

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования «Сибирский федеральный университет»

На правах рукописи

Вырва Петр Александрович

КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КОРРУПЦИОННОГО
ЛОББИЗМА В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Специальность: 12.00.08 – Уголовное право и криминология;
уголовно-исполнительное право

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель –
доктор юридических наук,
профессор Щедрин Н.В.

Красноярск - 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Теоретические основы исследования коррупционного лоббизма в правотворческой деятельности в Российской Федерации	17
§1. Предпосылки и историческое развитие коррупционного лоббизма	17
§2. Теоретические (классификационные) основы выделения коррупционного лоббизма.....	50
§3. Коррупционно-преступный лоббизм в правотворческой деятельности и его общественная опасность	67
§4. Факторы, детерминирующие коррупционный лоббизм	100
Глава 2. Предупреждение коррупционного лоббизма в правотворческой деятельности.....	120
§1. Общая характеристика системы предупреждения коррупционного лоббизма в правотворческой деятельности.....	120
§2. Правила и санкции безопасности, повышенной безопасности в системе предупреждения коррупционного лоббизма.....	146
§3. Правила и санкции особой безопасности в системе предупреждения коррупционного лоббизма	166
§4 Ресурсное обеспечение деятельности, направленной на предупреждение коррупционного лоббизма в правотворческой деятельности	183
Заключение.....	197
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	204
ПРИЛОЖЕНИЕ 1.....	242
ПРИЛОЖЕНИЕ 2.....	251
ПРИЛОЖЕНИЕ 3.....	254

Введение

Актуальность темы исследования. Лоббизм – явление, сопутствующее жизнедеятельности и развитию любого общества. Его присутствие особенно ощутимо в правотворчестве. Подготовка и принятие законов всегда осуществляется в чьих-то интересах и сопровождается деятельностью, которая протекает как в рамках официальных процедур, так и за их пределами. Принятый закон может быть результатом компромисса между различными социальными группами, а может выражать узкоклановые интересы.

Хотя понятие «лоббизм» широко распространено, ни в науке, ни в практике до сих пор не сложилось единого понимания относительно его объема и содержания. Более того, существуют диаметрально противоположные подходы к определению этого явления: от представления о лоббизме как жизненно важном и неотъемлемом элементе любого государства до оценки его в качестве негативного и недопустимого. Причины столь разнообразного восприятия лоббизма связаны, во-первых, с конкретными историческими событиями и национальной культурой государств, а во-вторых, с широким разнообразием его проявлений.

Российское законодательство не содержит прямых запретов на осуществление лоббизма. Напротив, большое количество норм и институтов создают базис для существования лоббизма в нашем государстве, а зарубежный опыт и информация относительно деятельности иностранных и международных лоббистов, положительный результат их деятельности делают процесс становления института лоббизма в России неизбежным.

Большинство ученых и практиков признают, что лоббизм – достаточно распространенное явление общественно-политической жизни. Он является важным элементом в процессе поддержания баланса интересов личности, общества и государства, который необходим для устойчивого развития России. Однако отсутствие специализированной нормативно-правовой базы, предоставляющей возможность открытого лоббизма, с одной стороны, сужает возможности для артикуляции и учета интересов разных социальных групп, а с

другой стороны, вынуждает использовать методы теневого лоббизма. Тем самым искусственно поддерживаются факторы, сопутствующие совершению коррупционных правонарушений сфере продвижения интересов групп давления на органы государственной власти и местного самоуправления. Один из каналов взаимодействия гражданского общества и органов государственной власти остается в тени, в результате чего возникает высокая вероятность его коррумпированности.

В то время как доступ к принятию решений для рядовых граждан и общественных организаций затруднен, привилегией на продвижение законопроектов, а равно давление на органы государственной власти и органы местного самоуправления имеют «нерядовые» граждане и организации, обладающие значительными финансовыми, политическими или административными ресурсами.

Особенно опасны коррупционные проявления лоббизма лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, равно как и выборные государственные должности Российской Федерации. Именно указанные лица наделены полномочиями по принятию законов и подзаконных актов, которые впоследствии будут регулировать наиболее важные и значимые отношения, обеспечивать защиту прав и свобод граждан, стабильность и безопасность общества и государства. Коррупционный лоббизм может использоваться для продвижения правотворческих решений, противоречащих стратегическим интересам Российской Федерации, по инициативе и для выгоды как внешних, так и внутренних «заказчиков». С помощью коррупционного лоббизма можно продвигать противоправные интересы отдельных лиц, создавать необоснованные привилегии и преимущества и даже легализовать коррупционные и преступные виды деятельности, запрещать социально полезные виды деятельности. Подобные деяния обладают общественной опасностью, способны нанести непоправимый вред безопасности государства, основам конституционного строя, национальным интересам и стратегическим приоритетам Российской Федерации. В этой связи возникает острая

необходимость в разработке мер по предупреждению и пресечению коррупционного лоббизма в правотворческой деятельности.

Некоторые проявления лоббизма в правотворческой сфере могут быть квалифицированы как противоправно - или преступно-коррупционные уже в соответствии с действующим законодательством. Однако применение охранительных норм осложняется тем, что отсутствуют четкие критерии для отграничения правомерного лоббизма от противоправного, нет перечня допустимых и недопустимых методов лоббизма, не закреплены пределы его осуществления. Необходимость урегулирования деятельности по продвижению законопроектов, иных нормативно-правовых актов и поправок к ним со стороны широкого круга субъектов становится все более и более очевидной. С этой целью неоднократно предлагались федеральные и региональные законопроекты, направленные на регулирование лоббизма как в России в целом, так и отдельных субъектах нашего государства¹. На необходимость выработки специализированных актов, регулирующих лоббизм, обращал внимание Президент Российской Федерации². Насущную потребность правового регулирования лоббизма в ходе заключительного раунда оценки предупреждения коррупции отметила и Группа государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО)³. Однако до сегодняшнего времени специализированный нормативный правовой акт, регулирующий лоббизм, в России так и не принят.

¹ О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти: Законопроект № 96700123-2 от 05.03.1996; О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти: Законопроект № 97801795-2 от 02.06.1997; О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти: Законопроект № 396138-3 от 24.11.2003; О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти: модельный закон № 22-16 от 15.11.2003; О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления: Законопроект № 410475-6 от 17.12. 2013; Решение МС Иркутского областного СНД «О правотворчестве и нормативных правовых актах Иркутской области» [Электронный ресурс]. URL: <http://zakon-region2.ru/4/173156>; Закон Краснодарского края от 06.06.1995. № 7-КЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» (с изменениями на 18.12.2013г.) [Электронный ресурс] UR: <http://www.kubzsk.ru/basic/normdocs/zakonPravotvor.php>.

² О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы: / Указ Президента РФ от 11.04.2014 № 226 // Собрание законодательства РФ :/ 14.04.2014. № 15. Ст. 1729.

³ Четвертый раунд оценки предупреждения коррупции в отношении членов парламента, судей и прокуроров. Оценочный доклад. Российской Федерация. [Электронный ресурс] // Официальный сайт

Создание полноценной нормативно-правовой базы для борьбы с негативным и, в частности, с коррупционным лоббизмом тормозит, прежде всего, недостаточная теоретическая проработка института лоббизма: отсутствует определение лоббизма, неясными остаются допустимые методы и пределы лоббизма, правила осуществления правомерного лоббизма, а также меры ответственности, применяемые за нарушение норм, регулирующих лоббистскую деятельность.

Поскольку лоббизм является новым для российского законодательства институтом, положительную роль в его изучении, разработке и внедрении в отечественное законодательство может играть зарубежный опыт, в том числе мировая практика социально-правового контроля над коррупционным лоббизмом. Особенно ценным в этом отношении может оказаться немецкий опыт, так как система права Федеративной Республики Германии, как и система права Российской Федерации, относится к континентальной системе, в немецком законодательстве содержится ряд специализированных актов, регулирующих институт лоббизма, а уровень коррупции в этой сфере является достаточно низким. Весьма полезным для России может оказаться опыт Европейского Союза, Соединенных Штатов Америки и других государств и надгосударственных образований, где лоббизм уже урегулирован, а полезные и вредные формы лоббизма в правотворческой деятельности определены достаточно четко.

Вышесказанное иллюстрирует значимость и актуальность такого явления как лоббизм, его роль в формировании законодательных актов и управленческих решений, а также необходимость выработки мер, направленных против коррупционных методов отстаивания частных и групповых интересов.

Степень разработанности темы. Ввиду определенных исторических причин в период существования СССР институт лоббизма не являлся

актуальной темой для отечественной науки, понятия «лоббизм» и «лоббист» носили исключительно негативный оттенок. Интерес к институту лоббизма в отечественной науке обозначился только с середины 1990-х годов.

Тематика лоббизма стала предметом исследований в трудах А. С. Автономова, А. Э. Бинецкого, А. В. Борева, М. А. Василика, К. С. Вяткина, Е. А. Дмитриевой, С. Е. Заславского, Е. М. Заславской, Р. В. Зелепукина, С. В. Зотова, Н. Г. Зяблока, Л. Е. Ильичевой, Ю. В. Ирхина, В. В. Лазарева, В. А. Лепехина, А. П. Любимова, К. В. Киселева, Н. М. Колосовой, Г. Н. Комковой, Д. С. Котомина, К. Кумса, А. В. Малько, О. А. Марковой, Т. И. Нефедовой, С. П. Перегудова, В. Н. Руденкина, В. В. Субочева, П. А. Толстых и других отечественных ученых.

Тема предупреждения преступности, в том числе коррупционной, разработана в трудах В. В. Астанина, М. М. Бабаева, Т. Б. Басовой, Б. В. Волженкина, Л. Д. Гаухмана, Ю. В. Голик, Я. И. Гилинского, А. Э. Жалинского, А. А. Жижиленко, И. А. Дамм, А. И. Долговой, П. А. Кабанова, И. И. Карпеца, М. П. Клейменова, В. Н. Кудрявцева, Н. Ф. Кузнецовой, И. И. Кучерова, С. Я. Лебедева, В. В. Лунеева, Е. Н. Мысловского, Ю. А. Нисневича, В. А. Номоконова, С. М. Проявы, Л. М. Прокументова, Э. В. Талапиной, Ю. А. Тихомирова, Т. Я. Хабриевой, Д. А. Шестакова, Н. В. Щедрина, В. Е. Эминова, П. С. Яни и других отечественных исследователей.

Однако при всем многообразии подходов как со стороны исследования самого лоббизма, так и со стороны изучения различных проявлений коррупции, проблематика коррупционного и коррупционно-преступного лоббизма, особенно в сфере правотворчества, должного внимания в правоведении и криминологии не получила. В отечественной юридической литературе практически нет специальных работ, посвященных коррупционному лоббизму в правотворчестве, а тем более его предупреждению. Лишь некоторые фрагменты этого негативного явления нашли отражение в трудах А. Б. Бабаева, К. А. Барышева, А. В. Быкова, Н. А. Власенко, В. И. Гладких, Ю. В. Грачева, Г. Таллока, Е. П. Кима, И. В. Колесника, О. М. Кылиной, В. Н. Лавриненко, В. В.

Лобанова, Н. А. Пименова, Н. М. Сирота, В. С. Соловьева, В. Г. Стаценко, А. А. Топоркова, А. С. Тургаева, А. Г. Хабибулина, С. Н. Хорунжий, В. А. Черепанова, А. В. Чуркина, В. И. Шабаева, С. Н. Шевердяева, Д. А. Шестакова, И. Ю. Шокота, Н. А. Шохина, В. И. Шульги и некоторых других ученых.

Объект диссертационного исследования – это общественные отношения, складывающиеся в сфере продвижения интересов физических лиц, организаций, с целью принятия или блокировки правотворческого решения в органах государственной власти и (или) местного самоуправления, а также общественные отношения, складывающиеся в сфере предупреждения коррупционного лоббизма в правотворческой деятельности.

Предметом диссертационного исследования является российское и зарубежное законодательство, регулирующее лоббистскую деятельность, правовые представления о лоббизме, а также теоретические и практические положения о предупреждении коррупции и коррупционной преступности в правотворческой деятельности.

Методологическую основу исследования составили всеобщие, общенаучные, общелогические, частнонаучные методы познания, которые использовались в процессе исследования института лоббизма. В частности, диалектический метод, исторический метод, системный метод, структурно-функциональный метод, социологический метод, формально-логический метод, метод сравнительного правоведения, метод правового анализа и синтеза.

Нормативную базу исследования составляют Конституция Российской Федерации и другие российские нормативные правовые акты, а также проекты нормативных актов, нормативные правовые акты Федеративной Республики Германии и Европейского Союза, Соединенных Штатов Америки, регулирующие лоббистскую деятельность.

Эмпирическую базу исследования составляют отечественные и зарубежные проекты законов и иных нормативных правовых актов в сфере лоббизма. Проведено анкетирование 50 представителей политических партий, партийных лидеров, депутатов Законодательного Собрания Красноярского края

относительно необходимости урегулирования института лоббизма в Российской Федерации, а также 30 депутатов районов и поселений Красноярского края относительно проблем коррупционного лоббизма. Исследованы судебные решения, а также новостные публикации информационных интернет-агентств относительно семи случаев использования депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации должностных полномочий в корыстных интересах. Проведен анализ статистических данных относительно среднего размера взятки в России, отношения россиян к коррупции, законодательного процесса Государственной Думы Российской Федерации за 2016, 2017, 2018 годы (1614 законопроектов) на предмет количества отклоненных законопроектов Президентом Российской Федерации и Советом Федерации Российской Федерации.

Целью данной работы является изучение политико-правового института лоббизма, выявление общественно опасных форм коррупционной лоббистской деятельности и разработка предложений, способствующих предупреждению коррупционного лоббизма.

Для достижения целей автором были выдвинуты следующие **задачи**:

- изучение истории возникновения и развития представлений о лоббизме;
- анализ теоретических и законодательных подходов к определению лоббизма в правотворческой деятельности;
- раскрытие сущности и природы лоббизма, коррупционно-преступного лоббизма в правотворческой деятельности, выявление основных признаков данных явлений;
- изучение общественной опасности коррупционного лоббизма в правотворческой деятельности;
- анализ факторов, детерминирующих коррупционный лоббизм в правотворческой деятельности,
- анализ российского и зарубежного законодательства, регулирующего лоббистскую деятельность;

– исследование научных и практических возможностей института мер безопасности в предупреждении коррупционного лоббизма в правотворческой деятельности;

– разработка предложений по совершенствованию законодательства в части противодействия коррупционному лоббизму в правотворческой деятельности.

Основная гипотеза работы заключается в следующем. Один из основных факторов широкой распространенности коррупционного лоббизма в нашей стране – отсутствие четких критериев между допустимыми и недопустимыми методами лоббизма в правотворческой деятельности. Сложившуюся ситуацию можно существенно изменить с помощью: а) более четкой законодательной регламентации и последующего стимулирования общественно полезных методов лоббизма; б) ограничения посредством девиантолизации, деликтолизации и криминализации общественно опасных методов лоббизма.

Научная новизна диссертации состоит в том, что феномен коррупционного лоббизма впервые подвергнут комплексному криминологическому и правовому исследованию. Разработана система мер против коррупционного лоббизма, основу которой составляет коллаборация разрешительных и запретительных норм права. Сформулированы предложения по совершенствованию служебного, административного и уголовного законодательства, направленные на предупреждение и пресечение коррупционного лоббизма.

Научную новизну также определяют **положения, выносимые на защиту:**

1. Целесообразно использование в теории права и криминологии двух понятий: «лоббирование» и «лоббизм». Под лоббированием следует понимать деяние, направленное на продвижение интересов физических лиц или организаций, в целях принятия соответствующего их интересам

правотворческого решения органами государственной власти, органами местного самоуправления.

Лоббизм следует рассматривать как социально-правовое явление, представляющее собой совокупность актов лоббирования, которые осуществляются физическими лицами, организациями для продвижения своих интересов и принятия соответствующего их интересам правотворческого решения органами государственной власти или местного самоуправления.

2. Обоснована необходимость принятия специализированного нормативного правового акта, направленного на регулирование лоббизма в Российской Федерации. Предложен проект рамочного Федерального закона «О лоббизме правотворческих решений в Российской Федерации», которым будут установлены правила безопасности, исключаящие или сводящие к минимуму коррупционно-противоправный и коррупционно-преступный лоббизм, а именно:

2.1. Предложено установление допустимых методов лоббирования, к которым следует отнести: а) направление предложений по совершенствованию законов и иных нормативно-правовых актов в органы государственные власти или органы местного самоуправления; б) участие в деятельности комитетов, комиссий, иных структур Федерального Собрания, а также законодательных органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; в) осуществление публикаций и выступлений в средствах массовой информации в поддержку или против определенного правотворческого решения; г) проведение правовых экспертиз законопроектов и представление их результатов; д) устные и письменные контакты с лицами, занимающими государственные или муниципальные должности, осуществляемые с целью оказания влияния на принятие правотворческого решения.

2.2. Недопустимыми методами лоббирования являются: а) физическое, психическое насилие, а также угрозу его применения в отношении лиц, замещающих государственные или муниципальные должности, их

родственников и близким к ним лицам; б) фальсификацию результатов экспертиз, научных исследований, общественных опросов и иных исследований в поддержку или против определенного правотворческого решения; в) распространение информации (газет, листовок, фотографий, видеороликов и иных видов носителей информации) лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, без их предварительного согласия на получение информации относительно определенного правотворческого решения; г) предоставление вознаграждения, подарков или иного имущества, имущественных прав либо иных преимуществ государственному, муниципальному служащему, лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, их родственникам и близким к ним лицам; д) получение вознаграждения за осуществление лоббистской деятельности лицами, не зарегистрированными в качестве профессиональных лоббистов; е) участие в разработке текста или концепции правотворческого решения при наличии личной заинтересованности лица, участвующего в качестве эксперта, специалиста, консультанта, советника на общественных началах.

2.3. Обоснована необходимость регистрации профессиональных лоббистов, т. е. лиц, оказывающих на возмездной основе влияние на разработку и (или) принятие правотворческого решения в органах государственной власти, органах местного самоуправления.

2.4. Ограничить право на осуществление профессиональной лоббистской деятельности:

– иностранным гражданам, лицам без гражданства, лицам с двойным гражданством;

– недееспособным и ограниченно дееспособным лицам, лицам, имеющим судимость, а равно лицам, находящимся под следствием на момент регистрации в качестве лоббиста;

– государственным и муниципальным служащим, а также лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, субъекта

Российской Федерации, муниципальные должности в течение трех лет после прекращения их полномочий, выхода в отставку или увольнения с указанных постов или должностей.

2.5. Установить этические ограничения для государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающим государственные и муниципальные должности, в части взаимодействия с незарегистрированными профессиональными лоббистами.

3. Сформулировано авторское определение профессионального лоббизма в правотворческой деятельности, под которым следует понимать такое явление, в рамках которого физические лица, организации на возмездной основе с помощью допустимых методов пытаются представлять определенные интересы в органах государственной власти или органах местного самоуправления с целью оказания влияния на принимаемое ими правотворческое решение.

4. Обосновано выделение следующих видов лоббизма: профессиональный и непрофессиональный лоббизм; позитивный и негативный лоббизм. В негативном лоббизме предлагается выделять коррупционный лоббизм, который в свою очередь подразделяется на коррупционно-аморальный, коррупционно-противоправный и коррупционно-преступный лоббизм.

5. Коррупционно-преступный лоббизм в правотворческой деятельности – это общественно опасное, относительно массовое, исторически изменчивое социально-правовое явление, в рамках которого оказывается влияние на органы государственной власти, органы местного самоуправления с целью принятия или блокировки правотворческого решения посредством незаконного представления материальной либо нематериальной выгоды лицам, обладающим правотворческими полномочиями, правом законодательной инициативы либо возможностью оказывать влияние на принятие правотворческих решений, либо наличие личной заинтересованности у лиц, обладающих правотворческой функцией, если в результате принятия правотворческого решения возникает возможность извлечения выгоды

имущественного характера в свою пользу, а также в пользу иных лиц, связанных имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

6. Факторы, детерминирующие коррупционный лоббизм, включают широкий спектр, в наиболее общем виде их можно разделить на субъективные и объективные. К субъективным факторам, детерминирующим коррупционный лоббизм, относятся низкий уровень правовой культуры и правового образования, коррупционные традиции в обществе. К объективным факторам, детерминирующим коррупционный лоббизм, относятся отсутствие легальных возможностей для осуществления лоббизма, а также отсутствие правил, упорядочивающих и регулирующих лоббистскую деятельность.

7. Обоснована общественная опасность коррупционно-преступного лоббизма правотворческих решений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности. С целью предупреждения коррупционного лоббизма сформулированы предложения по совершенствованию правил особой безопасности против коррупционного лоббизма.

Теоретическая значимость работы заключается в развитии теоретических представлений о лоббизме, изучена многогранная природа лоббизма, наиболее опасные виды данного явления, проведен анализ альтернативных мер предупреждения преступности, а именно анализ института мер безопасности, который может быть использован в области предупреждения коррупционного лоббизма. Результаты проведенного исследования способствуют комплексному пониманию феномена лоббизма, истории его возникновения и развития, а также сложившихся в настоящее время теоретических и практических видов лоббизма. Вместе с тем данные результаты могут быть использованы для проведения дальнейших научных исследований в сфере предупреждения коррупционного лоббизма.

Практическая значимость исследования заключается в том, что автором даны рекомендации по совершенствованию отечественного уголовного законодательства и законодательства в сфере регулирования лоббистской деятельности. Полученные выводы могут использоваться в дальнейшем исследовании проблем лоббизма, в законодательной деятельности, в частности при подготовке законопроектов о регулировании лоббистской деятельности, а также в процессе применения мер безопасности для предупреждения или пресечения коррупционных методов осуществления лоббистской деятельности.

Степень достоверности и апробация результатов исследования работы. Достоверность научной работы обеспечена применением различных научных методов, глубоким изучением теоретических разработок в сфере противодействия коррупционному лоббизму, анализом российского и зарубежного законодательства, международных нормативных актов. Степень достоверности определяется эмпирической базой исследования, основу которой составили данные официальной статистики, результаты анкетирования, результаты исследования материалов информационных интернет-агентств, а также апробацией основных выводов и положений, выносимых на защиту.

Основные положения и выводы, сформулированные в диссертации, отражены в 12 публикациях, пять из которых в научных журналах, входящих в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук.

Результаты научных исследований докладывались и обсуждались на Межрегиональной научно-практической конференции «Власть. Народное представительство. Федерализм» (г. Томск, декабрь 2015); на Всероссийской научно-практической конференции «Правовые проблемы укрепления российской государственности» (г. Томск, январь 2015); на Международной научно-практической конференции «Проблемы становления гражданского общества» (г. Иркутск, март 2015); на 9 Международной научно-практической конференции «Енисейские правовые чтения» (г. Красноярск, апрель 2015); на

Антикоррупционном научно-практическом форуме «Противодействие коррупции: современные подходы и перспективы» (г. Красноярск, сентябрь 2015); на II Сибирском Антикоррупционном форуме (г. Красноярск, сентябрь 2016); на Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Перспектив 2017» (г. Красноярск, апрель 2017); на Международной научно-практической конференции «Енисейские правовые чтения. Юридическая ответственность: национальные и международные аспекты» (г. Красноярск, сентябрь 2017), в межвузовском дискуссионном клубе в ФГКОУ в Сибирском юридическом институте МВД на тему «Уголовно-правовое и криминологическое противодействие коррупции» (г. Красноярск, декабрь 2017), в ходе международной научной стажировки в Шанхайском политико-юридическом университете (г. Шанхай, ноябрь 2018), в ходе международной научной стажировки в Университете Пассау (г. Пассау, июнь 2019), на XII Всероссийской научно-практической конференции «Енисейские политико-правовые чтения» (г. Красноярск, сентябрь 2019).

Структура работы. Диссертация состоит из двух глав, восьми параграфов, введения, заключения, списка литературы, трех приложений: проект Федерального закона «О лоббизме правотворческих решений в Российской Федерации», сводная таблица результатов опроса представителей политических партий, депутатов Законодательного Собрания Красноярского, сотрудников экспертно-правового управления Законодательного Собрания Красноярского края, сводная таблица результатов опроса депутатов Ермаковского, Курагинского, Шушенского, Дзержинского районов Красноярского края.

Глава 1. Теоретические основы исследования коррупционного лоббизма в правотворческой деятельности в Российской Федерации

§1. Предпосылки и историческое развитие коррупционного лоббизма

Законы играют огромную роль в жизни любого государства. Они регулируют наиболее значимые общественные отношения, поддерживают развитие и надлежащее функционирование страны. В современном демократическом государстве законы и иные нормативные акты принимаются большинством, но с учетом мнения меньшинства. Однако не все политические партии проходят установленный законом барьер в законодательные органы власти, в результате чего интересы определенного круга избирателей остаются непредставленными.

Одним из элементов демократического механизма, обеспечивающего общественный баланс, отражение всего многообразия интересов различных социальных групп, выдвижение законодательных инициатив, а также достижение компромисса принимаемых решений, является политико-правовой институт, который в мировой практике получил название лоббизм или лоббирование.

Лоббизм как политико-правовой институт в настоящее время широко используется в различных странах мира. Несмотря на то, что термину «лоббизм» уже более 400 лет⁴, содержание, вкладываемое обществом в него на разных исторических этапах, а также в различных государствах было неоднозначно и весьма противоречиво. Данный термин приобретал нейтральное, позитивное и даже негативное смысловое значение.

Возможно, есть еще более ранние упоминания о лоббизме, но сохранившиеся на сей день связаны с Англией XVI века. Некоторые ученые утверждают, что впервые данный термин ввели англичане еще в XVI веке для

⁴ Заславская Е.М. Зарубежный опыт правового регулирования лоббистской деятельности в органах законодательной власти // Аналитический Вестник. Выпуск 25/ Аналитическое управление Аппарата Государственной Думы, [Электронный ресурс] URL: <http://www.gr.ru/content/53>

обозначения прогулочных площадок, находившихся в монастырях⁵. Отмечается, что в монастырских «lobby» было множество дверей, одни из которых вели в отдельные комнаты и кельи, другие – к галереям и тихим помещениям. Несколько позже анализируемым термином стали называть аналогичные холлы и кулуары в светских зданиях – театрах.

Позднее это слово было интерполировано в качестве обозначения коридоров в английском парламенте, что, по мнению специалистов, произошло с 1640-х гг., когда вестибюль и два коридора вокруг залов заседаний в здании палаты общин стали именовать «lobby». Отличительной особенностью архитектурных кулуаров, называемых «лобби», являлось то, что именно в этих местах парламента депутатам разрешалось встречаться со всеми заинтересованными в их законодательной деятельности гражданами⁶. В этот период времени понятие «лобби» обладало исключительно нейтральным значением и служило для обозначения входной (парадной) части помещения. Данное значение слова сохранилось и по сей день и используется во многих языках, например, «лобби» в английском⁷.

Иное значение «лоббизм» приобрел два столетия спустя в США, где термин «лоббирование» стал обозначать покупку голосов за деньги в коридорах конгресса, в результате чего, данное слово приобрело политический оттенок⁸. Первые попытки давления со стороны заинтересованных сил на процесс законотворчества были зафиксированы еще в период работы первого Конгресса, когда никому неизвестный Катлер добился государственной финансовой помощи для своего земельного проекта, разделив затем прибыль с влиятельными конгрессменами⁹.

⁵ Субочев В.В. Лоббизм в России: природа, специфика, проблемы правового регулирования. // Право и управление 21 век. 2014. №2 (31). С. 28.

⁶ Зелепукин Р.В. Понятие и происхождение лоббирования как политико-правового института // Вестник ТГУ. Выпуск 8 (100). 2011. С. 305-309.

⁷ Русско-английский, англо-русский словарь / Г.В. Бочарова [и др]. М. : Проспект, 2009. С. 608.

⁸ Субочев В.В. Лоббизм в России: природа, специфика, проблемы правового регулирования. // Право и управление 21 век. 2014. №2 (31). С. 28.

⁹ Актуальные проблемы парламентаризма в России : учеб. пособие / под. ред. Г.Н. Комковой. М : Проспект, 2015. С. 82

По мнению некоторых ученых, словом «лоббист» в XIX в. обозначали просителей, приходящих в государственные учреждения. Тогда считалось, что допускать таких людей в залы заседаний, т.е. туда, где принимаются законы, – нельзя. Именно потому, что «просители» не могли пройти дальше холлов и приемных, их и называли лоббистами (от англ. lobby – кулуары)¹⁰. Один из ключевых авторов-основателей американской конституции, четвертый президент США Джеймс Мэдисон негативно относился к лоббизму. Он определял лоббистов как группу граждан, относящихся к большинству или меньшинству общества, объединенных сходными интересами, противостоящих интересам других граждан, а также считал лоббизм одной из деструктивных сил общества¹¹.

Столетие спустя термин «лоббизм» приобрел значение взяточничества, покупки и продажи голосов парламентариев и иных государственных деятелей за деньги. Профессор А.В. Малько отмечает, что традиции лоббизма уходят корнями в эпоху президентства У. С. Гранта (1869–1877), который со своей командой в вечернее время после работы любил снимать стресс после «трудов праведных» в одной из гостиниц, точнее, в ее вестибюле, – лобби, где министры и сенаторы встречались с разными людьми, выслушивали их просьбы и обещали выполнить их, не бескорыстно, конечно же, а как бывает часто «за звонкую монету»¹². В результате, в XIX веке у большинства граждан США сложилось устойчивое негативное отношение к лоббизму, которое отождествлялось с покупкой голосов за деньги, взяточничеством и продажностью властей. В конце XIX века в некоторых штатах даже принимались попытки и вовсе запретить лоббизм. Так, в 1877 г. в штате Джорджия лоббизм объявили преступлением¹³.

¹⁰ Маркова О. А. Проблемы правового регулирования лоббизма в России. Лоббирование общественных интересов на примере общественных организаций по защите прав потребителей // Гуманитарный вектор. Серия: Педагогика, психология. – 2008. – №. 2.- С.73-77.

¹¹ Руденкин В.Н. Лоббизм, группы интересов и коррупция в США//Всероссийский научно-аналитический журнал Вестник УИЭУиП. 2008, № 4(5). С. 76-90.

¹² Малько А.В. Лоббизм // Общественные науки и современность. 1995. № 4. С. 59–65.

¹³ Лоббирование в Украине [Электронный ресурс] // Официальный сайт лоббирования в Украине. URL:<http://lobbying.com.ua>.

В советское время термин «лоббизм» отождествлялся с коррупцией и имел явно негативный оттенок. Согласно Большой Советской Энциклопедии, «лоббизм – это система контор и агентств крупных монополий при законодательных органах США, оказывающих прямое давление (вплоть до подкупа) на законодателей и государственных чиновников в интересах этих компаний»¹⁴. В то же время лоббизм определялся как наиболее выразительная картина загнивания буржуазного общества, коррупции и продажности парламентариев США, где агенты-толкачи работают в тиши парламентских кулуаров и подкупают депутатов¹⁵.

Как видим, первоначальная трактовка лоббизма содержала негативную, отрицательную оценку этого явления. В результате того, что взаимодействие заинтересованных граждан и представителей власти по большей части было обличено в форму сделки, в массовом сознании лоббизм стал устойчиво ассоциироваться с взяточничеством и коррупцией¹⁶.

Профессиональные лоббисты, а вместе с ними и лоббизм, как законодательно оформленный институт политической системы впервые в мире был установлен в Соединенных Штатах Америки. Становление профессионального лоббизма ученые связывают, во-первых, с принятием в 1789 году первой поправкой к Конституции, гарантирующей, в частности, право граждан обращаться в официальные органы с жалобами, а во-вторых, принятием в 1876 году закона, согласно которому лица, осуществляющие лоббистскую деятельность, обязаны были заявить о себе, официально зарегистрироваться в нижней палате парламента – палате представителей (the House), у клерка нижней палаты парламента (the clerk of the House)¹⁷. В дальнейшем профессиональные лоббисты появились и в других странах мира.

¹⁴ Большая Советская Энциклопедия. М. : «Советская энциклопедия». 1973. Т. 14. С. 589.

¹⁵ Шмидт О. Ю. Большая Советская Энциклопедия: том 22 Джуца - Договор торговый. М.: Книга по Требованию, 2012. С. 209.

¹⁶ Актуальные проблемы парламентаризма в России: учебное пособие/ под.ред. Г.Н Комковой. М: Проспект, 2015. С. 82.

¹⁷ Профессиональный словарь лоббистской деятельности / сост. П.А. Толстых, [Электронный ресурс] // Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти. М.: 2009 URL:<http://www.lobbying.ru>.

Наряду с историческими факторами и зарубежным опытом большое влияние на понятие лоббизм, а также на восприятие данного феномена в качестве положительного или отрицательного явления оказывает наличие или отсутствие законодательного закрепления рассматриваемого института в политической системе того или иного государства.

Положительное восприятие лоббизма в настоящее время наблюдается в странах, которые закрепили институт лоббизма прямо или косвенно в нормах национального законодательства. В частности, к ним относятся: Великобритания, Канада, Соединенные Штаты Америки и некоторые другие государства.

Так, в Великобритании распространен один из самых либеральных подходов к вопросам лоббизма. Несмотря на отсутствие специального закона о лоббистской деятельности, лоббизм регулируется множеством законов и кодексов, определяющих правила взаимоотношений государственных служащих с группами интересов (основной документ – Civil Service Code, на основе которого каждый департамент принимает свой Management Code)¹⁸. Наряду с данным документом существует кодекс поведения членов Палаты лордов (UK House of Lords Code of Conduct), кодекс поведения и Рекомендации к правилам, касающимся кодекса поведения членов Палаты общин (The Code of Conduct together with The Guide to the Rules Relating to the Conduct of Members), кодекс поведения членов Ассоциации профессиональных политических консультантов и другие¹⁹. Правовое регулирование взаимодействия различных государственных служащих с лоббистами обеспечивает комитет по стандартам публичной сферы (Committee on Standards in Public Life). Данный комитет был создан 1994 году. На тот момент утверждалось, что лоббировать в парламенте и

¹⁸ Там же.

¹⁹ Мурсалимов Ш.Р., Логинова Н.Н., Домченков С.А. Информационная подборка материалов к «круглому столу» комитета Государственной Думы по безопасности на тему «Зарубежный опыт законодательного регулирования лоббистской деятельности в системе мер противодействия коррупции и перспективы его использования в Российской Федерации». М.: 2008. С. 7

министерствах – неотъемлемое право каждого²⁰. Членам британского парламента разрешено официально выступать представителями коммерческих интересов одной из сторон при заключении сделок, ввиду чего многие из парламентариев пользуются этим правом. В истории Великобритании известны случаи, когда Маргарет Тэтчер представляла интересы Бритиш Петролиум (British Petroleum)²¹. В результате рынок профессиональных лоббистских услуг в Великобритании имеет устойчивую тенденцию роста, и ежегодный оборот рынка составляет, по меньшей мере, более 1 млрд. фунтов. Наряду с этим высказываются предположения, что некоторые члены парламента вступают в переговоры с лоббистами более чем 100 раз в неделю²². В настоящее время лоббизм так прочно вошел в политико-правовую систему Соединенного Королевства, которую очень сложно себе представить без него.

Институт лоббизма достаточно полно освещен в научных трудах британских исследователей. Британский эксперт К. Кусм обозначает лоббирование как право каждого гражданина обращаться с ходатайством к своему правительству и как профессиональную деятельность по представлению интересов организаций в процессе формирования государственной политики²³. Под лоббистами в Британии понимаются официальные представители сферы услуг, которая помогает многим добиться выгодных решений, решать общественно важные задачи. При таком подходе к лоббированию большая часть населения Великобритании относится положительно.

В Соединенных Штатах Америки институт лоббизма детально разработан как на законодательном, так и теоретическом уровне. Энциклопедия конгресса США определяет лоббизм как «технику, применяемую в политическом процессе для защиты или убеждения, или любую попытку индивида или

²⁰ Профессиональный словарь лоббистской деятельности / сост. П.А. Толстых, [Электронный ресурс] // Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти. М.: 2009 URL:<http://www.lobbying.ru>.

²¹ Любимов А.П. История лоббизма в России. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005. С. 14

²² Там же. С. 67

²³ Там же. С. 14

группы частных интересов оказывать влияние на решения властей»²⁴. Лоббист – это официальная профессия, которая, ввиду своего особого статуса имеет ряд запретов, обязанностей и ограничений.

Первыми документами, регулирующими лоббистскую деятельность стали Закон о регулировании иностранных агентов 1938 года (FARA)²⁵, и Закон о регулировании лоббизма 1946 года. В настоящее время нормативная база по регулированию лоббистской деятельности расширилась, к данным документам добавились: Закон о раскрытии лоббирования (Lobbying Disclosure Act of 1995), Закон о технических поправках (Technical Corrections of 1998), Закон о регистрации иностранных агентов (Foreign Agents Registration Act), Кодекс профессиональной этики Американской ассоциации политических консультантов²⁶.

Законом о регулировании лоббизма установлено требование об обязательной регистрации всех профессиональных лоббистов, а именно лиц, которые непосредственно либо через своих представителей, служащих или иных лиц собирают или получают денежные средства или иные ценности с целью их использования для достижения одной из нижеследующих задач:

- а) принятия или отклонения Конгрессом Соединенных Штатов какого-либо законодательного акта;
- б) воздействия прямо или косвенно на принятие или отклонение Конгрессом Соединенных Штатов какого-либо законодательного акта²⁷.

С юридической точки зрения лоббистом в США считается любое лицо, зарегистрировавшееся в качестве лоббиста согласно действующему закону²⁸. Помимо регистрации, лоббист обязан постоянно отчитываться о том, в чьих

²⁴ Цит. по: Руденкин В.Н. Лоббизм, группы интересов и коррупция в США // Всероссийский научно-аналитический журнал Вестник УИЭУиП. 2008, № 4(5). С. 76-90.

²⁵ Terra America. Лоббизм в США. Как осуществляется лоббизм в США и что можно позаимствовать для России. М.: Фонд «ИСЭПИ», 2013. С. 18–21.

²⁶ Мурсалимов Ш.Р., Логинова Н.Н., Домченков С.А. Информационная подборка материалов к «круглому столу» комитета Государственной Думы по безопасности на тему «Зарубежный опыт законодательного регулирования лоббистской деятельности в системе мер противодействия коррупции и перспективы его использования в Российской Федерации». М.: 2008. С. 7

²⁷ Цит. по: Малько А.В. Лоббизм // Общественные науки и современность. 1995. №4. С. 58.

²⁸ Зяблюк Н. Практика лоббистской деятельности в США. М., 1994. С. 3–4.

интересах он выступает, о размере своего денежного вознаграждения, сумме денежных средств, выделенных на расходы²⁹. Кроме того, данным актом определен круг лиц, которым запрещено заниматься лоббистской деятельностью.

В Соединенных Штатах Америки, как и в Англии, лоббизм занимает одно из ключевых положений в политико-правовой системе. К лоббистам установлены многочисленные требования и правила поведения, за несоблюдение которых предполагается строгая ответственность (преимущественно, в виде денежного штрафа). Лоббисты же являются легальной частью общества, платят налоги, как и представители других профессий. В результате общество позитивно (или нейтрально) относится к лоббированию, понимая его важность и неизбежность в существовании государства.

Концепция лоббизма как позитивного явления и неотъемлемого элемента политической системы демократического государства поддерживается теорией плюралистической демократии (Г. Ласки, Д. Трумэн, Р. Даль). Основные положения данной теории сводятся к тому, что классы в современном обществе отсутствуют и структуру общества составляют различные общественные организации, в которые может войти любой гражданин³⁰. Плюралистическая концепция демократического общества предполагает, что в управлении государством участвует не народ, а различные группы. Общая воля народа проявляется в результате конфликтного взаимодействия различных групп и нахождения ими компромисса. Большое значение придается политическим институтам – партиям, движениям и т.д. Только через политические институты индивид каким-либо образом может повлиять на власть³¹. В науке подчеркивается, что отдельный индивид, вне какой-либо группы, не может

²⁹ Закон Соединенных Штатов Америки «О лоббировании» Lobbying Disclosure Act of 1995. Public information [Электронный ресурс]. URL: http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/compilation.pdf

³⁰ Радько Т.Н. Проблемы теории государства и права : Учебник.М. : Проспект, 2015. С. 46

³¹ Лавриненко В.Н., Скрипкина Ж.Б., Юдин В.В. Политология: курс лекций. М. : Вольтерс Клувер, 2010. С. 188.

оказывать влияния на политику, а государству отводится лишь роль арбитра, инструмента согласования воли между различными группами³². В качестве лоббистов могут также создаваться различные комитеты или комиссии при законодательных органах власти, основная роль которых сводится к согласованию воли различных групп интересов при принятии нормативно правовых документов. Фактически, в соответствии с этой теорией, без групп давления политической жизни в государстве быть не может. Группы давления (лоббисты) являются неотъемлемой частью любого демократического государства.

О том, что в российском обществе существуют разнообразные группы интересов, которые воздействуют на политический процесс, отмечают и российские исследователи³³.

На сегодняшний день большинство современных определений лоббизма не носят исключительно негативного оттенка. Более того, во многих из них указывается, что лоббизм уже приобрел статус официального политического института или же представляет вполне законное давление на решение властей. Лоббизм – это естественное и нормальное явление, без которого не обойтись. Являясь своего рода неотъемлемым явлением для демократического государства, лоббизм – «это своеобразный спутник демократии»³⁴.

Следует отметить, что тенденция позитивного понимания лоббирования прослеживается далеко не везде. Яркий пример можно найти и среди западных стран. Жители Федеративной Республики Германии до сих пор вкладывают преимущественно негативное значение в понятие лоббизм. Мартин Герих (Martin Gerig) подчеркивает, несмотря на формальную легитимацию и наличие норм, регулирующих лоббистскую деятельность, лоббизм чаще понимается как

³² Скакун О.Ф. Теория государства и права : Учебник. — Харьков: Консум; 2000. С.216

³³ Перегудов С. П., Лапина Н. Ю., Семенов И. С. Группы интересов и российское государство. М. : Эдиториал, 1999. 352 с.

³⁴ Малько А.В. Лоббизм // Общественные науки и современность. 1995. №4. С. 58.

вид коррупционного поведения, как закрытые комнатные соглашения, или игра не на равных правилах³⁵.

Политические партии левого крыла Бундестага воспринимают лоббизм как «власть капиталов»³⁶. Многие немцы убеждены, что у обычных рядовых граждан нет возможностей для лоббирования, в первую очередь, из-за недостатка материальных (денежных) средств. Кроме того, отсутствуют связи с должностными лицами, которые вправе принимать властные решения. Только крупные и финансово обеспеченные компании обладают такими ресурсами (денежными средствами и связями с политиками). В результате, основными лоббистами выступают крупные компании, поэтому интересы рядовых граждан часто отходят на второй план. Несмотря на то, что большая часть населения Германии состоит в различных объединениях, союзах, профсоюзах, некоммерческих организациях, которые лоббируют интересы своих членов, немецкие граждане все же негативно относятся к лоббированию³⁷. Данное обстоятельство может быть связано также с тем, что в немецких средствах массовой информации внимание акцентируется преимущественно на негативных случаях лоббирования.

Следует обратить внимание и на тот факт, что рядовые граждане Германии сохраняют критичное восприятие лоббизма во всех его проявлениях, даже вопреки законодательному закреплению института лоббизма на уровне Европейского Союза. В частности, европейское законодательство предусматривает ряд специализированных актов, регулирующих порядок взаимодействия властных структур и представителей различных групп интересов. Кроме того, как отмечается в различной литературе, если в каком-либо немецком СМИ указывается слово «лобби», то оно служит предвестником большого скандала и призвано придать негативную окраску освещаемым

³⁵Martin Gerig: Der rechtliche Rahmen fuer Lobbyisten. LSK 2014.

³⁶Bernhard Weßels (Hrsg.): Verbände und Demokratie in Deutschland. Opladen 2001, S.11f.

³⁷Zumpfort W.D. Getrennt marschieren, vereint schlagen // Die Stille Macht. 2003. – С. 85-97.

событиям, так как ранее лоббистская деятельность в Германии была весьма криминогенной³⁸.

Многие из ученых термин «лоббизм» отождествляют с деятельностью союзов, объединенных общностью интересов (нем. *Interessenverbände*), поскольку именно союзы и объединения осуществляют давление на парламентариев и играют огромную роль при принятии законов³⁹. Так, Грютцнер (Gruetzner) и Якоб (Jakob) определяют лоббизм как планомерную деятельность по представлению интересов союзов, объединений, предприятий в различных политических институтах (таких как парламент, правительство, министерства), с целью оказания влияния на принимаемые политические и административные решения в соответствии с политическими или экономическими интересами своего нанимателя⁴⁰.

Некоторые из определений тесно связаны с легально разрешенными средствами и способами осуществления лоббирования. Например, лоббирование понимается как предоставление заключений, проведение экспертиз, проведение бесед групп интересов или их представителей с целью оказания влияния на лиц, принимающих решения, и тем самым получить «специфические» преимущества в свою пользу⁴¹. Или лоббирование рассматривается как личное воздействие на политика, дозволенные формы которого должны заключаться в свободном обмене мнениями и идеями, аргументировании без применения силы⁴².

Существуют и весьма расплывчатые толкования. В частности, лоббизм определяется как организованное представление интересов, необходимый

³⁸ Вяткин К. С. Лоббизм по-немецки // Полис. 1993. № 1. С. 179-183.

³⁹ Вырва П.А. К вопросу о нормативно-правовом регулировании лоббистской деятельности в Германии // Мониторинг правоприменения. 2017. №, 2 (23). С. 46–50.

⁴⁰ Gruetzner/Jakob, Compliance von A-Z. 2. Auflage 2015.

⁴¹ Bergmann, Handlexikon der Europäischen Union. 5. Auflage 2015.

⁴² Thomas Hoeren: Was Daubler-Gmelin und Hunzinger gemeinsam haben – Die zehn Verfahrensgebote der Informationsgerechtigkeit. LKS 2002.

диалог между группами интересов и органами власти, само собой разумеющееся явление для любой плюралистической демократии⁴³.

Многие из определений, существующие в немецкой науке, связаны, прежде всего, с нормативно-правовыми требованиями, установленными для лоббистов. В первую очередь, в соответствии с немецким законодательством лоббистами могут быть исключительно юридические лица, прошедшие обязательную регистрацию и внесенные в специальный регистр лоббистов при Бундестаге⁴⁴ (данные организации или их представителей именуют лоббистами). Лоббистам разрешено выступать в Бундестаге, давать отзывы и представлять результаты собственных экспертиз и проектов. Соответственно, теоретические определения сводятся к перечислению субъектного состава, формальной регистрации лоббиста при органе власти, а также к функциям, которые выполняют лоббисты.

