



**Предложения Некоммерческого партнерства
«Национальная лига специалистов по связям бизнеса и государства» (GR-Лига)
к проекту федерального закона «О внесении изменений в некоторые
законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования
механизма взаимодействия органов власти и представителей общественных
объединений, индивидуальных предпринимателей и их представителей,
коммерческих компаний, в том числе иностранных»**

Большинство членов Совета некоммерческого партнерства «Национальная лига специалистов по связям бизнеса и государства» (далее – «Партнерство», «GR-Лига») рассмотрели проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования механизма взаимодействия органов власти и представителей общественных объединений, индивидуальных предпринимателей и их представителей, коммерческих компаний, в том числе иностранных», разработанный Минэкономразвития РФ во исполнение абзаца 3 подпункта «г» пункта 2 Национального плана противодействия коррупции на 2014 – 2015 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № 226, и подпункта 4 (б) пункта 3 поручения Правительства Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № ДМ-П17-3229, и полагают, что проект федерального закона *нуждается в концептуальной и юридико-технической доработке по следующим основным направлениям:*

- корректирование предполагаемой сферы регулирования проектируемого закона;
- приведение положений о представлении интересов в соответствие с содержанием конституционного права граждан на обращение в органы власти;
- уточнение порядка публикации отчетов в сети Интернет в соответствии с законодательством о порядке обработки персональных данных и конфиденциальной информации.

Сфера действия закона

Предполагаемая сфера действия законопроекта должна быть несколько изменена.

1. Первое замечание касается потенциального закрепления необходимости муниципальных служащих отчитываться о своих встречах с представителями интересов в порядке, предусмотренном для органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Органы местного самоуправления, согласно Конституции РФ не входя в систему органов государственной власти, являются при этом самым приближенным к населению уровнем управления.

Особенности осуществления местного самоуправления и его природа, заключающаяся в самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения, дают основания сделать вывод о целесообразности *исключения муниципальных служащих из проектируемой сферы действия разработанного законопроекта*. Ведение отчетности о встречах будет увеличивать риск волокиты и затягивания рассмотрения вопросов граждан.

2. Предлагаемое правовое регулирование в части установления перечня исключений из общего порядка раскрытия информации о встречах с представителями интересов также нуждается в корректировке. В проектируемые пункты 4-5 части 2 статьи 12.6 Федерального закона от 25 октября 2008 года «О противодействии коррупции» было бы целесообразно *включить положение об отсутствии необходимости представления сведений о встречах, проходящих в виде рабочих групп и т.п., организованных на уровне ниже, чем созданные руководителями и заместителями руководителей государственных органов, соответствующими нормативными актами и международными организациями*.

Это связано с тем, что большинство постоянных и временных координирующих, консультативных, экспертных и иных совещательных органов создается и действует на более низком организационном уровне.

3. Полагаем допустимым рассмотреть также возможность введения государственной регистрации профессиональных лоббистов. Данная практика уже действует в ряде зарубежных стран и оправдывает себя. Также интересной представляется практика декларирования перечня компаний, у которых есть соглашения об оказании «лоббистских» услуг.

Каждый субъект, на которого возлагаются обязанности, должен быть наделен и некоторыми специальными правами. В связи с этим считаем, что государственная регистрация позволит в перспективе также обеспечить и некоторые права зарегистрированных лоббистов. В частности, на наш взгляд, необходимо ввести норму, обеспечивающую право беспрепятственного доступа зарегистрированных лоббистов в органы государственной власти.

Ограничение права граждан на обращение

4. Проектируемые нормы федерального закона, относящиеся к регулированию отчетности государственных гражданских и муниципальных служащих, могут привести к нарушению конституционного права на обращение (статья 33 Конституции РФ).

Получение ответа на обращение ставится проектом федерального закона (проектируемые части 2, 6, 7 статьи 13 Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации») ***в зависимость от того факта, указал заявитель представляемый им интерес или нет.*** В частности, предусматривается, что в случае, если в обращении содержатся вопросы, свидетельствующие о том, что гражданин представляет интересы лиц, о которых он не сообщил на личном приеме, ответ на обращение вообще не дается. Это может привести к произволу на местах.

Необходимо иметь в виду, что гражданин иногда может не предполагать, что помимо своих, он выступает и в интересах третьих лиц. Кроме того, ***проект не предусматривает формы и порядка сообщения сведений о представляемых интересах.*** Неясно, должен ли гражданин, позиционирующий себя как представитель, подтверждать свои полномочия для конкретной встречи каким-либо документом (приказом о назначении на должность, доверенностью и др.).

