

# §1 ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ И ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ

Демаков Р.А.

## МЕХАНИЗМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОЦЕДУРЫ ВНЕСЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОГО ЗАКОНОПРОЕКТА НА РАССМОТРЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ОРГАНА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

**Аннотация:** Автор рассматривает Правительство РФ, как орган власти, обладающий статусом особого субъекта права законодательной инициативы, обосновывая данный подход наличием сложившейся тенденции, согласно которой законопроекты, разработанные в системе федеральных органов исполнительной власти в по большей части отличаются тщательной проработкой, необходимой актуальностью и, как следствие, имеют основополагающее значения для нормативного регулирования общественных отношений. В статье доказывается, что эффективное участие Правительства РФ во многом обеспечивает наличие юридических свойств, придающих высокую социальную адекватность будущего федерального закона. В данной статье автор доказывает и приходит к выводу о том, что, нельзя с уверенностью утверждать, что существующая система участия федерального правительства в процессе законотворчества в части внесения разработанного проекта федерального закона на рассмотрение в орган законодательной власти является безупречной. При помощи диалектического подхода, метода критического анализа, а также традиционно важной роли сравнительно-правовой методике для изучения законодательства зарубежных стран, в статье формулируются практические рекомендации по оптимизации взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей власти на федеральном уровне в контексте законопроектной деятельности. Особое внимание в статье уделяется обоснованию необходимости совершенствования некоторых подзаконных актов, регулирующих деятельность представителей Правительства РФ в Государственной думе Федерального Собрания РФ, а также приводятся рекомендации по оптимизации методологии работы представителей органов федеральной исполнительной власти при реализации соответствующих законодательных инициатив. Также автором статьи на основе сопоставления российского опыта и зарубежной законодательной практики, произведена аргументация осуществления конкретных мер законодательного характера по противодействию ведомственному лоббированию.

**Abstract:** The author reviews the governing body of the Russian Federation as a branch of authority that has a status of a special legal entity of the legislative initiative, and carries a fundamental significance for the normative regulation of social relations. This article demonstrates that the active participation of Russian government in many ways provides juridical qualities, which add a high social adequacy of a future federal law. The author comes to a conclusion that the existing system of the federal government's participation in a process of lawmaking in introduction of a developed project of federal law to be reviewed by the legislature cannot be unequivocally claimed to be perfect. Practical recommendations are proposed on the optimization of cooperation between the executive and legislative branches of government on a federal level, as well as the need to improve certain by-laws that regulate the work of the government officials of the State Duma of Federal Assembly of the Russian Federation.

**Ключевые слова:** Правительство, представитель Правительства, законопроектная деятельность, законодательная инициатива, проект закона, подзаконный акт, рационализированный парламентаризм, юридическая коллизия, ведомственное лоббирование, организационно-правовые нововведения.

**Keywords:** Government, government official, lawmaking, legislative initiative, bill, by-laws, rationalized parliamentarism, juridical collision, institutional lobbying.

**В**заимодействие федеральной исполнительной власти с Федеральным собранием Российской Федерации складывается в широком спектре внутрисударственного сотрудничества. Правительство направляет, при необходимости, официальные отзывы о проектах законов, рассматриваемых законодательной властью, предоставляет заключения на законопроекты, предусматривающие расходы средств федерального бюджета, участвует в деятельности согласительных комиссий с целью нивелирования

разногласий, возникших при рассмотрении законопроекта, отвечает на письменные обращения комитетов и комиссий палат органа законодательной власти, проводит ежегодные отчеты о результатах деятельности перед законодателями – это лишь общие примеры взаимодействия. Взаимная связь двух ветвей власти выступает объемной сферой правовых отношений, она может выстраиваться по многим направлениям, однако в вопросах продвижения правительственного законопроекта содержатся ключевые аспекты консолида-

**Государственные институты и правовые системы**

ции опыта исполнительных органов и профессионализма парламентариев.