На сегодняшний день негативное отношение к лоббизму сохранилось в некоторых государствах мира, где существуют уголовно-правовые запреты на осуществление лоббистской деятельности в любых ее проявлениях. Например, лоббизм полностью запрещен в Индии, где он приравнен к одной из форм проявления коррупции⁴⁵.

В российском обществе граждане весьма неоднозначно воспринимают данный политико-правовой феномен. По этому поводу велись и ведутся многочисленные дискуссии, высказывались различные точки зрения: от полезности данного явления, до того, что лоббизм представляет собой преступное вмешательство в процедуру государственного управления. В этой связи автором настоящего диссертационного исследования проведено анкетирование представителей политических партий, партийных лидеров, депутатов Законодательного Собрания Красноярского края, сотрудников экспертно-правового управления Законодательного Собрания края

⁴³ Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union. 58 EL. Verlag C.H. Beck oHG. München. 2016.

⁴⁴ Tilman Hoppe: Transparenz per Gesetz? – Zu einem künftigen Lobbyisten-Register LKS 2009.

⁴⁵ Бинецкий А.Э. Лоббизм в современном мире. М. : Теис, 2004. С.4.

относительно перспектив легализации института лоббизма в Российской Федерации (приложении 3). Всего в анкетировании приняло участие 50 человек. Респондентам предлагалось ответить на четыре вопроса: сталкивался ли респондент с лоббированием; является лоббирование позитивным или же негативным явлением; следует ли урегулировать лоббирование специализированным нормативно-правовым актом (законом); какие отношения должен регулировать закон о лоббировании.

Отвечая на первый вопрос, 32 % респондентов указали, что сталкивались с лоббированием часто, 38 % респондентов ответили, что с лоббированием сталкивались редко, 30 % респондентов ответили, что с лоббированием не сталкивались вообще.

При ответе на вопрос, позитивным или негативным явлением является лоббирование, 2 % респондентов отметили, что лоббирование исключительно положительное явление, 16 % указали, что лоббирование – негативное явление, 70 % отметили, что лоббирование может быть как позитивным, так и негативным явлением (в зависимости от ситуации), 12 % респондентов затруднились ответить на данный вопрос.

Отвечая на вопрос, следует ли регулировать лоббистскую деятельность специализированным нормативным правовым актом (законом), 54 % респондентов отметили, что необходимо регулирования лоббирование специализированным актом, 20 % респондентов указали, что в этом нет необходимости, 26 % затруднились ответить на данный вопрос.

На вопрос, какие отношения должен регулировать закон о лоббирование, респондентам были предложены альтернативные варианты ответов: регистрация лоббистов и запрет на лоббирование без регистрации; допустимые и недопустимые формы и методы лоббирования; раскрытие клиентов, интересы которых продвигаются лоббистом; другое. Некоторые из опрошенных выбрали несколько предложенных вариантов ответов. В результате 22 % респондентов считают, что необходимо урегулировать отношения по регистрации лоббистов и запретить лоббирования без регистрации, 52 % указали на необходимость

урегулирования допустимых и недопустимых методов лоббирования, 36 % отметили, что необходимо урегулировать отношения по раскрытию клиентов, интересы которых продвигаются лоббистом.

Обобщив сказанное, можно утверждать, что в России сохраняется неоднозначное отношение к лоббизму. Респонденты отмечают распространенность данного явления, вместе с тем указывается, что он может выступать в качестве позитивного, так и негативного явления. Респонденты обозначают необходимость регулирования данного явления

Неоднозначное отношение к лоббизму в России подкрепляется и тем, что в настоящее время не существует единого понимания данного явления ни в научной, ни в практической деятельности. Связано это с тем, что указанное понятие емкое по содержанию, включает разнообразие видов, субъектов и методов лоббизма⁴⁶.

Большое количество современных подходов отождествляют лоббизм с такими понятиями, как группы интересов и группы давления. Например, в политическом словаре «лоббизм – это давление со стороны определенных групп интересов на государственную и исполнительную власть с целью налаживания контактов и с целью принятия выгодных для групп решений, которое осуществляется лоббистами – представителями заинтересованных сторон»⁴⁷. Причем такие понятия, как группы интересов и группы давления, зачастую для многих ученых остаются идентичными, о чем свидетельствуют различные научные источники⁴⁸. На наш взгляд, весьма справедливым является замечание, что не все группы интересов автоматически становятся группами давления. Группа интересов – это, прежде всего, объединения индивидов на основе общих интересов⁴⁹. Из групп интересов, как правило, могут возникать группы давления (лоббисты), которые оказывают влияние на органы власти с

⁴⁶Актуальные проблемы парламентаризма в России: учебное пособие/ под.ред. Г.Н Комковой. М.: Проспект, 2015. С. 83.

⁴⁷ Политология : Словарь-справочник / М.А. Василик, М.С. Вершинин и др. М., 2001. С. 137.

⁴⁸ См.: Сирота Н.М. Политология. Курс лекций. Спб.: Питер, 2006. С.147;
Перегудов С.П. Группы интересов и Российское государство. М., 1999.С.29

⁴⁹ Василик М.А. Политология: Учебник. М.: Проспект, 2013. [Электронный ресурс]
URL:<https://books.google.ru>.

целью принятия определенных политических решений⁵⁰. Поэтому не следует отождествлять группы интересов с лоббистами, так как группы интересов не всегда предпринимают попытки по оказанию влияния на принимаемые властные решения. В свою очередь, группы давления можно рассматривать как разновидность субъектов лоббирования.

Обращаясь к различным справочникам и словарям, можно найти различные определения лоббизма, которые, как правило, с деятельностью органов государственной власти, политикой и политическими институтами. Помимо этого, верно отмечается, что лоббизм как способ давления с целью принятия выгодного решения может существовать в законодательной, исполнительной и судебной ветвях власти.

В российской научной литературе существуют различные подходы к определению лоббизма. Так, С.Е. Заславский и Т.И. Нефедова определяют лоббизм как деятельность физических и юридических лиц с целью осуществления влияния на законодательный процесс⁵¹. Данная дефиниция носит весьма общий характер, а также сводит лоббизм исключительно к воздействию на законодательные органы власти, что, на наш взгляд, не является верным. В подтверждение данной точки зрения профессор В.В. Лазарев указывает, что недостаточно связывать лоббизм только лишь с законодательной деятельностью, поскольку он может быть как в исполнительной, так и судебной ветви власти⁵².

Профессор Ю.В. Ирхин определяет лобби как «группу лиц, обрабатывающих парламентариев в пользу того или иного законопроекта»⁵³. Ранее отмечалось, что подобная трактовка лоббизма необоснованно сужает круг объектов лоббистского воздействия. Кроме того, лоббирование может

⁵⁰ Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика : Учеб. пособие. - СПб. : Питер. С. 406–407.

⁵¹ Заславский С. Е., Нефедова Т.И. Что мешает формированию отечественного лоббизма // Право и политика. 2000. №2. С. 28-40

⁵² Лазарев В.В. Лоббирование правотворческих решений // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 216.

⁵³ Ирхин Ю. В. Группы давления // Политология. М., 1996. С. 227.

быть направлено не только на поддержание или отклонение того или иного законопроекта, но и на инициацию законопроекта вообще.

По мнению профессора А. П. Любимова, лоббизм – это «совокупность норм, регулирующих взаимодействие (участие) граждан, общественных объединений, организаций, специализирующихся на лоббистской деятельности, других субъектов правоотношений с органами государственной власти и органами местного самоуправления для оказания влияния на принятие необходимых для лоббистов решений»⁵⁴. Бесспорным является тот факт, что лоббирование как политико-правовой институт имеет совокупность норм, регулирующих лоббистскую деятельность. Однако представляется не совсем корректным отождествлять данный институт только лишь с нормативно-правовой базой, поскольку ключевые признаки такого явления остаются за рамками определения. В таком случае субъекты, объекты и цель лоббизма остаются вне рамок определения лоббизма.

Есть ряд других аспектов, затрудняющих понимание феномена лоббирования. С точки зрения существования «формальной» и «фактической» власти интересное определение приводит В.А. Лепехин: «Лоббизм – есть процесс приведения формальной власти в соответствие с властью фактической»⁵⁵. В этом определении ученый имеет в виду, что самой мощной группой давления является сама государственная власть: «это фактическая власть, не просто оказывает влияние, но и контролирует финансы, кадры, прессу, процесс принятия решений и т.д., в отличие от власти формальной – политических институтов в их традиционном понимании – как лиц, принимающих решения, лишь представляющих (в лучшем случае олицетворяющих) власть, совершающие формальные акты обсуждения, согласования и визирования уже принятых фактической властью решений, обеспечения юридического закрепления, легитимации решений, принимаемых

⁵⁴ Любимов А.П. Конституционно-правовые основы формирования лоббистских отношений в открытом обществе (антикоррупционный проект). М. Издание Государственной Думы, 2000. С.25-26.

⁵⁵ Лепехин В. А. Лоббизм. — М. : Фонд IQ, 1995. С.15.

фактической властью⁵⁶. Данное определение является познавательным в большей степени для политологии, нежели чем юриспруденции, так как за рамками определения остаются существенные признаки лоббизма.

К. Кумс определяет лоббизм как реализацию права гражданина обращаться с ходатайством к своему правительству⁵⁷. Полагаем, что не следует сводить лоббизм к праву гражданина на обращение с ходатайством, поскольку лоббизм может реализовываться и в других формах.

В Большом юридическом словаре «лоббизм» определяется как давление на парламент путем личного или письменного обращения либо другим способом (организация массовых петиций, потока писем, публикаций) со стороны каких-либо групп или частных лиц с целью добиться принятия или отклонения законопроекта⁵⁸. Хотя в данной дефиниции, как и в некоторых ранее приведенных, лоббизм необоснованно сводится исключительно к воздействию только на органы законодательной ветви власти, ее достоинством является перечисление основных дозволенных законом способов осуществления лоббистской деятельности.

В некоторых энциклопедиях лоббизм определяется как техника, применяемая в политическом процессе для оказания влияния на решение властей, а лоббист – это лицо, действующее обычно как агент группы давления, которое добивается принятия или отклонения законопроекта и влияет на его содержание⁵⁹. В приведенной дефиниции верно отмечается, что лоббизм имеет место быть не только в законодательной, но также и других ветвях власти. Кроме того, лоббистская деятельность – это не только продвижение законопроекта или иной другой нормы права, но также отклонение или изменение ее содержания. Однако сводить лоббизм исключительно к технике в

⁵⁶ Профессиональный словарь лоббистской деятельности / сост. П.А. Толстых, [Электронный ресурс] // Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти. М.: 2009 URL:<http://www.lobbying.ru>.

⁵⁷ Кумс К. Лоббизм и его регулирование: советы британского эксперта // Бизнес и политика. 1994. № 1. С. 34-39.

⁵⁸ Додонов В.Н., Ермаков В.Д., Крылова М.А. Большой юридический словарь. М., 2001.С. 312

⁵⁹ Руденкин В.Н. Лоббизм, группы интересов и коррупция в США // Всероссийский научно-аналитический журнал Вестник УИЭУиП. 2008, № 4(5). С. 76-90.

политическом процессе, как представляется, не совсем верно. Техника – это мастерство, искусство, умение. На наш взгляд, лоббизм предполагает не только умение, искусство повлиять на решения властей, но также содержит нормы, регулирующие данную деятельность субъектов и объектов, в результате чего претендует на статус полноценного политико-правового института.

Определение лоббизма как деятельности представителей негосударственных организаций в ходе контактов с представителями государственных органов и органов местного самоуправления с целью добиться принятия (или непринятия) органами власти решения в соответствии с интересами социальных групп приводит А. С. Автономов⁶⁰. Особенностью данного определения являются субъекты лоббизма, к которым, по мнению А. С. Автономова, не должны относиться органы государственной власти и местного самоуправления. Включение же данных субъектов лишает лоббизм специфического содержания и отождествляет лоббизм со всяким взаимодействием, одним из участников которого выступает государственный орган, подчеркивает А. П. Любимов⁶¹.

Наиболее приемлемым представляется определение, приведенное П. А. Толстых в Профессиональном словаре лоббистской деятельности. «Лоббизм – это институт политической системы, представляющий собой процесс по продвижению интересов частных лиц, корпоративных структур (а также представляющих их профессиональных лоббистских фирм и общественных организаций) в органах государственной власти, с целью добиться принятия выгодного для них политического решения»⁶². Бесспорным достоинством данного определения является то, что лоббизм рассматривается как институт политической системы. Это значит, что данное явление носит не спонтанный и случайный характер, а, наоборот, является устойчивой формой совместной

⁶⁰ Автономов А.С. Правовая онтология политики. К построению системы категорий. М. : ООО «ИНФОГРАФ», 1999. С. 224.

⁶¹ Любимов А.П. История лоббизма в России. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005. С.13

⁶² Профессиональный словарь лоббистской деятельности / сост. П.А. Толстых, [Электронный ресурс] // Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти. М.: 2009 URL:<http://www.lobbying.ru>.

деятельности людей. Кроме того, как и любой другой институт, лоббизм имеет нормы, регулирующие взаимодействие людей в его рамках.

Особенность лоббизма – возможность представлять интересы всего многообразия социальных групп. В то время как политические партии, а особенно властвующие политические партии, могут обойти стороной интересы определенных социальных групп. Кроме того, политические партии, представляющие интересы той или иной социальной группы, могут не одержать победу на выборах, в результате чего представить весь спектр политических, социальных, экономических и иных интересов с помощью победивших политических партий не представляется возможным. С целью восполнения такого пробела существуют лоббистские структуры, которые могут хорошо справиться с такой задачей. Показательным примером, на наш взгляд, являются США с двухпартийной политической системой (Демократическая и Республиканская партии), в которой нет возможности адекватного представления интересов многих социальных слоев⁶³. Однако, отсутствие большого количества политических партий, интересы различных социальных групп и слоев населения не остаются без внимания в значительной степени благодаря лоббистам.

В России до сих пор отсутствуют специализированные акты, регулирующие лоббистскую деятельность. В тоже время уже на протяжении второго десятилетия предпринимаются попытки законодательного закрепления и определения института лоббизма. Об этом свидетельствуют проекты законов: «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» от 05.03.1996⁶⁴; «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» от 02.06.1997⁶⁵;

⁶³ Макарычев А.С. Коррупция в России: муниципальные, региональные, федеральные и международные аспекты. Н.Новгород: Ин-т "Открытое Общество", 2000. С.30

⁶⁴ Белевцева Е. Механизм функционирования лоббистской деятельности в политических институтах современной России // Власть. 2006. №. 4. – С. 35–44.

⁶⁵ О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти : Проект Федерального закона № 97801795-2 (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 02.06.1997) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=34479#03147151729283131>.

«О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» от 24.11.2003⁶⁶; в проекте модельного закона «О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти» от 15.11. 2003; «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления» от 17.12. 2013г⁶⁷.

Кроме того, не так давно появилась позиция российских властей. Национальным планом противодействия коррупции на 2014–2015 годы, утвержденным Президентом Российской Федерации, было дано определение лоббизма. Под лоббизмом понимается деятельность граждан и организаций по продвижению социальной группы или индивида в государственных или муниципальных органах в целях принятия наиболее благоприятного для данной социальной группы или данного индивида решения. Национальный план предписывает необходимость законодательной разработки и внедрения политико-правового института лоббизма, определяет его примерное содержание, что является весьма важным на сегодняшний день. Кроме того, Президент данным документом подчеркнул, что лоббизм не следует использовать как синоним коррупции и взяточничества, что, без сомнений, можно назвать крупным шагом на пути законодательного закрепления института лоббизма.

Отметим, что очень часто понятия «лоббирование», «лоббизм» употребляются как синонимы, и в научной литературе не разработаны иные точки зрения. Безусловно, лоббизм и лоббирование являются схожими понятиями, однако определенная разница между ними, на наш взгляд, есть.

⁶⁶ О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти: Проект Федерального закона № 396138-3 (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 24.11.2003) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=29107#0020122383384300058>.

⁶⁷ О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления: Проект Федерального закона № 833158-6 (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 07.07.2015) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=134045#008160962220970513>.

Соотношение данных понятий является очень важным, так как способствует установлению терминологического единства и снятию существующих противоречий относительно содержания данных терминов.

Так, отмечается, что с языковой точки зрения в английском языке суффикс *-ism-* указывает на совокупность внутренних явлений рассматриваемого слова, выражающую общее представление о нем, а суффикс *-ing-*, в частности в данном контексте, обозначает какое-либо движение, процесс⁶⁸.

Полагаем, понятие «лоббизм» характеризует собой явление, выступает общим понятием, в то время как понятие «лоббирование» является отглагольным существительным (девербативом), соответственно этимологически лоббирование связано с конкретной деятельностью или процессом, ввиду чего понятие «лоббирование» выступает единичным по отношению к общему.

Таким образом, лоббизм и лоббирование представляет собой взаимоотношение единичного и общего, где единичным выступает лоббирование. Лоббизм является явлением массовым, которое состоит из совокупности отдельно взятых случаев лоббирования. Данная диалектическая связь общего и единичного имеет большое значение в процессе изучения и познания. Связано это с тем, что общее явление (лоббизм) содержит общность основных черт изучаемого явления, а именно то, что повторяется во многом, и помогает исключить из изучаемого случайные черты, присущие единичному (лоббированию). Общее лучше демонстрирует природу, дает более глубокие знания о единичном, так как указывает направленность, главное в этом единичном⁶⁹.

В результате понятие «лоббизм» является общим понятием, характеризует наиболее общие и существенные черты указанного явления, и состоит из совокупности отдельных случаев лоббирования.

⁶⁸ Зелепукин Р.В. Понятие и происхождение лоббирования как политико-правового института // Вестник ТГУ. Выпуск 8 (100). 2011. С. 305-309.

⁶⁹ Кузнецова Н.Ф. Преступление и преступность. М. : Изд-во Моск. ун-та, 1969. 232 с.

Возвращаясь к вышеперечисленным определениям лоббизма, необходимо отметить, что в науке до сих пор не было выработано единого и универсального понятия. Вместе с тем они не противоречат друг другу. Представляется, что каждое из названных определений отчасти корректно и верно определяет лоббирование, однако в зависимости от конкретного аспекта, под углом которого будет рассматриваться лоббизм. Профессор А.П. Любимов указывает, что лоббизм в справочной и научной литературе можно определить с разных точек зрения: политологической, социологической, филологической, институциональной и других⁷⁰. Развивая данную мысль, Д. Султанов указывает, что дать определение лоббизму в чистом виде достаточно сложно, так как всегда будет сочетание различных подходов с преобладанием одного из них⁷¹.

С точки зрения психологического подхода лоббизм представляет собой манипулятивно-психологическое взаимодействие с чиновниками⁷². Инструментальный подход определяет лоббизм как набор методов и технологий влияния на процесс выработки ответственных государственных решений. С позиции процедурного подхода лоббизм – это органический элемент системы бюрократических правил и процедур принятия решений во властной системе. Лоббирование в плюралистическом подходе - это деятельность, где все лоббисты являются полноправными участниками системы выработки и принятия ответственных государственных решений. Коммуникационный (информационный, субсидиарный) подход (теория Р. Холла): в целях экономии ресурсов (в т. ч. времени) чиновник доверяет лоббисту статус поставщика (информации, контактов, интеллектуальных ресурсов и пр.), в результате чего лоббисты позволяют чиновникам осуществлять свои функции более эффективно, а сами лоббисты получают за это прямой выход на лицо, принимающее решение⁷³.

⁷⁰ Любимов А.П. История лоббизма в России. – М.:2005. С.112.

⁷¹Султанов Д. К. Лоббизм: как это делается в России [Электронный ресурс] // Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти. URL: <http://www.lobbying.ru>

⁷²Там же.

⁷³Там же.

Проводя анализ всех вышеуказанных определений, можно прийти к выводу о том, что они не являются противоречивыми и взаимоисключающими друг друга, скорее даже наоборот, взаимодополняемыми. Каждое из определений дополняет содержание лоббизма, раскрывает его многостороннюю природу, весь спектр его возможных проявлений⁷⁴.

Вместе с этим, с какой бы точки зрения мы не рассматривали лоббизм, его сущность всегда остается неизменной. Сущность – это совокупность наиболее важных, решающих, устойчивых свойств и отношений, выражающих внутренние глубинные необходимые связи и отношения, которыми определяются все другие свойства и признаки данного явления.⁷⁵ Полагаем, сущностью лоббизма является попытка осуществить влияние на органы власти, с целью получения необходимого правотворческого решения в интересах конкретного индивида или определенной группы людей.

Исследование приведенных выше определений позволяет обнаружить и выделить четыре основных признака данного явления, через которые раскрывается его сущность. К ним, на наш взгляд, следует отнести:

1. субъекты лоббизма;
2. объекты лоббистского воздействия;
3. методы и технологии лоббизма;
4. цель лоббизма.

Субъекты лоббизма. В качестве основных субъектов выступают физические и юридические лица, поскольку именно они, в соответствии с гражданским законодательством, обладают правоспособностью и дееспособностью.

Среди физических лиц выделяются профессиональные лоббисты, для которых данная деятельность является промыслом и источником доходов. Мотивом оказания давления на органы власти и местного самоуправления

⁷⁴ Вырва П.А. К вопросу о подходах к пониманию института лоббирования // Право и политика. 2018. № 2. С. 20–26.

⁷⁵ Морозова Л. А. Теория государства и права: учебник. 4-е изд., перераб и доп. М. : Российское юридическое образование, 2010. С. 146

является материальная заинтересованность, потому как данная работа выполняется за вознаграждение. В некоторых случаях положительный исход лоббистской компании может дополнительно вознаграждаться. Профессор А.П. Любимов указывает, что термин «лоббист-профессионал» в России остается условным до тех пор, пока лоббизм не будет законодательно закреплён.⁷⁶ Полагаем, данная позиция является достаточно спорной, поскольку в настоящее время уже сформировались как коммерческие, так и некоммерческие организации, которые на возмездной основе оказывают влияние на органы власти, продвигая индивидуальные, узкогрупповые или общественные интересы⁷⁷. Более того, в штате крупных компаний появились должности специалистов по работе с органами государственной власти и местного самоуправления, специалистов по корпоративным и внешним связям, GR-специалистов. О том, что данная деятельность уже носит профессиональный характер, свидетельствует наличие большого количества вакансий на должности вышеназванных специалистов, официально размещенных на интернет-сайтах⁷⁸.

Наряду с физическими лицами субъектами лоббизма могут выступать юридические лица. Следует указать, что некоторые из организаций создаются исключительно в целях лоббирования (например, в рамках защиты и представления прав определенной социальной группы граждан). Так, общественное движение «Движение Женщин России» в качестве основного

⁷⁶ Любимов А.П. Институт лоббирования требует правового регулирования // Российская юстиция. 1999. №5. С. 25.

⁷⁷ Среди некоммерческих организаций таковыми можно считать правозащитные организации (например, Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, которая приоритетным направлением деятельности ставит участие в разработке, доработке нормативно-правовых актов для улучшения положения коренных малочисленных народов). Примером могут служить общественные движения, в частности, Федерация Автовладельцев России, которая одним из направлений своей деятельности указывает внесение законопроектов в Государственную Думу.

⁷⁸См. : вакансия GR-менеджера [Электронный ресурс] // Группа компаний Head Hunter. URL: <http://omsk.hh.ru/vacancy/7778275>; [Электронный ресурс]] // Группа компаний Head Hunter. URL:http://hh.ru/vacancy/14780598?utm_source=Trovit&utm_medium=meta&utm_campaign=trovit; [Электронный ресурс] // Группа компаний Head Hunter. URL: http://hh.ru/vacancy/13578941?utm_source=indeed&utm_medium=meta&utm_content=RussiaOrganic&utm_campaign=Indeed.

направления деятельности указывает лоббирование интересов женщин путем взаимодействия со структурами законодательной, исполнительной и судебной власти⁷⁹. Схожие направления деятельности ставит перед собой практически каждая правозащитная организация.

Юридические лица, особенно крупные промышленные компании, союзы и ассоциации, могут являться более успешными лоббистами, ввиду наличия большого штата работников, в том числе специализирующихся на взаимодействии с органами государственной власти. Кроме того, наличие материально-технического и финансового обеспечения, связей с органами власти и политическими деятелями упрощает процесс лоббирования. В этой связи в научной литературе отмечается, что лоббистами могут являться только юридические лица. Особенно данная точка зрения распространена в Федеративной Республике Германия⁸⁰. Данную точку зрения можно объяснить тем, что немецким законодателем установлена возможность выступать на слушаниях в Бундестаге только организациям, которые зарегистрированы и внесены в Положение «О регистрации союзов и их представителей при бундестаге» (*öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern*)⁸¹. Рядовой немецкий гражданин (физическое лицо) не может быть зарегистрирован в качестве лоббиста, в результате чего лишается возможности лоббирования в рамках слушаний в немецком Бундестаге. Наряду с крупными союзами и объединениями лоббистами могут выступать предприятия (юридические лица), а также свободные лоббисты в бундестаге (*freiberufliche Lobbyisten im Deutschen Bundestag*)⁸².

Физические и юридические лица могут объединяться в союзы, блоки, форумы, коалиции, поскольку совместная деятельность усиливает воздействие

⁷⁹ Официальный сайт Движения Женщин России. [Электронный ресурс] // Движение Женщин России. URL: <http://www.owl.ru/win/women/wmgr>.

⁸⁰ Дмитриева Е.А. Особенности лоббирования корпоративных интересов в органах государственной власти современной России: 1993–2005 гг. : Дисс. канд. полит. наук: 23.00.02. С. 89

⁸¹ Положение «О регистрации союзов и их представителей при бундестаге» (*öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern*) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.bundestag.de/dokumente/lobbyliste>.

⁸² Там же.

на органы власти, соответственно такие формы объединений физических и юридических лиц приобретают все большую популярность⁸³.

Одним из особенных субъектов лоббизма являются СМИ. Уникальность данного субъекта заключается в том, что СМИ одновременно являются способом лоббизма, поскольку способны массово распространять информацию и тем самым осуществлять воздействие на людей, формировать у них определенную точку зрения.

Еще одним специфическим субъектом лоббизма в научной литературе называются различные бизнес-клубы. Таковыми являются корпоративные бизнес-клубы, политические бизнес-клубы, профессиональные и профильные клубы и интеллектуально-политические клубы⁸⁴. Целью клуба является возможность проведения в дружеской и неформальной обстановке диалога между политиками, бизнесменами, журналистами, государственными деятелями, в результате возникает шанс продвинуть интересы предпринимателей во власти, а интересы политиков – в крупных корпорациях⁸⁵.

Интересное положение среди субъектов лоббизма занимают ученые, профессора, сотрудники научных, исследовательских организаций. С одной стороны, продвижение теоретических положений, научных идей и позиций является лишь выражением собственного мнения, которое никого ни к чему не обязывает, в том числе лиц, принимающих правотворческие решения. С другой стороны, изменение законодательства может происходить под влиянием научной мысли. Наряду с этим существует такое понятие, как концепция нормативного правового акта, т. е. письменный документ, в котором дается научное обоснование основных положений будущего акта⁸⁶, где именно ученым и их теоретическим воззрениям отведена весьма значимая роль, а их мнение и позиция могут иметь ключевое значение при принятии правотворческого решения. Вместе с тем, как отмечают некоторые

⁸³ Любимов А.П. Формирование лоббистских правоотношений в российском обществе : конституционно-правовое исследование: Дис. д-ра юрид. наук: 12.00.02. С. 32.

⁸⁴ Лепехин В.А. Лоббизм в России. Фонд "ИК", 1995. С. 71-74.

⁸⁵ Там же. С.71.

⁸⁶ Бабенко Ю.И. Закон в отечественной правовой мысли // Философия права. 2007. №. 4. С. 43-51.

исследователи, доктрина может быть в крайне редких случаях источником права. В частности, многими исследователями отмечается допустимость использования юридической доктрины в целях принятия решения по конкретному юридическому делу судебными и иными органами в рамках установления содержания норм иностранного права (ст. 1191 ГК РФ, ст. 166 СК РФ, ст. 14 АПК РФ)⁸⁷. Кроме того, Статут Международного суда ООН закрепляет в качестве источника права доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву, которые могут использоваться при определении правовых норм для участвующих в деле сторон по конкретному делу⁸⁸. В итоге доктринальные положения могут как оказывать воздействие на определение правовых норм, так и служить основанием для изменения действующего законодательства. Соответственно, ученые могут оказывать серьезное лоббистское воздействие.

Полагаем, деятельность ученых следует рассматривать в качестве лоббистской лишь только в том случае, когда ученый на возмездной основе отстаивает и обосновывает позицию заказчика. Любая другая деятельность, где отсутствует задание заказчика на обоснование выгодной позиции, не является лоббизмом и, соответственно, должна рассматриваться исключительно как научная.

Объект лоббизма и объект лоббистского воздействия.

Распространенной позицией относительно объекта лоббизма является то, что таковым следует считать органы государственной власти, должностных лиц, уполномоченных на принятие правотворческого решения, так как именно они становятся объектом различных форм давления⁸⁹. Так, Н. А. Пименов указывает, что объектом может являться политик, политическая партия,

⁸⁷ Рыженков А. Я., Яковлева О. А. «Нетипичные» источники гражданского права // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2012. № 1. С. 36-38.

⁸⁸ Статут Международного Суда (Сан-Франциско, 26 июня 1945 г.) // СПС КонсультантПлюс.

⁸⁹ Котомин Д.С. Технология лоббирования в правотворческой практике: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. С. 104-106.

ведомство, парламент в целом, а при отсутствии таковых нет адресатов обращений, а следовательно, лоббистской деятельности⁹⁰.

Однако данная позиция представляется не совсем корректной. В рамках рассматриваемой нами в диссертации проблемы, лоббистская деятельность осуществляется с целью получения необходимого правотворческого решения. Соответственно, объектом лоббизма являются принимаемые органами государственной власти и местного самоуправления правотворческие решения.

В этой связи следует разграничить объект лоббизма от объекта лоббистского воздействия. Объектом лоббизма является выгодное, необходимое группе или индивиду правотворческое решение (норма права, которая определенным образом будет регулировать общественные отношения). Объектом лоббистского воздействия является орган государственной власти или местного самоуправления, на который направлено давление, так как именно этот орган содержит набор компетенций, реализация которых может привести к принятию нужного решения. А. П. Любимов, говоря о характеристике лоббизма, указывает, что органы власти и их должностные лица, работники аппаратов государственной власти являются именно объектами лоббистского воздействия⁹¹.

Технологии и методы лоббизма. Очень важным элементом являются технологии лоббизма. Некоторые из исследователей относят технологии лоббизма к одному из основных элементов лоббирования, наряду с объектом и субъектом лоббизма⁹².

Под технологией лоббизма П. А. Толстых понимает то, каким образом осуществляется лоббистская кампания, лежит ли она в рамках правового поля, используются ли теневые или криминальные методы давления⁹³. Понятие «технологии лоббизма» является весьма емким, включает в свое содержание

⁹⁰ Пименов Н.А. Лоббизм: диалог с властью //Вестник Финансового университета. 2012. № 1. С. 73.

⁹¹ Любимов А.П. Формирование лоббистских правоотношений в российском обществе : конституционно-правовое исследование. Диссертация на соиск. уч. степени доктора юрид. наук. 12.00.02. Любимов Алексей Павлович. С.21

⁹² Толстых П.А. Практика лоббизма в Государственной Думе ФС РФ [Электронный ресурс] // Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти. URL: <http://www.lobbying.ru>

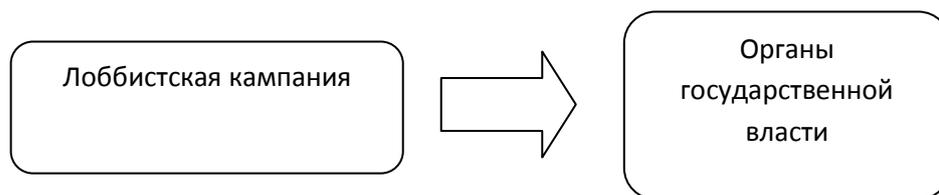
⁹³ Там же.

весь процесс отстаивания своих законных интересов, целью которого является получения выгодного правотворческого решения. Технология описывает последовательность действий, направленных на достижение выгодного решения. Этот процесс начинается от установления цели, т. е. прежде всего необходимо понять, в каком именно решении нуждаются заинтересованные группы и в чью компетенцию входит принятие такого решения.

На основании поставленных целей создаются стратегии лоббизма. Слово «стратегия» имело раньше преимущественно военное значение и обозначало искусство ведения войны. В настоящее время термин «стратегия» вошел в оборот и используется не только в военном смысле. Стратегия – это искусство планирования руководства, основанного на правильных и далеко идущих прогнозах⁹⁴. Стратегии лоббизма предполагают планирование и производство расчетов и прогнозов своих действий, которые смогут привести к принятию выгодного решения для определенных заинтересованных групп. Стратегия является очень важным элементом технологии лоббизма и от того, насколько хорошо будут просчитаны последствия способов, приемов и методов воздействия на органы государственной власти или местного самоуправления, может зависеть успех лоббистской кампании. Кроме того, стратегия позволяет заранее подсчитать затраты на лоббистскую кампанию, а также их минимизировать, убирая лишние и неэффективные способы, приемы и средства.

Стратегии могут быть как элементарно простыми, то есть осуществлять непосредственное воздействие на органы власти с целью добиться принятия выгодного решения (рис. 1), так и иметь весьма сложную структуру (рис. 2)⁹⁵.

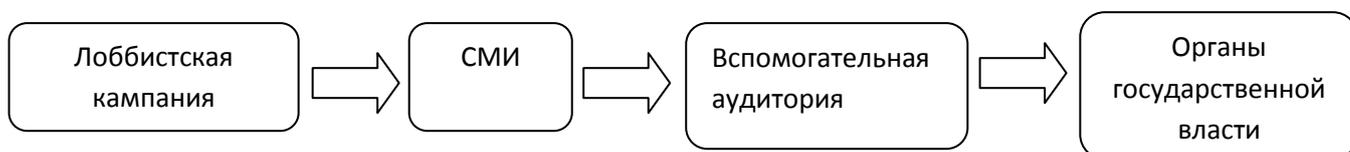
Рисунок 1 – Стратегия простой лоббистской кампании



⁹⁴ Словарь русского языка С.И. Ожегова [Электронный ресурс] URL: <http://slovarozhegova.ru>

⁹⁵ Вуйма А.Ю. Лоббирование. Как добиться от власти нужных решений. Спб.: Питер, 2008. С. 68-72.

Рисунок 2 – Стратегия сложной лоббистской кампании



Показательным примером простой стратегии лоббизма может служить организация митинга, направленного против повышения пенсионного возраста. Более сложной стратегией лоббизма может являться обращение в СМИ, нацеленное на «подключение» вспомогательных аудиторий, которые будут способствовать в достижении выгодного решения. Вспомогательными аудиториями могут служить общественные организации и общественные движения, правозащитные организации, духовенство, активисты и многие другие, кто не останется равнодушным к освещенной проблеме.

Обращение в СМИ и освещение проблемы «под нужным углом» является широко распространенным приемом в большинстве стратегий лоббизма. Преимущество данного способа заключается в масштабе распространения информации, которая может быть донесена до представителей различных ветвей власти, а также привлечет дополнительных участников, которые будут содействовать достижению необходимого решения. Например, могут подключиться общественные организации, профсоюзы, общественные движения, государственные органы. В некоторых случаях обращение в СМИ влечет косвенное обращение в правоохранительные органы, поскольку последние обязаны провести проверку фактов правонарушений, освещенных в СМИ. Так, ст. 144 УПК РФ предусмотрено, что любое сообщение о преступлении, которое было распространено в средствах массовой

информации, подлежит проверке органом дознания по поручению прокурора, а также следователем по поручению руководителя следственного органа⁹⁶.

В рамках стратегии лоббизма могут использоваться коррупционные и иные недопустимые методы воздействия. Чем сложнее стратегия и чем больше она содержит структурных элементов, тем сложнее обнаружить коррупционные и иные правонарушения, так как таковые могут находиться в любом из элементов стратегии. В частности, инициация и продвижение правотворческого решения без достаточных для того предпосылок могут свидетельствовать о простой стратегии лоббизма, в рамках которой осуществлялось непосредственное воздействие на лиц, обладающих правотворческой функцией. Использование простой стратегии лоббизма, как правило, позволяет выявлять случаи коррупции и иного недопустимого поведения. Простые стратегии лоббизма позволяют установить заказчика правотворческого решения, поскольку его связь с лицами, обладающими правотворческой функцией, является очевидной.

К простым коррупционным стратегиям лоббизма прибегали даже депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Например, бывший депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Н. А. Паршин вместе с соучастниками приобрел заброшенное здание школы за 250 тысяч рублей, после чего, используя свой авторитет и занимаемое положение, обратился к Губернатору Волгоградской области с просьбой выкупить и отреставрировать данную школу. В результате лоббирования данных интересов школа была включена в областную целевую программу и выкуплена обратно, но уже за 25 миллионов рублей. Используя свой авторитет и полномочия депутата, Н. А. Паршин лоббировал идею покупки школы, обращался к губернатору с просьбой рассмотреть вопрос о возможности выделения из областного бюджета денежных средств и настаивал на высокой значимости заключения этой

⁹⁶Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 06.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016) // СЗ РФ. 2001. № 52 (часть I). Ст. 4921.

сделки⁹⁷. В настоящее время в отношении данного лица возбуждено уголовное дело.

Выявление и пресечение коррупционного лоббизма при использовании сложных стратегий лоббизма гораздо сложнее. Однако изучение стратегии лоббизма позволяет выявлять все ее структурные элементы, исследовать взаимосвязь между лицами, принимающими решение, и всеми остальными элементами данной стратегии.

Ключевым элементом стратегии лоббизма являются методы. Под методом следует понимать способ достижения цели, совокупность приемов и операций теоретического или практического освоения действительности, а также человеческой деятельности, организованной определенным образом⁹⁸. Соответственно, методами лоббизма являются способы достижения цели, т.е. принятия выгодного решения, а также совокупность приемов и операций, которые применялись в процессе достижения цели.

Цель лоббизма. Лоббизм осуществляется с целью инициации, принятия или отклонения правотворческого решения. Представляется, что понятие «правотворческое решение» является более удачным, чем «властное решение» или «нормативно-правовой акт». Властное решение может носить характер индивидуального правового акта. Понятие «нормативно-правовой акт» может быть шире правотворческого решения, поскольку нормативным актам относятся односторонние документы правотворчества, но и многосторонние документы (нормативные договоры)⁹⁹.

Подводя итог сказанному выше, можно сделать вывод, что большинство стран стремится к законодательному закреплению лоббизма. Регулирование участия граждан в управлении делами государства посредством легитимного лоббизма является важнейшим элементом демократического государства, а

⁹⁷ Депутат Госдумы дошел до прокуратуры [Электронный ресурс] // Газета Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3017378>.

⁹⁸ Новейший философский словарь: 3-е изд., исправл. - Мн.: Книжный Дом. 2003. С.628.

⁹⁹ Илларионов Александр Васильевич Акты правотворчества как вид правовых актов // Вестник ОмГУ. Серия. Право. 2010. №4. С. 31-43.

также конституционным правом граждан. Отсутствие определения лоббизма вызывает правовую неопределенность, порождает большое количество подходов к указанным понятиям. Лоббизм может как рассматриваться в качестве неотъемлемого элемента демократического государства, являться механизмом выражения и представительства разнообразных интересов, так и выступать в качестве коррупционного деяния в виде подкупа должностных лиц, совершаемого в целях получения определенного правотворческого решения. Полагаем, лоббизм – это социально-правовое явление, представляющее собой совокупность актов лоббирования, которые осуществляются физическими лицами, организациями для продвижения своих интересов и принятия соответствующего их интересам правотворческого решения органами государственной власти или местного самоуправления.

§2. Теоретические (классификационные) основы выделения коррупционного лоббизма

Лоббизм представляет собой весьма емкое, многоликое и сложное явление. Ранее отмечалось, что он включает в себя большое количество разнообразных методов отстаивания своих политических интересов; в рамках лоббизма могут взаимодействовать самые разнообразные субъекты. Для более глубокого исследования коррупционного лоббизма следует предварительно рассмотреть виды лоббизма в правотворческой деятельности. Выделение позитивных, нейтральных и негативных видов может дать ориентиры для регулирования нейтральных и позитивных видов лоббизма, а также пресечения и предупреждения негативных.

В научной литературе отмечается, что вид является основной структурной и классификационной единицей, которая выделяет определенные группы предметов или явлений с присущими только данной группе признаками¹⁰⁰. Соответственно, говоря о видах лоббизма, мы имеем в виду различные группы лоббизма, каждая из которых обладает характерными только для нее признаками.

А. С. Автономов выделяет «прямой» лоббизм, т. е. проведение целенаправленной работы с представителями соответствующего государственного органа, чтобы добиться принятия вполне конкретного решения, отвечающего конкретным интересам; «косвенный» лоббизм, т. е. оказание давления, которое проходит за пределами государственных органов, в поддержку того или иного решения, зачастую без указания конкретного адресата¹⁰¹.

Относительно территориальной направленности лоббистского воздействия лоббизм делится на национальный, иностранный и международный. Национальный лоббизм предполагает ситуацию, при которой

¹⁰⁰ Современный Энциклопедический словарь. М. : Изд. "Большая Российская Энциклопедия", 1997 г. С. 213.

¹⁰¹ Цит по.: Любимов А.П. Формирование лоббистских правоотношений в российском обществе : конституционно-правовое исследование. Дис... д-ра юрид. наук: 12.00.02. С. 45.

лоббист, заинтересованные группы и представители государственной власти или местного самоуправления являются гражданами одного государства. Иностраный же лоббизм имеет место в противоположной ситуации, когда лоббист, заинтересованные группы и представители власти не совпадают с точки зрения принадлежности к одному государству. В частности, в США иностранный лоббизм запрещен в части посещения зарубежными дипломатами конгресса США. Кроме того, иностранным дипломатам запрещено выступать на слушаниях в комитетах и подкомитетах. В результате представление иностранных интересов осуществляется исключительно через профессиональных американских лоббистов, которые имеют право оперативно изложить свою позицию непосредственно тому или иному члену конгресса, повлиять на политику США¹⁰². Международный лоббизм представляет собой давление на международные организации и их должностных лиц с целью принятия такими структурами выгодного решения. Самым распространенным и легализованным примером международного лоббизма является давление коммерческих и некоммерческих представителей различных европейских государств на Европейский Парламент¹⁰³.

В зависимости от решения, в котором нуждаются заинтересованные группы, лоббистская деятельность может проводиться на разных территориальных уровнях. Давление может оказываться на органы местного самоуправления, региональные и федеральные органы власти. Лоббирование на региональном и местном уровнях позволяет лоббистам удовлетворять свои законные интересы, затрачивая меньшее количество ресурсов¹⁰⁴. Лоббизм на федеральном уровне представляет более сложную и более затратную деятельность. Результаты деятельности федеральных органов власти

¹⁰² Ильичева Л.Е. Институционализация лоббизма в политическом процессе современной России (Становление, приоритеты развития) : Дис... д-ра политол. наук : 23.00.02. С. 142-146

¹⁰³ См. Alexander Classen. *Interessenvertretung in der Europäischen Union. Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme.* München. Springer. 2014. S. 52-61; Борев А.В. Регулирование корпоративного лоббизма в Евросоюзе. Хроники компромиссов по поддержанию полупрозрачности. Информационно-аналитическое издание «Советник президента». 2008. С. 2-9.

¹⁰⁴ Субочев В.В. Лоббизм как инструмент отстаивания законных интересов. Право и политика, 2007, № 3.С. 71.

распространяются на всю территорию государства, таким образом, на федеральные органы может оказываться давление со всей территории государства. Ввиду большого количества интересов и обращений риск принятия ошибочного решения велик, а вместе с ним и ущерб, который может быть причинен неверным решением. В конечном итоге принятие федеральных решений всегда сопряжено с большой степенью их детальной проработанности, сложностью привлечения внимания властей к интересующей проблематике.

В научной литературе выделяется «внешний» и «внутренний» лоббизм¹⁰⁵. Особенностью «внутреннего» лоббирования является то, что субъект лоббизма является государственным служащим, занимает определенное должностное положение. Однако такой лоббизм может представлять собой конфликт интересов, т. е. ситуацию, при которой должностное лицо имеет личную заинтересованность, в результате чего данное поведение в соответствии с российским законодательством можно рассматривать как коррупционное правонарушение¹⁰⁶. В то же время такой лоббизм может рассматриваться как допустимое явление, если чиновник, руководствуясь исключительно служебными интересами, осуществляет продвижение интересов той сферы, в которой он непосредственно работает¹⁰⁷. Более того, такое продвижение интересов может входить в его должностные обязанности. Профессор В. В. Лазарев подчеркивает, что такая деятельность государственных органов может быть продиктована заинтересованностью государства в поддержании отдельных отраслей, сфер экономики или регионов государства¹⁰⁸.

Важной особенностью «внутренних» лоббистов является запрет на получение любого вознаграждения за осуществленную деятельность, запрет на участие в ситуации, при которой может возникнуть конфликт интересов, а также обязанность беспристрастно осуществлять свою деятельность в

¹⁰⁵ См. например, Richter Carolin. Lobbyismus und Abgeordnetenbestechung. Aachen, Shaker, 1997. S.15-25.

¹⁰⁶ О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 30.10.2018) // СЗ РФ. 2008. № 52. ст. 6228.

¹⁰⁷ Толмачева И.. Лоббизм по-русски. Между бизнесом и властью. М.: ИД «Коммерсантъ», 2012. С.19

¹⁰⁸ Лазарев В.В. Лоббирование правотворческих решений // Юридическая техника.2014. № 8. С. 218.

интересах всего общества, а не в интересах определенной организации, партии или движения. В соответствии со ст. 11 ФЗ «О противодействии коррупции» непринятие мер по урегулированию конфликта интересов является нарушением законодательства о противодействии коррупции¹⁰⁹. Вместе с тем существует иная точка зрения, авторы которой полагают, что депутатов, министров и иных должностных лиц и государственных служащих не следует относить к субъектам лоббизма, а сам термин «внутренний лоббизм» является некорректным¹¹⁰.

Результатом лоббизма является принятие правотворческого решения либо блокировка такого решения¹¹¹. В этой связи в науке выделяется правотворческий лоббизм, т. е. направленный на продвижение и принятие нормы права, а также «негативный» лоббизм, т. е. направленный на воспрепятствование и блокировку принятия определенной нормы права или на отмену уже существующей нормы права. В своем труде «История лоббизма в России» А. П. Любимов определяет такой вид лоббизма, как «защитно-негативный», направленный на блокировку любых враждебных намерений и притязаний со стороны конкурентов или иных групп¹¹².