По логике проекта, работнику организации, и тем более – гражданину, не работающему в организации или выступающему в интересах сторонней организации либо неопределенного круга лиц, без такого специального документа может быть отказано в рассмотрении письменного или устного обращения.

Это создает формальный повод для злоупотреблений со стороны органов публичной власти, особенно в регионах, и принципиально противоречит цели уменьшения коррупционных рисков, на достижение которой направлен разработанный проект федерального закона.

Особенно подчеркнем принципиальную важность возможности личного общения с государственными служащими. Это позволяет доносить до государства все ключевые изменения в сфере предпринимательской деятельности, своевременно обеспечивать связь с ответственными лицами и, следовательно, учитывать государственные интересы в той или иной области – особенно, если речь идет о деятельности международных компаний. Есть случаи, когда режим взаимодействия, характеризуемый представлением официального ответа на официальный запрос является единственно эффективным, однако

лишение лоббистов возможности личного общения с государственными служащими равносильно лишению такого общения дипломатов.

Нужно также учитывать, что *граждане могут продвигать в органах государственной власти некоммерческие и личные интересы*, т.е. не связанные с осуществлением предпринимательской деятельности. На наш взгляд, эти встречи должны быть исключены из предполагаемой сферы регулирования закона.

Обработка персональных данных и конфиденциальной информации

5. Согласно проекту федерального закона представляемые соответствующим служащим сведения о встречах должны ежемесячно размещаться на сайтах федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Полагаем, что персональные данные гражданина - представителя интересов могут использоваться только в служебных документах соответствующего органа. Так, в соответствии со статьей 7 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», операторы и иные лица, получившие доступ к персональным данным, обязаны не раскрывать третьим лицам и не распространять персональные данные без согласия субъекта персональных данных, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Таким образом, если эти сведения в соответствии с проектируемой частью 5 статьи 12.6 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» будут размещаться в сети Интернет, на это *должно быть получено согласие представителя интересов*.

С нашей точки зрения, необходимо ввести запрет на использование персональных данных представителей интересов при размещении в сети Интернет отчетов о встречах с ними государственных гражданских и муниципальных служащих. Соответственно, это должно быть отражено в утверждаемых порядке и форме подачи сведений (часть 4 статьи 12.6 закона о противодействии коррупции).

Полагаем также, что *информация должна быть минимизирована и в отношении представляемого субъекта*. К примеру, может быть указана только тема встречи, отрасль или сфера деятельности и т.п. Иное на практике может создавать угрозу разглашения информации, составляющей коммерческую, служебную или иные виды тайн, или других сведений, которые по соглашению о конфиденциальности могут быть доверены клиентом лоббистской организации.

Раскрытие сведений о встречах тех или иных должностных лиц с представителями отдельных компаний может способствовать проявлениям недобросовестной конкуренции со стороны иных организаций, которые получают доступ к этой информации, в нарушение положения части 2 статьи 34 Конституции РФ о запрете недобросовестной конкуренции.

Риск бюрократизации рассмотрения обращений

6. Ведение отчетности о встречах будет способствовать бюрократизации отношений должностных лиц и представителей интересов, что негативно скажется на процессе принятия решений и эффективности работы органов публичной власти.

Известно, что профессиональные лоббисты – представители интересов – прежде всего призваны оказать необходимую экспертную поддержку для принятия сбалансированного и компетентного решения по тому или иному вопросу.

Помимо этого, исполнение обязанности по ведению отчетности неизбежно повлечет *увеличение нагрузки на работников аппаратов соответствующих органов государственной власти*. В связи с этим есть риск, что отчетность будет носить формальный характер, что в принципе может создать почву не только для организационных, но и для коррупционных рисков, на уменьшение которых, как предполагается, направлен разработанный законопроект.

Не исключено, что формализация всех вопросов, связанных с проведением встреч с лоббистами, будет способствовать тому, что чиновники будут ограничивать такое общение и отдавать предпочтение своим старым контактам, не оформляя о встречах с ними никаких отчетных материалов. В результате потенциальная «коррупционность» такого общения только возрастет. Итогом может стать расширение «серой зоны» в сфере продвижения интересов в органах государственной власти вопреки изначальным устремлениям.

Вывод

7. На основании изложенного считаем, что законопроект нуждается в дальнейшем всестороннем обсуждении и доработке.

Прилагаются особые мнения Президента Партнерства О.Г. Румянцев и члена Совета, вице-президента Партнерства М.Ф. Баширова.

Президент Партнерства



О.Г. Румянцев