Согласно Конституции Российской Федерации, право законодательной инициативы принадлежит ряду субъектов, одним из наиболее важных из которых является именно Правительство.<sup>1</sup> Внесение разработанного законопроекта, сопровождаемого необходимыми документами, прошедшего все необходимые экспертизы и рассмотренного Правительством является средством реализации конституционного права федеральной исполнительной власти влиять на формирование законодательства страны. Несмотря на то, что внесение законопроекта следует считать одним из способов взаимодействия Правительства и Федерального Собрания, данный процесс не является простым, он состоит из множества компонентов, каждый из которых предусмотрен подзаконными актами Правительства и регламентирующими деятельность представительного органа нормами. Также стадия внесения правительственного законопроекта может представлять научный интерес.

Традиционно этап законопроектной деятельности Правительства, на котором происходит направление законопроекта и материалов к нему в орган законодательной власти принято считать последней стадией разработки документа.<sup>2</sup> Нельзя не согласиться с мнением ученых отстаивающих такую позицию. Действительно, процесс разработки правительственного проекта федерального закона знаменуется окончанием с момента подписания распоряжения Правительства Российской Федерации о внесении законопроекта в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Председателем Правительства. Внесение означает, что исполнительная власть сполна признает состоятельность предлагаемых законодательных решений на основе комплексных мероприятий по выработке эффективного нормативного регулирования, обремененного в форму закона. Также презюмируется согласие депутатов и членов Совета Федерации на предлагаемые законодательные нововведения. Значение стадии внесения законопроекта с учетом проделанной сложной работы структур исполнительной власти сложно переоценить. Разработку в таком случае стоит признать завершённой.

Окончание разработки, однако, не означает что законопроектная деятельность Правительства, как таковая на этом останавливается. Разработку проекта федерального закона и законопроектную деятельность необходимо рассматривать, как частное и целое, что означает отсутствие прямой взаимозависимости данных категорий. Законопроектная деятельность после внесения продолжается и выражается в форме непосредственного вступления в процесс полномочных представителей Правительства в палатах Федерального собрания, статс-секретарей федеральных органов исполнительной власти и проведения ряда юридически значимых действий, направленных на принятие правительственного законопроекта.

Помимо Федерального конституционного закона № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», устанавливающего основы участия Правительства в законодательной

деятельности, существует перечень нормативных актов, более детально регулирующих деятельность представителей высшего исполнительного органа государственной власти по легитимному воздействию на процесс принятия законопроекта.<sup>3</sup> Право членов правительства присутствовать на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий, а также общие вопросы, касающиеся статуса полномочных и официальных представителей устанавливаются Регламентом Правительства Российской Федерации.<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 13 августа 2005 г. № 514 «Об особенностях статуса и Типовом должностном регламенте статс-секретарей – заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти» определяет правовые основы деятельности должностных лиц, ответственных за законопроектную работу и взаимодействие органа исполнительной власти, который они представляют с палатами Федерального Собрания Российской Федерации – как видно из названия акта должностные лица, обладающие такого рода функциями именуется статс-секретарями.<sup>5</sup> Нормы, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» по некоторым позициям дублирует положения Регламента Правительства, однако при этом содержит важное указание на необходимость применения при внесении законопроекта на рассмотрение органа законодательной власти единой согласованной позиции органа исполнительной власти с Правительством, его полномочным и официальным представителями.<sup>6</sup> Некоторые императивные установки относительно сотрудничества представителей федеральных органов исполнительной власти и полномочного представителя Правительства в палатах Федерального Собрания содержатся в тексте Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 19.01.2005 № 30.<sup>7</sup> Институт полномочных представителей находит свою регламентацию в Положении о полномочных представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденном соответствующим

<sup>3</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_146121/?frame=5#p435](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_146121/?frame=5#p435) (дата обращения: 11.02.2014)

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации». <http://www.rg.ru/2004/06/08/reglament-dok.html> (дата обращения: 11.02.2014)

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 13 августа 2005 г. № 514 «Об особенностях статуса и Типовом должностном регламенте статс-секретарей – заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти». <http://base.garant.ru/188501/> (дата обращения: 11.02.2014)

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти». <http://base.garant.ru/188439/> (дата обращения: 11.02.2014)

Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти». [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_135264/?frame=2](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_135264/?frame=2) (дата обращения: 12.02.2014)

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации. – М.: Айрис-пресс. 2010. С. 44.

<sup>2</sup> Гаджимагомедов Г.А., Ивлев Г.П. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности. М.: Норма, 2008. С. 61.