В зависимости от длительности лоббистской деятельности можно выделить краткосрочный и долгосрочный лоббизм. Суть краткосрочного лоббизма заключается в том, что заинтересованные лица продвигают свои идеи в органы власти лишь до тех пор, пока не будет принято выгодное решение. После принятия необходимого правотворческого решения лоббисты прекращают свою деятельность и не оказывают дальнейшего влияния на органы государственной власти или местного самоуправления. Примером

¹⁰⁹ Статьей 60 Федерального закона «О государственной гражданской службе» (Bundesbeamtengesetz) Германии предусмотрено, что Государственный служащий служит не отдельной партии, а всему народу. Он обязан исполнять свои обязанности справедливо и беспристрастно, руководствуясь интересами общественного благополучия.

¹¹⁰ См. Автономов А.С. Правовая онтология политики. К построению системы категорий. М.: ООО «Инфограф», 1999. С. 242-244; Любимов А.П. История лоббизма в России. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005. С. 112-113

¹¹¹ Любимов А.П. Лоббизм как конституционно-правовой институт. М., 1998. С. 17.

¹¹² Любимов А.П. История лоббизма в России. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005. С. 26

такого вида лоббизма являются акции одной или нескольких фармацевтических компаний, целью которых является включение препарата в определенные реестры для получения прибыли в краткосрочной перспективе¹¹³. Такая ситуация возможна при формировании государственного реестра предельных отпускных цен производителей на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, а также при внесении лекарственных препаратов в данный перечень. Н. Г. Зяблюк, говоря о краткосрочном лоббизме, отмечает специально создаваемые организации или же структуры организаций, целью которых является исключительно осуществление краткосрочного лоббирования¹¹⁴. После достижения цели лоббизма специально созданные структуры или организации прекращают свое существование, предприниматели возвращаются к своей основной деятельности.

В отличие от краткосрочного вида лоббизма долгосрочный лоббизм имеет более длительные временные рамки, т. е. он осуществляется даже после продвижения и принятия выгодного решения. Сами лоббистские структуры и организации продолжают существовать и осуществлять свою деятельность. Для некоторых организаций или граждан лоббизм является основным видом деятельности, а вместе с этим и основным источником дохода, в результате чего данная деятельность осуществляется систематически. Примером постоянного лоббизма является деятельность правозащитных и общественных организаций. В частности, Гринпис (Greenpeace) является постоянно действующей международной некоммерческой неправительственной организацией, основной целью которой является защита окружающей среды. Данная организация систематически предпринимает попытки оказания лоббистского воздействия.

Учеными отмечается, что лоббизм также может быть как профессиональным, так и непрофессиональным. Профессиональный лоббизм –

¹¹³ Шевченко Р. Государство и фармбизнес: диалог возможен // Фармацевтическое обозрение. 2010, № 4. СПС Консультант плюс.

¹¹⁴ Зяблюк Н.Г. США: лоббизм и политика. М., Мысль. 1976.С.7

это такой вид деятельности, который приносит основной или дополнительный доход за счет осуществления влияния на органы власти с целью получения выгодного решения. Как правило, таким видом деятельности занимаются бывшие государственные служащие, имеющие формальные и неформальные контакты с действующими представителями власти. Вместе с тем такой деятельностью занимаются различные PR-компании, крупные ассоциации и союзы. Например, Национальный Союз содействия развитию института лоббизма можно считать профессиональным лоббистом в Российской Федерации, поскольку указанная организация ставит основной целью развить институт лоббизма в нашем государстве¹¹⁵.

Непрофессиональный лоббизм отличается от профессионального эпизодичностью, полагает профессор А. П. Любимов. Он указывает, что непрофессиональные лоббисты обладают также большими связями и влиянием, однако прибегают к данному виду деятельности эпизодично или по совместительству¹¹⁶. Еще одним отличительным признаком профессионального лоббизма является получение основного или дополнительного дохода. Профессиональные лоббисты получают вознаграждение за свою деятельность. Соответственно, непрофессиональные лоббисты не получают доход, данная деятельность осуществляется из каких-либо иных побуждений.

Исходя из фактического статуса и принадлежности профессионального лоббиста к какой-либо компании или организации можно выделить «независимый» (самостоятельный) лоббизм и «зависимый» лоббизм, т. е. наличие профессиональных лоббистов, находящихся в штате какой-либо организации. Независимые лоббисты, как правило, работают по контракту. Независимость проявляется в том, что они могут отстаивать законные интересы разных категорий граждан из разных сфер, будь то социальные, культурные, экономические или иные интересы коммерческих или некоммерческих организаций. Лоббисты, находящиеся в штате коммерческой организации, в

¹¹⁵ Национальный союз содействия развития института лоббизма. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Национального Союза Лоббистов России. URL:<http://russialobbying.ru>.

¹¹⁶ Любимов А.П. История лоббизма в России. М. : Фонда «Либеральная миссия», 2005. С 58.

свою очередь, связаны интересами организации-работодателя, в результате чего оказывают влияние на органы власти исключительно в интересах своего работодателя.

Наряду с профессиональными лоббистами существуют лоббисты-добровольцы, то есть лица, не работающие по контракту и не состоящие на службе в организациях, а осуществляющие подобную деятельность ради верности своим идеям¹¹⁷. Лоббистом-добровольцем может выступать каждый из нас, отстаивая всеобщие интересы или же отстаивая справедливость в отдельно взятом случае. Например, на добровольных основах, в соответствии со здравым смыслом и чувством долга продвигались и, в конечном счете, были законодательно закреплены положения о всеобщем равенстве людей, независимо от цвета кожи, национальности, пола и вероисповедания. Представляется весьма маловероятным, что такая инициатива была инициирована исходя от какой-либо крупной коммерческой организации. Мотивом отстаивания подобных положений были общие представления о справедливости.

В зависимости от отрасли и сферы деятельности, в которых осуществляется лоббизм, можно выделить политический, социальный, экономический, культурный и другие виды лоббизма. Каждая из сфер сама по себе очень обширна, ввиду этого лоббизм в экономической сфере может осуществляться в различных секторах экономики, например, в автостраховании, авиаперевозках, кредитовании, фармацевтической индустрии. В силу своей профессиональной деятельности или принадлежности к определенной социальной группе данные объединения очень хорошо знают специфику своей деятельности, а значит могут наглядно и доступно объяснить органам власти необходимость принятия определенного решения. Имея общие интересы объединения таких организаций эффективнее решают стоящие перед ними проблемы, нежели чем каждая организация решала бы такие проблемы

¹¹⁷ Человек институциональный: коллективная монография / под ред. проф. О.В. Иншакова. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2005. С. 425.

самостоятельно. Так, в сентябре 2014 года немецкий профсоюз «Объединение пилотов» (Vereinigung Cockpit) объявил забастовку с целью подписания нового тарифного договора для пилотов¹¹⁸. Для авиакомпаний данная акция протеста обернулась десятками отмененных рейсов и большими денежными потерями. В итоге как государство, так и крупные компании попросту не могут игнорировать мнение таких профессиональных и социальных объединений, поскольку в противном случае подобные акции протестов сопровождаются большими финансовыми потерями.

В зависимости от ветви власти, на представителей которой оказывается лоббистское воздействие, выделяется лоббизм в законодательной, исполнительной и судебной ветвях власти¹¹⁹.

Лоббизм в законодательной власти занимает ключевое место. Прежде всего, законы регулируют наиболее важные и значимые общественные отношения, определяют дальнейший вектор развития общества и государства. Кроме того, в нашем государстве действует принцип верховенства закона, т. е. главенства закона в системе нормативных актов, подчиненности закону всех нормативных актов и всех актов реализации права¹²⁰. Органы государственной власти и местного самоуправления в своей деятельности руководствуются и подчиняются нормам права, главенствующую роль среди которых занимают Конституция Российской Федерации и федеральные законы. При такой ситуации лоббизм интересов в законодательной власти является одним из приоритетных направлений. Следует принять во внимание, что продвигаемые лоббистами интересы зачастую касаются вопросов налогообложения, квотирования, лицензирования, государственного заказа, права на занятие конкретной деятельностью, ранее входившей в компетенцию государства, и

¹¹⁸ Vereinigung Cockpit «Spiegel Online» [Электронный ресурс] // Spiegel.de. URL:http://www.spiegel.de/thema/vereinigung_cockpit.

¹¹⁹ Бятец М.В. Лоббизм в правотворческой деятельности // Правоведение. - С. Пб. : Изд-во С.-Петербург. ун-та, 1998, № 1. С. 46-52

¹²⁰ Толмачева Н. Н. К вопросу о соблюдении принципа верховенства закона и других принципов законности в законодательстве субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. № 2 (134). С. 35-47.

некоторых других, в большинстве случаев являющихся предметом регулирования федеральных или региональных законов¹²¹.

Наряду с законодательной властью широко распространен лоббизм в органах исполнительной власти, поскольку органы исполнительной власти наделены правом подзаконного нормотворчества, правом на издание индивидуально определенного акта¹²². Кроме того, некоторые органы исполнительной власти обладают правом законодательной инициативы, например Правительство Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации. В связи с этим некоторые ученые отмечают большую степень эффективности лоббирования в органах исполнительной власти, в связи с наличием большого и разветвленного аппарата органов исполнительной власти. Кроме того, упрощена процедура принятия правотворческого решения. Сами министры часто отмечают, что становятся объектами жесткого прессинга со стороны всевозможных лоббистов. Так, экс-министр экономики Е. Г. Ясин в свое время сетовал на то, что на его ведомство пытаются оказать влияние лоббисты, заинтересованные в получении инвестиций и дотаций¹²³. Тем не менее основным и главным объектом лоббистского воздействия остаются органы законодательной власти.

Несмотря на уголовно-правовой запрет оказания давления на органы судебной власти (ст. 294 УК РФ), некоторые ученые отмечают наличие лоббизма в судебной ветви власти, а именно лоббизм в конституционном судопроизводстве. К полномочиям Конституционного Суда отнесены своего рода правотворческие функции, и по ряду признаков решения Конституционного Суда являются источниками права¹²⁴. Вместе с тем в

¹²¹ Жильцова С. А. Лоббизм в России // Публично-правовые исследования. 2012. Т. 1. С. 25-52.

¹²² См., например, ст. 22 ФЗ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации; Постановление Правительства Сахалинской области «Об утверждении Положения о видах правовых актов, принимаемых (издаваемых) органами исполнительной власти Сахалинской области и их руководителями, а также порядке их принятия (издания) и опубликования».

¹²³ Цит. по: Любимов А. П. История лоббизма в России. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005. С. 51

¹²⁴ Лазарев В. В. Лоббирование правотворческих решений // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 216-219.

полномочия Конституционного Суда входит функция «негативного» правотворчества, т. е. суд может отменить норму права, что является одним из видов правотворчества наряду с установлением и изменением¹²⁵. Противники определенных норм активно используют данную возможность для отмены положений законодательства, обосновывая это несоответствием таких положений Конституции Российской Федерации.

Своеобразное положение занимает Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ). Согласно ч. 3 ст. 46 Конституции Российской Федерации, каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Кроме того, Российская Федерация ратифицировала Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950, которая учредила ЕСПЧ в целях обеспечения соблюдения обязательств, принятых сторонами конвенции (ст. 19 данной конвенции).

Уникальность ЕСПЧ как органа, на который может быть оказано лоббистское воздействие, заключается в следующем: во-первых, суд не находится в системе государственных органов России. Во-вторых, при толковании конвенции суд использует различные приемы конвенционного нормотворчества, расширяющие содержание конвенционных обязательств государств помимо их воли¹²⁶. В результате решения ЕСПЧ, содержащие толкование конвенции, могут содержать новую норму права, которая становится обязательной для исполнения без ее предварительной ратификации и имплементации в национальное законодательство. Следует также отметить, что принципы толкования конвенции позволяют ЕСПЧ расширять свою юрисдикцию или устанавливать дополнительные обязательства, прямо не

¹²⁵ Чечельницкий И.В. Справедливость и судебное правотворчество // История государства и права. 2015. № 2. С. 36.

¹²⁶ Гюлюмян В.Г. Принципы толкования Европейской конвенции прав человека (критика и защита) // Журнал конституционного правосудия. 2015 № 3. С. 6-10.

закрепленные конвенцией и не соответствующие Конституции¹²⁷. К слову, подобная практика уже имела. Например, комментируя ст. 51 Конституции Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации указывал, что сожители не обладают свидетельским иммунитетом, в то время как ЕСПЧ указал, что сожители обладают таким иммунитетом, более широко трактуя понятие «семейные отношения» и включив в них совместное проживание, в том числе и однополое сожителство, воспитание ребенка, наличие финансовой зависимости, что прямо противоречило отечественному законодательству¹²⁸.

По причине подобного конвенционного толкования возникают нормы, которые не всегда соответствуют национальному законодательству или даже непосредственно противоречат ему. Однако с недавнего времени Конституционный Суд Российской Федерации ограничил возможность исполнения решений ЕСПЧ на территории Российской Федерации, если таковые противоречат Конституции Российской Федерации¹²⁹. Следует отметить, что не любое противоречащее Конституции Российской Федерации решение ЕСПЧ автоматически может не исполняться на территории нашего государства, а только признанное в установленном законом порядке Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации.

Наличие подобных полномочий, позволяющих фактически создать новую норму права, делает ЕСПЧ привлекательным для лоббистского воздействия со стороны различных лоббистов из разных государств. На это обстоятельство следует обратить особое внимание, так как лоббирование в ЕСПЧ может осуществляться не только частными группами но и государствами и носить исключительно политический характер, быть направлено против интересов конкретного государства с целью его дискредитации либо с целью возложения дополнительных обязательств.

¹²⁷ Там же. С. 10-12.

¹²⁸ Чуркин А.В. Правовой иммунитет в аспекте положений ст.51 Конституции РФ в уголовном процессе // Российская юстиция. 2013. № 12. С. 54-55.

¹²⁹ Решение ЕСПЧ по ЮКОСу проверяют на соответствие конституции РФ. [Электронный ресурс] // Газета.ru. URL: <http://www.gazeta.ru/business/2015/10/22/7835975.shtml>.

Наряду с этим в науке отмечается, что лоббизм может употребляться как в позитивном, так и в негативном смысле, соответственно, справедливо указывается на существование позитивного и негативного вида лоббизма¹³⁰. В различной литературе эти виды лоббизма иногда именуют иначе: «световой» и «теневой» лоббизм. В частности, А. П. Любимов указывает, что лоббирование как законное, бескорыстное отстаивание интересов избирателей или отдельных отраслей может отличаться от всевозможного проталкивания законов, выгодных той или иной группе¹³¹. Некоторые авторы называют его противоправным лоббизмом¹³².

Употребление терминов «световой» и «теневой» лоббизм представляется не совсем удачным, корректнее было бы называть их лоббизмом в негативном и позитивном смысле. Критерием разграничения негативного и позитивного лоббизма следует считать методы осуществления лоббизма. Позитивный лоббизм использует не запрещенные законом и моралью методы продвижения правотворческих решений. При негативном лоббизме, напротив, используются запрещенные законом или моралью методы воздействия на должностных лиц с целью влияния на принятие правотворческого решения.

Лоббизм в позитивном смысле представляет собой деятельность, направленную на выражение и представление разнообразных групповых и частных интересов. Данный институт способствует самоорганизации гражданского общества, мобилизует поддержку или оппозицию определенному законопроекту¹³³. Кроме того, лоббизм в позитивном смысле дает возможность обществу своевременно реагировать на неверные действия властей, заключающиеся в инициации или принятии неэффективного или ненужного закона, иного нормативно-правового акта, поскольку активные действия

¹³⁰ Малько А.В., Субочев В.В. Лоббизм: проблемы правового регулирования. Пятигорск. : РИА-КМВ, 2003. 198 с.

¹³¹ Любимов А.П. История лоббизма в России. - М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005. С.36

¹³² Краснощекий Р.А., Шевердяев С.Н. Вопросы организации преподавания антикоррупционной проблематики в российских юридических вузах // Вестник Московского университета. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010, № 1. - С. 121-129.

¹³³ Малько А.В. Лоббизм // Общественные науки и современность. 1995. № 4. С. 61.

оппозиции могут блокировать принятие неэффективного решения. Или же наоборот, лоббизм может ускорить принятие важных и нужных властных решений, поскольку лоббизм – это также деятельность по предоставлению готовых вариантов для решения определенных проблем. Таким образом органы государственной власти и местного самоуправления тратят меньше времени на поиск оптимального решения проблемы. Вместе с тем лоббизм служит связующим звеном между различными общественными и социальными уровнями и органами власти, благодаря чему власти получают различную информацию о положении дел в обществе, о состоянии конкретной отрасли или о возникшей проблеме. Лоббизм позволяет придать остроту определенным проблемам, что может привести к более оперативному принятию властного решения. Демократическая форма правления наряду с «властью большинства» предполагает учет мнений различных присутствующих меньшинств. Лоббизм – это важный рычаг в механизме согласования интересов личности, социальных групп, общества и государства. Благодаря ему появляется возможности обеспечения интересов не столько большинства, сколько меньшинства, указывает В. В. Субочев¹³⁴.

Лоббизм в негативном смысле имеет ярко выраженный отрицательный характер. Этот вид лоббизма ассоциируется с такими видами противоправного отклоняющегося поведения, как «блат», «протекционизм», «подкуп», «покупка голосов» в чьих-либо корыстных или узкопартийных интересах в ущерб другим интересам, прежде всего общественным¹³⁵. Отличительной чертой лоббизма в негативном смысле являются противоправные методы лоббизма, которые нарушают положения действующего законодательства или являются аморальными. Благодаря использованию незаконных методов воздействия принимаются необходимые правотворческие решения.

Особенностью лоббизма в негативном смысле может являться следующее: теневые лоббисты или группы давления предпочитают непублично

¹³⁴ Субочев В.В. Лоббизм как инструмент отстаивания законных интересов // Право и политика. 2007. № 3. // СПС «Консультант плюс».

¹³⁵ Там же.С. 58.

отстаивать собственные интересы и оставаться неизвестными для общественности, лоббизм имеет скрытый, латентный характер. Для всех остальных субъектов акты лоббизма остаются незамеченными. Ввиду того, что такое взаимодействие очень часто обличено в форму преступления, лоббисты предпочитают тщательно скрывать подобные факты. Очень часто не только лоббисты, но и должностные лица заинтересованы в непубличном и скрытом взаимодействии с лоббистами, в частности, если речь идет о коррупционном взаимодействии. На поверхности остается только принимаемое или уже принятое правотворческое решение, все участники (заказчик, лоббист, представители органов власти) находятся в тени, поэтому такой вид лоббизма иногда именуют «теневым»¹³⁶. Однако следует сказать, что далеко не всегда лоббизм в негативном смысле носит скрытый характер, даже напротив, он может открытым, очевидным другим лицам, например, при попытках манипулирования общественным сознанием через СМИ, в процессе которого распространяется не соответствующая действительности информация в целях формирования положительного образа принимаемого правотворческого решения. Соответственно, не каждый негативный лоббизм имеет скрытый, теневой характер, ввиду чего более корректным общим понятием является «лоббизм в негативном смысле».

В свою очередь, лоббизм в негативном смысле можно подразделить на аморальный, противоправный и преступный. Критерием разграничения указанных видов лоббизма является наличие или отсутствие нарушения норм законодательства. Важным аспектом являются нормы отрасли права, которые нарушаются в процессе осуществления лоббизма. Аморальный лоббизм не нарушает никаких норм, однако противоречит этическим либо моральным нормам. В частности, аморальный лоббизм имеет место при продвижении правотворческого решения, в обосновании которого лежат ложные статистические данные, сфабрикованные научные выводы, не соответствующие действительности факты. Аморальным может быть субъективное

¹³⁶ Любимов А.П. Лоббизм в России. М. : Фонд «Либеральная миссия», 2005. С. 94

положительное или отрицательное отношение к определенному гражданину со стороны лица, замещающего государственную или муниципальную должность, в результате чего субъективные отношения влияют на объективное, беспристрастное и качественное выполнение возложенных полномочий и сказываются при продвижении и принятии правотворческих решений.

Особенностью противоправного лоббизма является нарушение норм различных отраслей законодательства. Например, нарушение норм гражданского законодательства в рамках лоббизма при предоставлении и принятии недопустимых подарков, распространении порочащих сведений. Нарушение норм административного законодательства – при незаконном вознаграждении от имени юридического лица, совершенном в целях продвижения и принятия правотворческого решения. Кроме того, незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ бывшего государственного или муниципального служащего, использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, если данные правонарушения были сопряжены с оказанием воздействия на принятие правотворческого решения, также являются нарушением норм административного законодательства.

Особенностью преступного лоббизма является нарушение норм уголовного права. Примером преступного лоббизма является угроза убийством лица, обладающего правотворческой функцией, а также его близких родственников, выраженная с целью оказать влияние на принятие или отклонение правотворческого решения. Использование криминальных действий, в частности угроз, подкупа, превращает лоббизм в преступную деятельность.

Вместе с тем дискуссионным остается вопрос относительно тех случаев лоббизма, которые не запрещены уголовным законодательством по каким-либо причинам, однако представляют общественную опасность. С формальной точки

зрения подобное лоббирование не является преступным, поскольку не нарушает нормы уголовного закона, поэтому должно рассматриваться как аморальный лоббизм. Однако содержательно такой лоббизм обладает общественной опасностью, поскольку способен причинить вред общественным отношениям, и, как отмечает Д. А. Шестаков, такое деяние является преступным в криминологическом смысле¹³⁷. В связи с вышесказанным полагаем, что такое явление может рассматриваться в качестве преступного лоббизма. В частности, речь может идти о таких случаях, как «сговор в целях взаимной фракционной поддержки», подкуп и финансирование будущего кандидата в обмен на продвижение выгодной политики.

Лоббизм в негативном смысле имеет место в случаях, когда используется совокупность противоправных действий либо единичное противоправное деяние, благодаря которому принимается выгодное решение. Ярким примером является продвижение определенного законопроекта с помощью подкупа парламентариев и иных должностных лиц. В результате выгодное правотворческое решение принимается исключительно из-за противоправного, а порой и вовсе преступного воздействия. Возможно, корректнее называть подобных лоббистов преступниками, поскольку сама суть лоббизма в подобных случаях практически полностью нивелируется, а в действиях лиц содержатся признаки состава преступлений.

Подводя итог сказанному, необходимо еще раз отметить сложную и многогранную природу лоббизма, поскольку лоббизм встречается в различных общественных отношениях, существует в законодательной и исполнительной ветви власти. Лоббизм в судебной ветви власти является недопустимым явлением в соответствии с отечественным уголовным законодательством. Существует профессиональный и непрофессиональный лоббизм, краткосрочный и долгосрочный лоббизм, правотворческий лоббизм, т. е. на продвижение нормативного правового акта, и негативный лоббизм, т. е.

¹³⁷ Шестаков Д.А. От понятия преступности к криминологии закона // Общественные науки и современность. 2008. № 6. С. 131–142.

направленный на блокировку или отмену нормативного акта. Вместе с тем вышеуказанные виды лоббизма в большинстве своих случаев носят нейтральный и позитивный характер, поэтому возникает потребность правового регулирования данной деятельности. Кроме того, лоббизм может быть не только позитивным, но и негативным. Негативный лоббизм, в свою очередь, может быть аморальным, противоправным и преступным.

§3. Коррупционно-преступный лоббизм в правотворческой деятельности и его общественная опасность

Лоббизм – это явление, параметры которого в российском законодательстве еще четко не определены. Если рассматривать его с точки зрения объектов лоббистского воздействия, то очевидно, что он распространяется на все ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную. Совершенно очевидно, что в каждой ветви власти имеется специфика, и на данном этапе важно сконцентрировать исследовательскую активность на такой специфике. Объектом настоящего диссертационного исследования являются криминологические аспекты коррупционного лоббизма в правотворческой деятельности федеральных, региональных органов власти, а также в органах местного самоуправления.

Российская Федерация является демократическим федеративным правовым государством. В Конституции Российской Федерации закреплено, что государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, органы которой самостоятельны. Неотъемлемым признаком правового государства является принцип верховенства закона. Ранее отмечалось, что именно законом определяются нормы и правила, регулирующие многообразные общественные отношения. Кроме того, законом определяется работа исполнительной и судебной ветвей власти, которые обязаны следовать всем установленным нормам и правилам. Соответственно, роль законов в нашем государстве крайне велика.

В такой ситуации первостепенное значение приобретают качество принимаемых законов, их необходимость и значимость для всего государства. Качество закона зависит от многих параметров, в число которых входят образование и профессионализм депутатского корпуса, наличие или отсутствие политики популизма, а также стремление политиков угодить высшим должностным лицам, своим спонсорам. Н. Н. Толмачева указывает, что одной

из причин принятия некачественных законов является недостаточный уровень правовой культуры должностных лиц, принимающих решения¹³⁸. Кроме того, к факторам, определяющим невысокое качество законов, относится неучет интересов значительной части российского населения или же искажение воли населения, равно как и навязывание воли политических элит, несмотря на то, что основным источником власти в стране является народ. В результате нивелируются идеи принципа действительного представительства воли и интересов народа.

В этой связи высокую значимость приобретает проблема правомерного и противоправного лоббизма, поскольку лоббизм направлен на продвижение интересов различных групп населения и, в конечном счете, реализуется в нормах права. Однако, если лоббизм был неправомерным, отстаивались чьи-либо неправомерные или преступные интересы, негативные последствия могут коснуться всего государства, в том числе направить страну в противоположное от прогресса направление. В подтверждение сказанному можно привести несколько примеров. Так, после введения антироссийских санкций в Государственную Думу был внесен так называемый первый «Закон Ротенберга», направленный на предоставление компенсаций определенной категории российских граждан и организаций, зарубежное имущество которых подвергнуто аресту или другим взысканиям по решениям иностранных судов и других компетентных органов¹³⁹. Несмотря на то, что данный законопроект принят не был, спустя некоторое время был инициирован, а впоследствии принят второй «Закон Ротенберга». Вопреки общественному мнению и иным первостепенным потребностям государства, лица, попавшие под международные санкции, получили право добровольно объявить себя нерезидентами Российской Федерации и не платить налоги с доходов,

¹³⁸ Толмачева Н.Н. К вопросу о соблюдении принципа верховенства закона и других принципов законности в законодательстве субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. № 2 (134). С. 35-47.

¹³⁹ О внесении изменений в Федеральный закон "О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок". Законопроект № 607554-6. [Электронный ресурс] // Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/607554-6>.

полученных за рубежом. Также всему миру давно известен феномен лоббизма военных «ястребов», которые в ущерб образованию, медицине существенным образом утяжеляют оборонную составляющую бюджета. В последние годы отмечается, что наше государство усиливало свой военный бюджет и траты на вооружение. Данное обстоятельство объясняется потребностями национальной безопасности. Однако есть версия, что эта линия продвигается так называемыми «силовиками», присутствие которых остается ощутимым во многих органах государственной власти и местного самоуправления, имеющих отношение к правотворчеству¹⁴⁰. Кроме того, в последнее было принято немало резонансных правотворческих решений с подачи силовых ведомств, например, законопроект № 1039149-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности»¹⁴¹. По мнению Трансперенси Интернешнл Россия (Transparency International Russia), практически каждый пятый депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации лоббирует интересы силовых структур¹⁴².

В современный период широкое распространение получают различные виды лоббизма, в число которых входят аморальные, противоправные и преступные виды лоббизма. Наиболее опасным и часто встречающимся является коррупционный лоббизм. Коррупционный лоббизм характеризуется наличием коррупционной составляющей, а также общественной опасностью.

¹⁴⁰ Петров Д.Е. Силовые структуры и публичная политика в современной России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Социология. Политология. 2010. Т. 10. № 1.С. 124-217

¹⁴¹О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности: Законопроект № 1039149-6) [Электронный ресурс] // Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. – URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=1039149-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=1039149-6&02).

¹⁴² Каждый пятый депутат Госдумы лоббирует интересы силовых структур // [Электронный ресурс] // Официальный сайт Трансперенси Интернешнл Россия. URL: <https://lobbying.transparency.org.ru/siloviki/>.

Коррупция является весьма широким и многосторонним явлением, а потому многие ученые и практики до сих пор ведут научные споры относительно содержания данного понятия, о чем свидетельствует множество исследований¹⁴³. Вместе с тем очевидным является факт, что коррупция не сводится исключительно к взяточничеству, злоупотреблению служебным положением, она охватывает такой вид правонарушений, как коррупционный лоббизм¹⁴⁴.

Коррупционный лоббизм является социально-правовым и исторически изменчивым явлением. Социальная природа коррупционного лоббизма проявляется в том, что данное явление возникает из деяний, совершенных людьми в обществе, и направлено против интересов общества¹⁴⁵. Социальная природа отражает объективную опасность явления, без учета его юридических характеристик. Кроме того, в основе деструктивного поведения личности также лежат социальные причины, обусловленные совокупностью сложившихся общественных отношений с их закономерностями и противоречиями¹⁴⁶.

Правовые явления — это явления, имеющие значение для установления, изменения и прекращения правоотношений¹⁴⁷. Несмотря на отсутствие специализированных актов, регулирующих коррупционный лоббизм, использование методов коррупционного лоббизма может повлечь установленную законом ответственность.

Социально-правовой характер лоббизма обозначает взаимосвязь юридического и социального, действительный негативный характер коррупционного лоббизма, и отражение указанных признаков в праве.

¹⁴³ Вырва П.А. О необходимости введения уголовной ответственности за коррупционный сговор сторон в гражданском и уголовном процессе // Юридические исследования. 2016. № 11. С. 1-8.

¹⁴⁴ Хорунжий С.Н., Бекетова С.М. Ограничения и обязанности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере противодействия коррупции // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 38 - 40.

¹⁴⁵ Малков В.Д. Преступность как социально-правовое явление, ее криминологические характеристики и основные тенденции в современной России // Общество и право. Всероссийский научный журнал. - Краснодар: Изд-во Краснодар. ун-та МВД России, 2007, № 3 (17). С. 61-70.

¹⁴⁶ Там же. С. 62

¹⁴⁷ Головкин Р.Б. Понятие и конструкция правовых явлений // Юридическая техника. Н.Новгород. 2013. № 7 Ч.2.С. 189-194

Историческая изменчивость данного явления заключается в том, что коррупционный лоббизм возникает на определенной стадии развития общества и государства, а его содержание меняется со сменой конкретного этапа развития государства. В предыдущих параграфах отмечались аспекты возникновения коррупционного лоббизма, эволюции и изменения его содержания.

Особенностью коррупционного лоббизма, как отмечают некоторые авторы, является наличие «коррупционной составляющей», однако вопрос относительно содержания коррупционной составляющей остается открытым. Некоторые ученые под «коррупционной составляющей» понимают «использование уголовно и административно наказуемых методов давления на органы государственной власти, местного самоуправления, их должностных лиц для отстаивания незаконных интересов»¹⁴⁸. Мы полагаем, что данное определение является весьма широким и включает в себя гораздо больше методов противоправного давления. Противоправные методы лоббизма могут быть не только коррупционными. Например, применение физического насилия либо угроза применения насилия в отношении лиц, обладающих правотворческой функцией, или же применение физического или психического насилия в отношении их близких родственников. Вместе с тем угрозы, шантаж или запугивание лиц, наделенных правотворческими полномочиями, равно как и членов их семей, с требованием поддержки или выступления против определенного правотворческого решения относятся к теневому и недопустимому лоббизму, а не к коррупционному.

Учитывая вышесказанное, видится, что специфика коррупционного лоббизма заключается в коррупционном способе оказания влияния на правотворческие органы государственной власти или местного самоуправления, а не в любом противоправном способе оказания давления. Коррупционным должен являться сам способ продвижения правотворческого решения, то есть при помощи акта коррупции придвигается правотворческое

¹⁴⁸ Колосова Н.М. Лоббизм и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 2. С. 53 - 59.

решение. Например, правотворческое решение продвигается в обмен на денежные средства, принятие решения осуществляется в обмен на услугу или поддержку со стороны определенной категории лиц либо решение принимается в отношении близких лиц, аффилированных организаций.

Вместе с тем специфика коррупционного лоббизма заключается в наличии специального субъекта, наделенного правотворческими полномочиями, правом законодательной инициативы или возможностью повлиять на принятие правотворческого решения, а также наличие специфического мотива, направленного на получение выгодного правотворческого решения. Совершение такого деяния осуществляется вопреки нормам права.

Прежде всего, в рамках исследования коррупционной составляющей следует начать с рассмотрения лиц, на которых оказывается лоббистское воздействие. К таковым, на наш взгляд, следует отнести лиц, наделенных в установленном законом порядке правотворческими полномочиями, правом законодательной инициативы либо возможностью оказать влияние на принятие правотворческого решения иным лицом.

Лоббизм в целом, как и его разновидность – коррупционный лоббизм, осуществляется в отношении лиц, обладающих правотворческими полномочиями или правом законодательной инициативы, поскольку цель лоббизма – принятие решения, которое является результатом реализации правотворческой функции. Отсутствие правотворческих полномочий, права законодательной инициативы либо возможности влияния на иных лиц, принимающих правотворческие решения, лишает такую деятельность лоббистского содержания, так как по итогу такая деятельность не принесет нужного для лоббистов решения. Соответственно, важной составной частью является наличие лица, обладающего правотворческими полномочиями, правом законодательной инициативы, возможностью влиять на иных лиц, принимающих правотворческие решения. При этом такое лицо должно обладать тремя характеристиками одновременно: а) быть представителем

власти; б) постоянно или временно выполнять свои полномочия представителя власти; в) выполнять функции в федеральном, региональном органе государственной власти или же органе местного самоуправления. Однако важно подчеркнуть, что в полномочия должностного лица должна входить правотворческая функция, право законодательной инициативы, либо возможность влияния на принятие правотворческого решения. Должностное лицо может единолично либо совместно с другими субъектами принимать норму права.

Воздействие может осуществляться в отношении широкого круга лиц, определяющим фактором является вид нормативного правового акта, в котором нуждаются лоббисты.

При необходимости продвижения федерального нормативного правового акта лоббисты могут взаимодействовать с лицами, занимающими государственные должности Российской Федерации. В частности, с Президентом, Председателем Правительства, федеральными министрами, членами Комитета Совета Федерации Федерального Собрания, членами Комитета Государственной Думы Федерального Собрания, Генеральным прокурором, Председателем Следственного комитета и другими лицами, занимающими государственные должности Российской Федерации.

Многие из лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, имеют право законодательной инициативы. Кроме того, в полномочия некоторых лиц входит функция подзаконного или ведомственного правотворчества. Так, Президент может издавать указы и распоряжения, федеральный министр может принимать акты и приказы, а также совместно с другими министрами принимать участие в подготовке постановлений и распоряжений Правительства, Генеральный прокурор уполномочен издавать обязательные для исполнения всеми работниками органов и организаций прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры. Ввиду наличия права законодательной инициативы, правотворческой функции,

а также высокого публичного статуса у указанных лиц имеются контакты и тесные связи с другими должными лицами, а значит, возникает возможность оказывать влияние на принятие правотворческого решения. В результате на таких лиц может оказываться лоббистское воздействие.

В случае необходимости продвижения и принятия регионального решения лоббизм может осуществляться в отношении лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации. Например, лоббисты могут взаимодействовать с членами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, председателем законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Наряду с этим лоббисты могут взаимодействовать и с лицами, занимающими государственные должности Российской Федерации. Самым распространенным случаем является взаимодействие лоббистов с руководителем высшего государственного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (Губернатором, Главой Республики, Президентом Республики). Стоит отметить, что лоббисты не всегда стремятся взаимодействовать с лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, поскольку такой лоббизм требует большого количества ресурсов, направлен на принятие значимого решения и, в конечном счете, может не увенчаться успехом. В этой связи лоббисты зачастую предпочитают взаимодействовать с региональными чиновниками, так как такой вариант является менее затратным, более продуктивным и оперативным.

Помимо прочего, лоббисты могут взаимодействовать с лицами, замещающими муниципальные должности, при необходимости получения правотворческого решения от органов местного самоуправления. Соответственно, лоббисты могут взаимодействовать с членами представительного органа муниципального образования, высшим должностным лицом муниципального образования, главой местной администрации и другими

должностными лицами местного самоуправления. Данный лоббизм является более результативным и обладает наименьшей ресурсозатратностью по сравнению с лоббизмом в федеральных и региональных органах власти.

Другой особенностью коррупционной составляющей является наличие корыстного мотива или иной личной заинтересованности. Как отмечают исследователи, за проделанную работу теневые лоббисты получают вознаграждение в виде должностей, подарков, поощрений¹⁴⁹.

В юридической литературе существует множество позиций относительно содержания понятия «корысть», которые весьма условно можно разделить на понимание понятия в широком и узком значении. Корысть в узком смысле – это страсть к приобретению, наживе, добыче, стремление к извлечению материальной выгоды; в широком понимании корысть включает в себя также соответствующие побуждения, направленные на получение нематериальной выгоды, ведущие просто к полезному для себя результату¹⁵⁰. На наш взгляд, более верным и подходящим является определение корысти в узком смысле, так как оно помогает разграничить корыстную и иную личную заинтересованность. Подтверждением данной точки зрения может служить Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» от 16 октября 2009 № 19¹⁵¹. В пункте 16 данного постановления дается определение иной личной заинтересованности, под которой следует понимать стремление должностного лица извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленное такими побуждениями, как карьеризм, семейственность, желание приукрасить действительное положение, получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность. Если включать в понятие «корысть»

¹⁴⁹ Любимов А.П. История лоббизма в России. М. : Фонд «Либеральная миссия», 2005. С. 94

¹⁵⁰ Гаврилин Ю.В., Алешин А.А. Ответственность за хищения, совершенные в форме разбоя на жилища граждан. // СПС «Консультантплюс».

¹⁵¹ О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 // "Российская газета", « 207, 30.10.2009.

стремление лица, направленное на получение нематериальной выгоды, данное определение полностью поглотит понятие иной личной заинтересованности. В свою очередь, отсутствие корыстного мотива и наличие иной личной заинтересованности в настоящее время помогают разграничивать и правильно квалифицировать коррупционные правонарушения между собой. При включении в корысть иной личной заинтересованности разграничить и правильно квалифицировать многие схожие коррупционные правонарушения окажется весьма затруднительно.

Еще одной особенностью коррупционной составляющей является противоправность. Под противоправностью понимается нарушение антикоррупционных правил и ограничений. При этом коррупционным нарушением будет являться не только нарушение уголовно правовых антикоррупционных норм (совершение коррупционных преступлений, таких как дача или получение взятки, злоупотребление должностным положением), но также и совершение административно-правовых, гражданско-правовых, дисциплинарных и иных коррупционных правонарушений.

Противоправность проявляется в недопустимом методе воздействия, например, принятии правотворческого решения в результате взаимного сговора о фракционной поддержке. Незаконность также проявляется в необоснованности предоставления преимуществ¹⁵². В конечном счете лоббисты без достаточных на то оснований получают выгодное правотворческое решение, например в виде принятия или блокирования определенного законопроекта, должностные же лица необоснованно получают выгоду материального или нематериального характера, на которую при прочих равных условиях они не могли бы рассчитывать.

В научной литературе отмечается, что противоправность может иметь место в случае нарушения этических и (или) корпоративных норм и правил

¹⁵²Шокот, И. Ю. К вопросу о понятии коррупции, ее сущности и признаках // Военно-юридический журнал. 2015. № 7. С. 8 – 12.

поведения¹⁵³. В частности, лоббирование в Европейском Союзе регулируется кодексом этического поведения лоббиста Европейского Союза, соответственно, нарушение этических правил, осуществляемое в целях извлечения материальной или нематериальной выгоды, следует также признавать противоправным и коррупционным поведением¹⁵⁴. В Российской Федерации до настоящего времени не был принят кодекс этического поведения депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, однако существует несколько проектов данного документа, содержащих этические нормы поведения парламентариев¹⁵⁵. Несмотря на то, что кодекс этического поведения парламентариев до сих пор отсутствует, существует действующая Комиссия Государственной Думы по вопросам депутатской этики¹⁵⁶.

Обобщая названные особенности коррупционной составляющей, можно сформулировать определение коррупционной составляющей в коррупционно-преступном лоббизме. Под коррупционной составляющей следует понимать использование таких средств оказания давления на правотворческие органы государственной власти или местного самоуправления, при которых осуществляется незаконная передача денег, ценностей, имущества или услуг имущественного характера, имущественных прав в пользу лица, обладающего правотворческой функцией, или в пользу третьих лиц, а также передача указанных предметов лицу, хоть и не обладающему правотворческими полномочиями, но способному оказать влияние на иных лиц, принимающих правотворческое решение; коррупционная составляющая имеет место, если лицо, наделенное правотворческой функцией, имеет личную

¹⁵³ Щедрин Н.В. О совершенствовании законодательного определения коррупции // Право и политика. 2009. № 7. С. 1448-1452.

¹⁵⁴ Agreement between the European Parliament and the European Commission on the transparency register for organisations and self-employed individuals engaged in EU policy-making and policy implementation. Official Journal of the European Union L 277/11. 19.9.2014.

¹⁵⁵ Проект Кодекса парламентской этики [электронный ресурс] URL: <https://www.gazeta.ru/parliament/info/laws/12832.shtml>.

¹⁵⁶ Комиссия Государственной Думы по вопросам этики. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации. URL: <http://www.gosduma.net/structure/committees/1760719>.

заинтересованность, которая может повлиять на принятие выгодного решения в отношении лица, находящегося в родстве или свойстве или связанного имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями. При этом данные деяния должны быть совершены из корыстной или иной личной заинтересованности и должны нарушать нормы действующего законодательства.

Некоторые авторы указывают, что коррупция является формой теневого лоббизма¹⁵⁷. Другие авторы отмечают недопустимость отождествления лоббизма и коррупции, так как при вымогательстве взятки за надлежащую реакцию на ту или иную инициативу и речь будет идти о коррупции, которой пользуются лоббисты при достижении собственных целей¹⁵⁸. Полагаем, что лоббизм является родовым понятием, в состав которого входят такие видовые понятия, как позитивный (законный) лоббизм, и негативный (противозаконный) лоббизм. Подвидом негативного (противозаконного) лоббизма является коррупционный лоббизм. Считаем, что высказанное предположение позволит внести терминологическую ясность в понятийный аппарат. Как отмечает Н. В. Щедрин, терминологическое единство является необходимым условием для эффективного предупреждения криминальных явлений.¹⁵⁹

Вместе с тем коррупционный лоббизм не сводится исключительно к подкупу парламентариев в целях поддержки выгодного законопроекта. Наряду с этим существуют иные проявления коррупционного лоббизма. В частности, распространенным примером коррупционного лоббизма является «принцип вращающихся дверей» revolving door). Под данным принципом понимается переход государственных служащих, лиц, замещающих государственные

¹⁵⁷ Брянцев И., Баранова Л. Коррупция как форма теневого лоббизма // Власть. 2008. № 3 .С. 13-16.

¹⁵⁸ Субочев В. В. Лоббизм как инструмент отстаивания законных интересов //Право и политика. 2007. № 3.С. 68-75.

¹⁵⁹ Щедрин Н. В. О необходимости терминологической конвенции (на примере общей теории предупреждения преступлений) // Российский криминологический взгляд. 2014. №. 1. С. 280-284.

должности в бизнес-структуры и затем обратно в политику¹⁶⁰. Отмечается, что подобная деятельность позволяет установить контроль над значительной частью экономической и политической системы общества. Случаются также ситуации, когда представители бизнеса, накопив достаточно опыта и капитала, уходят в политику и продолжают активно лоббировать интересы своего бизнеса, а также аффилированных с этим бизнесом структур¹⁶¹. Можно указать, что эффективность таких действий в процессе лоббизма гораздо выше в сравнении с проведением научно-практических конференций и семинаров.

Схожим и весьма распространенным примером коррупционного лоббизма является продвижение «своих» людей в органы законодательной власти для последующего продвижения и получения выгодных решений. Такие действия размывают грань между коррупционным лоббизмом, протекционизмом и коррупцией¹⁶².

Отдельного внимания заслуживает феномен логроллинга (англ. logrolling) как вид теневого и недопустимого лоббирования. Дословно данное определение переводится как перекатывания бревна. В науке же логроллинг определяется как практика торговли голосами среди членов законодательных органов¹⁶³. Однако прямой покупки или продажи голоса за деньги нет. В данной ситуации депутаты стремятся заручиться поддержкой своих коллег, а именно получить их голос в свою пользу, и с этой целью депутат отдает своим коллегам свой голос в интересном для них голосовании. Затем все идет по принципу взаимности, и уже парламентарий встречно отдает свой голос поддержавшему его лицу. Гордон Таллок, описывая логроллинг, говорит, что сначала вы идете в комитет, там голосуете со своим другом, затем приводите его к себе в комитет и поднимаете за него руку¹⁶⁴. Профессор А. П. Любимов

¹⁶⁰ Ляховенко О.И. «Принцип вращающихся дверей» и проблема взаимной проницаемости политических, научных и бизнес-элит в России. С.210.

¹⁶¹ Пименов Н.А. Лоббизм диалог с властью // Вестник Финансового университета. 2012. № 1. С. 76

¹⁶²: Там же. С. 76.

¹⁶³ Габдреева Н.В., Гурчиани М.Т. Словарь композитов русского языка новейшего периода / М. : ФЛИНТА: Наука, 2012. С. 121.

¹⁶⁴ Таллок Г. Общественные блага, перераспределение и поиск ренты / пер. с англ. Л. Гончаровой. М.: Изд. Института Гайдара, 2011. С.30.

также отмечает этот вид теневого лоббизма, суть которого можно очень просто выразить формулой: «ты – мне, я – тебе» или «сговор для встречной фракционной поддержки законодательных поправок»¹⁶⁵.

В последнее время все большую актуальность приобретает тематика незаконного финансирования избирательных кампаний. В зарубежных исследованиях такое явление именуют «бандлинг» (англ. Bundling – комплектное упаковывание, объединение услуг), содержание которого сводится к привлечению денежных средств на избирательные кампании, продвижение определенных лиц на государственные или муниципальные должности взамен на будущее представление и отстаивание таким политиком определенных позиций¹⁶⁶. Лоббисты очень часто выступают посредниками между группами интересов и политиком, устанавливают неформальные связи с кандидатами, а в дальнейшем помогают политикам прийти к власти, сохранить действующее положение в обмен на продвижение интересов лоббиста¹⁶⁷.

Ключевым аспектом бандлинга является отсутствие специального субъекта коррупционного лоббизма, ведь на момент получения денежных средств для проведения избирательной кампании лицо (кандидат) не является должностным лицом. Наряду с этим существуют и другие недопустимые деяния, например, подкуп кандидата (оппонента) в рамках предвыборной кампании, в целях победы на предстоящих выборах. Так, П. А. Кабанов приводит пример подкупа британского кандидата в депутаты, чтобы конкурент «был пассивен» в рамках избирательной кампании¹⁶⁸. В результате существования подобных деяний возникает ряд сложностей противодействия подобным явлениям.

¹⁶⁵ Любимов А.П. Лоббизм в России. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005. С. 93.

¹⁶⁶ Толстых П.А. Лоббизм как коррупционная технология // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 6-2. С. 205–214.

