести к значительным трудностям в работе лиц, представляющих интересы организаций и иных субъектов в органах государственной власти.

**II. Исключения из правила о представлении государственными гражданскими и муниципальными служащими сведений о своих встречах**

1. В проект федерального закона было введено несколько новых оснований, исключающих необходимость представления государственными гражданскими и муниципальными служащими отчетов о состоявшихся встречах. К таким исключениям в соответствии с доработанным проектом относятся встречи, проведенные в рамках:

а) отношений в сфере проведения процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов;

б) постоянных и временных координирующих, консультативных, экспертных, рабочих и иных совещательных органов, созданных торгово-промышленными палатами, объединениями работодателей, общероссийскими общественными организациями, саморегулируемыми организациями, а также международными организациями.

Данное положение является позитивным нововведением. Отметим, что, к примеру, Российский союз промышленников и предпринимателей функционирует как общероссийское объединение работодателей (в соответствии с Федеральным законом от 27 ноября 2002 года № 156-ФЗ «Об объединениях работодателей») и как общероссийская общественная организация (в соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»). Общественными организациями являются также, среди прочих, «Деловая Россия» и «Опора России». Таким образом, совещательные органы, созданные и функционирующие при них, станут площадками, на которых встречи с представителями органов власти не будут подлежать декларированию в соответствии с проектируемой частью 1 статьи 12.6 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Следует обратить внимание, что исключение сделано также и для совещательных органов, действующих при саморегулируемых организациях.

2. Проектом устанавливается, что государственные гражданские и муниципальные служащие должны будут исполнять обязанность по представлению сведений о своем участии во встречах с гражданами, представляющими интересы общественных объединений, индивидуальных предпринимателей, коммерческих и некоммерческих организаций, в том числе иностранных, только в случае, если они проходят государственную или муниципальную службу в определенных органах. Предполагается, что перечни органов, на служащих которых возлагается обязанность по ведению отчетности, будут устанавливаться:

а) указом Президента Российской Федерации – в отношении федеральных государственных органов;

б) законами субъектов Российской Федерации – в отношении органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

**III. Представительство некоммерческих организаций**

1. В доработанном проекте учтены предложения о необходимости включения в перечень лиц, о встречах с которыми обязаны представлять отчетность государственные гражданские и муниципальные служащие, представителей некоммерческих организаций. Соответствующие изменения были внесены и в название проекта федерального закона.

Таким образом, закон в случае принятия будет охватывать и представителей различных отраслевых бизнес-объединений, а не только представителей отдельных компаний.

2. При этом следует отметить, что среди некоммерческих организаций имеется значительное количество организаций, работающих в социальной сфере, в области защиты прав и свобод человека, защиты экологии и других социально значимых областях. Возможно, представление отчетности о встречах с представителями таких организаций является избыточным и не до конца отвечает цели, поставленной разработчиками при подготовке проекта федерального закона, а именно – снижение коррупционных рисков.

**IV. Представительство интересов на муниципальном уровне**

Разработчиками не было учтено предложение об исключении муниципальных служащих из сферы действия проектируемого федерального закона.

**V. Размещение отчетов о встречах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»**

Авторы проекта федерального закона не учли предложение об исключении необходимости размещения отчетов государственных гражданских и муниципальных служащих с представителями интересов на соответствующих официальных сайтах в сети «Интернет».

**VI. Регулирование порядка представления ответа на обращение**

Из текста проекта федерального закона при доработке было изъято положение, позволяющее государственным гражданским и муниципальным служащим не давать ответ на обращение гражданина, если в таком обращении содержатся вопросы, свидетельствующие о том, что гражданин представляет интересы лиц, о которых он не сообщил при личном приеме.

**VII. Иное**

В тексте проекта федерального закона были сделаны также некоторые правки юридико-технического характера.

05.12.2014 г.

1. Здесь и далее под государственными гражданскими и муниципальными служащими будут пониматься в соответствии с проектируемой частью 1 статьи 12.6 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» государственные гражданские служащие, замещающие должности государственной гражданской службы категории «руководители», относящиеся к высшей или главной группе должностей государственной гражданской службы, или муниципальные служащие, замещающие должности муниципальной службы, относящиеся к высшей группе должностей муниципальной службы. [↑](#footnote-ref-1)