Постановлением Правительства – определяются функции, права и обязанности полномочных представителей, порядок назначения и освобождения от должности.<sup>8</sup> Таков на сегодняшний день объем актов, на основании норм которых устанавливается внесение правительственного законопроекта в Государственную думу, а также возможности дальнейшего законного воздействия исполнительной власти на продвижение своих законодательных инициатив.

Позиции представителей научного сообщества по рассматриваемому вопросу отличаются некоторым единообразием мнений относительно роли проекта федерального закона разработанного органами исполнительной власти и внесенного в Государственную думу. Так, по мнению Шувалова И.И., проекты федеральных законов, вносимых Правительством РФ, в основном носят базовый, определяющий для конкретных сфер деятельности характер, тогда как законопроекты, внесенные другими субъектами права законодательной инициативы, в основном касаются изменений и дополнений в действующие федеральные законы.<sup>9</sup> Исаков В.Б. отводит роль лидера правовой политики во взаимодействии законодательной и исполнительной власти именно Правительству Российской Федерации, там самым утверждая, что результативность законодательных процедур должна определяться в первую очередь участием органа исполнительной власти в процессе законотворчества.<sup>10</sup> Передовая практика реализации права законодательной инициативы направлена в сторону возрастающей роли Правительства в законотворчестве, поскольку значимость правительственных инициатив подтверждается принятием системообразующих законов в финансовой, образовательной, социальной сфере, а также в области культуры, науки, здравоохранения и экологии, принятые правительственные законопроекты в сущности определяют вектор государственно развития.<sup>11</sup>

Важная роль Правительства на этапе законотворчества заставляет постоянно поддерживать не только качество вносимых законопроектов на высоком уровне, но также налаживать и работу представителей Правительства в Федеральном Собрании в режиме высокой эффективности. Данная задача в известной мере осложняется тем, что прагматичные и утилитарные законодательные меры, предлагаемые Правительством часто встречаются на пути своего продвижения препятствия в виде политических пристрастий депутатов Государственной думы. Такого рода проблемы являются крайне сложными для преодоления, но, тем не менее, решаемыми. Однако достижение положительно результата представителями Правительства осложняется некоторым несовершенством предусматривающих их деятельность правил, что находит свое

выражение в дублировании норм, связанных с деятельностью по продвижению инициатив Правительства, а также в банальном отсутствии необходимых установок, регулирующих не только работу самих представителей, но и иных участников законотворческого процесса. Помимо проблематики в сфере нормативного регулирования, необходимо констатировать, что деятельность представителей Правительства требует определенного организационного улучшения.

Для того, чтобы детально разобраться в том, какие конкретно меры следует применить для упорядочивания функций правительственного участия в законодательных процедурах, необходимо проанализировать и подробно охарактеризовать сущность каждого проблемного аспекта.

В первую очередь, надлежит определиться в факторах недостатков в системе действующих нормативных установок. В данной области наблюдается точное повторение норм одного акта в тексте других. При этом, нельзя утверждать наличие коллизии, поскольку такого рода негативное явление правового регулирования предполагает противоречие норм, так называемое столкновение формально действующих правил, регулирующих один и тот же процесс. В случае воздействия на законопроектный процесс Правительства наблюдается нормативное дублирование, которое загромождает процесс правоприменения, делает более сложным восприятие текста акта и менее системным объем подзаконного регулирования.

Так, Регламент Правительства Российской Федерации регулирует вопросы участия членов Правительства в заседаниях палат Федерального Собрания. Пункт 7.7. Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти предусматривает участие руководителей федеральных органов исполнительной власти в заседаниях Совета Федерации и Государственной думы. В конкретном смысле, пункт 93 Регламента Правительства Российской Федерации содержит следующую формулировку: «Приглашенный на заседание палаты Федерального Собрания член Правительства информирует об этом Председателя Правительства. В случае невозможности присутствия на заседании палаты Федерального Собрания член Правительства заблаговременно уведомляет палату о причине своего отсутствия с указанием должностного лица, которое может прибыть на заседание и ответить на поставленные вопросы». В Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти содержится правило: «О приглашении на заседание палаты Федерального Собрания руководитель федерального органа исполнительной власти информирует Председателя Правительства. В случае невозможности присутствия на заседании палаты Федерального Собрания руководитель федерального органа исполнительной власти уведомляет палату о причине своего отсутствия с указанием должностного лица, которому поручено участвовать в заседании и отвечать на поставленные вопросы». Такое сопоставление делает очевидным идентичность не только частичного смысла подзаконных актов, но также и текстуальное совпадение сложных правовых конструкций. Теорией права разработан метод применения отсылочных или, как встречается в литературе, ссылочных норм.<sup>12</sup> Целью внедрения в законодательство та-