¹⁶⁷ Плехова О. А. Лоббизм и коррупция особенности взаимодействия // Законность и правопорядок в современном обществе. 2016. № 34. С. 203–208.

¹⁶⁸ Кабанов П. А., Райков Г. И. Электоральная коррупция и формы ее проявления: опыт политико-криминологического анализа // Следователь. 2008. №. 10. С. 21–25.

Коррупционный лоббизм является недопустимым явлением, поскольку способен повлечь крайне негативные последствия, причинить серьезный ущерб определенным общественным отношениям. Более того, некоторые проявления коррупционного лоббизма, в частности коррупционно-преступный лоббизм, обладает общественной опасностью¹⁶⁹.

В уголовно-правовой науке общественная опасность определяется двумя важными компонентами: характером и степенью. Характер общественной опасности представляет качественный показатель, который определяется объектом посягательства, указывает на значимость общественных отношений, которым причиняется вред; степень общественной опасности представляет собой количественный показатель¹⁷⁰. Бабаев М. М. отмечает, что общественная опасность преступности включает социально негативные последствия, т. е. реально причиняемый вред, а также и субъективный компонент, т. е. восприятие криминальных угроз, исходящих от самого по себе факта существования в обществе феномена преступности и контингента преступников¹⁷¹.

Действующее уголовное законодательство содержит запрет на дачу и получение взятки должностным лицам, на злоупотребление должностными полномочиями в целях лоббирования правотворческих решений. Основным объектом преступления в данном случае выступает нормальная деятельность конкретного звена государственного (муниципального) аппарата власти и управления, осуществляемая в соответствии с законодательством.

Безусловно, в процессе коррупционно-преступного лоббизма наносится вред нормальной деятельности звена государственного или муниципального аппарата власти. Наряду с этим, полагаем, характер общественной опасности коррупционно-преступного лоббизма может определяться иными

¹⁶⁹ Вырва П.А. Коррупционный лоббизм и его общественная опасность // Национальная безопасность / nota bene. 2019. № 1 С. 32-38.

¹⁷⁰ Прокументов Л.М. Общественная опасность как основание криминализации (декриминализации) деяния // Вестник Воронежского института МВД России. Воронеж: Изд-во Воронеж. ин-та МВД России, 2009, № 4. С. 18-24.

¹⁷¹ Бабаев М. М. Криминология и уголовная политика // Юристъ-Правоведъ. 2012. № 2 (51). С. 7-19.

общественными отношениями, которым также причиняется вред. Специфический результат коррупционно-преступного лоббизма в органах государственной власти или местного самоуправления заключается в принятии правотворческого решения в виде федерального или регионального закона, подзаконного нормативного правового акта, имеющего юридическую силу и обязательного к исполнению. При такой ситуации правотворческие решения, направленные на ущемление национальных интересов или на продвижение иностранных интересов, представляют серьезную угрозу национальной безопасности государства. Решения, принимаемые вопреки социальным, экономическим интересам государства, конкретного субъекта Российской Федерации или населенного пункта, могут нанести ущерб экономической безопасности государства или конкретного региона государства. Кроме того, подобные решения подрывают общественное доверие, нивелируют конституционные ценности, пренебрегают принципами демократического, правового, социального государства, нарушают свободу экономической деятельности и защиту от недобросовестной конкуренции. В.Б. Волженкин уже указывал, что общественная опасность коррупции может быть крайне велика, так как подобное явление оказывает вредное влияние на экономику, подрывает эффективность правительственных решений и программ, наносит ущерб общественной морали и подрывает доверие граждан к власти¹⁷².

Стоит отметить, что лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, должностные лица органов местного самоуправления в зависимости от занимаемой должности могут причинить разный вид и размер вреда. В этой связи целесообразно разделить указанных лиц на группы по уровню публичного статуса должностного лица. К первой группе стоит отнести лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации; к второй группе – лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации; к

¹⁷² Волженкин В. В. Коррупция: Серия «Современные стандарты в уголовном праве и уголовном процессе». СПб., 1998. 44 с.

третьей группе – лиц, замещающих муниципальные должности. При этом следует обратить внимание на принцип, предложенный Н. В. Щедриным: чем выше публичный статус должностного лица, тем опаснее потенциальные негативные последствия от незаконного использования таким лицом своего публичного статуса и должностного положения и тем суровее должна быть ответственность¹⁷³.

Наиболее опасные негативные последствия в случае коррупционно-преступного лоббизма могут исходить от лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации. Связано это с занимаемым ими положением, поскольку именно указанные лица обладают правотворческими полномочиями на федеральном уровне власти, правом законодательной инициативы, возможностью прямо или косвенно влиять на принятие федеральных правотворческих решений.

Стоит также сказать, что привлекательные для лоббистов интересы, как правило, находятся в ведении Российской Федерации. В соответствии со ст. 71 Конституции в ведении Российской Федерации находятся, например, установление основ федеральной политики, федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития; федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование; основы ценовой политики; принятие и изменение федеральных законов. Кроме того, вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, а также вопросы природопользования, установления общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Учитывая, что по многим из указанных направлений были приняты федеральные законы, а

¹⁷³См. Щедрин Н.В. О принципах противодействия коррупции // Диалектика противодействия коррупции: материалы II всероссийской научно-практической конференции, 07.12. 2012. Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2012. С. 195–200.

в соответствии с принципом верховенства закона региональные законы не могут противоречить федеральным законам или отменять их, лоббизм на федеральном уровне становится более значимым и более распространенным явлением. В этой связи увеличивается риск развития преступно-коррупционного лоббизма на указанном уровне власти.

Лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, обладают правотворческими полномочиями, некоторые из них обладают правом законодательной инициативы, а также возможностью влияния на других должностных лиц, в чью компетенцию входит принятие правотворческих решений. Важно заметить, что правотворческое решение на федеральном уровне, будь то федеральный закон или подзаконный акт, регулирует наиболее значимые общественные отношения, распространяется, как правило, на всю территорию государства, действует в отношении широкого круга лиц. В этой связи негативные последствия правотворческих решений, принятых в ущерб национальным интересам, могут быть весьма велики, распространяться на обширную территорию и касаться большого количества лиц.

Органы государственной власти и их должностные лица обязаны действовать в интересах всего народа, а не какой-либо его части¹⁷⁴. Использование в корыстных целях должностных полномочий лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, может дискредитировать институты демократического государства, так как принимаемые решения могут противоречить интересам граждан, общества и государства, а также служить лишь конкретному узкому кругу лиц.

Подобные деяния способны подорвать основной конституционный принцип, при котором власть призвана выполнять функции управления обществом, находиться в зависимости от саморегулирующегося гражданского

¹⁷⁴ Клейменов М.П., Пустовит Р.В. Профилактика коррупции // Актуальные проблемы экономики и права. - Казань: Познание, 2010, № 4 (16). - С. 83-89.

общества и его потребностей¹⁷⁵. Игнорирование общественных потребностей и интересов граждан как основного источника власти страны, принятие и продвижение только таких решений, которые продиктованы исключительно корыстными соображениями, продажа мест в органах власти вопреки интересам граждан наносят вред основам конституционного строя государства, нивелируются основополагающие принципы и нормы главы первой Конституции Российской Федерации, в результате чего коррупционно-преступный лоббизм может причинить вред основам конституционного строя Российской Федерации.

Полагаем, что коррупционно-преступный лоббизм может причинить ущерб не только основам конституционного строя, но и повлечь необратимые негативные последствия для безопасности государства. Продвижение иностранных интересов за денежное вознаграждение может причинить огромный ущерб российской национальной безопасности. Более того, использование федеральной власти в корыстных целях, без учета объективных потребностей граждан, общества и государства ставит под угрозу существование всего государства, в результате чего такая деятельность представляет прямую угрозу безопасности государства.

Понятие «безопасность Российской Федерации» определяется в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (далее – Стратегия). Под национальной безопасностью понимается состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации¹⁷⁶. Национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности,

¹⁷⁵ Бриллиантов А.В. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации // М. : Проспект. 2015. С. 621.

¹⁷⁶ Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» СПС «ГАРАНТ».

предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, прежде всего, государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности.

Продвижение правотворческих решений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, руководствуясь исключительно из корыстных соображений, представляет внутреннюю угрозу безопасности государства. Подобные деяния идут вразрез со стратегическими целями и интересами Стратегии, поскольку Стратегия направлена на развитие демократических институтов, повышение качества жизни граждан, повышение конкурентоспособности национальной экономики, в то время как корыстное использование властных полномочий лишает экономику конкурентоспособности, подрывает институты демократии, ограничивает возможности улучшения качества жизни россиян. Вместе с тем коррупционно-преступный лоббизм подрывает основные идеи Стратегии экономической безопасности Российской Федерации¹⁷⁷, противоречит целям государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности, а именно: укреплению экономического суверенитета, обеспечению экономического роста, повышению уровня и улучшению качества жизни населения. Коррупционно-преступный лоббизм направлен на удовлетворение узких преступных интересов в ущерб общественным интересам и, как правило, за бюджетные денежные средства.

Кроме того, в главе 1, части 3 Стратегии указывается, что субъектами обеспечения безопасности наряду с другими органами власти являются федеральные органы государственной власти. Таким образом, органы, которые призваны консолидировать усилия по обеспечению национальной безопасности, своими отдельными преступными действиями представляют серьезную угрозу национальной безопасности государства.

¹⁷⁷ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // СЗ РФ. 2016. № 1. Ст. 212.

В науке по этому поводу уже неоднократно высказывалось мнение, что назревает серьезная проблема, связанная с неадекватной, а порой и криминогенной политикой, которая может полностью не соответствовать ни объективным потребностям, ни естественным ожиданиям общества.

В криминологической науке уже отмечается существование преступных законов и иных нормативных правовых актов. Д. А. Шестаков указывает, что законы и иные нормативно-правовые акты могут быть преступными не юридически, а по существу, если в рамках указанного акта легализуется преступная деятельность либо, наоборот, запрещается социально полезная или нейтральная деятельность¹⁷⁸. Отмечается, что подобного рода преступные законы могут нанести необратимый ущерб суверенитету и целостности государства или даже вовсе уничтожить государство¹⁷⁹.

Кроме того, В.А. Номоконов указывает на существование преступной уголовной политики, лоббирование преступных идей в российском уголовном законодательстве, выражающееся в противоречивых бессистемных изменениях уголовного закона страны¹⁸⁰. Несмотря на столь важную роль уголовного права в жизни любого государства, уже в практической деятельности возникли проявления продвижения преступных интересов в уголовное законодательство. Сложно предположить, какой действительный масштаб продвижения коррупционных и преступных интересов в других, менее значимых отраслях права. Тем более что в нашем государстве, как отмечает В. В. Путин, был период, когда власть контролировалась олигархическими и криминальными структурами, существовала практика принятия государственных решений под давлением сырьевых монополий, а элементарные потребности миллионов людей цинично игнорировались¹⁸¹. В подтверждение сказанного А. И. Долгова

¹⁷⁸ Шестаков Д.А. Преступный закон как парадокс криминологии закона //Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2011. № 20.С. 17-29.

¹⁷⁹ Так же.С. 20.

¹⁸⁰ Номоконов В. А. О криминогенности российской политики в сфере борьбы с преступностью //Всероссийский криминологический журнал. 2016. Т. 10. №. 3.С.438-446.

¹⁸¹ Цит по: Номоконов В.А. Антикриминальная политика или преступная (де)криминализация? // Библиотека криминалиста. 2014. № 3 (14). С. 305-314.

отмечает, что коррупционное лоббирование, продвижение недопустимых, противоправных идей с помощью законодательства противоречит национальной безопасности государства, если закон рассматривается лишь в качестве средства достижения своих целей¹⁸².

В науке уголовного права классификация объектов преступления по горизонтали проводится с выделением основного объекта, дополнительного объекта и факультативного объекта. Общественные отношения выступают основным объектом, изменение которого составляет социальную сущность преступления и в целях охраны которого издана уголовно-правовая норма¹⁸³. Дополнительный объект всегда дополняет основной объект, «примыкает» к основному объекту, придает большую социальную значимость (ценность) общественным отношениям, защищаемым нормой уголовного закона, и поэтому всегда свидетельствует о большей общественной опасности¹⁸⁴.

В связи с этим возникает предположение, что основным объектом коррупционно-преступного лоббизма могут являться основы конституционного строя и безопасности государства¹⁸⁵. Продвижение интересов, направленных на удовлетворение потребностей узкого круга лиц, в ущерб институтам демократии, гражданского общества, конкурентоспособности национальной экономики напрямую противоречит национальным интересам Российской Федерации и представляет собой угрозу национальной безопасности. Кроме того, использование публичного статуса должностного лица вопреки интересам и воле народа наносит непоправимый ущерб конституционному принципу народовластия.

Если в качестве основного объекта коррупционно-преступного лоббизма рассматривать отношения, обеспечивающие нормальную деятельность конкретного звена аппарата власти, так или иначе вред причиняется также

¹⁸² Там же. С.12.

¹⁸³ Улезько С.И. Классификация объектов преступления // Общество и право. 2013. № 4 (46). С. 70-72

¹⁸⁴ Там же. С. 71

¹⁸⁵ Вырва П.А. Введение уголовной ответственности за дачу и получение взятки депутатом различного уровня власти как мера против коррупционного лоббизма // Право и политика. 2017. № 4. С. 112-123.

основам конституционного строя и безопасности государства. Наряду с вредом основам конституционного строя и безопасности государства в рамках коррупционно-преступного лоббизма может причиняться вред экономическим отношениям. В частности, отношениям, обеспечивающим материальное благосостояние личности, общества и государства. Использование лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, своих полномочий в корыстных целях сопряжено с незаконным получением денежных средств, имущества, иных материальных выгод и иных преимуществ. В результате совершения подобных деяний страдают также экономические отношения. Соответственно, данные отношения выступают факультативным объектом преступления. Отметим, что наличие дополнительного и факультативного объекта преступления в очередной раз указывает на большую общественную опасность данных деяний. Кроме того отмечается, что коррупция воздействует на организационно-экономический комплекс функционирования государства и тем самым разрушает его изнутри¹⁸⁶.

Одно из ключевых мест в процессе лоббизма, в том числе коррупционного лоббизма, занимают депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Депутаты являются лицами, замещающими выборные государственные должности Российской Федерации. Важной особенностью является то, что депутаты наделены законотворческими полномочиями. В соответствии с Конституцией Российской Федерации органом законодательной власти в Российской Федерации является Федеральное Собрание Российской Федерации, которое состоит из Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Обсуждение законопроекта и поправок к нему, равно как и предварительное рассмотрение законопроекта, пленарное рассмотрение законопроекта в чтениях, осуществляют депутаты Государственной Думы

¹⁸⁶Проява С.М., Саудаханов М.В. Обеспечение экономической безопасности России посредством противодействия коррупции // Вестник Московского университета МВД. 2008. № 10. С. 202–206.

Федерального Собрания Российской Федерации. В то же время количество законопроектов, отклоненных Советом Федерации Российской Федерации крайне мало. Вышесказанное делает депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации ключевыми законотворческими фигурами в рамках как допустимого, так и недопустимого коррупционного лоббизма.

В соответствии со статистической информацией законодательного процесса за 2016 г. из 142 принятых депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации законопроектов, только лишь один законопроект был отклонен; в соответствии со статистической информацией законодательного процесса за 2017 г. из 514 принятых депутатами законопроектов, лишь два законопроекта было отклонено, впоследствии одни из отклоненных законопроектов был повторно принят; в соответствии со статистической информацией законодательного процесса за 2018г. из 576 принятиях законопроектов депутатами, ни один законопроект не был отклонен¹⁸⁷. Согласно статистическим данным более 99% законопроектов, принятых депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в дальнейшем проходят завершающие стадии законодательного процесса, ввиду чего основная деятельность по рассмотрению и принятию законопроектов лежит именно на депутатах Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В связи этим полагаем, что депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации следует рассматривать в качестве одной из ключевых фигур коррупционно-преступного лоббизма в законотворческой деятельности Российской Федерации.

В целях предупреждения и пресечения коррупционно-преступного лоббизма, в рамках которого могут продвигаться антироссийские, иностранные, преступные интересы, следует отнестись с особой осторожностью к лицам,

¹⁸⁷ Статистика законодательного процесса. [электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://www.gosduma.net/legislative/statistics>.

замещающим выборные должности депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и будущим кандидатам в депутаты. Как верно отмечал И.И. Карпец, «стремления лица превратить подведомственные ему учреждения в источник обогащения» могут привести к необратимым последствиям, особенно в сфере законотворчества¹⁸⁸.

Обратить внимание следует и на иные полномочия депутатов, которые могут быть использованы в коррупционных целях, а также впоследствии привести к коррупционно-преступному лоббизму. Так, бывший депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации К. В. Ширшов предпринял попытку получить 7,5 миллиона евро (более 500 миллионов рублей) за включение лица в федеральный список кандидатов с последующим гарантированным избранием в качестве депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации¹⁸⁹. Продажа должности депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации может нанести серьезнейший урон безопасности государства. Например, при покупке иностранными агентами или лицами, имеющими связи с иностранными государствами, а также специальными службами. Кроме того, непоправимым образом страдают институты демократии, поскольку граждане лишаются возможности влиять на избрание депутатов и формирование партийных списков, в то же время процедура отзыва депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации национальным законодательством не предусмотрена, ввиду чего шансы общественного контроля над коррупционно-преступным лоббизмом существенно снижены¹⁹⁰.

¹⁸⁸ Карпец И.И. Преступность: иллюзия и реальность. М.,1992. С. 324-325.

¹⁸⁹ Прокуратура попросила шесть лет колонии для депутата Госдумы Константина Ширшова.[Электронный ресурс] // Информационное агентство ТАСС. URL: <http://tass.ru/politika/1185657>

¹⁹⁰ Вырва П.А.Положительные аспекты законодательного закрепления института императивного мандата как меры безопасности от коррупционного лоббизма. // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2015. С. 195-198

Коррупционно-преступный лоббизм правотворческих решений на региональном уровне также может нанести ущерб национальной безопасности Российской Федерации, экономической безопасности как нашего государства в целом, так и конкретного региона, а вместе с тем дискредитировать конституционные ценности демократического, правового государства, тем самым причинить вред основам конституционного строя.

Вместе с тем, полагаем, что потенциальная опасность от использования правотворческих полномочий лицами, замещающими государственные должности субъекта Российской Федерации, ниже, чем у лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации. Связано это с тем, что наиболее важные общественные отношения регулируются федеральными законами и федеральными подзаконными актами, а не региональными. В ведении Российской Федерации находится обеспечение и регулирование общественных отношений в области обороны и безопасности нашего государства, в результате чего снижается возможность нанесения вреда национальной безопасности путем принятия правотворческого решения лицом, замещающим государственную должность субъекта Российской Федерации. Схожая ситуация с экономической безопасностью государства, так как регулирование рыночных отношений, финансовое, валютное, кредитное регулирование, а также федеральный бюджет и федеральные налоги, внешнеэкономические отношения относятся к исключительной компетенции Российской Федерации. Соответственно, лица, замещающие государственные должности субъекта Российской Федерации, не обладают полномочиями по принятию правотворческого решения, которое может непосредственно причинить непоправимый ущерб экономической безопасности.

В то же время субъекты Российской Федерации занимаются проведением государственной политики на своей территории, обеспечивают законность, правопорядок и общественную безопасность, решают вопросы природопользования, а также владения, пользования и распоряжения землей, недрами и другими ресурсами, осуществляют влияние на установление

принципов налогообложения в Российской Федерации, самостоятельно рассматривают и утверждают собственный бюджет. В этой связи лица, замещающие государственные должности субъекта Российской Федерации, обладают правотворческими полномочиями, которые могут быть использованы в ущерб национальным интересам и безопасности государства, равно как и экономической безопасности государства или указанного субъекта.

Лица, замещающие государственные должности субъекта Российской Федерации, осуществляя свои правотворческие полномочия, которые направлены на удовлетворение личных, узких интересов, вопреки интересам граждан, общества и государства, подрывают доверие населения к власти, в результате чего могут пострадать фундаментальные принципы и ценности, закрепленные в Конституции Российской Федерации. В частности, могут игнорироваться принципы правового, демократического государства, свобода предпринимательской деятельности и защита от недобросовестной конкуренции. Внутреннее распределение благ внутри субъекта может осуществляться с большим дисбалансом в сторону «приближенных» организаций и в ущерб общественным интересам. При такой ситуации вред от коррупционно-преступного лоббизма на уровне субъекта Российской Федерации может причиняться основам конституционного строя.

Лица, замещающие муниципальные должности, также в случае коррупционно-преступного лоббизма могут использовать правотворческие полномочия в ущерб национальной и экономической безопасности Российской Федерации, а также в ущерб основам конституционного строя. Однако вследствие того, что такие лица практически не обладают возможностью принятия правотворческих решений, которые могут непосредственно причинить ущерб национальной безопасности государства, основам конституционного строя и безопасности государства, потенциальная опасность от указанных лиц существенно ниже. Ущерб экономической безопасности либо безопасности определенного сектора экономики от принятия правотворческих решений, направленных на удовлетворение потребностей узкого круга лиц,

будет иметь локальный характер. Исходя из сказанного, полагаем, что коррупционный лоббизм в отношении лиц, замещающих муниципальные должности, является наименее опасным. Тем не менее ущерб от коррупционно-преступного лоббизма может быть нанесен муниципальному образованию, социальным, экономическим, культурным и иным интересам граждан, проживающих в данном муниципальном образовании. Использование правотворческих полномочий в собственных корыстных целях, вразрез с интересами граждан также подрывает доверие населения к власти, нарушает принципы демократического и правового государства.

В этой связи сложно не согласиться с точкой зрения Н.В. Щедрина относительно принципа соразмерности антикоррупционных ограничений публичному статусу, при котором наибольшая опасность от коррупционных правонарушений исходит от «верхушечной коррупции», соответственно, чем выше публичный статус должностного лица, тем более суровые санкции должны применяться, хотя низовая коррупция является также общественно опасной¹⁹¹. Следует еще раз отметить, что коррупционно-преступный лоббизм правотворческих решений в отношении лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, может нанести колоссальный урон государству, причинить вред основам конституционного строя и безопасности государства, в результате чего требует надлежащей реакции со стороны государства, выражающейся в установлении более строгой ответственности. Лица, замещающие государственные должности субъекта Российской Федерации, могут также причинить вред основам конституционного строя и безопасности государства, однако потенциальная опасность наступления вреда ниже ввиду их более низкого публичного статуса, а значит, и реакция со стороны государства должна быть менее сурова, чем в отношении лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации. Наименьшая опасность исходит от лиц, замещающих муниципальные должности, их

¹⁹¹ Щедрин Н.В. О принципе «соразмерности (пропорциональности) антикоррупционных ограничений публичному статусу» // Вопросы правоведения. 2013. № 1. С. 295–301.

публичный статус также ниже статуса лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, соответственно, реакция государства должна быть наименее строгой.

Стоит отметить, что в российской уголовно-правовой практике существует конкуренция норм между преступлениями, объектом которых являются основы конституционного строя и безопасности государства, с одной стороны, и нормальная деятельность конкретного звена аппарата власти и управления – с другой. В частности, речь идет о подкупе должностного лица с целью получения сведений, составляющих государственную тайну, помощи иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям в деятельности, направленной против безопасности Российской Федерации. В подобной ситуации конкурируют нормы получения взятки должностным лицом и государственной измены. Однако, ввиду того, что объект указанного преступления направлен, в первую очередь, именно на причинение вреда государственной безопасности, в правоприменительной практике такие деяния квалифицируются как государственная измена. Так, красноярский оперуполномоченный полиции был осужден за государственную измену, а не за получение взятки при передаче за денежное вознаграждение сотрудникам Центрального Разведывательного Управления США сведений, составляющих государственную тайну¹⁹².

Ранее отмечалось, что объект преступления определяет характер общественной опасности совершаемых деяний. Вместе с тем степень общественной опасности представляет количественную сторону преступления и зависит от размера причиненного вреда конкретному объекту либо интересу¹⁹³.

Степень общественной опасности коррупционно-преступного лоббизма может измеряться в денежной сумме при незаконном получении, присвоении,

¹⁹² Полицейский сдал чекистов ЦРУ [Электронный ресурс] // Газета Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2680370>.

¹⁹³ Долгополов К.А. Принцип индивидуализации наказания как один из принципов уголовного права // Юридическая наука. 2013. № 3.С. 103–105.

изъятии денежных средств, имущества. Согласно данным выпусков информационных новостных центров, ущерб от противоправных действий, например депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, превышает миллиарды рублей. В частности, бывший депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В. И. Головлев обвинялся в незаконном получении 22 миллиардов рублей¹⁹⁴. Предполагаемый ущерб от незаконных действий депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации О. Л. Михеева составляет более 2 миллиардов рублей¹⁹⁵. Предполагаемый ущерб от незаконных действий депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации А. Г. Егиазаряна составляет семь миллиардов рублей¹⁹⁶.

Разумеется, степень общественной опасности определяется не только размером получаемой выгоды, тем не менее, некоторые выводы можно сделать, сравнивая данные о размерах взятки в других сферах. Согласно приговору Нижегородского районного суда г. Н. Новгорода от 31.03.2017 дело № 1-50/2017 размер взятки доцента кафедры «Графические информационные системы» составил 37500 рублей; согласно приговору Татищевского районного суда Саратовской области от 24.05.2017 дело № 1-33/2017 размер взятки главы органа местного самоуправления составил 60000 рублей; согласно приговору Октябрьского районного суда г. Тамбова от 20.04.2017 дело № 1-145/17 размер взятки судьи арбитражного суда составил 200000 рублей; согласно приговору Сарapulьского районного суда Удмуртской Республики от 27.03.2017 размер совокупной суммы взятки главы муниципального образования по 9 случаям получения взятки составил 610000 рублей; согласно приговору Железнодорожного районного суда г. Барнаула от 18.07.2017г. дело № 1-39/2017 размер совокупной суммы взятки начальника управления Алтайского

¹⁹⁴ Как депутатов лишили неприкосновенности. Досье [Электронный ресурс] // ТАСС. URL: <http://tass.ru/info/1249164>.

¹⁹⁵ Дело бывшего депутата Госдумы ждут в Генпрокуратуре [Электронный ресурс] // Газета Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3170013>.

¹⁹⁶ Как депутатов лишили неприкосновенности. Досье [Электронный ресурс] // ТАСС. URL: <http://tass.ru/info/1249164>.

края по образованию и делам молодежи составил 2582700 рублей; согласно приговору Нарьян-Марского городского суда от 26.09.2016 дело № 1-108/2016 размер взятки руководителя Департамента финансов, экономики и имущества составил 5000000 рублей; согласно приговору Октябрьского районного суда г. Иркутска от 24.08.2017 дело № 1-471/2017 размер взятки временно исполняющего обязанности начальника Восточно-Сибирского линейного управления МВД России на транспорте составил 20000000 рублей.

Исследования РБК на основании данных судебного департамента Верховного Суда отмечают, что размер взятки в 70% случаев составляет сумму не более 10000 рублей¹⁹⁷. Вместе с тем средний размер взятки по стране, согласно данным главного управления экономической безопасности и противодействия коррупции (ГУЭБиПК) МВД России, составляет 328000 рублей¹⁹⁸.

Установить действительный уровень распространенности коррупционного лоббизма достаточно сложно, поскольку статистические данные о таком деянии отсутствуют. Вместе с тем в средствах массовой информации освещается информация о крупных коррупционных преступлениях, совершаемых депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации для продвижения и принятия правотворческих решений, предоставляющих незаконные преимущества депутату или иному близкому ему лицу. В частности, ранее в тексте исследования отмечались противоправные действия бывшего депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Н. А. Паршина, который, используя свой авторитет и полномочия депутата, всячески лоббировал идею покупки недвижимого имущества по завышенной цене, с

¹⁹⁷ Как в России судят за взятки. [Электронный ресурс] // РБК. URL:https://www.rbc.ru/society/15/12/2017/5a3122b79a7947fef7150f89?from=center_2.

¹⁹⁸ В МВД подсчитали средний размер взятки в России. [Электронный ресурс] // Фонтанка.ру. – URL: <http://m.fontanka.ru/2017/03/16/017/>

целью извлечения прибыли¹⁹⁹. В связи с этим отметим, что коррупционный лоббизм является распространенным явлением.

Обобщая вышесказанное, можно сказать, что коррупционный лоббизм является относительно массовым, исторически изменчивым, социально-правовым явлением, в рамках которого оказывается влияние на федеральные, региональные органы государственной власти Российской Федерации, органы местного самоуправления посредством незаконного предоставления материальной либо нематериальной выгоды лицу, обладающему правотворческими полномочиями, правом законодательной инициативы либо возможностью оказывать влияние на принятие решения иными лицами, с целью принятия или блокировки правотворческого решения; наличие личной заинтересованности у лица, обладающего правотворческой функцией, если в результате принятия правотворческого решения возникает возможность извлечения выгоды имущественного характера в свою пользу, в пользу родственников, а также иных лиц, связанных имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями. Коррупционно-преступный лоббизм – общественно опасное явление, влекущее крайне негативные последствия. В рамках коррупционно-преступного лоббизма могут продвигаться идеи от представления иностранных интересов, представляющих угрозу национальной безопасности государства, до попыток придать законный характер противоправным и преступным видам поведения. В настоящее время, согласно официальной статистике и информационным источникам, случаи подобного лоббизма встречаются редко, однако ущерб, причиняемый подобными деяниями, очень высокий. Вышесказанное иллюстрирует высокую общественную опасность коррупционно-преступного лоббизма правотворческих решений ввиду особой значимости общественных отношений, которым может причиняться вред, а также потенциальной угрозы наступления необратимых последствий, способных возникнуть вследствие его проявления.

¹⁹⁹ Депутат Госдумы дошел до прокуратуры. [Электронный ресурс] // Газета Коммерсантъ. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3017378>.

В связи с этим возникает острая необходимость в исследовании и разработке мер, направленных против коррупционно-преступного лоббизма.

§4. Факторы, детерминирующие коррупционный лоббизм

В криминологической науке важное место занимают вопросы детерминации преступности. Связано это с тем, что в целях предупреждения преступного поведения, прежде всего, необходимо воздействовать на обстоятельства, порождающие или обуславливающие преступное поведение, поскольку такое воздействие может существенно снизить уровень конкретных видов противоправных деяний. Во многом предупредительное воздействие осуществляется посредством воздействия на обстоятельства, обуславливающие преступное или иное негативное поведение.

Хотя проблема детерминации преступности является значимой для любого криминологического исследования, само описание детерминационного механизма представляет определенные сложности, так как терминологический аппарат в криминологии недостаточно унифицирован. Сложности изучения детерминации преступности связаны также с тем, что на конкретный преступный результат влияет многозначность причинных связей, где при одной и той же причине может быть разный результат, поведение разных людей под влиянием одним и тех же причин разнообразно²⁰⁰. По причине того, что социум является динамичной и постоянно развивающейся системой, осложняется процесс познания закономерностей, в том числе детерминирующих противоправные виды поведения.

Исследователи отмечают, что под криминогенными детерминантами следует понимать комплекс причин и условий, совместное действие которых приводит к следствию, при том, что причина порождает следствие, а условие этому способствует²⁰¹. Указывается, что детерминанты (детерминанта) – это фактор, который определяет появление другого фактора, именуемого

²⁰⁰ Эминов, В.Е. Причины преступности в России: криминологический и социально-психологический анализ. М. : Норма, 2011. С. 14

²⁰¹ Под ред. проф. Н.Ф. Кузнецовой, проф. В.В, Лунева. Криминология: Учебник — 2-е изд., перераб. и доп. М. : Волтерс Клувер, 2004. С. 166.

последствием»²⁰². Указывается также, что обстоятельства, закономерно порождающие преступный результат, принято именовать причинами, однако всеобщая связь социальных явлений и процессов охватывается понятием «детерминация»²⁰³.

Мы разделяем позицию авторов, которые считают, что детерминация обозначает процесс обусловливания, определения взаимосвязи и взаимодействия вещей, объектов, явлений, процессов, где причинность является одной из форм взаимодействия, в то время как детерминация является более широким понятием, включающим в себя также процесс самодетерминации²⁰⁴. Значимым аспектом детерминации преступного поведения является наличие какой-либо связи, зависимости между определенным явлением или процессом, а также преступным поведением.

При описании механизма детерминации коррупционно-преступного лоббизма в рамках настоящего исследования мы решили не выделять причины и условия, а использовать факторный подход, который, по мнению ряда криминологов, на данном этапе познания является наиболее продуктивным²⁰⁵.

Факторы, детерминирующие коррупционный лоббизм, можно подразделить на объективные и субъективные. Такая классификация очень часто используется в криминологии. Например, А. И. Долгова рассматривает процесс детерминации как взаимодействие личности и социальной среды (взаимодействие внешнего и внутреннего)²⁰⁶. В этой связи любой преступный результат так или иначе связан с воздействием на индивида каких-либо факторов извне, а также внутренних факторов. Не является исключением и коррупционный лоббизм, на процесс формирования которого воздействуют как внутренние (субъективные), так и внешние (объективные) факторы.

²⁰² Криминология. Учебное пособие / Богуш Г.И.; под ред. Кузнецова Н.Ф. М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 69-70.

²⁰³ Бурлакова В. Н. и др. Криминология: Учебное пособие. Стандарт третьего поколения // Спб.: Питер. 2013. С. 44.

²⁰⁴ Долгова А.И. Криминология М. : Инфра-М, 2010. С.276.

²⁰⁵ См. Гилинский Я. И. ... Я НАЧИНАЛ КАК ЧИСТЫЙ УГОЛОВНИК.. //Телескоп. – 2005. – №. 2. – С. 2-12.

²⁰⁶ Долгова А.И. Криминология М. : Инфра-М, 2010. С. 299

Под субъективными факторами, детерминирующими противоправное поведение, мы понимаем нравственно-психологические свойства личности, его отрицательные черты, которые утвердилась в результате преодоления положительных черт и качеств²⁰⁷. Объективные факторы – обстоятельства, процессы, явления, которые существуют в объективной действительности и не относятся к нравственно-психологическим свойствам личности.

Субъективные факторы, детерминирующие коррупционный лоббизм. На наш взгляд, к указанной группе факторов относятся коррупционные традиции и коррупционная культура общества в целом, которая влияет на развитие и существование коррупционного лоббизма. Вместе с тем в науке отмечается, что граждане могут ошибочно и неверно считать коррупцию допустимым, а иногда даже и позитивным явлением. Распространенные случаи коррупционного лоббизма влекут привыкание к данному виду недопустимого поведения. Более того, это может даже деформировать правовое сознание человека с самого раннего возраста²⁰⁸. В результате в процессе своей деятельности лица продолжают решать большинство собственных проблем с помощью денежных средств, в том числе продвигая и принимая за вознаграждение правотворческие решения, изменяя конкретные положения законодательства, руководствуясь исключительно корыстными соображениями. Ввиду подобных деформаций правового сознания граждане могут не видеть в коррупционном лоббизме ничего предосудительного, считать такое поведение оправданным и допустимым. Подобные деформации правового сознания происходят под влиянием конкретных жизненных ситуаций, в которых лицу довелось участвовать в разные периоды жизни, например, будучи ребенком, студентом, государственным служащим.

²⁰⁷ Барышникова В.А., Шляпникова О.В. Детерминанты групповой подростково-молодежной преступности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов: ФГБОУ ВПО "Сарат. гос. юр. акад.", 2012, № 6 (89). С. 166–172.

²⁰⁸ Щедрин Н. В., Дамм И. А., Акунченко Е. А. Актуальные проблемы антикоррупционного просвещения и антикоррупционного образования // Актуальные проблемы экономики и права. 2017. Т. 11. № 3. С. 153–166.

Важное место в процессе формирования личности занимает семья, которая, как отмечают исследователи, осуществляет первичную социализацию ребенка, «вводит детей в структуру общества через себя», в свою очередь, если указанное не происходит, то возникает вероятность отдаления в будущем ребенка от общества и его ценностей²⁰⁹. Полагаем, подобные отдаления могут в будущем служить основой противоправного поведения, в том числе и коррупционного лоббизма.

Формирование коррупционных традиций в обществе происходит также под влиянием деятельности должностных и публичных лиц, чей негативный пример может послужить дальнейшим ориентиром в коррупционной деятельности для иных лиц. Некоторые могут ставить в пример популярных и известных людей, интересоваться их деятельностью и способами достижения успеха. Если кумир прибегал к актам коррупции при разрешении возникающих сложностей, то такое поведение способно сформировать негативную основу в правосознании человека, которая в дальнейшем будет оправдывать допустимость, а порой и необходимость существования коррупционно-преступного лоббизма. Что касается должностных лиц, то регулярные случаи коррупционного лоббизма могут сформировать устойчивое положительное отношение к такой деятельности среди молодых сотрудников, которые равняются на своих опытных коллег и следуют их примерам. В частности, такие высказывания, как: «человеку нужно давать так, чтобы было удобно брать»²¹⁰, способны сформировать устойчивое положительное или допустимое отношение к коррупции. Некоторые исследователи отмечают, что коррупция в России стала необходимым элементом социальной жизни²¹¹.

²⁰⁹ Антонян Ю.М., Эминов В.Е. Преступление и наказание. Криминологический анализ // Изд.: " НИЦ Инфра"М., 2014. С. 135–137.

²¹⁰ Алишер Усманов: миллиарды и человеческие отношения. [Электронный ресурс] // Forbes. URL: <http://www.forbes.ru/sobytiya/lyudi/81454-alisher-usmanov-milliardy-i-chelovecheskie-otnosheniya>.

²¹¹ См. : Мысловский Е.Н. Коррупция в России: преступление или образ жизни? // Следователь. - М., 2007, № 8. - С. 42-53; Голик Ю.В. Можно ли побороть коррупцию? Сборник: «Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России. М.: Научный эксперт, 2007. С. 91-101.

Другим важным субъективным фактором является низкий уровень правовой культуры и правового образования, который может способствовать существованию и развитию коррупционного лоббизма. В данном случае речь идет о знании уголовного и антикоррупционного законодательства, наличии навыков применения законодательства в рамках конкретной ситуации, осознании общественной опасности и потенциальных вредоносных последствий, возникающих по причине коррупционного лоббизма. Помимо этого Ю.А. Тихомиров и Е.Н. Трикоз отмечают так же невысокий уровень общей культуры и низкий профессионализм государственных служащих²¹².

Автором настоящего исследования проводилось анкетирование депутатов нескольких районов Красноярского края (Ермаковский, Курагинский, Шушенский, Дзержинский районы), а также депутатов поселений этих районов. Депутатам предлагалось определить допустимость или недопустимость предлагаемой ситуации (приложение 2).

На вопрос, является ли допустимой следующая ситуация: получение депутатом денежных средств за голосование в пользу определенного решения, 96 % респондентов указали на недопустимость такого поведения; регулярное получение политической партией пожертвований от определенной коммерческой фирмы 40 % респондентов расценили как недопустимое поведение; внесение и голосование за решение, предоставляющее выгоду имущественного характера депутату, 73 % респондентов расценили как недопустимое поведение; внесение и голосование за решение, предоставляющее выгоду имущественного характера организации, часть уставного капитала которой принадлежит близкому родственнику депутата, оценили как недопустимую ситуацию 80 % респондентов; перечисление денежных средств в избирательный фонд депутата в целях получения взаимной поддержки со стороны депутата в случае его победы на выборах оценили как недопустимую ситуацию 66 % респондентов.

²¹² Тихомиров Ю.А., Трикоз Е.Н. Право против коррупции // Журнал российского права. - М.: Норма, 2007, № 5. - С. 39-52.

Анализируя ситуацию, при которой депутат просит своего коллегу проголосовать в пользу вынесенного на голосование решения, взамен на то, что в будущем депутат обязательно проголосует за любое иное решение своего коллеги, 73 % анкетированных лиц указали на наличие коррупционного правонарушения в данной ситуации, 16 % указали на отсутствие коррупционного правонарушения в приведенной ситуации, 10 % затруднились ответить.

При ответе на вопрос, является ли допустимой ситуация, в рамках которой депутат, имея давние дружеские связи с главой одного из сельских поселений, обратился к нему с просьбой оказания содействия в получении земельного участка в пользу своего близкого родственника, 60 % респондентов указали на недопустимость такой ситуации, 36 % указали на допустимость такой ситуации, 3 % затруднились ответить.

Отвечая на вопрос, возникает ли конфликт интересов в ситуации, при которой гражданину, занимавшему должность одного из руководителей коммерческой фирмы, предложено участвовать в выборах с целью дальнейшего представления интересов указанной коммерческой организации в органах власти и местного самоуправления, при этом финансирование избирательной кампании коммерческая фирма обязалась взять на себя, 76 % респондентов указали на возможность возникновения конфликта интересов, 10 % указали, что конфликт интересов не возникнет, 10 % затруднились ответить.

При ответе на вопрос, допустимо ли депутату районного совета, используя свое должностное положение неоднократно встречаться с депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в целях продвижения поправок, направленных на расширение социальных и трудовых гарантий выборного должностного лица местного самоуправления, указали, что данная ситуация допустима 60%, данная ситуация недопустима указали 36%, затруднились ответить 4%.

Проводя анализ указанного анкетирования, можно отметить, что респонденты в большинстве случаев правильно устанавливают недопустимое и

коррупционное поведение, особенно в ситуациях прямого подкупа депутата, наличия конфликта интересов, злоупотребления должностными полномочиями. Однако ряд вопросов, касающихся коррупционного и допустимого лоббизма, вызывает сложности. В частности, 40 % респондентов ошибочно полагают, что регулярное получение пожертвований от коммерческой фирмы является недопустимым деянием, в то время как данная деятельность разрешена действующим законодательством. В то же время некоторые депутаты полагают, что использование своих связей с иными должностными лицами в личных целях является допустимым деянием, тогда как данная ситуация представляет собой недопустимое, как минимум неэтичное поведение. Кроме того, сложности возникли при ответе на вопрос о допустимости лоббирования решений, непосредственно затрагивающих интересы должностного лица, использующего при этом свое должностное положение.

Полагаем, указанные сложности возникают по причине отсутствия ясного представления о допустимом и коррупционном лоббизме, а также по причине незнания положений действующего законодательства. Стоит указать, что отсутствие знаний может произвольно сделать человека заложником коррупционной ситуации, когда лицо без злого умысла ошибочно считает, что совершаемое деяние является правомерным.

Объективные факторы, детерминирующие коррупционный лоббизм.

К указанной группе относится большое количество традиционных факторов, которые характерны для детерминации преступности в целом (глобализация, экономические кризисы, безработица, демографические проблемы). Вместе с тем есть ряд факторов, характерных исключительно для коррупционного лоббизма, поэтому более подробно хотелось бы остановиться именно на таких факторах.

Следует начать с того, что лоббизм – это явление, в рамках которого оказывается воздействие на принятие, изменение или отмену определенного правотворческого решения. Соответственно, основным детерминирующим фактором лоббизма является несовершенное законодательство, отсутствие

нужных правовых норм или же, наоборот, чрезмерное урегулирование общественных отношений, наличие лишних или же устаревших норм. Именно с целью изменения конкретных положений законодательства осуществляется лоббизм. Соответственно, одним из главных объективных детерминирующих факторов является законодательство, а точнее, его несовершенство, необходимость изменения определенных норм.

Одним из важных детерминирующих факторов коррупционного лоббизма выступает отсутствие законных, легальных возможностей осуществления лоббизма. Ранее отмечалось, что отсутствие легальных действенных механизмов отстаивания собственных интересов вынуждает прибегать к коррупционным способам продвижения и отстаивания собственных интересов. Соответственно, важное место в системе детерминирующих факторов занимает отсутствие законодательства о регулировании лоббизма в Российской Федерации. Отсутствие специализированного нормативного правового акта о лоббизме правотворческих решений не запрещает лоббизм, однако снижает возможности общества контролировать конкретные акты лоббизма, устранять или минимизировать его негативные последствия²¹³.

Неимение специализированной нормативно-правовой базы, предоставляющей возможность открытого лоббизма для бизнеса или общественных организаций, вынуждает прибегать к методам теневого лоббизма²¹⁴. Между тем многие из граждан и организаций предпочли бы цивилизованные и законные формы взаимодействия с властью. Однако, повторимся, не могут этого позволить ввиду отсутствия законодательства о лоббизме. В результате государство искусственно поддерживает фактор, сопутствующий совершению коррупционных правонарушений в сфере лоббизма. На это обратил внимание заместитель председателя комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции Анатолий Выборный, указав, что отсутствие правового регулирования

²¹³ Зотов С.В. Лоббизм как институт политического представительства интересов в современной России: Автореф... дис. на соиск. канд. политол. наук. М. 1997: 23.00.02.

²¹⁴ Любимов А.П. История лоббизма в России. М. : Фонд «Либеральная миссия», 2005. С. 100

лоббизма препятствует развитию антикоррупционного законодательства, а также выведению фактически существующего лоббизма из тени²¹⁵.

Рядовые граждане и многие общественные организации не имеют доступа к принятию решений, несмотря на то, что некоторые из принимаемых решений могут затрагивать их права или законные интересы. Академик А. Д. Сахаров указывал на важность права граждан контролировать принятие руководителями страны важных, судьбоносных решений²¹⁶. Однако, как отмечает профессор А. П. Любимов, в настоящее время механизм контроля и взаимодействия гражданского общества и органов государственной власти находится в тени, в результате чего, возможно, коррумпирован²¹⁷. В такой ситуации преимуществом при продвижении правотворческих решений, а равно давлении на органы государственной власти и органы местного самоуправления, обладают крупные предприятия или бывшие государственные служащие. Рядовые граждане, представители мелкого или среднего бизнеса, а также большинство общественных организаций практически лишены возможностей влияния на принятие решений, даже если эти решения непосредственно затрагивают их интересы.

Отсутствие законодательства и общественного контроля над лоббистской деятельностью оказывает благотворное влияние на существование коррупционных и недопустимых способов лоббизма²¹⁸. Поэтому до тех пор, пока лоббизм не будет находиться под государственным контролем посредством нормотворческого регулирования, довлеет угроза коррупционного лоббизма.

Большинство отечественных ученых сходятся во мнении, что в современном российском обществе созрела необходимость в принятии закона,

²¹⁵ В Госдуме снова хотят разработать закон о лоббизме. [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3849786>.

²¹⁶ Сахаров А.Д. Опасность термоядерной войны. Открытое письмо доктору Сиднею Дреллеру // Боннер Е. Постскриптум. Книга о горьковской ссылке. – М.: «Интербук», 1990.- С.269.

²¹⁷ Любимов А.П. История лоббизма в России. - М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005. С.85.

²¹⁸ Ильичева Л.Е. Институционализация лоббизма в политическом процессе современной России (Становление, приоритеты развития): Дис... д-ра политол. наук: 23.00.02/ Ильичева, Людмила Ефимовна. С.275-276.

регулирующего лоббизм правотворческих решений. О необходимости создания нормативно-правовой основы для лоббизма говорится в Указе Президента Российской Федерации «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 – 2015 годы»²¹⁹.

Кроме того, Группа государств против коррупции (ГРЕКО) в заключительном раунде оценки предупреждения коррупции в отношении членов парламента, судей и прокуроров в России в качестве коррупционной проблемы указывает отсутствие норм регулирования лоббизма, в том числе в рамках взаимодействия с исполнительной властью и путем обсуждения законопроектов с группой экспертов (п. 66)²²⁰.

Трансперенси Интренешнл Россия указывает, что отсутствие регулирования лоббизма может создавать несправедливое превосходство одних участников лоббизма над другими, необоснованно исключать представительство определенных интересов из органов власти, тем самым увеличивать коррупционные риски в процессе принятия правотворческого решения²²¹. Трансперенси Интернешнл Россия и ГРЕКО указывают три коррупционных риска, возникающих ввиду отсутствия регулирования лоббизма.

Прежде всего, возникает вероятность возникновения коррупционного лоббизма в деятельности экспертных советов комитетов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – экспертный совет). Связано это с тем, что члены экспертных советов имеют большие возможности для участия в лоббистской деятельности, так как принимают

²¹⁹ О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы Указ Президента РФ от 11.04.2014 N 226. // Собрание законодательства РФ, 14.04.2014, N 15, ст. 1729.

²²⁰ Четвертый раунд оценки предупреждения коррупции в отношении членов парламента, судей и прокуроров. Оценочный доклад. Российской Федерация. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной Прокуратуры Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/anticor/international-cooperation/greco/greco2018.pdf>.

²²¹ Лоббисты «Ростеха», «Газпрома» и крупнейшего агрохолдинга Татарстана руководят профильными комитетами Госдумы. структур [Электронный ресурс] // Официальный сайт Трансперенси Интернешнл Россия. URL: <https://lobbying.transparency.org.ru/komiteti/?yclid=2224731937407799330>.

непосредственное участие в разработке текстов концепций, а также законопроектов. Кроме того, члены экспертных советов находятся в тесном контакте с депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также иными участниками комитетов, осуществляют консультирование и предоставление информации для депутатов²²².

Вместе с тем, деятельность экспертных советов не носит публичного характера, не во всех случаях раскрывается информация об экспертах и внешних специалистах, входящих в такой совет, их месте работы и источниках получения доходов, в результате чего возникает риск осуществления возложенных на данных лиц полномочий с учетом личной заинтересованности, в то время как законодательно отсутствует процедура предотвращения и урегулирования конфликта интересов для указанной категории лиц.

Кроме того, отсутствие публичной процедуры формирования экспертного совета может привести к тому, что к разработке законопроекта привлекаются представители только одной группы интересов, в то время как остальные граждане и организаций необоснованно исключаются из процесса лоббизма и никак не могут представить свои интересы в процессе подготовки и обсуждения законопроектов либо иных документов.

Следующий риск связан с деятельностью советников Председателя комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, работающих на общественных началах²²³. Отмечается, что статус советников на общественных началах не урегулирован, а ввиду того, что в сферу их деятельности входит экспертная поддержка при работе над законопроектами, они могут бесконтрольное количество раз встречаться с членами комитета и лоббировать определенные интересы. Процедура назначения советников на общественных началах также не носит публичного

²²² См., например, Положение об Экспертном совете Комитета Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Комитета Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов. URL: <http://komitet1.km.duma.gov.ru/Ekspertnyj-sovet-/Polozhenie>.

²²³ Постановление ГД ФС РФ от 22.02.2017 N 1005-7 ГД О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Постановление ГД ФС РФ от 22.02.2017 N 1005-7 ГД.

характера, а значит, в число таких советников могут входить представители одной группы интересов и необоснованно исключаться представители всех остальных групп. Кроме того, в отношении данной категории лиц не предусмотрена процедура урегулирования конфликта интересов.

Третий риск, связанный с возможностью возникновения коррупционного лоббизма, существует в связи с наличием широких полномочий Председателя комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Председатель комитета). Отмечается, что деятельность Председателя комитета не урегулирована должным образом, в результате чего у указанного лица возникает возможность изменения сроков и очередности рассмотрения законопроектов и иных документов²²⁴. Речь идет в возможности ускорения одних законопроектов и более длительного рассмотрения других законопроектов. Указанная возможность и отсутствие норм позволяют Председателю комитета единолично принимать решения о сроках и очередности рассмотрения законопроектов, вследствие чего возникает риск бесконтрольного использования данных полномочий в корыстных целях. Также возможность подобной «игры» со сроками является коррупциогенным фактором²²⁵.

Легализация лоббизма направлена на предоставление возможности прозрачного законного воздействия самых разнообразных групп интересов на органы государственной власти и местного самоуправления. Имея открытый, гласный характер, институт лоббизма будет обращен на предупреждение и пресечение коррупционного лоббизма. Для искоренения коррупционных традиций, когда чиновники берут взятки, а граждане и представители бизнеса их дают с целью решения проблем, необходимо предоставить законную возможность взаимодействия бизнеса, общества и власти.

²²⁴ Лоббисты «Ростеха», «Газпрома» и крупнейшего агрохолдинга Татарстана руководят профильными комитетами Госдумы [Электронный ресурс] // Официальный сайт Трансперенси Интернешнл Россия. URL: <https://lobbying.transparency.org.ru/komiteti/?yclid=2224731937407799330>

²²⁵ Краснов М.А., Талапина Э.В., Южаков В.Н. Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупциогенность // Журнал российского права. - М.: Норма, 2005, № 2. - С. 77-88.

Принятие нормативно-правовой основы регулирования профессиональной лоббистской деятельности позволит создать легальные механизмы и способы оказания воздействия на органы государственной власти и местного самоуправления различными группами и объединениями. Это позволит сделать лоббизм прозрачным для различных организаций и групп давления, тем самым предотвратит расширение коррупции во власти, увеличит гласность и легитимность принимаемых решений, придав процессу взаимодействия общества и власти законный характер²²⁶.

Кроме того, к факторам, детерминирующим коррупционный лоббизм, относятся пробелы в системе действующего законодательства, которые не позволяют использовать весь возможный арсенал, направленный против коррупционного лоббизма. Несмотря на хорошо разработанную российскую систему антикоррупционных запретов и ограничений, следует отметить, что ряд положений в отечественном законодательстве вызывает критику и множество споров среди как правоведов, так и простого населения. Некоторые ученые отмечают, что недостаточно продуманное изменение уголовного закона препятствует эффективному противодействию коррупции²²⁷.

Проблемы, возникающие на пути предупреждения коррупционного лоббизма, существуют в различных отраслях российского законодательства. Можно обратить внимание на Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который устанавливает возможность осуществления депутатской деятельности на непостоянной основе. Возможность осуществлять депутатскую деятельность на непостоянной основе также предусмотрена региональными законами, в частности, ст. 7 Закона Красноярского края «О статусе депутата Законодательного Собрания Красноярского края» предусмотрена возможность осуществления депутатских полномочий без отрыва от основной

²²⁶ Любимов А.П. История лоббизма в России. М. : Фонд «Либеральная миссия», 2005. С. 85

²²⁷ Басова, Т.Б. Коррупция как индикатор уровня верховенства права в России: оценка эффективности противодействия уголовно-правовыми средствами // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2015. – № 6. – с. 119-122.

деятельности²²⁸. Депутаты, работающие на постоянной основе, не имеют права заниматься предпринимательской либо иной оплачиваемой деятельностью. В свою очередь депутаты, работающие без отрыва от своей основной деятельности, имеют право заниматься предпринимательской или иной оплачиваемой деятельностью.

В российском законодательстве мерой безопасности против коррупции, в том числе и коррупционного лоббизма, является установление запрета на осуществление предпринимательской и иной оплачиваемой деятельности. Следовательно, предупреждение коррупционного лоббизма осуществляется в отношении депутатов, осуществляющих свою деятельность на постоянной основе. Соответственно, данные меры безопасности против коррупционного лоббизма не применяются к депутатам, работающим без отрыва от своей основной деятельности. Логично предположить, что существуют значительные коррупционные риски: такие депутаты с большой степенью вероятности будут заниматься продвижением интересов той организации, где они получают свой основной доход. Десятилетие назад это противоречие отметил Н. В. Щедрин, предлагая отказаться от услуг депутатов, осуществляющих свою деятельность на непостоянной основе²²⁹.

Вместе с тем применение санкций наказания, безопасности и восстановления в определенной мере осложнено. Объясняется это спецификой субъекта, по отношению к которому они применяются. В науке отмечается, что работники правоохранительных органов испытывают сложности при привлечении к ответственности таких должностных лиц, с одной стороны, с существующими законодательными «преградами», с другой – с приближенными людьми, имеющими коррупционные связи в государственных структурах²³⁰.

²²⁸ Красноярского края от 14.05.2007 N 1-18 О статусе депутата Законодательного Собрания Красноярского края. Закон // Красноярский рабочий, № 126. 06.07.1995.

²²⁹ Щедрин Н.В., Кылина О.М. Меры безопасности для охраны власти и защиты от нее: общеправовой и криминологический аспекты: Красноярск: ЮИ КрасГУ, 2006. С. 77.

²³⁰ Стаценко В. Г. Особенности расследования уголовных дел о коррупционных преступлениях // Актуальные проблемы противодействия коррупционным преступлениям: Сборник материалов

Ранее мы указывали, что ключевыми фигурами коррупционного лоббизма могут быть лица, замещающие государственные должности, выборные государственные должности Российской Федерации. Особый интерес в процессе лоббизма могут вызывать депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Однако Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», наделяет парламентариев неприкосновенностью. В результате применение санкций наказания, безопасности и восстановления порой не представляется возможным либо весьма затруднено ввиду наличия депутатской неприкосновенности. На это обстоятельство неоднократно обращали внимание исследователи²³¹.

Наряду с этим определенные сложности в сфере лоббизма и противодействия коррупционному лоббизму порождает отсутствие закрепленных норм и правил этического поведения, установленных для депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Несмотря на то, что ст. 9 ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусмотрена обязанность соблюдения этических норм, сами этические нормы как таковые отсутствуют, а потому очень размыты границы дозволенного и недозволенного поведения депутата, в том числе в рамках взаимодействия с лоббистами. Также отсутствуют запреты коррупционного опасного и нежелательного поведения депутата.

В этой связи хочется обратить внимание на то, что депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, как и любые другие должностные лица, воспринимаются со стороны общества как часть органа государственной власти. Поэтому совершение поступка, вызывающего сомнение в честности и порядочности депутата, а равно

Всероссийской научно-практической конференции / под ред. Т.Б. Басовой, К.А. Волкова; Хабаровск: ООО Издательство "Юрист", 2013. 200 с.

²³¹ Гаухман Л. Коррупция и коррупционное преступление // Законность. - М., 2000, № 6. - С. 2-6.

поступка, порочащего его честь и достоинство, наносит ущерб, прежде всего, репутации и авторитету всего государственного органа. В результате важную роль противодействию коррупционному лоббизму занимают этические нормы и правила, особенно касающиеся ограничения внеслужебного общения депутата с заинтересованными лицами, получения подарков, участия в мероприятиях, использования должностного статуса для получения личных преимуществ и выгод, использования должностного транспорта, средств, удостоверений в личных целях.

В настоящее время существует проект кодекса парламентской этики для депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, устанавливающего правила поведения депутатов между собой, в комитетах и комиссиях, правила поведения с избирателями, государственными органами, средствами массовой информации, правила поведения при пребывании в иностранных государствах и с иностранными гражданами, взаимоотношения с работниками аппарата Государственной Думы, финансовые и имущественные требования к парламентариям, а также меры морального и дисциплинарного воздействия²³².

Однако вышеназванные правила этического поведения для парламентариев до настоящего времени приняты не были. В то же время проект указанного кодекса не регламентирует ограничения внеслужебного общения депутата с заинтересованными лицами, а также не содержит действенных мер ответственности. В частности, в качестве мер ответственности рассматриваются моральное осуждение, рекомендации по исключению случаев нарушений норм и правил парламентской этики, информирование средств массовой информации, вынесение вопроса на обсуждение Государственной Думы. К сравнению, рекомендации Министерства труда и социальной защиты по соблюдению государственными и муниципальными служащими норм этики в целях противодействия коррупции и иным правонарушениям содержат более

²³² Проект кодекса парламентской этики [Электронный ресурс] // Газета.ru. URL: <https://www.gazeta.ru/parliament/info/laws/12832.shtml>.

детальные ограничения, меры ответственности, а также содержат дифференцированный подход к установлению степени ответственности за нарушение этических норм и правил. В частности, строгость меры ответственности следует устанавливать в зависимости от характера поступка, места, времени, обстоятельств его совершения, размера аудитории, которой стало известно о совершении неэтичного поступка²³³. Соответственно, в целях эффективного противодействия коррупционному лоббизму существует необходимость разработки и закрепления кодекса этического поведения в отношении депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с учетом указанных замечаний.

Ввиду того, что лоббизм фактически присутствует в политико-правовой жизни нашего государства, ряд проблем в части противодействия коррупционному лоббизму возникает в связи с отсутствием каких-либо правил осуществления данной деятельности, в том числе этических правил поведения для лоббистов. Учитывая данное обстоятельство, следует сказать, что существует необходимость урегулирования поведения лоббистов федеральным законом, нормативным правовым актом или кодексом этического поведения, как это сделано, например, в Европейском Союзе, где предусмотрены правила этического поведения для лоббистов, осуществляющих свою деятельность в институтах и органах Европейского Союза²³⁴.

Отсутствие легального определения лоббизма и коррупционного лоббизма, допустимых и недопустимых методов лоббизма, норм этического поведения лоббизма порождает ряд сложностей в практической деятельности, а именно: спорным остается вопрос о том, что именно является лоббизмом, где находится грань между допустимым и недопустимым лоббизмом, а также какие методы допустимо использовать лоббистами, а какие нет. Ю.А. Нисневич

²³³ О направлении рекомендаций по соблюдению государственными (муниципальными) служащими норм этики в целях противодействия коррупции и иным правонарушениям. Письмо Министерства труда и социальной защиты РФ от 11.10.2017. № 18-4/10/В-7931.

²³⁴ Лоббирование в ЕС [Электронный ресурс] // Официальный сайт нормативно-правовых документов ЕС. URL:http://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/txt/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.277.01.0011.01.eng.

указывает, что отсутствие профессионального государственного регулирования может выступать питательной средой для распространения коррупции и, полагаем, коррупционного лоббизма²³⁵.

На наш взгляд, следует уделить внимание дифференциации мер ответственности за коррупционный лоббизм. Ранее отмечалось, что потенциальный вред от коррупционного лоббизма может быть различным. По этой причине видится целесообразным установление более строгой уголовной ответственности за коррупционный лоббизм для лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации. Лица, замещающие государственные должности субъекта Российской Федерации, ввиду более низкого публичного статуса должны нести менее строгую ответственность в случае коррупционного лоббизма. Наименьшая строгость уголовной ответственности должна быть установлена для лиц, замещающих муниципальные должности, в случае совершения коррупционного лоббизма.

В мировой практике специализированные составы преступления имеют широкое распространение, в частности, ст. 11 Закона Сингапура «О предупреждении коррупции» устанавливается специализированная норма за дачу и получение взятки членами Парламента Сингапура²³⁶. В немецком законодательстве предусмотрен схожий состав преступления «Дача и получение взятки носителю депутатского мандата»²³⁷.

Повышенная общественная опасность коррупционного лоббизма обусловлена возможностью наступления необратимых негативных последствий в результате принятия неэффективного и непродуманного нормотворчества, легализации общественно опасной и преступной деятельности или запрещения

²³⁵ Нисневич Ю. А. Роль конкуренции в обеспечении социально-политической стабильности и подавлении коррупции // Вестник РУДН. Серия Политология. 2009. №3. С. 5-17.

²³⁶ Закон Сингапура о предупреждении коррупции (PREVENTION OF CORRUPTION ACT) [Электронный ресурс] // Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism URL:http://www.aseanhrmech.org/downloads/singapore-Prevention_of_Corruption_Act.pdf.

²³⁷ Уголовный Кодекс Германии (УК ФРГ) Strafgesetzbuch (StGB). Stand: 30.05.2016. [Электронный ресурс] // Федеральное министерство Юстиции ФРГ. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/stgb/gesamt.pdf>.

общественно полезной деятельности, принятия решений в ущерб государственной безопасности, в том числе экономической безопасности, наносящих ущерб основам конституционного строя и фундаментальным демократическим ценностям. Учитывая сказанное, полагаем, что государство нуждается в адекватной реакции, направленной на предотвращение и минимизацию потенциально возможных негативных последствий, исходящих от коррупционного лоббизма.

Следует обратить внимание также на тот факт, что субъективные и объективные факторы, детерминирующие коррупционный лоббизм, имеют свои предпосылки. Речь идет об отсутствии ресурсов: материально-финансовых, нормативных, организационных, кадровых, информационно-аналитических, пропагандистских. Отсутствие должного материально-финансового обеспечения влечет необходимость сохранения категории депутатов, работающих без отрыва от основной деятельности. В результате по причине отсутствия ресурсов сохраняются факторы, положительно влияющие на коррупционный лоббизм, вследствие чего возникает «порочный коррупционный круг», при этом государство гораздо больше теряет, чем приобретает. Отсутствие должного нормативного и организационного обеспечения создает большое количество правовых пробелов, коллизий, влияет на качество принимаемых решений. Отсутствие должного кадрового обеспечения сказывается на качестве профессионального исполнения служебных полномочий как в правотворческой, так и в правоприменительной сфере, а также уровне правового сознания среди должностных лиц. Кроме того, отсутствие образовательного и профессионального ценза, квалификационных требований прохождения и повышения квалификации лицами, занимающимися правотворчеством, влияет на формирование субъективных факторов, детерминирующих коррупционный лоббизм (низкий уровень правосознания, отсутствие должного представления о коррупции, незнание отечественного законодательства). Кроме того, проблемы научно-методического обеспечения, поддержки и развития научно-исследовательских институтов, правовых

лабораторий и иных центров приводит к отставанию научной и практической мысли. Ненадлежащее пропагандистское обеспечение порождает низкий уровень правосознания среди рядовых граждан, отсутствие представлений о правах и возможностях участия в политической жизни государства.

В завершении следует сказать, что коррупционный лоббизм является явлением, на которое оказывают совокупное воздействие ряд субъективных и объективных факторов, детерминирующих данное явление. К субъективным факторам относятся деформация правового сознания, правовой нигилизм, низкая правовая культура, незнание антикоррупционного законодательства. Объективными факторами являются некачественное законодательство, пробелы и коллизии в праве. Предпосылкой объективных и субъективных факторов является отсутствие должного ресурсного обеспечения.

Глава 2. Предупреждение коррупционного лоббизма в правотворческой деятельности

§1. Общая характеристика системы предупреждения коррупционного лоббизма в правотворческой деятельности

Лоббизм – явление, присущее любому обществу. Ранее отмечалось, что данный феномен широко распространен и встречается практически в каждой из ветвей власти. Основной задачей современного этапа, на наш взгляд, является легализация лоббизма, придание правовых форм данному явлению, предоставление легальных возможностей для осуществления лоббистской деятельности, обозначение границ и пределов позитивного лоббирования. Наиболее опасные проявления лоббизма следует законодательно артикулировать как негативно-отклоняющиеся (деструктивные), противоправные и преступные и, соответственно, запретить их под угрозой наказания.

Обычно в диссертационных исследованиях по специальности 12.00.08 «уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное» право речь идет о предупреждении тех форм деструктивного поведения, которые уже обозначены как противоправные и преступные. Хотя некоторые наиболее опасные формы коррупционного лоббизма, в соответствии с действующим российским уголовным законодательством, могут квалифицироваться как преступления, для правильной интерпретации недостает понимания самого феномена лоббизма, формально закрепленного в праве определения его правомерных и неправомерных форм.

Специфика предмета настоящего исследования состоит в том, что «демаркация» правомерного и неправомерного лоббизма в российском праве практически не проведена, а российская юридическая наука за редким исключением только приступила к детальному изучению полезных и вредных аспектов этого феномена. Данное обстоятельство, с одной стороны, расширяет

круг задач, которые мы должны решить, и осложняет их реализацию, но, с другой стороны, делает нашу работу более интересной и значимой.

По этой причине, прежде чем приступить к уголовно-правовой и криминологической оценке лоббизма, в предыдущей части работы была дана общеправовая и общеделиктологическая характеристика. Система противодействия преступному лоббизму будет рассматриваться в последующей части работы в контексте предупреждения коррупционного лоббизма.

Полагаем, в значительной части меры предупреждения преступлений являются многофункциональными, то есть способствуют предупреждению не только преступлений, но и иных правонарушений²³⁸. Совпадает и подавляющее большинство субъектов предупреждения преступной и правонарушающей деятельности. А потому от соединения систем противодействия противоправному и преступному лоббизму можно выиграть гораздо больше.

По справедливому замечанию Н.В. Щедрина, «...криминологическая теория предупреждения преступности – это учение о совокупности всех законных видов, форм, способов, средств и методов контроля над преступностью независимо от того, какой отраслью права они предусмотрены»²³⁹. Соответственно, для предупреждения коррупционно-преступного лоббизма могут и должны использоваться все средства, предусмотренные не только уголовным, но и другими отраслями права. Такой подход позволяет по-новому рассмотреть уже имеющиеся возможности для реагирования на случаи коррупционного лоббизма, которыми располагает действующее уголовное законодательство, расширить уголовно-правовой потенциал посредством криминализации отдельных видов общественно опасного поведения, а также усилить профилактику коррупционного лоббизма посредством подключения потенциала иных отраслей права. Как верно отмечают исследователи, предупреждение преступлений естественно и

²³⁸ См. Щедрин Н.В. Основы общей теории предупреждения преступности: учеб, пособие // Красноярск: Краснояр. гос. ун. 1999. С. 4-11.

²³⁹ Щедрин Н.В. Основы общей теории предупреждения преступности: учеб, пособие // Красноярск: Краснояр. гос. ун. 1999. С. 6.

органически связано с воздействием на фоновые явления, служащие так называемой питательной средой для преступлений, и эти явления внешне выражаются в виде административных правонарушений, аморального и антиобщественного поведения²⁴⁰.

В этой связи, наряду с уголовно-правовыми инструментами, следует исследовать возможности всей системы предупреждения коррупционного лоббизма и внести предложения по ее усовершенствованию.

В криминологической литературе описано несколько моделей деятельности по предупреждению преступлений, которые принципиально не противоречат друг другу, но различаются по своему элементному составу и терминологии²⁴¹. Наиболее предпочтительной для решения поставленных в нашем диссертационном исследовании задач представляется модель предупреждения преступлений, описанная в трудах Н. В. Щедрина. Деятельность по предупреждению коррупционного лоббизма представляет собой специфическую разновидность социального управления, обязательными элементами которого являются: объекты предупреждения, субъекты предупреждения, меры предупреждения, ресурсное обеспечение²⁴².

Объект предупреждения коррупционного лоббизма – это система общественных отношений и связей, на которые воздействует субъект с целью предупреждения коррупционных способов лоббирования²⁴³. В данной системе особое значение занимают лица, в отношении которых осуществляется воздействие, например лица, прибегнувшие к коррупционному лоббированию. Наряду с этим будут рассматриваться различные негативные процессы и криминогенные явления, такие как несовершенное законодательство,

²⁴⁰ Фризен П.Д. Административно-правовое предупреждение отдельных видов преступлений: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Барнаул, 2004. 208 с.

²⁴¹ Щедрин Н. В. О необходимости терминологической конвенции (на примере общей теории предупреждения преступлений) // Российский криминологический взгляд: ежеквартальный научно-практический журнал. 2014. № 1. М. : МГЮУ им. О. Е. Кутафина (МГЮА), 2014. С. 280-285.

²⁴² Цит. по: Щедрин Н.В. Основы общей теории предупреждения преступности: Учеб. пособие / Краснояр. гос. ун-т, 1999. С.7.

²⁴³ Щедрин Н.В. Основы общей теории предупреждения преступности: Учеб. пособие / Краснояр. гос. ун-т, 1999. С. 24

отсутствие политических институтов, оказывающих положительное влияние на существование коррупционного лоббизма.

К **субъектам предупреждения** относятся все лица, которые оказывают воздействие на объекты в целях предупреждения коррупционного лоббизма. Прежде всего, к ним относятся органы государственной власти и местного самоуправления, в частности, депутаты различных уровней власти, которые иницируют, разрабатывают и принимают нормативно-правовые акты, оказывающие негативное влияние на коррупционно-преступный лоббизм. Наряду с органами власти большое значение играют юридические лица (организации), разрабатывающие внутренние нормы и правила поведения, антикоррупционные правила и стандарты поведения сотрудников фирмы, правила взаимоотношения фирмы с иными организациями и так далее (антикоррупционный комплаенс). Вместе с тем субъектами могут являться общественные движения, союзы, иные объединения, которые в своей деятельности осуществляют противодействие коррупционно-преступному лоббизму.

Следующим элементом являются **меры предупреждения** коррупционного лоббизма. Меры описывают систему элементов воздействия, благодаря которым осуществляется предупреждение недопустимого (нежелательного) поведения. Все разнообразие мер можно свести к двум основным группам: а) **стимулированию** позитивного лоббизма; б) **ограничению** коррупционного лоббизма.

Меры стимулирования предполагают предоставление какого-либо дополнительного блага за совершение каких-либо действий. Данные меры должны побудить граждан подчиниться закону, одновременно стимулирование делает законопослушное поведение выгодным²⁴⁴. Особенность поощрительных мер в охранительных отраслях права состоит в том, что они позволяют смягчить участь виновного или освободить его от предписанных законом

²⁴⁴ Там же. С. 9.

обременений в ответ на наличие юридически значимой заслуги: юридического факта в виде деяния или события²⁴⁵.

Во-первых, стимулирование проявляется в предоставлении лицу законных возможностей для удовлетворения собственных минимальных потребностей, так как в противном случае человек будет вынужден прибегнуть к криминальным способам²⁴⁶. Во-вторых, стимулирование реализуется в рамках предоставления и обеспечения более благоприятного состояния лицам, осуществляющим собственную деятельность в соответствии с законом. Меры стимулирования против коррупционного лоббизма должны быть направлены на создание законных возможностей для лоббизма, с одной стороны, а с другой – на предоставление дополнительных прав и иных преимуществ лицам, осуществляющим лоббирование в соответствии с законодательством. Соответственно, легализация института лоббизма, установление допустимых способов лоббизма, предоставление всем частям российского общества возможности выражать (представлять и защищать) собственные интересы являются основополагающими мерами стимулирования, направленными против коррупционно-преступного лоббизма. Иные меры стимулирования могут быть закреплены в качестве предоставления дополнительных прав лоббистам, осуществляющим свою деятельность в соответствии с законом. Например, получение пропусков и приглашений для посещения органов государственной власти в целях участия на заседаниях профильных комитетов, получение информации относительно предстоящей деятельности органов власти, а также информации относительно принимаемых решений.

Ограничительные меры направлены на лишение или ограничение прав и свобод, возложение на лицо дополнительных обязанностей с целью обеспечения установленного порядка. Основными видами мер ограничения являются ***правила безопасности, санкции наказания, санкции восстановления и санкции безопасности.***

²⁴⁵ Там же. С. 9

²⁴⁶ Там же. С. 9

Правила безопасности урегулируют правоотношения таким образом, при котором исключается или сводится к минимуму возможность проявления опасного (противоправного) поведения. Правила безопасности представляют собой совокупность обязанностей и запретов, которые субъект должен соблюдать, чтобы исключить или свести к минимуму возможность нанесения вреда, причиняемый источником повышенной опасности, либо предотвратить причинение ущерба объекту усиленной охраны любым источником опасности²⁴⁷. За нарушение правил безопасности, а также случае возникновения опасности применяются санкции наказания, безопасности и восстановления.

Санкции наказания – это реакция государства на противоправное поведение субъекта, которая заключается в принудительном лишении или ограничении прав пропорционально тяжести совершенного деяния. Наказание применяется в целях предупреждения правонарушений посредством применения лишений и ограничений в отношении правонарушителей, а также для устрашения неопределенного круга лиц негативными последствиями, которые могут наступить в случае совершения правонарушения.

Санкция безопасности – это часть социальной нормы, в которой в качестве последствия общественно опасного поведения (деятельности) предусматривается ограничение возможностей продолжения такого поведения (деятельности)²⁴⁸.

Санкции восстановления направлены на устранение вреда, причиненного противоправными действиями²⁴⁹. Здесь уместно привести предложенную Н.В. Щедриным схему, иллюстрирующую соотношение ограничительных мер (рис. 3).

²⁴⁷ Концептуально-теоретические основы правового регулирования и применения мер безопасности: монография/ под ред. Н.В. Щедрина; Сиб. Федер.ун-т. – Красноярск: СФУ, 2010. С. 88

²⁴⁸ Там же. С. 88

²⁴⁹ Там же. С.39



Рисунок 3 – Структура мер безопасности

Следующим немаловажным компонентом в общей системе предупреждения коррупционного лоббизма является *ресурсное обеспечение* данной деятельности. Для предупреждения коррупционного лоббизма необходимо нормативно-правовое, материальное, финансовое, организационное, кадровое, информационно-аналитическое, научно-методическое и пропагандистское обеспечение²⁵⁰.

Нормативно-правовое обеспечение деятельности направлено на разработку и закрепление необходимых норм и институтов, регулирующих лоббистскую деятельность различными отраслями национального законодательства.

Материальное и финансовое обеспечение означает финансирование, обеспечение имуществом и необходимым оборудованием и иным инвентарем лиц, занимающихся вопросами лоббизма и предупреждения коррупционного лоббизма. Наряду с этим материальное и финансовое обеспечение требует также разработки и финансирования программ, направленных на предупреждение коррупционного лоббизма.

²⁵⁰ Щедрин Н.В. Основы общей теории предупреждения преступности: Учеб. пособие / Краснояр. гос. ун-т, 1999. С.40

Организационное обеспечение касается вопросов создания самостоятельных органов власти либо передачи полномочий уже существующим органам власти, которые будут осуществлять контроль над лоббистами, пресекать возможные правонарушения, а также привлекать виновных лиц к ответственности за правонарушения в сфере лоббизма.

Кадровое обеспечение предполагает подготовку квалифицированных работников, а также переподготовку уже существующих работников для того, чтобы они качественно, профессионально и эффективно осуществляли предупреждение коррупционного лоббизма.

Информационно-аналитическое обеспечение тесно связано с научно-методическим и нормативно-правовым. В рамках данной деятельности следует отметить получение достоверной информации по интересующему вопросу, поскольку данные сведения впоследствии могут стать объектом научного изучения. Вместе с тем любая правотворческая деятельность, в том числе направленная на предупреждение преступности, требует предварительного сбора информации и проведения анализа на предмет эффективности или неэффективности действующих норм права.

Научно-методическое обеспечение направлено на комплексное и всестороннее изучение вопросов, связанных с предупреждением преступности, стимулированием правомерного поведения. Углубленное изучение данной тематики может привести к революционным открытиям, которые в конечном итоге могут способствовать предупреждению коррупционного лоббизма.

Пропагандистское обеспечение связано с проведением агитационной деятельности, которая направлена на закрепление в качестве основополагающих ценностей положительного отношения к правомерному лоббизму, а также формирование негативного отношения к преступности и, в частности, к коррупционному лоббизму.

Меры безопасности против коррупционного лоббизма. Еще в XVIII веке Чезаре Беккариа писал: «Лучше предупредить преступление, чем

наказывать. В этом главная цель всякого хорошего законодательства»²⁵¹. В законодательстве многих стран сформировались различные институты по предупреждению и пресечению опасного или отклоняющегося поведения. Одним из таких институтов, который был детально разработан и законодательно внедрен в практику, является институт мер безопасности.

В настоящее время меры безопасности легально закреплены в законодательстве некоторых европейских государств, в частности, в Германии, Австрии, Швейцарии. Однако фактически институты схожие с мерами безопасности, содержатся в законодательстве практически каждого государства, в том числе и в России.

Впервые идея мер безопасности была разработана швейцарским ученым Карлом Штооссом. Ученый отстаивал позицию, что меры безопасности должны существовать вместе с наказанием, вслед за тем он инициировал законопроект нового уголовного кодекса Швейцарии, который закреплял, наряду с системой наказаний, систему мер безопасности²⁵². Впоследствии данный опыт был перенят другими европейскими государствами.

В Федеративной Республике Германия институт мер безопасности официально закреплен в Главе 6 Уголовного кодекса ФРГ «Меры безопасности и исправления» (§§ 61–72 УК ФРГ)²⁵³. Двухколейная система немецкого уголовного права (*Zweispurigkeit*) предусматривает наряду с наказанием меры безопасности²⁵⁴. Наказание и меры безопасности представляют собой две возможные реакции государства на общественно опасное поведение личности²⁵⁵.

Реформирование немецкой уголовно-правовой системы и выделение в ней «второй колеи» проходило под влиянием учения об общественной

²⁵¹ Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях. М. : 2004. С. 150.

²⁵² Alissa Schöttle. Die Schuldfähigkeitsbegutachtung in Jugendstrafverfahren - Eine Bestands- und Qualitätsanalyse. LIT Verlag Münster, 2013. S.26.

²⁵³ Уголовный Кодекс Германии (УК ФРГ) Strafgesetzbuch (StGB). Stand: 30.05.2016. [Электронный ресурс] // Федеральное министерство Юстиции ФРГ. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/stgb/gesamt.pdf>.

²⁵⁴ Beck'scher Online Kommentar StGB, v. Heintschel-Heinegg. 30.Edition. Stand: 01.03.2016

²⁵⁵ Zur Geschichte: *Dessecker* 2004; *Eser* in: FS Müller-Dietz (2001) (СПС Beck Online)

опасности итальянской позитивной школы (Ферри, Гарафалло)²⁵⁶, а также идей и проектов института мер безопасности Карла Штоосса²⁵⁷. И уже в 1933 году в Германии был официально принят закон «О преступниках-рецидивистах и о мерах безопасности». Принято считать, что именно этот закон положил начало формированию института мер безопасности. Закон закреплял следующие меры: выдворение иностранцев за границу; кастрация лиц, совершивших преступления сексуальной направленности; содержание в заключении рецидивистов в местах лишения свободы после отбытия ими наказания; помещение в исправительно-трудовое заведение; помещение в вытрезвитель (для злостных алкоголиков); помещение в лечебницу невменяемых лиц²⁵⁸.

В настоящее время легальное определение мер безопасности в немецком законодательстве отсутствует. Однако в доктрине уголовного права и криминологии под мерами безопасности понимаются санкции неуголовного характера, которые выражаются в виде лишения или ограничения в правах общественно опасного субъекта²⁵⁹.

Меры безопасности направлены в будущее и служат механизмом предупреждения новых преступлений со стороны лица, представляющего общественную опасность²⁶⁰. Уникальность данного института заключается в том, что меры безопасности носят превентивный характер и их применение возможно в случаях отсутствия виновности лица. В тех случаях, когда нет оснований для применения мер уголовно-правового характера, однако лицо представляет собой угрозу социуму, в отношении лица, представляющего общественную опасность, могут быть применены меры безопасности. Тем самым общество создает безопасность для себя от таких лиц. До тех пор, пока

²⁵⁶ Vgl Schmidt (1965), 362, 386; *Konrad* (1995 a). (СПС Beck Online).

²⁵⁷ Kindhäuser/Neumann/Paeffgen, *Strafgesetzbuch*. 4 Auflage, 2013.

²⁵⁸ Christian Müller: *Das Gewohnheitsverbrechergesetz vom 24. November 1933*. Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 1997.

²⁵⁹ *Kriminologie: ein Lehrbuch* / von Gunter Kaiser 3. völlig neubearb. Auflage. Heidelberg: Muller Verl. 1996. S.1021.

²⁶⁰ BGH, Urteil vom 26. 9. 1967 - 1 StR 378/67 (LG München I).

лицо представляет собой опасность, меры защищают общество от него²⁶¹. В этом смысле основными принципами применения мер безопасности в немецком праве являются принципы целесообразности и эффективности²⁶².

Следует указать, что меры безопасности являются самостоятельным институтом немецкого уголовного права и применяются независимо от уголовного наказания. С точки зрения немецкого права допустимо назначение наказания одновременно с применением мер безопасности. Наказание имеет свои цели – общая и частная превенция, примирение с жертвой, восстановление справедливости и возмещение причиненного ущерба. Вместе с тем наказание связано с виной преступника, и лицо не может быть подвергнуто наказанию, если действовало в состоянии исключаяющим виновность²⁶³.

Меры безопасности направлены на достижение общественной безопасности и не преследуют цель покарать лицо, восстановить причиненный вред или социальную справедливость. В отличие от наказания, меры безопасности связаны с общественной опасностью лица, а не с его виной.

В Российской Федерации на сегодняшний день не существует легального определения мер безопасности. Доктринальное толкование мер безопасности также не является развитым, а количество исследований, посвященных данной тематике, ничтожно мало. Но стоит отметить, что в трудах некоторых ученых проведен анализ данного института. Учитывая замечания многих отечественных исследователей относительно действующей уголовной политики, указывающих, что современным вектором уголовной политики должна стать концепция криминологической безопасности²⁶⁴, доктрины, посвященные изучению мер безопасности, приобретают большую значимость.

²⁶¹ Kriminologie: ein Lehrbuch/ von Gunter Kaiser 3. völlig neubearb. Auflage.- Heidelberg: Muller Verl. 1996. S.1021.

²⁶²Жалинский А.Э. Современное немецкое уголовное право. М. :ТК Велби, Изд-во Проспект. 2006. С. 318.

²⁶³ Кьлина О.М., Щедрин Н.В. Российское уголовное право в контексте доктринальных моделей построения уголовно-правовых санкций. Основные элементы системы уголовно-правовых санкций // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2008. №. 3. С. 40-49.

²⁶⁴ Бабаев М. М. Криминология и уголовная политика //Юристь-Правоведъ. – 2012. – №. 2 (51).С.7-19.

Среди доктринальных подходов к определению мер безопасности следует обратить внимание на позицию Н. В. Щедрина. Его трактовка, если сравнивать с немецким законодательством, дает более широкое определение мер безопасности, распространяя их действие не только на отрасль уголовного права, но и на все остальные отрасли права: конституционное, административное, служебное, финансовое, семейное, трудовое и другие. Под мерами безопасности понимаются меры, направленные на защиту системообразующих отношений объекта от вредоносного воздействия источника опасности²⁶⁵.

В российском законодательстве термин «меры безопасности» используется только в отношении очень узкой группы предупредительных мер: меры безопасности в отношении участников уголовного процесса, меры радиационной, пожарной безопасности и т. п., т. е. для обозначения лишь некоторых правил безопасности.

Применительно к санкциям термин «меры безопасности» в российском законодательстве пока не используется. Но, как нам кажется, это дело недалекого будущего. Относительно недавно в Уголовном кодексе Российской Федерации кроме наказания были выделены «иные меры уголовно-правового характера». И как только мы начинаем уточнять правовую природу этой группы мер, проявляются признаки санкций восстановления и безопасности. Движение в этом направлении наблюдается и в других охранительных отраслях законодательства.

Меры безопасности должны быть самостоятельным и независимым институтом, цель которого заключается в ограничении возможности причинять вред охраняемым благам. Их следует применять в тех случаях, когда есть «позитивный прогноз опасности»²⁶⁶. Можно провести аналогию с немецким законодательством, где санкции безопасности назначаются независимо от санкций наказания и восстановления. Фактически в отечественном

²⁶⁵ Введение в правовую теорию мер безопасности: Монография / под ред. Н.В. Щедрина; Краснояр. гос. ун-т, 1999. С. 85.

²⁶⁶ Schneider, Frister, Olzen. Begutachtung psychischer Störungen. Springer Verlag Berlin. 2014 S.285.

законодательстве содержится ряд правоограничений, которые направлены на защиту объектов усиленной охраны или ограждают объекты повышенной опасности, однако их правовая природа до сих пор не определена²⁶⁷.

В целях недопущения нарушения прав человека, в отношении и самих мер безопасности должно быть четко сформированы определенные пределы. Прежде всего, меры безопасности не должны ограничивать основополагающие права и ценности человека и гражданина, например жизнь, здоровье, человеческое достоинство, конституционные строй, безопасность окружающей среды. Кроме того, на применение мер должны влиять факторы и интенсивность опасности, а также возможные средства, которыми может быть устранена опасность²⁶⁸.

Меры безопасности должны осуществляться только в рамках установленной законом процедуры, а также исключительно в случаях, при которых имеются достаточные основания для применения мер безопасности.

В научной литературе выделяются следующие основания мер безопасности: социально-криминологическое, т. е. необходимость пресечения вредоносного влияния источника повышенной опасности или ограждение объекта охраны от потенциального вредоносного влияния; нормативно правовое, т. е. законодательная база, на основании которой применяются меры безопасности; фактическое, т.е. наступление события или действия с которым связано применение мер безопасности; организационно-юридическое, т.е. издание акта применения мер безопасности²⁶⁹. Применение мер безопасности должно соответствовать принципам законности, справедливости, соразмерности.

Принцип законности предполагает неукоснительное соблюдение правовых норм, а также предопределяет назначение превентивной функции,

²⁶⁷ Концептуально-теоретические основы правового регулирования и применения мер безопасности: монография/ под ред. Н.В. Щедрина; Сиб. Федер.ун-т. Красноярск: СФУ, 2010. С. 67.

²⁶⁸ Maria Laura Bohm. Der «Gefährder» und das «Gefährdungsrech». Band 15. Universität Göttingen 2011. S. 242.

²⁶⁹ Щедрин Н.В., Кылина О.М. Меры безопасности для охраны власти и защиты от нее: общеправовой и криминологический аспекты: Красноярск: ЮИ КрасГУ, 2006. С. 47-48.

направленной на недопущение нежелательного варианта поведения²⁷⁰. Иными словами, применение мер безопасности должно производиться в строгом соответствии с законом, меры могут применяться только при наличии установленных предпосылок, а также могут применяться только те меры, которые прямо предусмотрены законом.

Принцип справедливости применения мер безопасности имеет уравнивающую и распределяющую сторону. Уравнивающая сторона находит свое выражение в равенстве всех граждан перед законом, а распределяющая – в индивидуализации применения мер безопасности в отношении конкретного лица²⁷¹.

Принцип соразмерности закреплен в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ: «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»²⁷². Содержание данного принципа раскрывается через три составляющие: «а) обоснованность ограничения (наличие прав и интересов, требующих защиты); б) важность целей ограничения; в) соответствие степени ограничения прав общественной значимости целей ограничения или значимости защищаемых прав»²⁷³.

Меры безопасности также должны иметь строгие пределы своего действия по личностному, территориальному и временному признаку²⁷⁴. Это означает, что любое ограничение некарательного характера, направленное на предупреждение коррупционного лоббизма, должно иметь: 1) обоснованные

²⁷⁰ Липинский Д.А. О принципе законности юридической ответственности // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. 2010. №. 1.С.

²⁷¹ Гальперин И.М., Ратинов А.Р. Социальная справедливость и наказание // Советское государство и право. 1986. №4.С. 8.

²⁷² Конституция Российской Федерации»(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) // СПС КонсультантПлюс.

²⁷³ Дедов Д. И. Соразмерность ограничения свободы предпринимательства. М.: Юрист, 2002. С. 183.

²⁷⁴ Щедрин Н.В. Введение в правовую теорию мер безопасности. Красноярск, 2000. С. 113-119.

границы своего действия по кругу лиц, на которых такие ограничения распространяются; 2) должен устанавливаться временной промежуток действия мер, достаточных и необходимых для устранения опасности; 3) распространяться только на такую территорию, где возникает угроза возникновения вреда. Меры безопасности ни при каких обстоятельствах не должны превышать разумные и необходимые пределы, тем самым неоправданно ограничивая лиц в своих правах.

Наряду с этим применение мер безопасности должно быть обличено в установленную законом процедуру, которая гарантирует проверку правильности и обоснованности той или иной меры и будет также служить защитным механизмом от произвольного применения мер безопасности. Правилom применения процедуры должен служить принцип: «чем ощутимее правоограничения, тем обстоятельнее должна быть процедура»²⁷⁵. Процедуры применения мер могут реализовываться через заседания специализированных комиссий, в рамках которых будут налагаться правовые ограничения. Более серьезные лишения и ограничения конституционных прав могут быть применены лишь в судебном порядке. Важным процедурным аспектом является возможность оспорить принятое решение о применении меры безопасности в установленные сроки в суде.

Теория мер безопасности, в трактовке Н. В. Щедрина, обосновано расширяет спектр действия мер безопасности и применяется к лицам, допущенным к осуществлению власти. Власть, являясь источником повышенной опасности, обладает огромной разрушительной силой, и ее «неправильное» использование может нанести непоправимый вред как для отдельной взятой страны, так и для всего человечества²⁷⁶. Поэтому в сфере властных отношений должен быть сформирован комплекс мер пресечения

²⁷⁵ Там же. С. 133.

²⁷⁶ Щедрин Н.В., Кылина О.М. Меры безопасности для охраны власти и защиты от нее: общеправовой и криминологический аспекты: – Красноярск: ЮИ КрасГУ, 2006. С.19-41

потенциального и реального вредоносного воздействия со стороны лиц, допущенных к осуществлению власти²⁷⁷.

Кроме того, данные положения в полной мере соответствуют стратегии обеспечения криминологической безопасности, которая призвана воздействовать не только на преступность и факторы, детерминирующие ее, но и защищать личность, общество и государство от преступности²⁷⁸.

Как отмечают ученые, в настоящее время идет активная коммерциализация власти, что означает превращение власти в товар, который по определению исключен из товарно-денежных отношений²⁷⁹. Государство призвано охранять и защищать общество, «власть принуждена бороться со злом»²⁸⁰, но вместо этого она сама порождает зло, чиновники обогащаются за счет своих полномочий²⁸¹, депутаты продают свои голоса²⁸². Об этом свидетельствуют официальные статистические данные учета преступности, говорят многие ученые, политические деятели и пресса. В такой ситуации закон, как основной регулятор общественных отношений, вместо выполнения поставленных перед ним задач служит корыстным и узкопартийным интересам. Поскольку правотворческие решения распространяются на большую территорию, достаточно широкий круг лиц, имеют длительные временные рамки действия, принятие непродуманных и неэффективных решений может

²⁷⁷ Там же. С.49

²⁷⁸ Лапин А. А. Понятие стратегии обеспечения криминологической безопасности // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2016. №. 10.

²⁷⁹ Номоконов В.А. Борьба с коррупцией в России: первые итоги // Таможенная политика на дальнем востоке. 2014. №2 (67). С. 90.

²⁸⁰ Щедрин Н.В., Кылина О.М. Меры безопасности для охраны власти и защиты от нее: общеправовой и криминологический аспекты: Красноярск: ЮИ КрасГУ, 2006. С.20.