<sup>8</sup> Постановление Правительства РФ от 1 февраля 2000 г. № 94 «О полномочных представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации». <http://base.garant.ru/12118195/> (дата обращения: 12.02.2014)

<sup>9</sup> Шувалов И.И. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 62.

<sup>10</sup> Исаков В.Б. Федеральное и региональное законодательство России: Аналитический обзор. М.: Издание Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2001. С. 30.

<sup>11</sup> Некоторые правовые и аналитические аспекты законодательного процесса в Государственной Думе / Под общей ред. М. Н. Ласточкиной. – М.: Издание Государственной Думы, 2012. С. 26.

<sup>12</sup> Теория государства и права в таблицах и схемах. – М.: Изд-во Эксмо, 2006. С.125.

## Государственные институты и правовые системы

ких норм является унификация правового режима, как способ придания системности и более оптимального толкования и применения норм права. Следовательно, дефицит в случае необходимости отсылочных норм влечет обратный эффект негативного характера. В случае с приведенными в пример актами, регламентирующими деятельность представителей исполнительной власти, отсутствие необходимой отсылочной нормы представляется фактором, в конечном счете, осложняющим деятельность по законодательному воплощению представительской инициативы. Стоит отметить, Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти содержит большое количество отсылочных норм, указывающих на применение в типовых ситуациях норм Регламента Правительства Российской Федерации. Пункт Типового регламента 5.3.: «Согласование указанных проектов нормативных правовых актов осуществляется в порядке, аналогичном установленному Регламентом Правительства»; пункт 6.3.: «Проекты актов до их внесения в Правительство подлежат обязательному согласованию в порядке, установленном Регламентом Правительства»; пункт 9.7.: «Согласование изменений, вносимых в схему размещения, осуществляется федеральными органами исполнительной власти в порядке, аналогичном порядку согласования проектов актов». Примеров применения отсылочных норм в исследуемом акте можно привести большое количество, они применяются в вопросах регламентации различных административных процедур, а отсылка осуществляется к разливным правовым актам, однако нельзя без сожаления констатировать, что сфера участия представителей системы исполнительной власти в законодательном процессе в Федеральном Собрании осталась без должного применения механизма оптимизации в виде отсылочных установок. Представляется необходимым содержание пункта 7.7. Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти изложить с отсылкой к пункту 93. Регламента Правительства Российской Федерации в следующей редакции: «Руководители федеральных органов исполнительной власти принимают участие в заседаниях палат Федерального Собрания в порядке, установленном п.93 Регламента Правительства Российской Федерации». Описанный случай не является единственным, подобная проблематика также актуальна и для Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, абзац третий пункта 7.4. которого практически полностью дублирует содержание абзаца первого пункта 7.8. уже проанализированного Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти – и та и другая нормы регулируют деятельность официальных представителей Правительства по законопроектам.

Следующий механизм совершенствования участия Правительства в деятельности представительных органов заключен в более последовательном внедрении принципа рационализированного парламентаризма. Согласно данному принципу, в основу законодательной деятельности положены методы активного влияния исполнительной власти на законодательную при прохождении законопроектов.<sup>13</sup> Разумно

предположить, что рационализированный парламентаризм подразумевает законные и эффективные организационно-правовые действия, направленные на скорейшее прохождение подготовленного органами исполнительной власти проекта федерального закона. Реализация данного принципа не представляет собой сложных мероприятий, методология более тесного взаимодействия разработчика законопроекта и законодателя достаточно давно сформирована, она находится в правовом поле, однако не достаточно полно применяется. В данном смысле необходима более активная индивидуальная работа полномочных представителей Правительства в палатах Федерального Собрания, следует более последовательно выстраивать взаимодействие с руководителями депутатских объединений, комитетов и отдельными членами парламента.<sup>14</sup>