²⁸¹ См., например, Магомедов К. О. Социологический мониторинг кадровой коррупции в системе государственного и муниципального управления // Мониторинг общественного мнения : Экономические и социальные перемены. 2016. № 2. С. 213—215; Шульга В.И. Коррупция в статистике современной России/В.И. Шульга // Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. 2015. №1 (28). С. 31-32; Портал правовой статистики. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной Прокуратуры управления правовой статистикой. URL:<http://www.crimstat.ru>.

²⁸² См. Например, Коми Ньюс [Электронный ресурс] // Официальный сайт информационного портала республики Коми. URL: <http://komi-news.ru/ru/may2016/incidents/14097>; Abgoerdnete verdienten minds 225 mio nebenher jetzt alle einkunfte offenlegen. [Электронный ресурс] // AbgoerdnetenWatch. – URL: <http://www.abgoerdnetenwatch.de/2012/10/04/abgoerdnete-verdienten-mindes-225-mio-nebenher-jetzt-alle-einkunfte-offenlegen>.

повлечь крайне негативные последствия. Об этом подробно отмечалось в предыдущей части работы.

В такой ситуации, как отмечает Н. А. Лопашенко, основными направлениями уголовной политики должны быть основополагающие идеи в сфере охраны наиболее важных интересов для личности, общества и государственных благ от преступных посягательств²⁸³. Одним из таких направлений, по нашему мнению, является защита личности, общества и государства от коррупционного лоббизма и его негативных последствий. При таких обстоятельствах приоритетным направлением государственной политики в области противодействия коррупционному лоббизму должно стать его предупреждение²⁸⁴. Соответственно, первостепенное значение приобретают правила безопасности против коррупционно-преступного лоббизма.

Ранее отмечалось, что в отечественном законодательстве в различных отраслях существуют нормы, фактически являющиеся мерами безопасности, в т. ч. против коррупционного лоббизма.

Под мерами безопасности против коррупционного лоббизма в правотворческой деятельности следует понимать совокупность специальных обязанностей и ограничений, предъявляемых к лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципальные должности, в некоторых случаях в течение определенного срока после ухода указанных лиц с занимаемых должностей, к лоббистам (*правила безопасности против коррупционного лоббизма*); а также систему негативных последствий, применяемых за нарушение правил безопасности против коррупционного лоббизма, заключающиеся в отстранении от занимаемой должности, будущем ограничении пассивного избирательного

²⁸³ Лопашенко, Н.А. Разумная уголовная политика и завтрашний Уголовный кодекс России: идеи и идеалы // Современная уголовная политика: поиск оптимальной модели: сб. статей участников VII Российского конгресса уголовного права, г. Москва, 31 мая–1 июня 2012 г. / МГУ им. М.В. Ломоносова; редкол.: В.С. Комиссаров (отв. ред.) и др. М. : Проспект, 2012. С. 151–160.

²⁸⁴ Добробаба В. В. Россия, свободная от коррупции: утопия или реальность? // Социальные явления— журнал международных исследований. 2012. № 1. С. 39-46.

права, а также будущего ограничения на осуществление лоббистской деятельности (*санкции безопасности против коррупционного лоббизма*).

Правила безопасности против коррупционного лоббизма представляют собой, прежде всего, ограничения или обязанности некарательного характера. Их цель заключается не в причинении неудобств лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, лоббистам, а в создании такой ситуации, при которой возможность использования неправомерных способов лоббизма будет исключена или сведена к минимуму.

Правила и санкции безопасности против коррупционного лоббизма в законодательстве Российской Федерации. Российское гражданское законодательство предусматривает запрет дарения подарков лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, государственным служащим, муниципальным служащим в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей (ст. 575 ГК РФ)²⁸⁵.

Гражданское законодательство признает недействительными сделки, нарушающие требования закона или иного правового акта, а также противоречащие основам правопорядка или нравственности (ст. 168–169 ГК РФ)²⁸⁶. Соответственно, сделки, заключенные в процессе коррупционного лоббизма с целью оказания воздействия на властное решение, являются недействительными с момента их совершения и не влекут правовых последствий.

Кроме того, подлежит возмещению вред, причиненный в результате незаконных действий государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе возникший в результате коррупционно-преступного лоббизма (ст. 1069 ГК РФ). Компенсация производится в отношении материального и нематериального

²⁸⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 02.10.2016) // СЗ РФ. 1994 N 32 Ст. 3301.

²⁸⁶ Там же.

вреда²⁸⁷. Нематериальный вред определяется исходя из сформировавшейся негативной репутации лица или утраты доверия к нему²⁸⁸.

Правила и санкции повышенной безопасности против коррупционного лоббизма в законодательстве Российской Федерации.

Большое количество обязанностей, запретов и ограничений, направленных против коррупционного лоббизма, предусмотрены Федеральными законами «О противодействии коррупции», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и рядом иных нормативных актов.

Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» обязанность представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе, обязательствах имущественного характера возлагается на депутата Государственной Думы, члена Совета Федерации, их супругов и несовершеннолетних детей (ст. 10)²⁸⁹. Нарушение указанного правила является основанием для досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Российской Федерации (ст. 4)²⁹⁰.

Аналогичная обязанность находится в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (п. 3.1 ст. 12), кроме того, депутату запрещается заниматься иной

²⁸⁷ О взыскании убытков, упущенной выгоды, возмещении морального вреда, причиненного умалением деловой репутации юридического лица: Постановление Президиума ВАС РФ от 17.07.2012 N 17528/11 по делу N А45-22134/2010 // Вестник ВАС РФ. 2013 № 1.

²⁸⁸ Сеницын, С.А. Гражданско-правовые санкции за совершение коррупционных правонарушений // Законодательство и экономика. 2015. № 5. С. 7-10.

²⁸⁹ О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 08.05.1994 N 3-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 1994. № 2, Ст. 74.

²⁹⁰ Там же.

оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской и научной (п. 2 ст.12), и на него возложена обязанность по предотвращению и урегулированию конфликта интересов (п. 7 ст. 12). Нарушение установленных правил может повлечь досрочное прекращение депутатских полномочий (п.3.1 ст. 12).

В соответствии со ст. 9. Федерального закона «О противодействии коррупции» государственный или муниципальный служащий обязан уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений. За несоблюдение указанных правил санкцией дисциплинарного характера выступает увольнение с государственной или муниципальной службы. Так, п. 4 ст. 6. и п. 3 ст. 9. Федерального Закона «О противодействии коррупции» предусматривают в качестве правового последствия данный вид наказания²⁹¹.

В соответствии со ст. 12 Федерального Закона «О противодействии коррупции» на бывшего государственного или муниципального служащего возлагается обязанность в течение двух лет после увольнения получать согласие комиссии по соблюдению требований к служебному поведению на заключение трудового договора или гражданско-правового договора, если отдельные функции управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности служащего. Несоблюдение гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, после увольнения с государственной или муниципальной службы требования о сообщении последнего места работы, влечет прекращение трудового или гражданско-правового договора на

²⁹¹ О противодействии коррупции : федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 30.10.2018) // СЗ РФ. 2008. № 52, Ст. 622.

выполнение работ (оказание услуг), заключенного с указанным гражданином (п. 3. ст. 12 Федерального Закона «О противодействии коррупции»)²⁹².

Правила повышенной безопасности против коррупционного лоббизма в отношении кандидатов в депутаты Государственной Думы Российской Федерации содержатся в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». В частности, обязанность предоставлять сведения о размере и об источниках доходов кандидатов, сведения об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности, включая сведения о вкладах в банках, ценных бумагах; сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруга и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), совершенной в течение последних трех лет, если сумма сделки превышает общий доход кандидата и его супруга за три последних года, предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка (ст. 43)²⁹³.

Ограничение пассивного и активного избирательного права лиц осуществляется в отношении лиц, признанных судом недееспособными, а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда (ст. 32 Конституции РФ)²⁹⁴. В отечественном законодательстве предусмотрено аннулирование регистрации кандидата, в случае отсутствия у него пассивного избирательного права; установления факта подкупа избирателей кандидатом, его доверенным лицом, уполномоченным представителем по финансовым вопросам, а также действующим по их поручению иным лицом или организацией; установления факта сокрытия кандидатом сведений о своей

²⁹² Там же.

²⁹³ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 18.05.2005 N 51-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2014. N 8, ст. 740.

²⁹⁴ 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) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

судимости. Все это установлено ст. 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁹⁵.

Вместе с тем наличие не снятой или не погашенной судимости является препятствием для прохождения государственной гражданской службы (ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»)²⁹⁶.

Правила особой безопасности против коррупционного лоббизма. Российское законодательство по предупреждению коррупционного лоббизма состоит из уголовно-правовых запретов дачи и получения взятки, незначительного взяточничества, злоупотребления должностными полномочиями. Данные преступления представляют собой общественно опасные деяния, совершаемые вопреки интересам публичной службы с использованием занимаемого служебного положения, а также причиняющие либо создающие непосредственную угрозу причинения существенного вреда правам и законным интересам граждан и организаций, общества и государства²⁹⁷. Подобные деяния дестабилизируют деятельность государственных органов, их структур и должностных лиц, подрывают государственную дисциплину²⁹⁸.

К санкциям наказания уголовно-правового характера против коррупционного лоббизма относятся виды наказания, предусмотренные уголовным законодательством. К ним относятся: штраф, лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград, обязательные работы, исправительные работы,

²⁹⁵ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 28.12.2018) // СЗ РФ. 002. № 24, Ст. 2253.

²⁹⁶ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 11.12.2018) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3215.

²⁹⁷ Уголовное право. Особенная часть: Учебник. Издание второе исправленное и дополненное / под ред. д-ра юрид. на- ук, проф. Л.В. Иногамовой-Хегай, д-ра юрид. на- ук, проф. А.И. Рарога, д-ра юрид. наук, проф. А.И. Чучаева. М. : Юридическая фирма «КОНТРАКТ»: ИНФРА М, 2008. С. 597

²⁹⁸ Топорков А.А. Криминалистика: учебник. М.: КОНТРАКТ, ИНФРА-М, 2012. 464 с.

ограничение свободы, принудительные работы, арест, лишение свободы на определенный срок. Например, дача взятки должностному лицу может повлечь одно из альтернативных наказаний, предусмотренных п. 1. ст. 291 УК РФ (штраф, исправительные работы с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, принудительные работы, лишение свободы со штрафом или без такового).

Санкции безопасности против коррупционного лоббизма являются ответной реакцией на нарушение правил безопасности, цель которых заключается в пресечении противоправного деяния. Любое наказание ориентировано на деяния, поскольку этому деянию должно последовать справедливое и соразмерное наказание, санкции безопасности же ориентированы на опасность, будь то опасные свойства личности или предметов, и служат до момента исчезновения этой опасности. Санкции безопасности не преследуют цель наказания, восстановления нарушенных прав или восстановления социальной справедливости, они исключают дальнейшее причинение вреда охраняемым благам.

Исключение дальнейшего причинения вреда может осуществляться разными способами: 1) создание ситуаций, при которых совершение вредоносных деяний невозможно (изоляция от общества); 2) исключение лица из сферы отношений, в которой он представляет повышенную опасность (отстранение от должности и запрета замещать государственные должности); 3) включение лица в систему «полезных» правоотношений²⁹⁹.

Санкцией безопасности по российскому уголовному законодательству является лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью (ст. 47 УК РФ)³⁰⁰.

Санкции восстановления – это правовое последствие, которое возникает в результате совершения коррупционного лоббизма, сущность которого заключается в восстановлении прежнего положения, существовавшего до

²⁹⁹ Щедрин Н.В. Введение в правовую теорию мер безопасности. Красноярск, 2000. С. 64–65.

³⁰⁰ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // СПС КонсультантПлюс.

совершения правонарушения. Отмечается, что санкции восстановления направлены на заглаживание причиненного вреда, исполнение невыполненных обязанностей, а также отмену незаконно изданных актов³⁰¹. В российском уголовном праве к ним относятся конфискация денег, ценностей и иного имущества, полученных в результате совершения ряда преступлений, доходы от этого имущества, даже если они были полностью или частично преобразованы (ст. 104.1 УК РФ); возмещение причиненного ущерба законному владельцу при конфискации имущества (ст. 104.3 УК РФ)³⁰². Кроме того, примирение с потерпевшим возможно только в случае заглаживания причиненного вреда (ст. 76 УК РФ), равно как деятельное раскаяние возможно при возмещении ущерба и заглаживании вреда (ст. 75 УК РФ).

Наряду с этим отечественное законодательство предусматривает возможность отмены незаконных решений, принятых в рамках коррупционного правонарушения, прокурором в соответствии с законодательством о прокуратуре, уголовно-процессуальным и гражданско-процессуальным законодательством, а также Кодексом административного судопроизводства.

Помимо этого, уголовно-правовые санкции наказания имеют и обратную, так называемую неформальную сторону. К неформальной стороне уголовно-правовых санкций наказания относятся негативные последствия, которые могут возникнуть в результате совершения преступления. В частности, негативные последствия на рынке труда (низкая заработная плата, сложности с поиском работы), страх потерять уважение перед семьей, страх потерять уважение в обществе, страх нарушить внутренние моральные принципы³⁰³. Также можно отметить следующие факторы: утрата жилья, сложность получения образования, увольнение с прежнего места работы, позор, связанный с публичным рассмотрением дела, распад семьи, потеря уважения к себе,

³⁰¹ Введение в правовую теорию мер безопасности: Монография / под ред. Н.В. Щедрина; Красноярск. гос. ун-т, 1999. С. 85.

³⁰² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 27.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.01.2019) // СЗ РФ. 1996. № 25 Ст. 2954.

³⁰³ Patricia Funk. Kriminalitätsbehaftung. Eine ökonomische Analyse unter besondere Berücksichtigung der Schweiz und der USA. Mohr Siebeck. 2001. S.50-76.

ухудшение или разрыв отношений с родственниками, отчуждение в кругу знакомых и друзей, недоверие должностных лиц, подозрительность соседей, повышенное внимание правоохранительных органов, чувство вины перед родственниками³⁰⁴.

Уголовная репрессия не всегда приводит к ожидаемым результатам, длительное нахождение лиц в местах лишения свободы может привести к необратимым изменениям, тюрьма служит местом профессионализации, а не исправления, в то время как законодательство должно служить предупреждению преступности³⁰⁵. В ходе многих дискуссий было порождено огромное количество теорий, которые различным образом предлагали защитить общество от преступности и внедрить, наряду с наказанием, иные меры социальной защиты, меры безопасности, меры приспособления и социальной адаптации и другие.

Обобщая сказанное, следует отметить, что действующее российское законодательство содержит большое количество правил и санкций, направленных на предупреждение коррупционных правонарушений в различных сферах деятельности. Антикоррупционные правила, запреты и ограничения содержатся в отраслях гражданского, административного, служебного, конституционного и уголовного права, что свидетельствует о системной деятельности, направленной на предупреждение коррупции, в том числе коррупционного лоббизма. Наряду с формальными санкциями, ученые выделяют и неформальные, которые оказывают негативное воздействие на правонарушителя. Однако уголовная репрессия может привести к неблагоприятным последствиям, таким как профессионализация преступника, дальнейший разрыв связей с обществом, ввиду чего в целях более эффективного предупреждения преступлений необходимо разрабатывать и использовать иные институты, в частности, институт мер безопасности. Меры безопасности могут быть стимулирующими и ограничительными. В этой связи

³⁰⁴ Усс А.В. Социально-интегративная роль уголовного права: монография / М-во образования и науки Российской Федерации, Сибирский федеральный ун-т, - Красноярск : СФУ, 2015. С.153-169.

³⁰⁵ Гишинский Я. Современные тенденции мировой криминологии // Newsletter. 2011. №. 2. С. 6-7.

существует потребность в разработке мер, которые будут стимулировать правомерный лоббизм, и ограничивать противоправный. В свою очередь, за нарушение ограничительных норм должны следовать санкции наказания, восстановления, и безопасности.

§2. Правила и санкции безопасности, повышенной безопасности в системе предупреждения коррупционного лоббизма

Своеобразие сложившегося в России положения дел состоит в том, что будучи широчайше распространен, лоббизм не урегулирован законодательно, а потому границы между его позитивными и деформированными формами отсутствуют. Прежде чем приступать к созданию системы противодействия коррупционного лоббизма, нужно законодательно очертить его дозволенные рамки.

В определении дозволенных форм лоббизма следует опираться на положения правовой теории мер безопасности. Как уже сказано выше, лоббизм правотворческих решений является необходимым условием устойчивого демократического развития, предоставляет каналы для учета мнения той или иной социальной группы. Но для честной политической конкуренции и предотвращения монополизации политической воли и искажения интересов народа лоббизм должен быть открытым и существовать в контролируемых обществом и государством правилах, которые не позволят превратить его в форму монополизации власти. В трактовке, которую мы разделяем, указанные правила являются «правилами безопасности», т. е. совокупностью специальных запретов, обязанностей и ограничений, которые должны соблюдаться для того, чтобы охранять отношения позитивного лоббизма и предотвращать вредные последствия источника опасности – коррупционного лоббизма.

Правила безопасности против коррупционного лоббизма представляют собой, прежде всего, ограничения или обязанности некарательного характера. Их цель заключается не в причинении неудобств кандидатам в депутаты, действующим депутатам, лоббистам, а в создании такой ситуации, при которой возможность использования неправомερных способов и приемов давления на представителей власти, а вместе с тем и возможность использования правотворческих полномочий в корыстных целях, будет исключена или сведена к минимуму.

По мнению автора диссертационного исследования, легализация института лоббизма в рамках существующей нормативно-правовой системы может способствовать предупреждению коррупционного лоббизма. Легализация лоббизма и установление допустимых способов лоббизма предоставят всему российскому обществу возможность выразить (представлять и защищать) собственные интересы, что является основополагающим правилом безопасности, так как граждане смогут самостоятельно удовлетворять потребности в отстаивании собственных интересов в установленном законом порядке. Отсутствие легальных механизмов вынуждает прибегать к преступным и коррупционным методам лоббизма.

Закон, регулирующий данную деятельность, должен являться комплексным институтом, содержать регулятивные нормы, направленные на регистрацию лоббистов, получение статуса лоббиста, декларирование доходов и налогообложение лоббистов. Меры безопасности должны быть направлены на минимизацию рисков возникновения коррупционных способов и методов лоббизма, а при возникновении последних – на их пресечение.

Деятельность по продвижению законодательных инициатив и иных властных решений, оказанию влияния на должностных лиц является значимой и важной в сфере общественных отношений, поэтому, на наш взгляд, должна быть урегулирована на уровне федерального закона, например, федерального закона «О лоббизме правотворческих решений в Российской Федерации» (приложение 1). Такой нормативно-правовой акт может служить рамочным законом для субъектов федерации и других ветвей власти, которые, используя практику и опыт взаимодействия общественных институтов и власти, смогут принимать собственные акты, регулирующие лоббистскую деятельность³⁰⁶.

Закон «О лоббизме правотворческих решений в Российской Федерации» с одной стороны, должен быть направлен на регулирование легального, или как его иначе называют цивилизованного лоббизма, с другой стороны – на

³⁰⁶ Любимов А.П. История лоббизма в России. М. : Фонд «Либеральная миссия», 2005. С. 85.

предупреждение теневого и коррупционного лоббизма. Оба направления деятельности не являются взаимоисключающими, скорее даже наоборот, взаимодополняющими. Ведь в науке неоднократно отмечалось: цивилизованный лоббизм – это одна из действенных форм борьбы с коррупцией и коррупционным лоббизмом³⁰⁷. Более того, высказываются предположения, что легализация лоббистской деятельности может считаться признаком хорошего государственного управления, поскольку урегулированные формы лоббизма подчиняются как законодательным, так и этическим нормам³⁰⁸.

Однако прежде чем осуществлять противодействие коррупционному лоббизму и использовать положительные аспекты данного института, на наш взгляд, следует законодательно закрепить понятия допустимого (легального) лоббирования и лоббизма. Имея представления о допустимом лоббизме, можно будет определить коррупционный лоббизм, а вместе с тем постараться выстроить систему предупреждения данного явления.

Под лоббированием следует понимать действие (бездействие), направленное на продвижение интересов физических лиц или организаций, в целях принятия выгодного для них правотворческого решения органами государственной власти, органами местного самоуправления. Лоббизм – это социально-правовое явление, представляющее собой совокупность актов лоббирования, которые осуществляются физическими лицами, организациями для продвижения своих интересов и принятия выгодного правотворческого решения в органах государственной власти или местного самоуправления.

Стоит указать, что лоббированием не следует признавать деятельность физических лиц, реализующих свое право на обращение, закрепленное ст. 33 Конституции Российской Федерации. Однако если лицо направляет предложения (рекомендации по совершенствованию законов и иных

³⁰⁷ Цит. по: Ильичева Л.Е. Институционализация лоббизма в политическом процессе современной России (Становление, приоритеты развития): Дис... д-ра политол. наук: 23.00.02. С. 285

³⁰⁸ Номоконов В. А. Попова Ю.Ю., Филиппов В.В. Теневое государство как криминогенный фактор // Криминология вчера, сегодня, завтра. 2018. №1. С. 58.

нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества)³⁰⁹ и занимается такой деятельностью настойчиво и многократно, то такая деятельность приобретает лоббистский характер³¹⁰.

Представляется, что есть необходимость в установлении обязанности регистрации лиц, осуществляющих профессиональную лоббистскую деятельность, отчетности о клиентах, доходах и расходах. Кроме того, следует предусмотреть методы допустимого лоббизма, определить и запретить недопустимые методы, а также установить ограничения на занятие профессиональной лоббистской деятельностью для определенной категории лиц, от которых исходит потенциальная опасность совершения недопустимого лоббизма, в том числе коррупционного.

1. Регистрация лоббистов. Представляется правильным установление законодательного ограничения лоббирования правотворческих решений, предоставление права лоббирования только лицам, внесенным в специальный реестр лиц, получивших разрешение на осуществление лоббистской деятельности. В связи с этим возникает необходимость разработки специального реестра лоббистов.

Самостоятельным лоббистам предлагается регистрироваться в качестве индивидуальных предпринимателей, штатным сотрудникам организаций (компаний) – представителями юридических лиц. Роль регистрирующего и контролирующего органа необходимо возложить на территориальные органы федеральных органов власти, а именно на Министерство юстиции Российской Федерации.

Аналогичное правило уже сформулировано в немецком и европейском законодательстве. Автор диссертационного исследования ранее отмечал, что в Федеративной Республике Германия и Европейском Союзе для получения

³⁰⁹ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2006. № 19, Ст. 2060.

³¹⁰ Любимов А.П. История лоббизма в России. М. : Фонд «Либеральная миссия», 2005. С.81.

права лоббирования, возможности публичного оказания влияния на органы власти организациям требуется пройти регистрацию в реестре союзов и их представителей при Бундестаге³¹¹ либо в специальном регистре лоббистов Европейского Союза³¹².

По аналогии с немецким и европейским законодательством соискатель предлагает создать правило, ограничивающее лоббизм лиц, которые не внесены в специальный реестр лоббистов. Данное ограничение является правилом безопасности, направленным на осуществление контроля над действующими лоббистами, а также на предупреждение коррупционного лоббизма. За нарушение правил регистрации, нарушение правил осуществления профессиональной лоббистской деятельности предлагается временно исключать лиц из реестра лоббистов. Соответственно, исключение из реестра влечет временный запрет на осуществление лоббистской деятельности.

Ранее отмечалось, что деятельность ученых, которые занимаются опубликованием работ, выступлениями на конференциях, будет являться лоббизмом, если за такую деятельность указанные лица получают вознаграждение от третьих лиц. В таком случае лицам надлежит пройти регистрацию в качестве лоббистов. Если же преподаватели, ученые, научные сотрудники не получают от третьих лиц вознаграждения, то данная деятельность не является лоббистской.

Лица, замещающие государственные или муниципальные должности, в том числе выборные, не рассматриваются в качестве лоббистов. В соответствии с ФЗ «О противодействии коррупции» указанным лицам запрещено получать вознаграждение, принимать подарки в связи с исполнением должностных

³¹¹ Положение «О регистрации союзов и их представителей при бундестаге» (Öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern) [Электронный ресурс] // Официальный сайт немецкого Бундестага. URL: <https://www.bundestag.de/dokumente/lobbyliste>.

³¹²Соглашение между Европейским Парламентом и Европейской комиссией о прозрачном регистре для организаций и индивидуальных предпринимателей вовлеченный в процесс законотворчества и законоприменения (Agreement between the European Parliament and the European Commission on the transparency register for organisations and self-employed individuals engaged in EU policy-making and policy implementation) [Электронный ресурс] // Eur-lex: URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.277.01.0011.01.ENG

полномочий, заниматься предпринимательской деятельностью (ст. 12.1), а также данной категории лиц надлежит урегулировать ситуацию конфликта интересов (ст. 10, 11). Соответственно продвижение интересов, принятие правотворческих решений является частью служебных полномочий, которые лицо должно осуществлять безвозмездно, а значит, за указанную деятельность запрещено получать подарки и вознаграждения. Кроме того, недопустимо продвигать интересы и правотворческие решения, которые могут привести к конфликту интересов.

В итоге допустимым лоббированием будет признаваться деятельность внесенных в реестр лиц, получивших разрешение на осуществление лоббистской деятельности, которые на возмездной основе с помощью методов пытаются осуществить воздействие на органы государственной власти или местного самоуправления с целью повлиять на принимаемое ими решение. Лоббистская деятельность незарегистрированных лоббистов, а равно и лиц, исключенных из реестра лоббистов, будет являться нарушением законодательства о лоббизме, а также основанием для применения санкций.

2. Ответственность и налогообложение профессиональных лоббистов. В целях обеспечения прозрачности лоббистской деятельности, налогового контроля, предупреждения коррупционного лоббизма предлагается введение обязательной отчетности лоббистов.

Законодательно следует установить сроки отчетности лоббистов. Во избежание лишней бюрократии и бумажной волокиты, а также создания дополнительных сложностей с подсчетом и представлением отчетной документации, предлагается введение обязанности предоставления отчетности два раза в год, в течение месяца после завершения каждого календарного полугодия. В отличие от авторского предложения, отчетность в Европейском Союзе осуществляется лишь один раз в год³¹³.

³¹³ Transparenzregister – Leitlinien für die Umsetzung. Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission über das Transparenzregister für Organisationen und selbstständige Einzelpersonen, die sich mit der Gestaltung und Umsetzung von EU-Politik befassen. Gemeinsames Transparenzregister-Sekretariat 2015. S.14.

К объектам отчетности необходимо отнести: а) сведения о клиентах, в интересах которых осуществлялась лоббистская деятельность; б) доходы (материальные или нематериальные выгоды, которые были предоставлены лоббисту в связи с осуществленной им деятельностью); в) сведения о произведенных лоббистом расходах.

В целях недопущения обхода правил об отчетности лоббистов необходимо законодательно установить обязанность уведомления регистрирующего органа о прекращении лоббистской деятельности с последующим предоставлением отчета о своей деятельности, полученных доходах и произведенных расходах.

В настоящее время существует много сил, направленных против принятия закона, регулирующего лоббистскую деятельность. Одной из причин непринятия такого документа, по мнению бывшего депутата Государственной Думы Владимира Семаго, является получаемая выгода. Депутат указал, что «теневой» лоббизм выгоднее, поскольку с законного лоббизма при получении вознаграждений необходимо платить налоги³¹⁴.

В соответствии с налоговым законодательством доходы физических лиц (гл. 23 НК РФ) и прибыль организаций (гл. 25 НК РФ) подлежат налогообложению³¹⁵.

На сегодняшний момент проблемным вопросом остается неуплата налогов физическими лицами, получающими доходы при выполнении работ, оказании услуг или совершении действий в Российской Федерации. Ежегодное количество возбужденных уголовных дел за неуплату налогов превышает одну тысячу. В то же время большое количество налоговых правонарушений находятся в тени и остаются неизвестны контролирующим органам. Налогоплательщики умышленно скрывают получаемые доходы, некоторые это делают непреднамеренно, полагая, что их действия не являются

³¹⁴ Цит. по: Любимов А.П. История лоббизма в России. М. : Фонд «Либеральная миссия», 2005. С. 97.

³¹⁵ Налоговый кодекс Российской Федерации от 05.08.2000 N 117-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2016) // СЗ РФ. 1998. N31 Ст.3824.

противоправными, или «придерживаются собственной идеологии, считая, что они не наносят урона государству»³¹⁶.

Большое количество ныне существующих лоббистов как раз относятся к данной категории субъектов, не считающих необходимым уплачивать налоги с доходов, получаемых за продвижение интересов в органы государственной власти. Налогообложение и контроль над профессиональными лоббистами затруднены, так как отсутствует информация как о самих лоббистах, так и о получаемых ими доходах. По этой причине установление правила о регистрации лоббистов является необходимым с точки зрения установления контроля над профессиональными лоббистами, а также с целью обеспечения эффективного налогообложения.

3. Методы допустимого, легального лоббизма. Как уже отмечалось, основной целью легализации института лоббизма является разработка законных механизмов взаимодействия общества и власти, создание общедоступных возможностей для различных социальных групп представлять собственные интересы в органах государственной власти и местного самоуправления.

Допустимыми методами лоббизма, на наш взгляд, следует признать большинство ныне существующих методов: представление в органы государственной власти и местного самоуправления проектов документов; устные, письменные, электронные контакты, иные способы коммуникации с должностными лицами в целях продвижения определенных интересов; организация публикаций и выступлений в средствах массовой информации в поддержку или против принятия правотворческого решения; проведение экспертиз нормативно-правовых актов; проведение научных исследований, изучение общественного мнения и представление их результатов в целях оказания влияния на принимаемое правотворческое решение; участие в рабочих совещаниях, заседаниях комиссий, заседаниях комитетов и иных структур, в целях оказания воздействия на принимаемое решение.

³¹⁶ Кучеров И.И. Налоговые преступления. М., 1997. С. 18.

Для реализации названных методов лоббизма необходимо предоставить лоббистам беспрепятственный доступ в органы законодательной власти, извещать лоббистов о планируемой деятельности, относящейся к сфере их интересов.

4. Недопустимые методы лоббизма. В законодательном закреплении нуждаются положения о временном ограничении права на осуществление лоббистской деятельностью. Лоббисты, прибегающие к недопустимым способам лоббизма, должны временно ограничиваться в праве на осуществление лоббистской деятельности.

К ответственности в виде временного ограничения права на осуществление лоббистской деятельности также следует привлекать лоббистов и иных субъектов, оказывающих такое воздействие, которое недопустимо с точки зрения цивилизованного лоббизма.

Недопустимым следует признать следующее:

1. Физическое, психическое насилие, а равно угроза его применения в отношении лиц, замещающих государственные или муниципальные должности, а равно в отношении родственников указанных лиц.

2. Введение лоббистом в заблуждение государственных служащих, лиц, замещающих государственные или муниципальные должности, представителей средств массовой информации и иных лиц с целью оказания влияния на принимаемое решение. В частности, фальсификация данных научных исследований, общественных опросов, результатов экспертиз, а равно искажение мнений и позиций государственных служащих, лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, иностранных государственных служащих и служащих международных организаций.

3. Распространение информации в поддержку определенного решения лицам, занимающим государственные или муниципальные должности, без их согласия.

4. Наличие личной заинтересованности лица, участвующего в разработке текста или концепции нормативно-правового акта в качестве эксперта, специалиста, консультанта, советника на общественных началах.

Вместе с тем лица, не имеющие статус лоббиста, однако осуществляющие лоббистскую деятельность, а равно лица, нарушающие законодательство о лоббизме, должны временно ограничиваться в праве на осуществление лоббистской деятельности. Установление подобного запрета обусловлено необходимостью побуждения будущих лоббистов к изначальной регистрации и получению статуса лоббиста. Отсутствие ответственности для лиц, занимающихся лоббистской деятельностью, однако не имеющих соответствующего статуса, делает законодательство о лоббизме бессмысленным. Так как получение статуса лоббиста сопряжено с определенными сложностями, дополнительными финансовыми обременениями, а сама деятельность имеет ряд запретов и ограничений, в то время как осуществление данной деятельности без получения статуса не имеет подобных издержек, в связи с чем возникает большая доля вероятности неисполнения требования о добровольной регистрации в качестве лоббиста. В этой связи институт ответственности выполняет задачу охраны прав, свобод и законных интересов³¹⁷. Поэтому в целях придания прозрачности лоббизму, а также в целях предупреждения теневого лоббизма введение ответственности за осуществление данной деятельности без получения статуса является необходимым.

Следует еще раз указать цель принимаемого закона. На первый взгляд может показаться бессмысленно, что законодательно закреплять институт лоббизма, поскольку действующее законодательство предусматривает множество способов лоббирования. В то же время лоббистская деятельность никак не отличается от обычной реализации прав рядовыми гражданами. Например, при восстановлении нарушенных прав или отстаивании своего

³¹⁷ Давыдова Н.Ю. Юридическая природа ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед гражданами // Юридические записки. 2014. № 2. С. 58–59.

гражданского интереса гражданин, как правило, отправляет обращение в органы власти. В данной ситуации лицо предпринимает попытку защитить свои права или отстоять собственные законные интересы. Такая деятельность на данный момент урегулирована. Направление же в органы власти готовых законопроектов, которые «выгодным образом» регулируют общественные отношения, первоначально выглядит как реализация конституционного права на обращение. Однако за законопроектом стоит определенная группа людей и сумма денег. Юристам поручается создать «выгодный законопроект», оказать давление на парламентариев, в некоторых случаях обратиться в прессу или на телевидение, привлечь общественность к решению проблемы. Все это осуществляется не бескорыстно.

Как уже отмечалось, большинство лоббистов предпочитают остаться в тени, поскольку с теневого лоббизма не надо платить налоги. В этом смысле легализация лоббизма направлена на выведение денежных средств из тени и последующее налогообложение. Более того, в настоящее время за использование различных недопустимых методов лоббизма (например, воздействие на близких родственников депутата, проведение «псевдоопросов и исследований») нет действенных форм ответственности, в результате чего такое поведение остается безнаказанным, лоббисты продолжают заниматься своей деятельностью, принимаются «ненужные», а порой и «преступные» правотворческие решения. Установление ответственности за подобное поведение может способствовать предотвращению недопустимых методов лоббизма, защищать общество от «лишних и ненужных» правотворческих решений. Вместе с тем одной из главных задач законодательства о лоббизме, по нашему мнению, является предупреждение коррупционного лоббизма. Оградив нежелательных и опасных субъектов от процесса лоббирования, риск коррупционного лоббирования можно существенно снизить.

5. Запрет лоббирования в судебной ветви власти. Законодательство о лоббизме не должно содержать положений, подпускающих возможность осуществления лоббистской деятельности в судебной ветви власти. В

противном случае, лоббисты будут оказывать давление на судей, что само по себе противоречит действующему законодательству. В частности, уголовным законодательством сформулирован запрет на вмешательство в какой бы то ни было форме в деятельность суда (ст. 294 УК РФ).

6. Ограничения на осуществление лоббистской деятельности. 6.1. Ограничения на осуществление лоббистской деятельности лицами, имеющими судимость. Лица, имеющие судимость, должны быть также ограничены в праве на осуществление лоббистской деятельности. Деятельность по продвижению интересов сопряжена с тесным взаимодействием между представителями государственной власти, и лоббистами. Поскольку результатом взаимодействия является принятие или отклонение правотворческого решения, в процессе осуществления лоббирования возникают коррупционные риски, равно как и риски продвижения преступных, недопустимых интересов.

Лица, имеющие судимость, обладают большей потенциальной общественной опасностью в сравнении с лицами, не имеющими судимость. Судимые лица обладают отрицательными качествами, выражающимися в пренебрежительном отношении к установленному порядку, а также в возможности совершения нового преступления. По этому поводу В. Д. Филимонов отмечал, что такое антисоциальное отношение лица к другим лицам, общественным организациям или государству создает реальную угрозу совершения ими нового преступления³¹⁸. Наряду с этим Н. В. Щедрин неоднократно указывал, что источником повышенной опасности могут быть свойства конкретной личности³¹⁹. Индикатором выявления опасных свойств личности, а также основанием применения мер безопасности может служить совершенное лицом преступление³²⁰.

³¹⁸ Филимонов В.Д. Общественная опасность личности преступника. Томск, 1970. С. 34.

³¹⁹ Щедрин Н.В. Источник повышенной опасности, объект повышенной охраны и меры безопасности // Государство и право. N 7. 2008. URL: http://law.sfu-kras.ru/data/Статьи/Щедрин/Источник_повышенной_опасности,_объект_повышенной_охраны.doc.

³²⁰ Щедрин Н.В. Введение в правовую теорию мер безопасности: монография / Краснояр. гос. ун-т, 1999. С. 120-131.

В целях предупреждения коррупционного лоббизма, минимизации коррупционных рисков, на наш взгляд, является приемлемым установление ограничения на получение статуса лоббиста в отношении лиц, имеющих судимость.

6.2. Ограничение на осуществление лоббистской деятельности иностранными гражданами, лицам без гражданства или с двойным гражданством. Во избежание чрезмерного продвижения иностранных интересов, не учитывающих или направленных в ущерб российским, предлагается установить запрет на лоббирование правотворческих решений в Российской Федерации лицами, не имеющими российского гражданства, лицами без гражданства или с двойным гражданством. По нашему мнению, это способствует предотвращению возможности прямого продвижения иностранных интересов, направленных в ущерб национальной безопасности Российской Федерации.

Ни для кого не секрет, что иностранные спецслужбы могут направить свою деятельность на разрушение конкретных секторов экономики или всей экономической системы государства, равно как и на подрыв национальной безопасности, в целях снижения конкурентоспособности, обороноспособности, изменения занимаемого положения на мировой арене, а также в иных корыстных интересах. При осуществлении лоббирования иностранными лоббистами высок риск подкупа лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципальные должности. В этой связи видится целесообразным ограничение лоббизма иностранными гражданами, лицами без гражданства или двойным гражданством.

6.3. Ограничение на осуществление лоббистской деятельности для лиц, замещающих государственные или муниципальные должности после прекращения полномочий, ухода в отставку или увольнения с указанных постов или должностей. Введение временного ограничения для бывших государственных служащих, а также для лиц, замещающих государственные

должности Российской Федерации или субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, обусловлено наличием тесных связей с действующими государственными служащими, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности. Кроме того, наличие сформированной базы контактов и, возможно, дружеских отношений с бывшими коллегами могут создать для бывших должностных лиц преимущества, складывающиеся в процессе лоббирования, в сравнении со всеми остальными лоббистами. Личные знакомства могут придать лоббизму скрытый характер, сделать его неподотчетным общественности, что в конечном итоге может также привести к коррупционному лоббизму, необоснованному исключению из процесса лоббирования обычных, рядовых лоббистов, не имеющих связей с органами власти или местного самоуправления.

В целях предупреждения коррупционного лоббизма предлагается установление трехлетнего запрета на осуществление профессионального лоббирования правотворческих решений для лиц, замещавших ранее государственные или муниципальные должности.

7. Санкции за нарушение законодательства о лоббизме. Полагаем, что в целях исполнения предлагаемого автором закона «О профессиональном лоббизме правотворческих решений в Российской Федерации» необходимо закрепить ответственность для государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, за нарушение законодательства о профессиональном лоббировании. Прежде всего, следует ограничить взаимодействие лиц, замещающих государственные или муниципальные должности, с лицами, незарегистрированным в качестве лоббистов. Незарегистрированные лица, осуществляющее профессиональную лоббистскую деятельность, как правило, ведут «закулисную» игру, остаются неизвестными для общественности и могут вступать в коррупционные отношения с представителями власти.

Зарегистрированные лоббисты уплачивают установленную законом государственную пошлину для получения права на осуществление лоббистской деятельности, а с полученных доходов уплачивают налоги в бюджет государства. Незарегистрированные лоббисты не уплачивают государственную пошлину, равно как и налоги с полученных доходов, в результате чего страдает также система формирования бюджетов различного уровня. В таком случае взаимодействие с незарегистрированными лоббистами является поддержанием деятельности, направленной на уклонение от налогов и сборов со стороны государства.

Еще одним основанием установления запрета на взаимодействие лиц, замещающих государственные или муниципальные должности, с незарегистрированными лоббистами является контроль общества и государства над лоббистами. Лицо, обладающее правом на осуществление лоббистской деятельности, за нарушение правил введения лоббизма может быть временно ограничено в этом праве (путем удаления записи из реестра лоббистов). Незарегистрированного лоббиста лишить или ограничить в данном праве не представляется возможным.

Соответственно, законодательно необходимо установить ответственность за взаимодействие с незарегистрированными лоббистами. Нарушение законодательства о лоббизме, полагаем, можно рассматривать как нарушение этических правил, которое, в свою очередь, может повлечь наложение дисциплинарной ответственности на лиц, замещающих государственные или муниципальные должности.

Хотелось бы еще обратить внимание на необходимость легального закрепления лоббизма. Легализация института лоббизма является мерой стимулирования, так как это предоставляет законную возможность различным группам продвигать собственные интересы, предают гласность и открытость данному процессу, в результате чего препятствует распространению коррупции в сфере продвижения и принятия властных решений.

Законодательство о лоббизме формулирует правила осуществления лоббистской деятельности, разрешенные и запрещенные методы лоббизма (правила безопасности против коррупционного лоббизма), а вместе с тем и ответственность за нарушение законодательства о лоббизме (санкции безопасности, наказания и восстановления), тем самым оно направлено на предотвращение противоправного поведения, в том числе и коррупционных методов лоббизма.

Отсутствие легальных возможностей для лоббизма правотворческих решений вынуждает прибегать к методам коррупционного лоббизма. Закрепление законом разрешенных и дозволенных методов лоббизма ликвидирует вышеназванный фактор, детерминирующий коррупционный лоббизм.

Следует обратить внимание на положительный зарубежный опыт регулирования лоббизма и предупреждения коррупционного лоббизма. Так, в Федеративной Республике Германия уже существует специализированная нормативно-правовая база регулирования лоббизма. Еще 21 сентября 1972 года немецким Бундестагом было принято решение об утверждении положения «О регистрации союзов и их представителей при Бундестаге» (öffentliche Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern)³²¹.

В соответствии с данным документом союзы, цель которых заключается в представлении интересов различных групп в немецком Бундестаге или правительстве, должны предварительно пройти регистрацию и быть внесены в данное положение. Лоббистами, в соответствии с данным положением, могут быть исключительно юридические лица. Положение действует до сих пор, однако, ввиду большого количества лоббистов, с апреля 2012 года положение существует только в электронной форме. Наличие отметки в положении позволяет лоббистам участвовать при проведении общественных слушаний в немецком Бундестаге. Такое преимущество закреплено в §70 распорядка

³²¹ Перечень лоббистов немецкого Бундестага. [Электронный ресурс] // Официальный сайт немецкого Бундестага (раздел: перечень лоббистов). – [URL:https://www.bundestag.de/parlament/lobbyliste/](https://www.bundestag.de/parlament/lobbyliste/)

немецкого Бундестага (Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages)³²². Иных специализированных документов, упорядочивающих лоббистскую деятельность в Федеративной Республике Германия, нет. В частности, вопрос об осуществлении лоббистской деятельности физическими лицами, о мерах ответственности лоббистов, а также о мерах безопасности против коррупционно-преступного лоббизма остается открытым.

Заслуживают внимания правила регулирования лоббистской деятельности на уровне Европейского союза. Для осуществления лоббистской деятельности в Европейском союзе, а именно оказания воздействия на Европейский Парламент или Европейскую Комиссию, лоббисту необходимо пройти предварительную регистрацию. После прохождения регистрации лицо вносится в специальный регистр лоббистов. В отличие от Федеративной Республики Германия, европейский регистр лоббистов предусматривает возможность регистрации не только юридических лиц и их объединений, но и физических лиц, а также иных потенциальных лоббистов. Всего регистр предусматривает шесть категорий лоббистов: а) консультационные фирмы и адвокатские палаты, деятельность которых сопряжена с консультацией, представлением интересов в Европейском Парламенте или Европейской Комиссии; б) коммерческие организации, группы коммерческих организаций, профессиональные союзы; в) негосударственные некоммерческие организации (благотворительные организации); г) научно-исследовательские организации; д) религиозные организации; е) региональные органы власти, органы власти местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения³²³.

Внесенные в регистр субъекты имеют дополнительные преимущества. В частности, такие лица получают право на проведение встреч с представителями Комиссии и членами Правительства. Зарегистрированные субъекты

³²²Распорядок немецкого Бундестага (Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses) [Электронный ресурс] // Официальный сайт немецкого Бундестага. URL:<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/10080000.pdf>.

³²³Transparenzregister – Leitlinien für die Umsetzung. Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission über das Transparenzregister für Organisationen und selbstständige Einzelpersonen, die sich mit der Gestaltung und Umsetzung von EU-Politik befassen. Gemeinsames Transparenzregister-Sekretariat 2015. S.9.

автоматически включаются в перечень субъектов, с которыми Комиссия проводит консультации в пределах осуществляемой ими деятельности. Вместе с тем зарегистрированные лоббисты могут участвовать в экспертных группах, а также получать информацию о деятельности и инициативах Комиссии³²⁴.

Помимо вышеназванных преимуществ на зарегистрированных лоббистов также налагаются правила и ограничения осуществления лоббистской деятельности, которые предусмотрены кодексом поведения лоббиста.³²⁵

- a) лоббистам надлежит всегда себя идентифицировать, указывать орган, в котором они работают или представляют, а в случае необходимости – клиентов, которых они представляют;
- b) запрещается получать информацию нечестным образом или применением неправомерного давления;
- c) запрещается искажать эффект регистрации таким образом, чтобы ввести в заблуждение третьих лиц, должностных лиц либо сотрудников Европейского союза;
- d) надлежит предоставлять полную и правдивую информацию при регистрации, а также в процессе своей деятельности;
- e) запрещается передавать третьим лицам любые полученные документы от органов Европейского союза;
- f) надлежит уважать все правила кодексов поведения и не чинить препятствий к их реализации и применению;
- g) запрещается склонять должностных лиц или других сотрудников Европейского союза, их помощников и стажеров к нарушению правил и норм поведения;
- h) надлежит строго соблюдать процедуры Европейского Парламента;
- i) надлежит признать, что любое решение о доступе в помещение Европейского Парламента является исключительной прерогативой

³²⁴ Там же.S.22

³²⁵ Кодекс поведения лоббиста. [Электронный ресурс] // Eur-lex: – URL http://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/txt/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.277.01.0011.01.eng

парламента и что регистрация не предоставляет автоматическое право на пропуск.

Нарушение правил, предусмотренных кодексом поведения, влечет применение мер ответственности, вплоть до временного исключения лица или организации из регистра лоббистов. Наряду с исключением из регистра, лоббист также временно лишается всех прав и преимуществ, которые ему были предоставлены при регистрации, т. е. это также означает запрет допуска в Европейский парламент и Европейскую Комиссию³²⁶.

При этом контроль над соблюдением кодекса поведения возлагается не только на должностных лиц Европейского Союза, о нарушениях может заявить любое лицо, если оно располагает подобной информацией. Заявления о нарушениях принимаются даже в электронной форме, после чего подлежат проверке.

Хотелось бы обратить внимание и на культурный аспект лоббизма в органах власти Европейского Союза. Профессор А.Н. Шохин отмечает, что лоббизм на уровне Европейского Союза обладает рядом особенностей, в частности, агрессивная тактика лоббизма, а также тактика представления индивидуальных интересов отвергаются, и в конечном счете не имеет успеха³²⁷. Европейские власти заинтересованы в учете многосторонних интересов для формирования долгосрочной политики.

Резюмируя, отметим, что меры стимулирования лоббизма должны осуществляться с определения цивилизованного лоббизма, установления обязательной регистрации лиц, осуществляющих лоббистскую деятельность, а также обязательной отчетности о клиентах, доходах и расходах лоббистов. Кроме того, необходимо разработать методы допустимого лоббизма, определить и запретить методы недопустимого лоббизма, установить ограничения на занятие профессиональной лоббистской деятельностью в отношении потенциально опасных субъектов. В связи с этим заслуживает

³²⁶ Hauschka/Moosmayer / Loeser, Corporate Compliance. 3. Auflage 2016.

³²⁷ Шохин А.Н. Лоббистская деятельность бизнеса в Европейском Союзе: практика, возможности, технологии // Журнал российского права. М. : Норма, 2012, № 5. С. 85-92.

внимания зарубежный опыт, в частности немецкое законодательство, которое, обладая рядом специализированных документов, регулирующих лоббистскую деятельность, тем не менее имеет ряд проблем. В то же время, немецкое законодательство пошло по пути признания и легитимации института лоббирования, обличения данного процесса в законную форму, что является немаловажным. Более детально лоббизм разработан на уровне Европейского союза, где, наряду с легитимацией данного института, установлены прозрачные формы и правила взаимодействия групп давления со служащими европейских политических институтов, а также ответственность, наступающая при несоблюдении лоббистами установленных правил деятельности.

§3. Правила и санкции особой безопасности в системе предупреждения коррупционного лоббизма

Легализация лоббизма является очень важным шагом на пути предупреждения коррупционного лоббизма. Однако, наряду с разрешительными и регулятивными нормами, существует необходимость в разработке и совершенствовании ограничительных норм, направленных на недопущение проявления общественно опасного и коррупционного лоббизма.

Несмотря на разработанную российскую систему антикоррупционных запретов и ограничений, следует обратить внимание, что ряд положений отечественного уголовного законодательства нуждается в доработке в связи с развитием и изменением общественных отношений в области лоббизма.

Полагаем, существует несколько путей в части совершенствования правил особой безопасности против коррупционного лоббизма. Таковыми могут выступать относительно консервативные способы совершенствования правил особой безопасности, касающихся разъяснения Верховным судом Российской Федерации вопросов противодействия коррупционному лоббизму, и более радикальные – внесение изменений в уголовный закон и конструирование специальных составов преступлений.

1. Наименее затратным способом совершенствования правил особой безопасности против коррупционного лоббизма правотворческих решений является разъяснение вопросов применения норм уголовного законодательства против коррупционного лоббизма Постановлением Пленума Верховного суда Российской Федерации.

В целях обеспечения правильного и единообразного применения судами норм уголовного законодательства против коррупционного лоббизма, следует определить основные коррупционно-преступные проявления лоббизма правотворческих решений. К таковым следует отнести следующие составы преступлений: «дача взятки должностному лицу в целях оказания влияния на принятие правотворческого решения», «получение взятки должностным лицом

в целях принятия правотворческого решения», «злоупотребление правотворческими полномочиями должностным лицом вопреки государственным и общественным интересам».

Следует разъяснить, что коррупционно-преступный лоббизм имеет место и в случаях, при которых должностное лицо хоть и не обладает правотворческими полномочиями, однако, в силу занимаемого должностного положения и авторитета, может оказать влияние на других должностных лиц, имеющих возможность принимать правотворческое решение (например, получение взятки высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в целях оказания влияния на принятие/отклонение закона субъекта Российской Федерации).

Вместе с тем необходимо обратить внимание, что коррупционно-преступный лоббизм может осуществляться путем злоупотребления полномочиями должностного лица. Субъективная сторона таких преступлений состоит не только из корыстного мотива, но и иной личной заинтересованности, которая включает в свое содержание услуги неимущественного характера. В частности, обмен голосов между парламентариями, фракционные сговоры в целях взаимной поддержки, хоть и не имеют имущественного содержания, однако являются преступными в силу наличия иной личной заинтересованности, ведь подобные деяния обусловлены такими побуждениями, как стремление лица получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса.

Коррупционно-преступный лоббизм имеет место в случае принятия правотворческих решений, выгодоприобретателем которых является само должностное лицо, а также иные лица, находящиеся с ним родстве или свойстве, связанные с ним имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Ввиду существенного отличия публичного статуса лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъекта Российской Федерации, муниципальные должности,

степень потенциальной общественной опасности от коррупционно-преступного лоббизма указанных лиц различна. В этой связи Верховному Суду следует проработать вопрос установления дифференцированной ответственности за коррупционно-преступный лоббизм, исходя из принципа: чем выше занимаемое положение, тем выше потенциальная общественная опасность, а значит, более суровой должна быть ответственность. Соответственно, наиболее строгая ответственность должна устанавливаться в отношении лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, менее строгая – в отношении лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации. Наименьшей строгостью должна обладать ответственность за коррупционно-преступный лоббизм в отношении лиц, замещающих муниципальные должности.

Стоит также обратить внимание, что некоторые категории лиц наделены дополнительными привилегиями и преимуществами. Например, использование депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации своих полномочий при голосовании за определенный законопроект, в обмен на получение какого-либо преимущества, представляет собой более опасное деяние, нежели чем действия некоторых других должностных лиц, не обладающих неприкосновенностью. Связано это с тем, что депутатская неприкосновенность создает ряд преград для привлечения парламентария к уголовной ответственности, обеспечивает гарантии безопасности от уголовного преследования. Соответственно, использование лицом, замещающим выборную государственную должность, своих полномочий для извлечения материальной или нематериальной выгоды, при этом рассчитывая на неприкосновенность и дополнительные гарантии как защитный механизм от уголовной преследования, является более общественно опасным деянием, так как правоохранительные органы сталкиваются с дополнительными преградами на пути привлечения лица к установленной законом ответственности.

Предпосылки коррупционного лоббизма могут возникать на самых ранних стадиях, до назначения на должность должностных лиц, выборных

должностных лиц. Одним из способов коррупционного лоббизма в обход положений уголовного законодательства является подкуп кандидата, поскольку кандидат не является должностным лицом, а значит, не может быть привлечен к уголовной ответственности за коррупционное преступление. Цели подкупа кандидата могут быть самыми разнообразными: от предоставления денежных средств кандидату, его близким родственникам или аффилированным с ним организациям в обмен на будущую поддержку какого-либо правотворческого решения до снятия кандидатом собственной кандидатуры с выборов.

В этой связи судам следует рассмотреть возможность применения положений ч. 2 ст. 141 УК РФ (воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий, соединенное с подкупом, обманом, принуждением, насилием или угрозой его применения). Либо рассмотреть возможность расширения содержания понятия должностного лица, включив в его содержание лиц, имеющих временный публично-правовой статус кандидата на выборную должность, ввиду наличия возможности корыстного использования указанного публично-правового статуса.

2. Другим способом совершенствования правил особой безопасности против коррупционного лоббизма является внесение дополнений в ст. 285, 290, 291 УК РФ, сформулировав дополнительные квалифицирующие признаки в указанных составах. Квалифицирующим признаком должна выступать цель оказания влияния на принятие правотворческого решения. Соответственно, в указанных составах должны появиться три квалифицирующих состава преступлений: «Дача взятки должностному лицу в целях оказания влияния на принятие правотворческого решения» (в ст. 291 УК РФ), «Получение взятки должностным лицом в целях принятия правотворческого решения» (в ст. 290 УК РФ), «Злоупотребление правотворческими полномочиями должностным лицом вопреки государственным и общественным интересам» (в ст. 285 УК РФ).

Обоснованием внесения дополнений в уголовный закон, наряду со специфической целью данных деяний, может являться общественная опасность

и потенциальные негативные последствия, которые способны возникнуть ввиду совершения коррупционно-преступного лоббизма. Ранее указывалось, что негативные последствия способны нанести серьезный ущерб безопасности государства, а также основам конституционного строя. Наличие дополнительного объекта преступления указывает на большую общественную опасность преступления, а значит, необходимость установления более суровой ответственности.

Кроме того, в указанных квалифицирующих признаках следует учесть принцип дифференцированной уголовной ответственности для лиц, имеющих различный публичный статус и занимаемое должностное положение. Соответственно, чем выше публичный статус должностного лица, тем выше должна быть установлена ответственность. Одним из способов дифференциации может выступать деление на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъекта Российской Федерации, муниципальные должности.

3. Наиболее радикальным способом совершенствования правил особой безопасности против коррупционного лоббизма является конструирование специальных составов преступлений.

Ранее отмечалось, что в мировой практике весьма распространено конструирование специальных составов преступлений, предусматривающих ответственность за коррупционный лоббизм. В частности, ст. 11 закона Сингапура «О предупреждении коррупции» устанавливает уголовную ответственность за дачу и получение взятки членами Парламента Сингапура³²⁸. В немецком законодательстве предусмотрен схожий состав преступления «Дача и получение взятки носителю депутатского мандата»³²⁹.

³²⁸ Закон Сингапура о предупреждении коррупции (PREVENTION OF CORRUPTION ACT)/ [Электронный ресурс] // Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism URL: http://www.aseanhrmech.org/downloads/singapore-Prevention_of_Corruption_Act.pdf.

³²⁹ Уголовный Кодекс Германии (УК ФРГ) Strafgesetzbuch (StGB). Stand: 30.05.2016. [Электронный ресурс] // Федеральное министерство Юстиции ФРГ. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/stgb/gesamt.pdf>.

В частности, в Федеративной Республике Германия, наряду с такими составами преступлений, как дача и получение взятки, дача и получение материальной выгоды, существует специализированный состав преступления «дача и получение взятки носителем депутатского мандата» (§108e УК ФРГ), который находится в разделе преступлений, направленных против конституционных органов, выборов и голосований. Данный уголовно-правовой запрет характеризуется четырьмя обязательными признаками: носитель депутатского мандата, получение выгоды, нарушение служебных обязанностей, противоправный сговор.

I. Субъект преступления – носитель депутатского мандата. Субъектом состава преступления в соответствии с §108e УК ФРГ являются не только носители мандата федерального и региональных парламентов Германии, Европейского Парламента, парламентов международных организаций и зарубежных представительных органов власти, но и носители мандата в рабочих группах, фракциях и комитетах, которые полностью или частично осуществляют парламентские полномочия в Бундестаге³³⁰.

II. Выгода.

III. Нарушение служебных обязанностей.

IV. Противоправный сговор – это наличие договоренности между носителем депутатского мандата и третьего лица относительно получаемой выгоды и встречного действия носителя депутатского мандата.

В соответствии со ст.11 УК ФРГ определяется круг должностных лиц, которыми признаются: а) государственный служащий или судья; б) лицо, выполняющее иные публично-правовые полномочия; в) лицо, исполняющее публичные полномочия по заказу или поручению государственных органов. Депутаты не относятся ни к одной из названных категорий, а потому не могут быть привлечены к ответственности по данным статьям немецкого уголовного законодательства. Определенное время немецкое уголовное право целенаправленно исключало возможность привлечения к уголовной

³³⁰ Sinn, Rudolphi. Systematischer Kommentar zum Strafgesetzbuch (SK-StGB). Wolter. 2016. §108e. S. 3.

ответственности депутатов за получение взятки либо иного вознаграждения. Более того, данные действия считались проявлением свободы депутатского мандата³³¹. Спустя некоторое время в немецком уголовном праве появился самостоятельный состав преступления §108e УК ФРГ «Дача взятки или получение взятки носителями мандата» (Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern), в который несколько раз вносились изменения, направленные на приведение немецкого уголовного права в соответствие с конвенцией Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию»³³². До 2014 года было запрещено покупать голоса депутатов Европейского Парламента, Бундестага, земельных депутатов, а также депутатов местного уровня³³³. В настоящее время депутатам запрещено получать выгоду и совершать в ответ любые действия, сопряженные с их полномочиями. Состав преступления стал значительно шире, и не сводится исключительно к покупке (продаже) голосов. Уголовная ответственность запрещает требовать получения материального вознаграждения за исполнение собственных полномочий, равно как и продавать их³³⁴. Состав преступления считается исполненным с момента, когда носитель мандата показывает готовность совершить требуемое действие или бездействие³³⁵. По общему правилу носитель мандата не связан с какими-либо требованиями и указаниями. Встречное действие со стороны носителя мандата имеет место лишь при коррупционном сговоре сторон. Коррупционный сговор означает, что необоснованная выгода передается взамен на определенные действия со стороны парламентария³³⁶.

³³¹ Rolf Klein. Strafflosigkeit der Abgeordnetenbestechung. Einer Strafrechtslücke zum 25-jarigen Bestehen. ZPR 1979.S. 174.

³³² Der Evaluierungsbericht der Dritten Runde über Deutschland wurde von GRECO auf ihrer 45. Vollversammlung (4. Dezember 2009) verabschiedet und nach Freigabe durch Deutschland am 4. Dezember 2009 veröffentlicht (Greco Eval III Rep (2009) 3E Thema I / Thema II) [Электронный ресурс] URL: [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2014\)19_3rd_Interim_Germany_D.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2014)19_3rd_Interim_Germany_D.pdf).

³³³ Elisa Hoven. Die Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung. Wege und Ziele einer Reform des § 108e StGB. ZIS, 1/2013. S.33-44.

³³⁴ Sinn, Rudolphi. Systematischer Kommentar zum Strafgesetzbuch (SK-StGB). Wolter. 2016. §108e.S. 4.

³³⁵ Bundestag Drucksachen (BT-Drs). 18/476 S. 8, Michalke CB 2014, 2015 (217).

³³⁶ Bundestag Drucksachen (BT-Drs). 18/476 S. 8, Michalke CB 2014, 2015 (217).

На наш взгляд, в отечественном уголовном законодательстве есть основания для конструирования специальных составов преступлений, которые будут предусматривать уголовную ответственность за коррупционно-преступный лоббизм. Речь идет о конструировании таких составов, как «дача взятки лицу, замещающему государственную должность Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципальную должность, в целях оказания влияния на принятие правотворческого решения, если предоставление материальной выгоды сопряжено с продвижением или блокировкой правотворческого решения», «Получение взятки лицом, замещающим государственную должность Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципальную должность, в целях оказания влияния на принятие правотворческого решения», «Злоупотребление полномочиями лицом, замещающим государственную должность Российской Федерации, вопреки общественным и государственным интересам, если в результате такого поведения принимается правотворческое решение в отношении указанного лица, иного лица, находящегося с ним в родстве или свойстве, или связанного с ним имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями, при этом такое решение предоставляет незаконную выгоду имущественного характера указанному лицу; а равно использование указанными лицами своего должностного положения или публичного статуса для осуществления влияния на принятие правотворческого решения, в результате чего предоставляется незаконная выгода имущественного характера указанным лицам».

Ранее отмечалось, что необходимость внесения изменения в отечественное уголовное право обусловлена особым объектом преступления, а также высокой общественной опасностью данного поведения. Как отмечают исследователи, конструирование специальных составов преступлений за коррупционно-преступный лоббизм должно осуществляться строго в соответствии с принятыми основаниями уголовно-правового запрета и конструирования специального состава преступления.

Прежде всего, следует определить общественную опасность исследуемого деяния, указать, в чем именно она состоит; каким общественным отношениям причиняется вред, какой именно вред, настолько высока общественная опасность³³⁷.

Полагаем, дача и получение взятки, равно как и злоупотребление полномочиями лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, осуществляемые с целью принятия правотворческого решения, причиняют вред основам конституционного строя и национальной безопасности государства. Указанные лица обладают полномочиями по формированию законодательства путем инициации и принятия новых правотворческих решений, изменения и отмены уже существующих. Незаконное использование должностных полномочий может причинить ущерб всей системе российского права и основам конституционного строя, поскольку правотворческие решения принимаются в угоду коррупционерам и узкому кругу лиц, игнорируя общественные потребности и институты демократического общества. Продвижение иностранных интересов либо положений, не соответствующих национальным интересам, а также преступных интересов может нанести непоправимый ущерб безопасности нашего государства. Исходя из объекта преступления, данные специальные составы преступлений следует закрепить в гл. 29 Уголовного кодекса Российской Федерации, так как в результате совершения преступления страдают общественные отношения, обеспечивающие безопасность государства и основы конституционного строя.

Указанное также соответствует логике уголовного закона, положения которого относят ряд составов преступлений, описывающих фактически дачу или получение взятки за использование полномочий, к иным составам преступлений в связи с тем, что вред причиняется иным общественным отношениями. Так, осуществление воспрепятствования работе избирательных

³³⁷ Кудрявцев В.Н. Основания уголовно-правового запрета. Криминализация и декриминализация. М., 1982. С. 217.

комиссий, комиссий референдума либо деятельности члена избирательной комиссии, комиссии референдума, связанной с исполнением им своих обязанностей, путем подкупа образует состав преступления, предусмотренный ст. 141 УК РФ. Незаконное получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну путем подкупа образует состав преступления, предусмотренный ст. 183 УК РФ. Оказание противоправного влияния на результат официального спортивного соревнования или зрелищного коммерческого конкурса путем подкупа спортсмена, спортивного судьи, тренера, руководителя спортивной команды, другого участника или организатора официального спортивного соревнования, образует состав преступления, предусмотренный ст. 184 УК РФ. Подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок образует состав преступления, предусмотренный ст. 200.5 УК РФ. Подкуп или принуждение к даче показаний, уклонению от дачи показаний либо к неправильному переводу образует состав преступления, предусмотренный ст. 309 УК РФ.

Разница публичного статуса и занимаемого должностного положения диктует необходимость формулирования принципа дифференциации уголовного наказания за коррупционно-преступный лоббизм в соответствии с формулой: чем выше занимаемое положение, тем строже должна быть предусмотрена ответственность. Мы предлагаем рассматривать лиц, замещающих государственные должности, как лиц, имеющих высший публичный статус, вследствие чего в отношении них должны быть сформулированы наиболее суровые меры уголовной ответственности. Лица, замещающие государственные должности субъекта Российской Федерации, имеют меньший публичный статус, соответственно, меры ответственности должны быть менее суровыми в отношении данной категории лиц. Наименьшей строгостью должны обладать меры ответственности за коррупционно-преступный лоббизм в отношении лиц, замещающих муниципальные должности.

Выделение указанных деяний в качестве самостоятельных составов преступлений соответствует положениям теории криминализации, разработанной в трудах таких ученых, как В. Н. Кудрявцев³³⁸, Н. Ф. Кузнецова³³⁹, Н. А. Лопашенко³⁴⁰, А. И. Коробеева³⁴¹, а также других исследователей. Кроме того, поскольку речь идет о выделении специальных составов преступлений, наши идеи соответствуют логике и правилам конструирования специальных составов преступлений.

Необходимо указать, что предлагаемые составы преступлений будут выступать специальными составами преступлений по отношению к составам преступлений, которые предусмотрены ст. 285, 290, 291 Уголовного кодекса Российской Федерации. Специальными признаками данных составов являются субъекты преступления, а также особые ценности, рассматриваемые в качестве объекта преступления. Специальным субъектом преступления выступают лица, замещающие государственные или муниципальные должности. Социальными ценностями, охраняемыми уголовным законом, выступают общественные отношения по обеспечению безопасности государства и основ конституционного строя.

В то же время для конструирования специального состава преступления недостаточно только лишь специального субъекта и (или) объекта преступления. Как справедливо замечают многие исследователи, конструирование специального состава преступления, который отличается от общего состава преступления только лишь дополнительным специальным признаком, не соответствует логике уголовного законодательства, так как, во-первых, лицо, совершившее преступление, можно привлекать к уголовной ответственности в рамках общего состава преступления, а во-вторых, дополнительный состав преступления создает избыточность уголовно-

³³⁸ Кудрявцев В.Н. Научные предпосылки криминализации // Криминология и уголовная политика. М. : Изд-во ИГиП АН СССР, 1985. С. 105-108.

³³⁹ Кузнецова, Н. Ф. Социальная обусловленность уголовного закона // Правовые исследования: сб. науч. статей, посв. 70-летию Т.Н. Церетели. Тбилиси: Мецниереба, 1977. С. 36-45.

³⁴⁰ Лопашенко, Н. А. Уголовная политика М. : Волтерс Клувер, 2009. 608 с.

³⁴¹ Коробеев А.И. Советская уголовно-правовая политика: проблемы криминализации и пенализации. Владивосток, 1987. С. 69-88

правовых норм. Избыточная криминализация имеет место как при замене позитивных общественных отношений криминальными, так и при дублировании уже имеющихся составов преступлений, отмечает В. А. Номоконов³⁴².

В связи с этим конструирование специального состава преступления целесообразно лишь только тогда, когда за специальное преступление установлена иная (дифференцированная) уголовная ответственность³⁴³. По этому поводу указывал Н. В. Кудрявцев, что существование специальной нормы, наряду с общей, оправдано только тогда, когда она (специальная норма) иначе решает вопрос с уголовной ответственностью³⁴⁴.

Полностью разделяя указанную позицию, считаем, что в предлагаемых составах преступлений должна быть установлена более строгая уголовная ответственность, нежели чем предусмотрена в ч. 2 ст. 285 УК РФ, ч. 4 ст. 290 УК РФ, ст. 291 УК РФ. Обусловлена эта потребность, в первую очередь, объектом данного преступления. Основы конституционного строя и безопасность государства являются одним из самых значимых благ, которые надлежит охранять государству. Особая охрана данных благ может реализовываться в том числе и в установлении более строгих мер уголовной ответственности за попытку или причинение вреда охраняемым благам. Ведь строгость наказания указывает на повышенную общественную опасность деяния и особую охрану таких общественных отношений. Соответственно, применение более строгих мер уголовного наказания будет указывать на повышенную общественную опасность указанных коррупционных деяний, а также на особую охрану данных общественных отношений.

Целесообразность установления более строгой уголовной ответственности с точки зрения наличия особого субъекта преступления

³⁴² Номоконов В.А. О криминогенности российской политики в сфере борьбы с преступностью // Всероссийский криминологический журнал. 2016. Т. 10. №. 3.С. 438-446.

³⁴³ Иванчич А.В., Зосиева М.В. Проблемы конструирования специальных составов преступлений // Юридическая наука. 2017. №4. С.133-137.

³⁴⁴ Кудрявцев Н.В. Общая теория квалификации преступлений. 2-е изд., перераб и доп. М. 2001. С.228.

обосновывается положением принципа «основного звена» противодействия коррупции. В соответствии с данным принципом коррупция подразделяется на «низовую» и «верхушечную», где основным и главным звеном противодействия коррупции выступает «верхушечная коррупция», т. е. в отношении лиц, занимающих высокие должности³⁴⁵. Соответственно, основные усилия следует направлять именно в отношении данной категории лиц.

Вместе с тем следует придерживаться принципа увеличения строгости ответственности для высших должностных лиц, т. е., чем выше должностное положение занимает служащий, тем строже меры ответственности к нему следует применять. Отчасти данный принцип находит свое применение в отечественном уголовном законодательстве, которым предусматривается более строгая ответственность за получение взятки лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или субъекта Российской Федерации (ч. 4 ст. 290 УК РФ), нежели чем получение взятки должностным лицом (ч. 1 ст. 290 УК РФ). Однако данный принцип разработан не в полной мере, так как лица, указанные в ч. 4 ст. 290 УК РФ, могут иметь большие различия в должностном положении и наличии различных полномочий. Например, глава органа местного самоуправления небольшого района в Сибири или на Дальнем Востоке фактически приравнивается к таким государственным должностям, как Президент Российской Федерации, федеральный министр, Генеральный прокурор, Председатель Следственного комитета и другим. Очевидно, что некоторые государственные должности Российской Федерации являются высшими должностями в нашем государстве, имеют широкие полномочия и выполняют важнейшие задачи, в результате эти должности являются более высокими по отношению к иным государственным должностям Российской Федерации или государственным должностям субъекта Российской Федерации, а также должностям глав органов местного самоуправления. Ввиду сказанного следует обратить внимание на дифференциацию уголовной

³⁴⁵ Щедрин Н.В. Принцип «основного звена» в противодействии коррупции// Российский криминологический взгляд. 2015. №2. С.428-430

ответственности лиц, занимающих государственные и муниципальные должности. Поскольку лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, являются одними из высших должностных лиц, в полномочия некоторых из лиц входит право законодательной инициативы, возможность единолично либо совместно с другими лицами принимать правотворческие решения, а равно оказывать воздействие на принятие правотворческих решений, то установление более строгой уголовной ответственности за дачу взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, является оправданным, обоснованным и необходимым.

Вместе с тем установление уголовной ответственности за «Злоупотребление полномочиями лицом, замещающим государственные или муниципальные должности, вопреки общественным и государственным интересам» будет направлено на предупреждение и пресечение таких видов коррупционно-преступного лоббизма, которые возникают на стадии предвыборной кампании, когда отсутствует специальный субъект преступления в виде должностного лица, а присутствует лишь кандидат на избираемую должность. Подкуп лоббистами иных кандидатов в обмен на пассивное поведение в рамках предвыборной кампании, снятие их кандидатур с выборов в целях продвижения собственного кандидата на избираемую должность, равно как и финансирование кандидата, его предвыборной кампании, представление выгод имущественного и неимущественного характера кандидату и его близким, будут образовывать имущественные, корпоративные или иные близкие отношения между кандидатом и лоббистами. В результате последующее продвижение выборным лицом интересов лоббистов будет образовывать недопустимое поведение, влекущее уголовно-правовые последствия. Кроме того, обмен голосами между депутатами различного уровня власти будет также образовывать специальный состав преступления.

Стоит обратить внимание на наличие материальных ресурсов и возможности нынешней системы уголовной юстиции. Установление специальных составов преступлений за коррупционно-преступный лоббизм

представляется возможным, а в некоторых аспектах даже необходимым. Прежде всего, действующее российское законодательство позволяет осуществлять уголовное преследование за совершение коррупционных преступлений. В этой связи выделение уголовной ответственности за совершение более общественно опасного коррупционного преступления существенным образом не создаст дополнительных препятствий для осуществления уголовного преследования и привлечения к уголовной ответственности виновных в коррупционно-преступном лоббировании лиц. Таким образом, основной задачей является разработка и закрепление самостоятельных составов преступлений за коррупционно-преступное лоббирование.

Ввиду высокой общественной опасности коррупционно-преступного лоббизма, существует потребность в особой охране общественных отношений по защите конституционного строя и безопасности государства. Полагаем, что необходимо изменение процессуальной подследственности и передача предварительного следствия по данным видам преступлений органам государственной безопасности. С одной стороны, данное обстоятельство может способствовать более быстрому и эффективному расследованию указанных преступлений, по причине высокой степени самостоятельности и независимости органов государственной безопасности, а также наличия всех необходимых для этого ресурсов. С другой стороны, изменение процессуальной подследственности позволит снизить чрезмерную загрузку следователей Следственного комитета Российской Федерации, которая в настоящее время на них возложена³⁴⁶.

Принимая во внимание общественное мнение сограждан относительно существования коррупции во власти, можно сделать вывод о резко отрицательном отношении и негативном отношении к коррупционному

³⁴⁶Интервью Председателя Следственного комитета РФ Александра Бастрыкина "Российской газете" [Электронный ресурс] // Официальный сайт Следственного комитета Российской Федерации. URL: <https://sledcomrf.ru/news/361597-intervyu-predsdatelya-sledstvennogo-komiteta-rf-aleksandra-bastryikina-rossiyskoy-gazete.html>.

лоббизму. В частности, 89 % россиян указывают на недопустимость коррупции во власти³⁴⁷. Данный факт подчеркивает негативное отношение граждан к коррупции во власти, неодобрение всяческого коррупционного поведения должностных лиц. Даже исследования в отдельных городах России показывают, что люди указывают на необходимость проведения антикоррупционных мероприятий³⁴⁸. Очень важным остается тот факт, что общество не одобряет коррупционно-преступный лоббизм. В противном случае может возникнуть конфликт между социальными нормами и правовыми, что является недопустимым³⁴⁹. П.С. Яни отмечал, стоит ли обсуждать применение закона, если общество связано прочными нитями коррупции³⁵⁰.

Помимо того, что коррупция порождает негативную реакцию, осуждение со стороны большей части населения, коррупционный лоббизм вызывает большой общественный резонанс и недоумение со стороны практиков, теоретиков и общественности. Так, В.А. Номоконов, указывая на возможность существования преступности уголовного закона, приводит большое количество примеров негодования и возмущения со стороны различных групп населения, вызванных противоречивыми изменениями уголовного законодательства, причиной которых, возможно, является коррупция³⁵¹. Указанное обстоятельство свидетельствует о возможности конструирования специальных составов преступлений за коррупционно-преступный лоббизм, так как созданная норма не будет противоречить общественному мнению относительно легализации указанного запрета.

³⁴⁷ «Левада-центр»: коррупцию во власти считают неприемлемой 89% россиян. [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3254881>.

³⁴⁸ Меньшенина Н.Н., Антропова Ю.Ю., Коробейникова А.П. Коррупция в современной России: изучение общественного мнения граждан мегаполисов (на примере г.г. Екатеринбурга и Владивостока). // Политика и Общество. - 2013. - № 12. - С. 1429-1438. DOI: 10.7256/1812-8696.2013.12.10328.

³⁴⁹ Теоретические основы криминализации и декриминализации. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Антонов А.Д. М., 2001. С. 88-110.

³⁵⁰ Яни П. В борьбе с коррупцией эффективны только репрессии // Российская юстиция. - М.: Юрид. лит., 2001, № 7. - С. 58-59.

³⁵¹ Номоконов В. А. Попова Ю.Ю., Филиппов В.В. Теневое государство как криминогенный фактор // Криминология вчера, сегодня, завтра. 2018. №1.

В завершение отметим, что в настоящее время возникла острая необходимость в совершенствовании правил особой безопасности против коррупционного лоббизма. Автором диссертационного исследования приведены следующие способы совершенствования правил особой безопасности: разъяснение Верховным Судом Российской Федерации вопросов, касающихся применения норм уголовного законодательства; внесение дополнительных квалифицирующих признаков в ст. 285, 290, 291 УК РФ, где дополнительным признаком будет являться цель оказания влияния на принятие правотворческого решения; конструирование специальных составов за коррупционно-преступный лоббизм. Выделение самостоятельных составов преступлений обусловлено особым объектом преступления, которым, на наш взгляд, выступают основы конституционного строя и безопасности государства и необходимость особой защиты данных общественных отношений. Наряду с этим специальными субъектами выступают лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, которые, имея высокое должностное положение и важнейшие полномочия, должны иметь дифференцированную ответственность за осуществление коррупционно-преступного лоббизма правотворческих решений.

§4 Ресурсное обеспечение деятельности, направленной на предупреждение коррупционного лоббизма в правотворческой деятельности

В соответствии с Федеральным законом «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» деятельность, направленная на устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на повышение правовой грамотности, развитие правосознания граждан является общей профилактикой правонарушений (ст. 15)³⁵². В криминологической доктрине традиционно общее предупреждение преступления представляет собой деятельность, направленную на выявление и устранение объективных внешних причин, порождающих преступления, условий, способствующих их совершению, а также иные меры, имеющие общепрофилактическое значение, например, правовая пропаганда и правовое воспитание населения, формирование общественного мнения, организация и осуществление мер по обеспечению безопасности, проведение комплексных оперативно-профилактических мероприятий и другие³⁵³.

Нам показалась перспективной высказанная Н.В. Щедриным рабочая гипотеза о том, что участники предупредительной деятельности, которая не имеет непосредственно цели предупреждения преступлений, являются не субъектами предупреждения (профилактики) преступлений, а субъектами ресурсного обеспечения предупредительной деятельности³⁵⁴. Такой подход снимает ряд дискуссионных вопросов о месте и роли так называемой общесоциальной профилактики. Меры общего предупреждения преступности представляют собой очень широкую и разнообразную деятельность, направленную на предупреждение преступности. В данном диссертационном исследовании внимание будет уделено ресурсному обеспечению деятельности, направленной против коррупционного лоббизма.

³⁵² Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: Федеральный закон от 23.06.2016 №182 ФЗ // СЗ РФ. 2016. N 26, Ст. 3851.

³⁵³ Малков В.Д. и др. Криминология: 2-е изд. перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2006. С.120.

³⁵⁴ См.: Щедрин Н.В. Пределы предупредительной деятельности // Lex Russica. 2018. Сентябрь. №9 (142) С. 44.

Ранее отмечалось, что отсутствие должного ресурсного обеспечения положительно влияет на факторы, детерминирующие коррупционный лоббизм. В свою очередь, должное обеспечение ресурсами может сформировать надежную основу для предупредительной деятельности, в том числе против коррупционного лоббизма, а также препятствовать возникновению и развитию факторов, детерминирующих коррупционный лоббизм и иные правонарушения.

В этой связи, наряду с вышеназванными мерами легализации института профессионального лоббизма, ограничения коррупционного лоббизма, ресурсное обеспечение деятельности является логическим шагом на пути удовлетворения и предоставления неотъемлемых компонентов для полного и комплексного обеспечения системы предупреждения указанного вида деятельности. В частности, ресурсное обеспечение направлено на предоставление необходимой правовой базы, квалифицированных кадров, должного материального обеспечения и финансирования, научного изучения и статистических исследований деятельности по предупреждению коррупционного лоббизма. В свою очередь, при отсутствии указанных компонентов любая деятельность по предупреждению преступности с высокой степенью вероятности будет малорезультативной или вовсе безрезультативной.

I. Нормативно-правовое обеспечение деятельности против коррупционного лоббизма. Де факто лоббистская практика в нашей стране распространена на всех уровнях, во всех ветвях власти. Она охватывает политическую, экономическую, социальную и иные сферы общественных отношений. Однако де юре лоббизма в России почти не существует, и некоторые исследователи обозначают существующее положение как «правовой вакуум»³⁵⁵. До настоящего времени отсутствуют специализированные нормативные правовые акты, которые определяли бы принципы и содержание лоббистской деятельности, однако ряд положений отдельных федеральных и

³⁵⁵ Любимов А.П. История лоббизма в России. М. : Фонд «Либеральная миссия», 2005. С. 81

региональных актов косвенным образом (опосредовано) дополняют конституционные положения относительно лоббистской деятельности.

Очевидной становится необходимость законодательного закрепления института лоббизма в Российской Федерации. Однако, как показывает опыт Федеративной Республики Германия, формальной легализации лоббизма недостаточно. Законодательство о лоббизме правотворческих решений может быть эффективным только при комплексном и системном регулировании такой деятельности, учете причин коррупционных методов продвижения интересов и оказания давления на лиц, замещающих государственные или муниципальные должности. Немаловажным аспектом остается закрепление действенных мер наказания, а также мер безопасности против коррупционного лоббизма, предотвращающих коррупционную опасность «на дальних подступах, когда существует только угроза причинения вреда»³⁵⁶. Проведенный автором анализ позволяет обозначить концептуальные аспекты, которые стоит учесть при разработке законодательства о лоббизме.

В этой связи законодательство о лоббизме правотворческих решений должно содержать разрешительные нормы права, направленные на предоставление возможности легального осуществления лоббистской деятельности, а также запретительные нормы права, пресекающие недопустимые, опасные и коррупционные проявления лоббизма. Вместе с тем законодательство о лоббизме правотворческих решений должно содержать регулятивные нормы права, такие как порядок регистрации лоббистов, отчетности лоббистов, запрещенные и разрешенные способы осуществления лоббизма, вопросы налогообложения.

Коррупционно-преступный лоббизм представляет собой общественно-опасное явление, которое способно нанести колоссальный урон национальной безопасности Российской Федерации, основам конституционного строя, в связи с чем видится оправданным совершенствование уголовного законодательства в

³⁵⁶ Щедрин Н.В., Кылина О.М. Меры безопасности для охраны власти и защиты от нее / Юрид. ин-т КрасГУ. Красноярск: РУМЦ ЮО, 2006. С. 98

части противодействия коррупционному лоббизму, которое может быть достигнуто путем разъяснения вопросов применения норм уголовного права Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации либо внесением дополнений в ст. 285, 290, 291 УК РФ, либо конструированием специальных составов преступлений против коррупционно-преступного лоббизма.

Важными являются нормативная разработка и внедрение репрессивных норм против коррупционно-преступного лоббизма, с учетом дифференциации наказания в зависимости от степени общественной опасности, которая может определяться публичным статусом должностного лица. Полагаем, что оправданным и необходимым является закрепление принципа «основного звена», который предполагает дифференцированную ответственность в зависимости от занимаемого положения лица. Более суровая ответственность применяется в отношении лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, менее суровая ответственность – в отношении лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, и наименьшая степень суровости ответственности – в отношении лиц, замещающих муниципальные должности.

Законодательное закрепление института лоббизма правотворческих решений как меры безопасности против коррупционного лоббизма не решит все существующие проблемы в обществе. В частности, лоббизм не всегда предоставляет возможность продвигать интересы абсолютно всех без исключения. Например, затруднения могут испытывать малые и слабые субъекты (коммерческие организации, общественные организации, движения, а также прочие объединения граждан). Государство не всегда может учитывать интересы абсолютно всех групп давления, в результате чего вынуждено сотрудничать только с теми, кто обладает реальным весом в обществе, располагает соответствующими ресурсами, в состоянии мобилизовать и

контролировать различные группы населения³⁵⁷. Преимуществами лоббирования могут обладать экономически сильные группы, так как они обладают большими финансовыми и людскими ресурсами, имеют связи в деловых кругах. В результате данный инструмент может использоваться для обеспечения «специальных интересов». Кроме того, злоупотребление в сфере лоббирования могут привести к блокированию действительно нужных управленческих решений, а постоянное давление второстепенными просьбами может отвлечь законодателей от главных, первостепенных задач³⁵⁸. В свою очередь, недостаточность и нерезультативность антикоррупционных норм может способствовать развитию крайне латентных форм коррупционного лоббизма³⁵⁹.

Следует отметить, что законодательное закрепление лоббизма не является панацеей от всех болезней и его введение не решит для Российской Федерации всех проблем. Однако этот шаг позволит получить ряд положительных аспектов. Прежде всего, законодательное закрепление лоббизма способствует противодействию теневого и коррупционного лоббизма в нашей стране³⁶⁰, а также построению диалога между обществом и государством, быстрому и полному предоставлению информации о насущных проблемах, что может привести к увеличению скорости принятия необходимых решений, снижению бюрократии. Более того, лоббизм может быть взят на вооружение общественными, правозащитными организациями³⁶¹, в таком случае упростится механизм представления и защиты общественных интересов слабых групп населения.

II. Материальное и финансовое обеспечение деятельности против коррупционно-преступного лоббизма. Любая деятельность, вне зависимости

³⁵⁷ Любимов А.П. История лоббизма в России. М. : Фонд «Либеральная миссия», 2005. С. 77.

³⁵⁸ Малько А.В. Лоббизм // Общественные науки и современность. 1995. №4. С. 62.

³⁵⁹ Астанин В. В. Лоббизм и мониторинг правоприменения // Российская юстиция. 2012. №. 8. С. 61-62.

³⁶⁰ Маркова О.А. Проблемы правового регулирования лоббизма в России. Лоббирование общественных интересов на примере общественных организаций по защите прав потребителей // Гуманитарный вектор. 2008. № 2. С. 77.

³⁶¹ Там же. С. 77.

от ее характера, всегда сопряжена с несением определенных материальных затрат, особенно такие масштабные направления, как предупреждение коррупционного лоббизма.

В первую очередь возникает необходимость в финансировании деятельности по предупреждению коррупционно-преступного лоббизма. В частности, возникает необходимость выделения денежных средств на содержание деятельности лиц, которые будут непосредственно заниматься контрольно-надзорной деятельностью над лоббистами.

В финансировании также нуждаются программы и проекты по разработке, внедрению института лоббизма, программы, направленные на предупреждение коррупционного лоббизма. Кроме этого, финансирования требует контроль за исполнением указанных программ, оценка их эффективности, а также деятельность, направленная на их усовершенствование.

Наряду с финансированием данная деятельность требует материально-технического обеспечения, т. е. предоставления необходимых рабочих помещений, технических средств, транспортных средств и иного необходимого инвентаря для лиц, контролирующих профессиональных лоббистов и пресекающих коррупционно-преступный лоббизм.

III. Организационное обеспечение деятельности против коррупционного лоббизма. Данное направление связано с созданием полноценной структуры, деятельность которой направлена на предупреждение коррупционного лоббизма. Основными элементами в данной структуре, на наш взгляд, являются: а) разработка и внедрение института профессионального лоббизма; б) контроль над лоббистами; в) привлечение лоббистов к ответственности.

Разработка и внедрение института профессионального лоббизма предполагает передачу функций государственным органам и должностным лицам, которые будут заниматься данной деятельностью и нести ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение данных полномочий. Вместе с тем, компетентным ведомствам следует разработать

программы по плановому закреплению позитивного (законного) института лоббизма.

Следующим организационным элементом в структуре предупреждения коррупционного лоббизма является создание контролирующего органа государственной власти либо передача полномочий уже существующему органу власти для осуществления контроля над лоббистами. Контролирующие функции можно передать министерству юстиции Российской Федерации, прокуратуре, либо создать специализированные комиссии, осуществляющие контроль над лоббистами.

Использование запрещенных методов лоббизма должно пресекаться и влечь установленную законом ответственность. Наряду с разработкой мер ответственности для лоббистов, следует определить органы власти, уполномоченные на привлечение лоббистов к ответственности.

Вместе с тем, как отмечает В. Н. Кудрявцев, опыт в системе профилактики преступлений показывает, что наиболее эффективным является сочетание целенаправленной деятельности государственных органов по борьбе с преступностью при поддержке населения с привлечением к указанной деятельности различных общественных формирований³⁶². В этой связи полагаем, государственная поддержка различных общественных институтов, объединений, деятельность которых будет сопряжена с контролем лоббистов, а также лиц, замещающих государственные или муниципальные должности, будет способствовать профилактике коррупционного лоббизма.

IV. Кадровое обеспечение деятельности против коррупционного лоббизма. Следующим немаловажным аспектом профилактики коррупционного лоббизма, на наш взгляд, является подготовка как квалифицированных специалистов области лоббизма, так и лиц, замещающих государственные и муниципальные должности.

³⁶² Кудрявцев В.Н. Стратегии борьбы с преступностью. М. : Юристь, 2003. . 65-70.

О необходимости кадрового усиления данного направления говорится в национальном плане противодействия коррупции³⁶³. Вместе с тем формирование, обучение и использование резервов управленческих кадров рассматриваются в программах противодействия коррупции как одно из основных направлений³⁶⁴.

В целях подготовки квалифицированных работников можно создавать, а также развивать уже существующие центры для государственных служащих, лиц, замещающих государственные должности, и лоббистов. Качество подготовки будущих кадров будет зависеть от наличия специализированных курсов, программ, лекций, семинаров, а также от наличия опытных и квалифицированных преподавателей, осуществляющих образовательный процесс. По этой причине особое внимание надлежит уделять содержательной составляющей подготовки квалифицированных работников – разработке программ, курсов, лекций, семинаров, которые предоставят необходимый объем знаний и помогут сформировать необходимые компетенции, достаточные для осуществления той или иной деятельности, в том числе и профессиональной³⁶⁵.

Представляется, что подготовка квалифицированных специалистов должна быть тесно связана с программами правового просвещения населения и повышения общего уровня правовой культуры граждан, поскольку именно в процессе подготовки будущих лоббистов должны закладываться основополагающие ценности, такие как уважение права, общественного порядка, недопустимость совершения правонарушений, в том числе и использования коррупционных методов лоббирования.

Необходимо сосредоточить усилия на подготовке специалистов, будь то государственные служащие, лица, замещающие государственные или

³⁶³ Указ Президента РФ от 11.04.2014 N 226 (ред. от 15.07.2015) «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы» // СПС КонсультантПлюс.

³⁶⁴ Хабриева Т.Я., Андриченко Л. В., Цирин А. М. О результатах анализа практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации и предложениях по повышению их эффективности // Журнал российского права. 2012. №. 11 (191). С. 58-67.

³⁶⁵ Гударенко Ю. А. Сущность понятия «Качество образования» // Ученые записки Российского государственного социального университета. 2009. №. 13. С. 67.

муниципальные должности, будущие лоббисты, которые, придя к осуществлению своих трудовых функций, уже будут обладать системой ценностей с ориентацией на негативное восприятие коррупции. Соблюдение антикоррупционных требований должно стать не только формально существующим правилом, записанным где-то в законодательстве, но и внутренним моральным долгом каждого.

V. Информационно-аналитическое и научно-методическое обеспечение деятельности против коррупционного лоббизма. В рамках осуществления предупреждения и профилактики коррупционного лоббизма особое внимание необходимо уделять изучению зарубежного законодательства, правоприменительной практики и существующих доктрин лоббистской деятельности и предупреждения коррупционного лоббизма.

На законодательном уровне задача изучения иностранного опыта по вопросам повышения уровня правосознания граждан, популяризации антикоррупционных стандартов поведения, образования и воспитания, направленного на формирование антикоррупционного поведения гражданина, получила свое закрепление в Распоряжении Правительства Российской Федерации «Об утверждении программы по антикоррупционному просвещению на 2014 – 2016 гг.»³⁶⁶.

Коррупция является общемировой проблемой, однако количество совершаемых коррупционных правонарушений в разных странах мира различается. В некоторых государствах коррупционные правонарушения занимают лишь незначительную часть среди общего количества правонарушений и являются в большей степени исключением, в то время как в других странах это распространенное, а порой и массовое явление³⁶⁷. Положительный опыт в борьбе с коррупционными правонарушениями, в том

³⁶⁶ Об утверждении программы по антикоррупционному просвещению на 2014 – 2016 гг.: Распоряжение Правительства РФ от 14 мая 2014г. № 816-р // СЗ РФ. 2014. № 21, Ст. 2721.

³⁶⁷ Трансперенси Интернешнл. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Transparency International. URL: <http://www.transparency.org.ru>.

числе с коррупционным лоббизмом, должен стать основным объектом множества научных исследований.

Зарубежный опыт позволяет изучить историю внедрения политико-правового института лоббизма, его основные цели и задачи, а также выполняемые функции. Особое внимание необходимо сосредоточить на проблемах, которые возникали и возникают в процессе внедрения и функционирования данного института. Ключевым аспектом изучения зарубежного опыта является исследование способов и путей преодоления возникших коллизий, проблем и иных трудностей. Наряду с этим необходимо включать научные исследования, направленные на изучение института лоббизма, способов и мер противодействия коррупционному лоббизму, в приоритетные направления, а также выделять на указанные цели денежные средства, финансировать грантовые программы.