В действительности, законопроектная работа представителя Правительства в парламенте может осуществляться еще до того, как было принято распоряжение Правительства о внесении законопроекта на рассмотрение Государственной думой. В первую очередь это связано с определением отношения парламентариев к планируемому Правительством законодательным нововведениям. Такая деятельность направлена на прогнозирование вероятности принятия законопроекта Государственной думой. Для того, чтобы сформировать представление о том, как правительственный проект федерального закона будет воспринят Советом Государственной думы, профильным комитетом и отдельными депутатами, следует сосредоточиться на проведении круглых столов, специальных слушаний, иных дискуссий. Итоговым результатом каждого подобного мероприятия должна становиться резолюция, которая будет служить источником информации, сообразно которой, полномочный и официальный представители Правительства смогут определить стратегию убеждения законодателей в необходимости предложенных Правительством законодательных мер. В том случае, если законопроект еще не внесен на рассмотрение Государственной думы, но при этом по инициативе полномочного представителя Правительства все соответствующие консультационные мероприятия проведены и получены положительные резолюции, то Правительству можно уверенно придавать проекту закона характер срочности и направлять документ с пометкой «срочно».

Необходимо заметить, что идея активного влияния исполнительной власти на законодательную и последовательное применение принципа рационализированного парламентаризма не может свидетельствовать о нарушении конституционного принципа разделения властей. Функционирование системы государственной власти передовых зарубежных стран наглядно свидетельствует о более существенном влиянии исполнительной власти на законодательную, нежели как это установлено в России. При этом данные страны отличаются выверенной системой законодательства и государственного управления на основе признанных демократических ценностей.

В качестве примера может послужить республиканское государство Франция. Конституция Франции содержит нормы, определяющие характер приоритетного рассмотрения ор-

<sup>13</sup> Хабриева Т.Я., Сивецкий В.А. Федеральное Собрание в 2003 году: вклад законодателей в развитие федерализма и местного самоуправления // Журнал российского права. 2003. № 12. С. 7.

<sup>14</sup> Шувалов И.И., Взаимодействие Правительства Российской Федерации с другими участниками законодательного процесса // Журнал российского права. 2004. № 6. С. 19.

ганами законодательной власти – Национальным собранием и Сенатом, законопроектов, разработанных исполнительной властью и внесенных на рассмотрение парламента Премьер-министром.<sup>15</sup> В соответствии со статьей 45 Конституции Франции для правительственных законопроектов установлен первоочередной порядок рассмотрения. Фактически исполнительная власть определяет повестку дня палаты парламента, тем самым устанавливая программу работы законодателей при рассмотрении перечня разработанных органами исполнительной власти изменений в системе действующего законодательства. Исполнительная власть устанавливает программу работы парламента, изменить которую имеет право только Правительство. По мнению самих западных юристов, во Франции, теоретически сложилась такая система рассмотрения законопроектов, при которой у парламентариев при наличии на то воли органов исполнительной власти, не останется, как таковой, возможности обсудить интересующие их вопросы.<sup>16</sup> Для законопроектов, вносимых Премьер-министром также установлен упрощенный порядок прохождения процедуры внесения на рассмотрение парламента в случае неотложной необходимости. В целом, полномочия по реализации законодательной программы в силу закона являются прерогативой Правительства.<sup>17</sup> Примечательным является также и тот факт, что во Франции формально происходит терминологическое разделение проектов законов, проекты, поступившие на рассмотрение от имени парламента обозначаются, как предложения закона, в то время, как законопроекты исходят только от Правительства, что дополнительно свидетельствует об особой системе взаимодействия двух ветвей власти, которая характеризуется наличием правовых инструментов сильного воздействия органов исполнительной власти на законодательные процедуры.

Сравнительный анализ отечественного опыта с практикой внесения правительственного законопроекта на рассмотрение парламента во Франции позволяет сделать вывод о наличии в Российской Федерации во многом сбалансированной системы сотрудничества Правительства и Федерального Собрания, исполнительная власть обладает сравнительно умеренными инструментами воздействия на органы законодательной власти, при этом оптимальный баланс достигнут не в полной мере, приведенные выше предложения призваны обеспечить конструктивную систему допустимого правового воздействия органов исполнительной власти на деятельность Государственной думы и Совета Федерации.

Следующим аспектом проблематики оптимизации взаимодействия Правительства и Федерального Собрания выступает лоббирование. Данный вопрос достаточно давно обсуждается в научном и экспертном сообществе, однако процесс упорядочивания такого вида деятельности длится долгое время и конкретных результатов в системе федерального законодательства не достигнуто. Так, Шохин А.Н. выделяет

проблематику ведомственного лоббизма, утверждая, что внесение законопроектов от имени Правительства представляет собой сложный процесс, требующий многих согласований, однако депутаты используют в качестве основы для собственных законодательных инициатив, наработки, произведенные в системе федеральной исполнительной власти.<sup>18</sup> Очень частой практикой также является предоставление законопроектов из министерств и ведомств депутатам Государственной думы. Данный процесс является неправовым, несмотря на то, что такие действия не образуют состава преступления или правонарушения. Законодательные меры при такой схеме позволяют миновать план законопроектной деятельности и нормативно установленную стадию рассмотрения разработанного органом исполнительной власти законопроекта Правительством. Такие механизмы используются, когда отдельные лица, в том числе недобросовестные служащие, предполагают получить определенную выгоду вследствие принятия нужного закона.

Интересным является тот факт, что западная правовая доктрина признает лоббизм и считает его неотъемлемым атрибутом процесса создания социальных норм.<sup>19</sup> Такой подход привел к представлению о лоббизме, как о своеобразном объективном процессе, ликвидировать который, в принципе, невозможно. По мнению английского исследователя Файнера С.Э., лоббизм должен восприниматься как любая деятельность организаций, влияющая на органы государственной власти в целях содействия собственным интересам.<sup>20</sup> Следовательно, лоббизм подразумевает не только противозаконную, но также и правомерную активность. В том случае, если существует объективность, актуальная для больших групп населения, государству остается только урегулировать на законодательном уровне соответствующий перечень общественных отношений. Пример воплощения такой модели демонстрируют Соединенные Штаты Америки, где в 1946 году был принят Федеральный закон «О лоббистской деятельности», в преамбуле которого говорилось о том, что нормы закона направлены на выявление заинтересованных групп лиц, которые оказывают финансовую поддержку лоббистам, оказывающим влияние на государственный курс развития законодательства.<sup>21</sup> Положения нормативного акта послужили основой для разработки Федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности» (Lobbying Disclosure Act) который вступил в силу с 1 января 1996 года.<sup>22</sup> Данный закон предусматривает лоббирующее воздействие не только на Плату представителей и Сенат, но также и на органы исполнительной власти, значительно увеличивает штрафы за нарушение законодательства в регулируемой сфере. Особое

<sup>15</sup> Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В.В. Маклаков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2003. С. 60.

<sup>16</sup> *Duverger M. Le systeme politique francais. 20-e ed. Paris: Presses Universitaires de France. 1990. P. 365.*

<sup>17</sup> *Тенчо Колев. Теория правотворческой деятельности. Роль нетипично законодателя. М.: Университетское издание им. Св. Климента Охридского. София. 2010. С. 105.*

<sup>18</sup> *Шохин А.Н. Взаимодействие властей в законодательном процессе. М.: Издательство «Наш дом – L'age d'Homme». 1997. С. 45.*

<sup>19</sup> *Zetter L. Lobbying: The art of Political Persuasion. Printed and bound in Great Britain by Athenaem Press Limited, Tyne & Wear, 2008. P. 6.*

<sup>20</sup> Политико-административное управление: Учебник / Под общ. ред. В.С. Комаровского, Л.В. Сморгунова. – М.: Изд-во РАГС, 2004. С. 342.

<sup>21</sup> Federal Regulation of Lobbying Act of 1946 Is Ineffective. <http://www.gao.gov/assets/110/104007.pdf> (дата обращения: 14.02.2014)

<sup>22</sup> Lobbying Disclosure Act of 1995. [http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby\\_Disclosure\\_Act/4\\_Registration\\_of\\_Lobbyists.htm](http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/4_Registration_of_Lobbyists.htm) (дата обращения: 14.02.2014)

## Государственные институты и правовые системы

внимание уделяется контролю деятельности бывших работников законодательной и исполнительной власти в контексте взаимодействия со своими бывшими коллегами. Однако наиболее пристальное внимание следует обратить на институт регистрации лоббистов. По правилам установленным частью 4 закона «О регулировании лоббистской деятельности» с момента осуществления первого лоббистского контакта лицо, совершившее такого рода действие, должно в течение 45 дней зарегистрироваться в аппарате Секретаря Сената и в аппарате Клерка Палаты представителей Конгресса США в качестве лоббиста. Стоит констатировать, что законодательство США о лоббистской деятельности находится в процессе постоянного совершенствования: в сентябре 2007 года в закон «О регулировании лоббистской деятельности» был внесен целый ряд поправок, утвержденный специальным законом № 110–81 (Public Law 110–81), принятый, как сказано в тексте самого акта, с целью придания большей прозрачности системе законодательных процедур.<sup>23</sup>

В Российской Федерации под термином «лоббизм» понимается механизм воздействия представителей определенных интересов на законодательную деятельность и исполнение законов.<sup>24</sup> Представляется, что воздействие, как уже отмечалось, может быть как правовое, так и неправовое. Под правовым воздействием в законопроектной сфере стоит понимать не выходящее за рамки закона негативное или положительное сотрудничество Правительства и Федерального Собрания. Не стоит упускать из внимания тот факт, что в некоторых случаях даже отдельные проявления правового

воздействия одной ветви власти на другую может повлечь отрицательные последствия для общества, как это часто бывает в случае с уже упомянутым ведомственным лоббированием. Если примеры внеправового лоббирования обладают ярким противозаконным характером и выражаются в коррупции и преступном давлении на власть, то правовые действия могут быть направлены на законодательное продвижение своих интересов отдельными группами, а если речь идет о законодательных мерах министерств и ведомств предложенных заинтересованному депутату такие действия способны повлечь прямой ущерб для общества. Как уже отмечалось, в Соединенных Штатах Америки из аналогичной проблемной ситуации нашли выход еще в прошлом столетии. В виду того, что в России отсутствует правовое регулирование лоббистской деятельности, подобный опыт можно было бы с пользой реципировать – разработать и применить Федеральный закон «О лоббистской деятельности», который будет предусматривать порядок регистрации лоббистов, меры ответственности за нарушение законодательства в данной сфере, а также содержать необходимый понятийный аппарат, позволяющий отличить законную лоббистскую деятельность от поведенческой, нарушающей закон.

Предложенные организационно-правовые нововведения позволят неукоснительно соблюдать процедуру внесения правительственного законопроекта на рассмотрение Государственной думы, а также в известной мере упорядочат и сделают более эффективной работу представителей Правительства в органах законодательной власти.

### Библиография:

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Айрис-пресс. 2010. С. 44.
2. Гаджимагомедов Г.А., Ивлев Г.П. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности. М.: Норма, 2008. С. 61.
3. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_146121/?frame=5#p435](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_146121/?frame=5#p435) (дата обращения: 11.02.2014)
4. Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации». <http://www.rg.ru/2004/06/08/reglament-dok.html> (дата обращения: 11.02.2014)
5. Постановление Правительства РФ от 13 августа 2005 г. № 514 «Об особенностях статуса и Типовом должностном регламенте статс-секретарей-заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти». <http://base.garant.ru/188501/> (дата обращения: 11.02.2014)
6. Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти». <http://base.garant.ru/188439/> (дата обращения: 11.02.2014)
7. Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти». [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_135264/?frame=2](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_135264/?frame=2) (дата обращения: 12.02.2014)
8. Постановление Правительства РФ от 1 февраля 2000 г. № 94 «О полномочных представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации». <http://base.garant.ru/12118195/> (дата обращения: 12.02.2014)
9. Шувалов И.И. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 62.
10. Исаков В.Б. Федеральное и региональное законодательство России: Аналитический обзор. М.: Издание Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2001. С. 30.
11. Некоторые правовые и аналитические аспекты законодательного процесса в Государственной Думе / Под общей ред. М. Н. Ласточкиной. – М.: Издание Государственной Думы, 2012. С. 26.
12. Теория государства и права в таблицах и схемах. – М.: Изд-во Эксмо, 2006. С. 125.
13. Хабриева Т.Я., Свицкий В.А. Федеральное Собрание в 2003 году: вклад законодателей в развитие федерализма и местного самоуправления // Журнал российского права. 2003. № 12. С. 7.
14. Шувалов И.И., Взаимодействие Правительства Российской Федерации с другими участниками законотворческого процесса // Журнал российского права. 2004. № 6. С. 19.

<sup>23</sup> Public Law 110–81 Sept. 14, 2007. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-110publ81/pdf/PLAW-110publ81.pdf> (дата обращения: 14.02.2014)

<sup>24</sup> Парламентский глоссарий / авт.-сост. А. Х. Саидов, Т. Я. Хабриева. – М.: Норма, 2008. С. 197.

15. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В.В. Маклаков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2003. С. 60.
16. Duverger M. Le systeme politique francais. 20-e ed. Paris: Presses Universitaires de France. 1990. P. 365.
17. Тенчо Колев. Теория правотворческой деятельности. Роль нетипично законодателя. М.: Университетское издание им. Св. Климента Охридского. София. 2010. С. 105.
18. Шохин А.Н. Взаимодействие властей в законодательном процессе. М.: Издательство «Наш дом – L'age d'Homme». 1997. С. 45.
19. Zetter L. Lobbying: The art of Political Persuasion. Printed and bound in Great Britain by Athenaeum Press Limited, Tyne & Wear, 2008. P. 6.
20. Политико-административное управление: Учебник / Под общ. ред. В.С. Комаровского, Л.В. Сморгунова.-М.: Изд-во РАГС, 2004. С. 342.
21. Federal Regulation of Lobbying Act of 1946 Is Ineffective. <http://www.gao.gov/assets/110/104007.pdf> (дата обращения: 14.02.2014)
22. Lobbying Disclosure Act of 1995. [http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby\\_Disclosure\\_Act/4\\_Registration\\_of\\_Lobbyists.htm](http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/4_Registration_of_Lobbyists.htm) (дата обращения: 14.02.2014)
23. Public Law 110–81 Sept. 14, 2007. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-110publ81/pdf/PLAW-110publ81.pdf> (дата обращения: 14.02.2014)
24. Парламентский глоссарий / авт.-сост. А. Х. Саидов, Т. Я. Хабриева. – М.: Норма, 2008. С. 197.

**References (transliterated):**

1. Gadzhimagomedov G.A., Ivlev G.P. Uchastie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii v zakonodatel'noi deyatel'nosti. M. : Norma, 2008. S. 61.
2. Shuvalov I.I. Pravitel'stvo Rossiiskoi Federatsii v zakonotvorcheskom protsesse: Dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2003. S. 62.
3. Isakov V.B. Federal'noe i regional'noe zakonodatel'stvo Rossii: Analiticheskii obzor. M.: Izdanie Gosudarstvennoi Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii. 2001. S. 30.
4. Khabrieva T.Ya., Sivitskii V.A. Federal'noe Sobranie v 2003 godu: vklad zakonodatelya v razvitie federalizma i mestnogo samoupravleniya // Zhurnal rossiiskogo prava. 2003. № 12. S. 7.
5. Shuvalov I.I., Vzaimodeistvie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii s drugimi uchastnikami zakonotvorcheskogo protsessa // Zhurnal rossiiskogo prava. 2004. № 6. S. 19.
6. Duverger M. Le systeme politique francais. 20-e ed. Paris: Presses Universitaires de France. 1990. P. 365.
7. Tencho Kolev. Teoriya pravotvorcheskoi deyatel'nosti. Rol' netipichno zakonodatelya. M.: Universitetskoe izdanie im. Sv. Klimenta Okhridskogo. Sofiya. 2010. S. 105.
8. Shokhin A.N. Vzaimodeistvie vlastei v zakonodatel'nom protsesse. M.: Izdatel'stvo «Nash dom – L'age d'Homme». 1997. S. 45.
9. Zetter L. Lobbying: The art of Political Persuasion. Printed and bound in Great Britain by Athenaeum Press Limited, Tyne & Wear, 2008. P. 6.