В конечном итоге изучение иностранного законодательства способствует выработке и совершенствованию собственного национального антикоррупционного законодательства и законодательства о лоббизме правотворческих решений, избеганию совершения уже когда-то и кем-то допущенных ошибок, построению эффективно действующей системы законодательства.

VI. Пропагандистское обеспечение деятельности против коррупционно-преступного лоббизма. Полагаем, что основными направлениями работы в области профилактики коррупционного лоббизма являются проведение информационно-разъяснительной работы с населением и осуществление пропаганды против коррупционного лоббизма, формирование ценностей законопослушного поведения в депутатской и лоббистской среде, изучение и внедрение положительного зарубежного опыта в области противодействия коррупционному лоббизму.

Пропаганда против коррупционного лоббизма представляет собой деятельность субъектов профилактики и принимаемые ими меры, направленные на распространение идей, взглядов и формирование

мировоззрения, не приемлющего коррупционный лоббизм³⁶⁸. Автором настоящего исследования отмечалось, что правовой нигилизм, отсутствие системы ценностей негативно воспринимающих коррупцию, равно как и отсутствие знаний о видах коррупционно-преступного лоббизма, его общественной опасности, являются субъективными факторами, детерминирующими коррупционный лоббизм. В этой связи очевидна необходимость осуществления воздействия на указанные факторы с целью предупреждения коррупционного лоббизма.

Содержанием пропаганды является деятельность информационно-разъяснительного характера, т. е. распространение идей и существующих знаний о коррупционном лоббизме, его отрицательном влиянии на жизнь любого государства, проведение мероприятий против коррупционного лоббизма, воспитание уважительного отношения к праву, убеждение в необходимости использования лишь допустимых форм лоббистского воздействия.

Средства пропаганды против коррупционно-преступного лоббизма могут быть самыми разнообразными. В первую очередь это деятельность СМИ, осуждающая такой вид лоббизма в телеэфире, проведение радио- и телепередач, формирующих положительное отношение к деятельности официальных лоббистов, действующих исключительно разрешенными способами. Возможно освещение результатов деятельности правоохранительных органов, рассказ о выявленных правонарушителях и примененных к ним мерах ответственности.

Важным средством является социальная антикоррупционная реклама, направленная на привлечение внимания к проблеме коррупционного лоббизма, изменения общественного отношения к ней, созданию новых поведенческих

³⁶⁸ Горшенков Г. Н. Антикоррупционная пропаганда: понятие и содержание // Актуальные проблемы экономики и права. 2010. №. 4 (16). С. 39-46.

ценностей, главная из которых – неприятие коррупционного лоббизма³⁶⁹. Реклама может распространяться с помощью радио, телевидения, периодических печатных изданий и другими способами.

Важной частью осуществления пропаганды является антикоррупционное просвещение. Ученые указывают на необходимость формирования антикоррупционного мировоззрения, разрушающего некоторые существующие стереотипы, допускающие коррупцию: «Коррупция – это не зло», «Подарок – это не взятка» и другие³⁷⁰. В современном российском обществе назрела острая необходимость в ликвидации подобных стереотипов, а также внедрении в общественное сознание тезиса, что коррупционное поведение является общественно опасным и недопустимым ни при каких обстоятельствах.

Средствами пропаганды могут являться наглядные формы, такие как раздача брошюр, листовок, плакатов, формирующих отрицательное отношение к коррупционному лоббизму. Возможно проведение устной пропаганды, например, проведение конференций, собраний, демонстраций, митингов против коррупционного лоббизма, а также интерактивная деятельность в форме игр, конкурсов или творческой деятельности.

В науке высказывались неоднократные предположения о тесной взаимосвязи коррупционного поведения и существующих культурных ценностей в том или ином обществе³⁷¹. При такой ситуации очевидной становится потребность в изменении общественных ценностей. Поскольку проведение правовых реформ без учета норм и ценностей массового сознания невозможно, в этой связи есть доля вероятности, что может быть недостаточно только лишь принятия антикоррупционных правил для противодействия коррупционному лоббизму³⁷². Очевидно, что существует потребность в

³⁶⁹ Кабанов П.А. Антикоррупционная реклама в Республике Татарстан как информационное средство противодействия коррупции: проблемы и перспективы // Актуальные проблемы экономики и права. 2013. №. 4 (28). С. 41.

³⁷⁰ Damm, I. A., Shishko, I. V., Дамм, И. А., & Шишко, И. В. (2016). Corruption Prevention in Russian Education. P.2273.

³⁷¹ Мертон Р. Социальная структура и аномия // Социология преступности. М., 1966. С. 299 – 313.

³⁷² Нестик Т. А. Коррупция и культура // Экономическая теория преступлений и наказаний. – 2002. – №. 4/2. – С. 112-118.

повышении общего уровня правовой культуры граждан, стимулировании их правового активного поведения, поскольку уровень правовой культуры является одним из основополагающих элементов в решении любых государственных задач, особенно если дело касается профилактики правонарушений, отмечают исследователи³⁷³.

Заметим, формирование уважительного отношения к праву, значимости законопослушного поведения и негативного отношения к коррупционному лоббизму следует проводить в отношении всех групп населения. Отдельные мероприятия информационно-разъяснительного характера относительно допустимых и недопустимых методов лоббизма, негативных последствий коррупционного лоббизма, уголовно-правовых последствий подобного поведения необходимо проводить с государственными служащими, лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, лоббистами, а также с населением. Весьма верно замечает С. Я. Лебедев, что необходимо проведение такой пропаганды, которая нацеливает на повышение у людей собственной бдительности против преступности, на разработку собственных средств защиты от нее³⁷⁴.

В завершение следует еще раз отметить, что предупреждение и пресечение коррупционно-преступного лоббизма должно осуществляться системно. Важной компонентой такой системы, наряду с правилами безопасности, санкциями наказания, восстановления и безопасности, является ресурсное обеспечение. Ресурсное обеспечение – своего рода фундамент любой деятельности, в том числе и в области противодействия коррупционному лоббизму, поскольку направлено на обеспечение необходимой и должной правовой базы, подготовку и обеспечение необходимым количеством квалифицированных кадров, предоставление достаточного материального и технического оснащения, а также финансирование данной деятельности. Кроме

³⁷³ Соколов Н. Я. О понятии правовой культуры // Lex Russica. 2004. №. 2. С. 383–389.

³⁷⁴ Лебедев С. Я., Лапин А. А. Стратегические направления деятельности органов внутренних дел по обеспечению криминологической безопасности // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. №. 4. С. 142-147.

того, в рамках ресурсного обеспечения немаловажное значение имеют научные исследования, результаты которых могут использоваться при написании нормативных документов, а также при подготовке и переподготовке квалифицированных кадров. Особую роль играет пропаганда, направленная на повышение правовой культуры граждан, формирование уважительного отношения к праву, к правомерному поведению и негативного отношения к противоправному поведению, в том числе к коррупционному лоббизму. Очень важно, чтобы граждане действовали правомерно из внутренних побуждений, из осознания важности и ценности правомерного поведения и предвидения негативных последствий противоправного поведения, а не из-за страха быть наказанным.

Заключение

Анализ политико-правового феномена лоббизма показал его сложную и многогранную природу, обусловленную рядом исторических факторов, в ходе которых в указанное понятие вкладывалось нейтральное, положительное и отрицательное значение.

Сложности определения лоббизма и лоббирования сопряжены с рядом обстоятельств, в число которых входит не только исторический аспект, но и использование определенного подхода, через призму которого выделяются основные признаки данного явления. Поскольку лоббизм представляет собой сложное и многогранное явление, это порождает множественность подходов к его определению. Распространенными подходами являются: юридический подход (совокупность норм и институтов, регулирующих деятельность по оказанию влияния на органы государственной власти и местного самоуправления); процессуальный (совокупность процедур, в рамках которых оказывается воздействие на властные структуры); инструментальный (совокупность методов, приемов и средств, с помощью которых оказывается воздействие на органы власти).

Вместе с тем лоббизм, вне зависимости от конкретного подхода, обладает совокупностью неотъемлемых элементов, которые присущи только ему и помогают отграничить от иных схожих явлений. Такими сущностными признаками являются: субъекты лоббизма (лоббисты), объекты лоббистского воздействия, методы лоббизма и цель лоббизма.

Следует отметить, что многообразие подходов определено отождествлением понятий «лоббизм» и «лоббирование», однако данные понятия хоть и схожи, но не являются идентичными. Полагаем, что лоббирование представляет собой действие (бездействие), направленное на продвижение интересов физических лиц, организаций, в целях принятия выгодного правотворческого решения органами государственной власти, органами местного самоуправления. Под лоббизмом следует рассматривать социально-правовое явление, представляющее собой совокупность актов

лоббирования, которые осуществляются физическими лицами или организациями для продвижения своих интересов и принятия выгодного решения органами государственной власти или местного самоуправления.

Лоббизм является распространенным явлением, существует в различных общественных отношениях. Вместе с тем лоббизм можно подразделить на лоббизм в позитивном и негативном смысле. Лоббизм в позитивном смысле представляет собой жизненно необходимый элемент демократического государства, который выполняет ряд общественно полезных функций. Лоббизм способствует объединению интересов различных социальных групп, их обобщению и выделению наиболее значимых, продвижение которых осуществляется в приоритетном порядке. Кроме того, данный политический институт способствует налаживанию конструктивного диалога между различными субъектами³⁷⁵, в результате чего служит средством поиска и достижения компромиссов между различными группами давления, средством взаимного уравнивания и примирения между собой разнообразных интересов³⁷⁶, что в конечном итоге ведет к снижению социальной напряженности. Благодаря лоббизму весь спектр общественных интересов может быть представлен при принятии властных правотворческих решений. Вместе с тем лоббизм обеспечивает возможность представления интересов различных меньшинств. Данный институт называют способом оформления политических интересов в демократии³⁷⁷. Ни один другой политический, правовой и социальный институт не способен справиться с данной задачей по обеспечению политического плюрализма. В рассматриваемом институте заинтересованы должностные лица, поскольку он помогает эффективному управлению государством. В цивилизованном обществе лоббист является источником информации о важных проблемах, способах их решения, так как

³⁷⁵ Пименов Н.А. Лоббизм: проблемы и пути решения // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. Т. 10. С. 6-10.

³⁷⁶ Субочев В.В. Лоббизм как инструмент отстаивания законных интересов // Право и политика, № 3.2007. С. 5.

³⁷⁷ Thomas Lief, Rudolf Speth. Einführung in eine unbekannte Sphäre der Macht // Anatomie des Lobbyismus. S. 10.

любое должностное лицо должно быть в курсе проблем на вверенной территории, а значит, заинтересовано в получении информации, необходимой для принятия решений³⁷⁸. Лоббизм служит оперативным проводником информации, позволяет узнавать положение дел на самых разных уровнях общественных отношений, обращать внимание на самые острые и кричащие из них³⁷⁹. Это помогает своевременно отреагировать на них, принять оптимальное решение. Как говорится: «Предупрежден - значит вооружен». Лоббизм позволяет «вооружить» законодателей против самых насущных и злободневных проблем, возникающих в обществе.

Лоббизм в негативном смысле, напротив, является отрицательным явлением, представляет собой скрытый и завуалированный способ взаимодействия заинтересованных групп и государственных органов, служит удовлетворению узкопартийных интересов, в результате чего наносит ущерб общественным и государственным интересам.

Лоббизм в негативном смысле можно разделить на коррупционный лоббизм и иные виды негативного лоббизма. Коррупционный лоббизм, в свою очередь, подразделяется на коррупционно-аморальный, коррупционно-противоправный и преступно-коррупционное лоббизм.

Коррупционно-преступный лоббизм является наиболее деструктивным и опасным явлением, поскольку способен причинить непоправимый ущерб основам конституционного строя и безопасности государства. С помощью коррупционно-преступного лоббизма возможны продвижение и легализация коррупционных, преступных и недопустимых интересов, придание им законной окраски, а также запрещение социально полезных видов деятельности и последующее их использование исключительно в корыстных целях. Вместе с тем продвижение законов и иных нормативных актов по иностранному заказу, продвижение законов в ущерб национальным интересам или противоречащих

³⁷⁸ Зыкина М.Д. Этика оказания влияния и проблема регулирования лоббистской деятельности // Вопросы студенческой науки. 2016. С. 21.

³⁷⁹ Пименов Н. А. Лоббизм: проблемы и пути решения // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. Т. 10. С. 6-10.

стратегическим приоритетам Российской Федерации может представлять угрозу национальной безопасности государства.

Под коррупционно-преступным лоббизмом в правотворческой деятельности понимается общественно опасное, относительно массовое, исторически изменчивое социально-правовое явление, в рамках которого оказывается влияние на органы государственной власти, органы местного самоуправления с целью принятия или блокировки правотворческого решения посредством незаконного представления материальной либо нематериальной выгоды лицам, обладающим правотворческими полномочиями, правом законодательной инициативы либо возможностью оказывать влияние на принятие правотворческих решений, либо наличие личной заинтересованности у лиц, обладающих правотворческой функцией, если в результате принятия правотворческого решения возникает возможность извлечения выгоды имущественного характера в свою пользу, а также в пользу иных лиц, связанных имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

В настоящее время в российском законодательстве не существует запретов на осуществление лоббистской деятельности. Более того, отечественное законодательство содержит основы правового регулирования лоббистской деятельности. В мировой практике лоббирование является распространенным явлением, которое зарекомендовало себя с положительной стороны. В условиях общемировой открытости информации и непрерывного обмена политическим и правовым опытом, процесс становления лоббизма в России становится неизбежным. Однако отсутствие четких критериев разграничения правомерного лоббизма от противоправного, допустимых и недопустимых методов лоббизма, создает ряд дополнительных сложностей.

Отсутствие специализированного законодательства о лоббизме правотворческих решений, предоставляющего равные возможности для осуществления лоббистской деятельности, является фактором, детерминирующим коррупционный лоббизм, так как у большей части общества

отсутствуют легальные возможности лоббирования, ввиду чего лица вынуждены прибегать к недопустимым методам лоббизма, в том числе коррупционно-преступным.

В такой ситуации главная потребность заключается в теоретической разработке и законодательном закреплении понятия лоббизма, допустимых методов и пределов лоббистского воздействия, иных правил осуществления лоббизма, а также мер ответственности, применяемых за нарушение норм, регулирующих лоббистскую деятельность.

Вместе с тем существует острая необходимость в разработке мер по предупреждению и пресечению коррупционного лоббизма. Приоритетными направлениями деятельности для Российской Федерации являются теоретическое осмысление политико-правового института лоббизма, практическая разработка мер, направленных на предотвращение либо минимизацию негативных последствий коррупционного лоббизма.

В основе предупреждения коррупционного лоббизма должно лежать сочетание мер стимулирования законного лоббизма и ограничения коррупционно-аморального, коррупционно-противоправного и коррупционно-преступного лоббизма. Борьбу с коррупционным лоббизмом следует начинать с законодательной артикуляции и стимулирования позитивного лоббизма. Законодательное закрепление института лоббизма, предоставление легальных возможностей цивилизованного лоббизма могут способствовать предупреждению коррупционного лоббизма, так как одной из причин его существования является отсутствие каких-либо законных возможностей для открытого лоббирования. Узаконив позитивный лоббизм, государство устранил множество факторов, детерминирующих коррупционный лоббизм.

В целях предупреждения коррупционного лоббизма следует использовать правила антикоррупционной безопасности, то есть установить правила позитивного лоббизма, а также ограничения негативного.

Законодательное закрепление лоббизма предполагает формулирование комплекса правил, препятствующих осуществлению коррупционного лоббизма.

В частности, установление законодательных требований к лицам, претендующим на получение статуса лоббиста, установление допустимых и недопустимых методов лоббизма, предоставление прав и возложение обязанностей на лиц, осуществляющих лоббистскую деятельность. Наряду с закреплением правил безопасности, которые и будут служить диспозициями охранительных правовых норм в разных отраслях, очень важно установить санкции за их нарушение. Полагаем, что, наряду с санкциями наказания, следует применять санкции безопасности и восстановления.

Вместе с этим нуждаются в совершенствовании правила особой безопасности против коррупционно-преступного лоббизма. Существует возможность разъяснения вопросов применения норм уголовного законодательства Постановлением Пленума Верховного суда Российской Федерации, внесения дополнений в ст. 285, 290, 291 УК РФ либо конструирования специальных составов преступлений против коррупционно-преступного лоббизма, таких как «дача взятки лицу, замещающему государственную должность Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципальную должность, в целях оказания влияния на принятие правотворческого решения», «получение взятки лицом, замещающим государственную должность Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципальную должность, в целях принятия правотворческого решения», «злоупотребление правотворческими полномочиями должностным лицом, замещающим государственную должность Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципальную должность, вопреки государственным и общественным интересам».

Использование уже имеющихся (*de lege lata*) и предлагаемых (*de lege ferenda*) средств против коррупционного лоббизма возможно только при наличии определенных ресурсов. Без необходимой правовой базы, квалифицированных кадров, должного материального обеспечения и финансирования, научного изучения и статистических исследований, а также пропаганды и формирования негативного отношения к коррупционному

лоббизму данная деятельность с высокой степенью вероятности будет мало результативной или вовсе безрезультативной.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Конвенция ООН против коррупции. // «Собрание законодательства Российской РФ» от 26 июня 2006 г. N 26. - С. 2780.
3. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию. «Собрание законодательства РФ», 18.05.2009, N 20. СЗ РФ – 2009. – № 20. – Ст. 2394.
4. Статут Международного Суда (Сан-Франциско, 26 июня 1945 г.)// Действующее международное право. Т. 1.- М.: Московский независимый институт международного права, 1996. С. 797 - 811.
5. Градостроительный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016) // СЗ РФ. – 2005.– N 1. Ст. 16.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 02.10.2016) // СЗ РФ. – 1994 – N 32 ст. 3301.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 27.12.2018, с изм. от 18.01.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 16.01.2019) // СЗ РФ. –2002. –. N 1 (ч. 1), ст. 1.
8. Налоговый кодекс Российской Федерации от 05.08.2000 N 117-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2016) // СЗ РФ. –1998. –. N31 ст.3824.
9. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.10.2016) // СЗ РФ. – 2002. – N 1 (часть I) ст. 3.

10. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 06.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016)// СЗ РФ. – 2001. – N 52 (часть I) ст. 4921.
11. Уголовный кодекс Российской Федерации" от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 27.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.01.2019) // СЗ РФ. – 1996. – N 25 ст. 2954.
12. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : Федеральный закон от 17.07.2009 N 172-ФЗ (ред. от 11.10.2018) // СЗ РФ . – 2009. – N 29, ст. 3609.
13. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 18.05.2005 N 51-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. – 2014. – N 8, ст. 740.
14. О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 10.01.2003 N 19-ФЗ (ред. от 11.12.2018) // СЗ РФ. –2003. – N 2, ст. 171.
15. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 11.12.2018)// Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, N 31, ст. 3215.
16. О средствах массовой информации : Закон Российской Федерации от 27.12.1991 N 2124-1 (ред. от 13.07.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.09.2015) // "Ведомости СНД и ВС РФ", 13.02.1992, N 7, ст. 300.
17. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : Федеральный закон от 19.06.2004 N 54-ФЗ. (ред. от 11.10.2018) // СЗ РФ . – 2004. – N 25, ст. 2485.
18. Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ (ред. от 20.12.2017)// СЗ РФ . – 1995. – N 21, ст. 1930.
19. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 08.05.1994 N 3-ФЗ (ред. от 27.12.2018)// СЗ РФ . – 1994. – N 2, ст. 74.
20. О политических партиях: Федеральный закон от 11.07.2001 N 95-ФЗ (ред. от 03.07.2018) // СЗ РФ. – 2014. – N 29, ст. 2950.

21. О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 29.07.2018) // СЗ РФ. –1996. –. N 3, ст. 145.
22. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. –1999. –. N 42, ст. 5005.
23. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 28.12.2018) // СЗ РФ. –2002. –. N 24, ст. 2253
24. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 03.12.2012 N 229-ФЗ (ред. от 01.07.2017) // СЗ РФ. –2012. –. N 50, ст. 6952.
25. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: Федеральный закон от 23.06.2016 №182 ФЗ // СЗ РФ. –2016. –. N 26, ст. 3851.
26. О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 7 июля 1993 г. N 5340-1 (с изм. и доп., вступ. в силу с.30 декабря 2015 г. N 451-ФЗ)// Ведомости СНД и ВС РФ, 19.08.1993, N 33, ст. 1309.
27. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 30.10.2018) // СЗ РФ. –2008. –. N 52, ст. 6228.
28. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. –2006. –. N 19, ст. 2060.
29. Об экологической экспертизе : Федеральный закон от 23.11.1995 N 174-ФЗ (ред. от 25.12.2018) // СЗ РФ . – 1995. – N 48, ст. 4556.
30. . О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. N 683 // СЗ РФ. –2016. –. N 1, ст. 212.

31. О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента РФ от 13 мая 2017г. № 208 // СЗ РФ. – 2017. –. N 20, ст. 2902.
32. О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы Указ Президента РФ от 11.04.2014 N 226. // Собрание законодательства РФ, 14.04.2014, N 15, ст. 1729.
33. О статусе депутата Законодательного Собрания Красноярского края: Закон Красноярского края от 14.05.2007 N 1-18 // Красноярский рабочий, N 126. 06.07.1995.
34. Общероссийский классификатор органов государственной власти и управления» (утв. Приказом Росстандарта от 26.04.2011 N 60-ст) (ред. от 13.10.2017) (Дата введения 01.01.2012).
35. О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. N 33-СФ // СЗ РФ. –2002. –. N 7, ст. 635.
36. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. N 2134-II ГД // СЗ РФ. –1998. –. N 7, ст. 801.
37. О полномочных представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 1 февраля 2000 г. N 94 // СЗ РФ. –2000. –. N 6, ст. 774.
38. Об утверждении программы по антикоррупционному просвещению на 2014 - 2016 гг.: Распоряжение Правительства РФ от 14 мая 2014г. № 816-р // СЗ РФ. –2014. –. N 21, ст. 2721.
39. О правотворчестве и нормативных правовых актах Иркутской области: Решение МС Иркутского областного СНД [Электронный ресурс] // Законы и постановления РФ. – URL: <http://zakon-region2.ru/4/173156/>.
40. О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 6 июня 1995 г. № 7-КЗ (с изменениями на 18 декабря 2013г.) [Электронный ресурс] // Законодательное собрание

Краснодарского края. – URL:
<http://www.kubzsk.ru/basic/normdocs/zakonPravotvor.php>

41. О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области: Закон Иркутской области от 12 января 2010 г. N 1-ОЗ «Областная»// газета от 20 января 2010 г. N 5(579).

42. Об утверждении Положения о видах правовых актов, принимаемых (издаваемых) органами исполнительной власти Сахалинской области и их руководителями, а также порядке их принятия(издания) и опубликования: Постановление Правительства Сахалинской области [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/895248430>.

43. Проект Кодекса парламентской этики [Электронный ресурс] // Газета.ru. – URL: <https://www.gazeta.ru/parliament/info/laws/12832.shtml>

44. О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти»: Проект Федерального закона N 97801795-2 (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 02.06.1997) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=34479#03147151729283131>.

45. О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти: Проект Федерального закона N 396138-3 (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 24.11.2003) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=29107#0020122383384300058>.

46. О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления: Проект Федерального закона N 833158-6 (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 07.07.2015) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – URL:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=134045#008160962220970513>.

47. О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности: Законопроект № 1039149-6) [Электронный ресурс] // Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. – URL:

[http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=1039149-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=1039149-6&02).

48. О внесении изменений в Федеральный закон «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок». Законопроект №607554-6. [Электронный ресурс] // Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. – URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/607554-6>.

49. О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Постановление ГД ФС РФ от 22.02.2017 N 1005-7 ГД.

50. О направлении рекомендаций по соблюдению государственными (муниципальными) служащими норм этики в целях противодействия коррупции и иным правонарушениям. Письмо Министерства труда и социальной защиты РФ от 11 октября 2017 г. № 18-4/10/В-7931.

51. Положение об Экспертном совете Комитета Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Комитета Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов. – URL: <http://komitet1.km.duma.gov.ru/Ekspertnyj-совет-/Polozhenie>.

Материалы судебной практики

52. О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 N 19 // "Российская газета", N 207, 30.10.2009.
53. По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 года по делу "ОАО "Нефтяная компания "ЮКОС" против России" в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2017 N 1-П// Вестник Конституционного Суда РФ, N 2, 2017.
54. О взыскании убытков, упущенной выгоды, возмещении морального вреда, причиненного умалением деловой репутации юридического лица: Постановление Президиума ВАС РФ от 17.07.2012 N 17528/11 по делу N А45-22134/2010// Вестник ВАС РФ. – 2013 -.N 1.
55. Приговор Нижегородского районного суда г. Н. Новгорода от 31.03.2017г. Дело № 1-50/2017. [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: <http://sudact.ru/regular/doc/i3uLEC7Mdo56>.
56. Приговор Татищевского районного суда Саратовской области от 24.05.2017 дело № 1-33/2017. [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: <http://sudact.ru/regular/doc/3AudReNa65LW>.
57. Приговор Октябрьского районного суда г. Тамбова от 20.04.2017г. Дело № 1-145/17. [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL:<http://sudact.ru/regular/doc/2FGNmP6pkpmR/>.
58. Приговор Сарепульского районного суда Удмуртской Республики от 27.03.2017г. [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL:<http://sudact.ru/regular/doc/lsV3odzl2oLv/>.
59. Приговор Железнодорожного районного суда г. Барнаула от 18.07.2017г. дело № 1-39/2017. [Электронный ресурс] // Sud.Praktika. – URL:<http://sud-praktika.ru/precedent/547022.html>.

60. Приговор Нарьян-Марского городского суда от 26 сентября 2016г. Дело № 1-108/2016. [Электронный ресурс] // РосПравосудие. – [URL:https://rospravosudie.com/court-naryan-marskij-gorodskoj-sud-neneckij-avtonomnyj-okrug-s/act-536466343/](https://rospravosudie.com/court-naryan-marskij-gorodskoj-sud-neneckij-avtonomnyj-okrug-s/act-536466343/).
61. Приговор Октябрьского районного суда г. Иркутска от 24.08.2017г. дело № 1-471/2017. [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: <http://sudact.ru/regular/doc/CIYvtefBIa5N/>.

Научная литература

62. Автономов А.С. Правовая онтология политики. К построению системы категорий. М.: ООО «ИНФОГРАФ», 1999.- 384с.
63. Актуальные проблемы парламентаризма в России: учебное пособие / под.ред. Г.Н Комковой. М: Проспект, 2015.- 166с.
64. Алексеев С.С., Архипов С.И. и др. Теория государства и прав. Норма; Москва; 2004.- 496с.
65. Антонов А.Д. Теоретические основы криминализации и декриминализации. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 /. Антонов А.Д. - М., 2001. - 182 с.
66. Антонян Ю. М., Эминов В. Е. Преступление и наказание. Криминологический психологический анализ //Изд.: " НИЦ Инфра"-М. – 2014.С.135-137.
67. Астанин В.В.. Лоббизм и мониторинг правоприменения //Российская юстиция. – 2012. – №. 8. – С. 61-62.
68. Бабаев А.Б. Система вещных прав. Монография. М.: Волтерс Клувер. 2007. – 391с.
69. Бабаев М. М. Криминология и уголовная политика //Юристъ-Правоведъ. – 2012. – №. 2 (51).С.7-19.
70. Бабенко Ю. И. Закон в отечественной правовой мысли //Философия права. – 2007. – №. 4. С.43-51.
71. Барышникова В.А., Шляпникова О.В. Детерминанты групповой подростково-молодежной преступности // Вестник Саратовской

государственной юридической академии. - Саратов: ФГБОУ ВПО "Сарат. гос. юр. акад.", 2012, № 6 (89). - С. 166-172.

72. Басова, Т.Б. Коррупция как индикатор уровня верховенства права в России: оценка эффективности противодействия уголовно-правовыми средствами // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2015. – № 6. – с. 119-122.

73. Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях. М, 2004. – 184с.

74. Белевцева Е. Механизм функционирования лоббистской деятельности в политических институтах современной России //Власть. – 2006. – №. 4. – С. 35-44.

75. Бинецкий А.Э., Лоббизм в современном мире. - М.: Теис, 2004. – 247с.

76. Большая Советская Энциклопедия. М.: «Советская энциклопедия». 1973. Т. 14. – 608с.

77. Борев А.В. Регулирование корпоративного лоббизма в Евросоюзе. Хроники компромиссов по поддержанию полупрозрачности. Информационно-аналитическое издание «Советник президента». 2008. – 12с.

78. Богуш Г.И. Криминология. Учебное пособие ./; Под ред.: Кузнецова Н.Ф. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. - 328 с.

79. Бойльке В. Уголовно-процессуальное право ФРГ: Учебник. 6-е изд., с доп. И изм./Вернер Бойльке; Пер. с нем. Я.М. Плюшкиной; Под ред. Л.В. Майоровой. -Красноярск: РУМЦ ЮО, 2004. - 351с.

80. Бочарова Г.В. Русско-английский, англо-русский словарь. – М.: Проспект, 2009. – 807с.

81. Братусь С.Н. Содержание и форма права // Учёные записки ВНИКСЗ Вып. XIV. М., 1968.С.34-44.

82. Бриллиантов А. В. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации //Москва: Проспект. – 2015.С.621.

83. Брянцев И., Баранова Л. Коррупция как форма теневого лоббизма //Власть. – 2008. – №. 3.С.13-16.

84. Валуев В. Н., Макарычев А. С. Коррупция в России: политологические подходы // Коррупция в России: муниципальные, региональные, федеральные, международные аспекты. - Н. Новгород: Изд-во НГЛУ, 2000. - С. 35-52.
85. Василик М.А., Вершинин М.С. и др. Политология: Словарь-справочник. М.:, 2001 С. — 328с.
86. Власенко Н. А. Законодательная технология: (Теория. Опыт. Правила): Учебное пособие. Иркутск: Восточносибирская издательская компания, 2001. – 144с.
87. Волженкин Б. В. Коррупция: Серия «Современные стандарты в уголовном праве и уголовном процессе». СПб., 1998. 44 с.
88. Вуйма А.Ю. «Лоббирование. Как добиться от власти нужных решений».- Спб.:Питер, 2008. - 384с.
89. Вырва П.А. Введение уголовной ответственности за дачу и получение взятки депутатом различного уровня власти как мера против коррупционного лоббизма // Право и политика. — 2017. - № 4. - С.112-123.
90. Вырва П. А. К вопросу о нормативно-правовом регулировании лоббистской деятельности в Германии //Мониторинг правоприменения. – 2017. – №. 2 (23). С.46-50.
91. Вырва П.А. К вопросу о подходах к пониманию института лоббирования // Право и политика. — 2018. - № 2. - С.20-26.
92. Вырва П.А. Коррупционный лоббизм и его общественная опасность // Национальная безопасность / nota bene. — 2019. - № 1. - С.32-38.
93. Вырва П.А. О необходимости введения уголовной ответственности за коррупционный сговор сторон в гражданском и уголовном процессе. // Юридические исследования. — 2016. - № 11. - С.1-8.
94. Вырва П.А. Положительные аспекты законодательного закрепления института императивного мандата как меры безопасности от коррупционного лоббизма. // Правовые проблемы укрепления российской государственности: П68 сб. ст. –Ч 66 (изд-ние доп. И перераю.). – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2015. С.195-198.

95. Вяткин К. С. Лоббизм по-немецки // Полис. 1993. № 1. С. 179-183.
96. Габдреева Н.В., Гурчиани М.Т. Словарь композитов русского языка новейшего периода. - М.: Флинта: Наука, 2012. - 280с.
97. Гаврилин Ю.В., Алешин А.А. Ответственность за хищения, совершенные в форме разбоя на жилища граждан. [Электронный ресурс] // СПС «Консультант плюс». –UR: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=СЛ&n=4917#010812522021149218>.
98. Гальперин И.М., Ратинов А.Р. Социальная справедливость и наказание // Советское государство и право. 1986. №4.- 79с.
99. Гаухман Л. Коррупция и коррупционное преступление // Законность. - М., 2000, № 6. - С. 2-6.
100. Гишинский Я.И. Современные тенденции мировой криминологии //Newsletter. – 2011. – №. 2. – С. 5-14.
101. Гишинский Я. И. ... Я НАЧИНАЛ КАК ЧИСТЫЙ УГОЛОВНИК.. //Телескоп. – 2005. – №. 2. – С. 2-12.
102. Гладких В.И., Курчеев В.С. Уголовное право России. Общая и Особенная части: Учебник. Под общей редакцией д.ю.н., профессора В.И. Гладких. – М.: Новосибирский государственный университет, 2015. – 614с.
103. Голик Ю.В. Можно ли побороть коррупцию? Сборник: «Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России. М.: Научный эксперт, 2007. С. 91-101.
104. Головки Р.Б. Понятие и конструкция правовых явлений // Юридическая техника. – Н.Новгород. – 2013. – № 7 Ч.2. – С. 189-194.
105. Гордон Таллок. Общественные блага, перераспределение и поиск ренты [Текст]/пер.с англ. Л. Гончаровой. М.: Изд. Института Гайдара, 2011. - 221с.
106. Горшенков Г. Н. Антикоррупционная пропаганда: понятие и содержание //Актуальные проблемы экономики и права. – 2010. – №. 4 (16). - С.39-46.
107. Гримм Д.Д. К учению об объектах прав // Вестник гражданского права. Научный журнал. - М.: ООО "Издат. дом В. Ема", 2007, № 1: Т. 7. - С. 197-239.

108. Грицанов А.А. Новейший философский словарь. 3-е изд., испр. –Мн.: Книжный Дом, 2003. - 1280с.
109. Гударенко Ю. А. Сущность понятия «Качество образования» //Ученые записки Российского государственного социального университета. – 2009. – №. 13.- С.67-68.
110. Гюлумян В.Г. Принципы толкования Европейской конвенции прав человека (критика и защита) // Журнал конституционного правосудия. 2015 №3.- С. 6 – 18.
111. Дедов Д. И. Соразмерность ограничения свободы предпринимательства. - М.: Юристъ, 2002. - 187 с.
112. Дмитриева Е.А. Особенности лоббирования корпоративных интересов в органах государственной власти современной России :1993-2005 гг.: Дисс. на соиск. уч. степени кандидата политических наук: 23.00.02/ Дмитриева Елена Аркадьевна. – 191с.
113. Добробаба В. В. Россия, свободная от коррупции: утопия или реальность? //Социальные явления—журнал международных исследований. – 2012. – №. 1.- С.39-46.
114. Додонов В.Н., Ермаков В.Д., Крылова М.А. Большой юридический словарь.-М.,2001.- 790с.
115. Долгополов К. А. Принцип индивидуализации наказания как один из принципов уголовного права //Юридическая наука. – 2013. – №. 3.С.103-105.
116. Дудин А.П. Объект правоотношения (вопросы теории). Саратов. 1980. – 81с.
117. Ермолаева Е.В. Объект правоотношения: историко-теоретическое исследование. Автореф. дис...канд. юрид. наук. – Ульяновск.2004. – 25с.
118. Жалинский А.Э. Современное немецкое уголовное право. –М.:ТК Велби, Изд-во Проспект.2006. – 560с.
119. Жижиленко А.А. Наказание. Его понятие и отличие от других правоохранительных средств - Петроград: Тип. «Правда», 1914. - 684с.

120. Заграевский С.В. О возможных способах борьбы с коррупцией в России // Следователь. - М., 2015, № 5 (205). - С. 10-16.
121. Заславский С. Е., Нефедова Т.И. Что мешает формированию отечественного лоббизма// журнал «право и политика» №2,2000.- 67с.
122. Зелепукин Р. В. Понятие и происхождение лоббирования как политико-правового института //Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2011. – Т. 100. – №. 8. –С.305-310.
123. Зотов С.В. Лоббизм как институт политического представительства интересов в современной России: Автореф... дис. на соиск. канд политол. наук. М. 1997.: 23.00.02/ Зотов Сергей Владимирович. - 26с.
124. Зырянова, И.А. К вопросу о понятии коррупционного правонарушения в избирательном процессе / И.А. Зырянова // Вестник Брянского государственного университета. – 2014. – № 2. – С. 192-195.
125. Зяблук Н.Г. США: лоббизм и политика. М.: Мысль, 1976 - 207 с.
126. Зяблук Н.Г. Лоббизм в процессе принятия решений по вопросам внешней политики США. М.: ИСК АН (ДСП), 1979 -172 с.
127. Зяблук Н. Практика лоббистской деятельности в США. М. 1994. – 41с.
128. Иванчин А. В. Неизбыточность уголовно-правового запрета как правило конструирования состава преступления //Вестник Ярославского государственного университета им. ПГ Демидова. Серия Гуманитарные науки. – 2013. – №. 2. – С. 37-40.
129. Иванчин А. В., Зосиева М. В. Проблемы конструирования специальных составов преступлений //Юридическая наука. – 2017. – №. 4. С.133-137.
130. Илларионов Александр Васильевич. Акты правотворчества как вид правовых актов // Вестник ОмГУ. Серия. Право. 2010. №4. С. 31-43.
131. Ильичева Л.Е. Институционализация лоббизма в политическом процессе современной России (Становление, приоритеты развития): Дис... д-ра политол. наук: 23.00.02/ Ильичева, Людмила Ефимовна. - 435с.
132. Иншаков О. В. Человек институциональный: коллективная монография / под ред. проф. О. В.Иншакова. - Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2005. - 854с.

133. Иоффе О.С. Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М.: Госюриздат, 1961. - 381 с.
134. Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву. Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории "хозяйственного права" / Иоффе О.С.; Редкол.: Ем В.С., Козлова Н.В., Корнеев С.М., Кулагина Е.В., Панкратов П.А., Суханов Е.А. (Предисл.) - М.: Статут, 2000. - 777 с.
135. Ирхин, Ю. В. Зотов, В. Д. Зотова. Л. В. Политология: Учеб. для студентов вузов. - М. : Юристъ, 1999. - 510 с.
136. Кабанов П.А. Антикоррупционная реклама в Республике Татарстан как информационное средство противодействия коррупции: проблемы и перспективы // Актуальные проблемы экономики и права. - Казань: Познание, 2013, № 4 (28). - С. 38-45.
137. Кабанов П.А., Райков Г.И. Электоральная коррупция и формы ее проявления: опыт политико-криминологического анализа // Следователь. Федеральное издание. - М., 2008, № 10 (126). - С. 21-25;
138. Кабанов П.А. Политическая коррупция в России: понятие, сущность и основные формы проявления // Следователь. Федеральное издание. - М., 2002, № 10. - С. 27-42.
139. Кабанов П.А. Злоупотребление властью как одна из форм проявления политической преступности // Следователь. - М., 2000, № 6. - С. 37-42.
140. Карпец И.И. Преступность: иллюзия и реальность. М., 1992. С. 324-325.
141. Карташов В.Н. Юридическая техника, тактика, стратегия и технология (к вопросу о соотношении) // Проблемы юрид. техники: сб. ст. / под ред. В.М. Баранова. Н.Новгород, 2000. -С. 16-22.
142. Кемеров.В. Философская энциклопедия. – «Панпринт», 1998. – 1064с.
143. Ким Е.П. Быков А.В. Понятие коррупционного преступления: конфликт интересов как основа коррупционного преступления//Актуальные проблемы противодействия коррупционным преступлениям: Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции под ред. Т.Б. Басовой, К.А.

- Волкова; Хабаровский краевой суд, Дальневосточный филиал Российской академии правосудия. Хабаровск: ООО Издательство «Юрист», 2013. - 200с.
144. Киселев К.В. Лоббизм и образование / Университетское управление: практика и анализ.-2000.-№2.-С.71-72.
145. Клеймёнов И. М. Криминализация общественных отношений //Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2013. – №. 3 (36).С.200-207.
146. Клейменов М.П., Пустовит Р.В. Профилактика коррупции // Актуальные проблемы экономики и права. - Казань: Познание, 2010, № 4 (16). - С. 83-89.
147. Колесник, И. В. Проблемы формирования и реализации концепции правоприменительной технологии в современной России: Автореферат диссертации на соиск. уч. степени канд. юрид наук. Специальность 12.00.0 / Колесник Ирина Валентиновна. - 31с.
148. Колосова Н.М. Лоббизм и коррупция // Журнал российского права. 2014. N 2. - С. 53 - 59.
149. Комментарий к уголовному кодексу Российской Федерации/ К.А. Барышева, Ю.В. Грачева, Г.А. Есаков [и др.]. -5-е изд.-Москва: Проспект, 2014. – 560с.
150. Коробеев А.И. Советская уголовно-правовая политика: проблемы криминализации и пенализации. Владивосток, 1987. С. 69–88
151. Котомин Д.С. Технология лоббирования в правотворческой практике: Дис. на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.01/ Котомин, Дмитрий Сергеевич. – 198с.
152. Котомин Д.С. Техника и тактика лоббистской деятельности: к вопросу о соотношении понятий // Вестник Владимирского юридического института. - Владимир: Изд-во ВЮИ ФСИН России, 2011, № 1 (18). - С. 131-133.
153. Краснощекий Р.А., Шевердяев С.Н. Вопросы организации преподавания антикоррупционной проблематики в российских юридических вузах // Вестник Московского университета. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010, № 1. - С. 121-129.
154. Криминология/ под. Общ. Ред. А.И. Долговой.- 4-е изд., перераб. и доп. – : М : Инфра-М, 2010. – 368с.

155. Кудрявцев, В. Н. Научные предпосылки криминализации [Текст] / В. Н. Кудрявцев // Криминология и уголовная политика: материалы сов.-сканд. симпоз.– М.: Изд-во АН СССР, 1985. – С. 105–108.
156. Кудрявцев В. Н. Стратегии борьбы с преступностью. – Юристь, 2003.- 352с.
157. Кузнецова Н.Ф., Лунеев В.В.. Криминология: Учебник — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Волтерс Клувер,.2004.- 640 с.
158. Кузнецова Н.Ф.Преступление и преступность - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1969. - 232 с.
159. Кузнецова Н.Ф. Социальная обусловленность уголовного закона // Правовые исследования. Сборник научных статей, посвященных 70-летию Т.Н. Церетели. - Тбилиси: Мецниереба, 1977. - С. 36-45.
160. Кумс К. Лоббизм и его регулирование: советы британского эксперта // Бизнес и политика. 1994. № 1. С. 34-39.
161. Кутафин О.Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица. Монография. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. - 336с.
162. Кучеров И.И. Налоговые преступления. М., 1997. - 224с.
163. Кылина О. М., Щедрин Н. В. Российское уголовное право к контексте доктринальных моделей построения уголовно-правовых санкций. Основные элементы системы уголовно-правовых санкций //Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. – 2008. – №. 3. – С. 40-49.
164. Лавриненко, В.Н. Политология: курс лекций/ В.Н. Лавриненко, Ж.Б. Скрипкина, В.В.Юдин. –М. : Вольтерс Клувер, 2010. – 386с.
165. Лазарев В.В. Лоббирование правотворческих решений// Юридическая техника.2014.№8.- С.216-223.
166. Лапин А. А. Понятие стратегии обеспечения криминологической безопасности //Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2016. – №. 10.

167. Лебедев С. Я., Лапин А. А. Стратегические направления деятельности органов внутренних дел по обеспечению криминологической безопасности //Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2015. – №. 4.С.142-147.
168. Лебедев С.А. Философия науки: Словарь основных терминов. — М.: Академический Проект, 2004.— 320 с.
169. Лепехин В.А. Лоббизм. - М.: Российский Юридический Издательский Дом,1995. – 116с.
170. Лепехин В. А. Лоббизм. — М. : Фонд IQ, 1995. — 216 с.
171. Липинский Д. А. О принципе законности юридической ответственности //Вектор науки Тольяттинского государственного университета. – 2010. – №. 1.- С.42-44.
172. Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика: Учебное пособие. - СПб.: Питер. – 448с.
173. Лопашенко, Н. А. Разумная уголовная политика и завтрашний Уголовный кодекс России: идеи и идеалы [Текст] / Н. А. Лопашенко // Современная уголовная политика: поиск оптимальной модели: сб. статей участников VII российского конгресса уголовного права, г. Москва, 31 мая–1 июня 2012 г. / МГУ им. М.В. Ломоносова; редкол.: В.С. Комиссаров (отв. ред.) и др. – М.: Проспект, 2012. – С. 151–160.
174. Лопашенко, Н. А. Уголовная политика [Текст] / Н. А. Лопашенко. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – 608 с
175. Лунеев В.В. Коррупция в России // Государство и право. - 2007. - №11. - С. 20-27.
176. Любимов А.П. История лоббизма в России. - М.: «Фонд либеральная миссия», 2005. - 208с.
177. Любимов А.П. Конституционно-правовые основы формирования лоббистских отношений в открытом обществе. Антикоррупционный проект. - М.: Изд. Гос. Думы, 2000. - 392с.
178. Любимов А.П. Лоббизм как конституционно-правовой. - М., 1998. - 256с.

179. Любимов А.П. Формирование лоббистских правоотношений в российском обществе : конституционно-правовое исследование. Дисс. на соиск. уч. степени доктора юрид. наук. 12.00.02. Любимов Алексей Павлович. – 498с.
180. Нисневич Ю. А. Роль конкуренции в обеспечении социально-политической стабильности и подавлении коррупции // Вестник РУДН. Серия Политология. 2009. №3. С. 5-17.
181. Номоконов В.А. Антикриминальная политика или преступная (де)криминализация?// Библиотека криминалиста.- 2014. -№3 (14). – С.305-314.
182. Номоконов В.А. Борьба с коррупцией в России: первые итоги/ В.А. Номоконов // «Таможенная политика на дальнем востоке». – 2014. -№2 (67). - С. 88-100.
183. Номоконов В.А. Коррупция в России: социальные последствия и особенности причин/ В.А. Номоконов // «Актуальные проблемы экономики и права». – 2013.- №4.- С.61-67.
184. Номоконов В. А. О криминогенности российской политики в сфере борьбы с преступностью //Всероссийский криминологический журнал. – 2016. – Т. 10. – №. 3.С.438-446.
185. Номоконов, В. А.«Философия преступления» или «преступная философия» [Текст] / В. А. Номоконов.//Криминология : вчера, сегодня, завтра. 2014. - № 4. - С. 26 – 34
186. Магомедов К. О. Социологический мониторинг кадровой коррупции в системе государственного и муниципального управления //Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2016. – №. 2 (132). - С.213-215.
187. Макаров В.Е. Политические и социальные аспекты информационной безопасности. Монография. - Таганрог: Изд-ль С.А.Ступин, 2015. - 349с.
188. Малков В.Д. и др. Криминология:2-е изд. перераб. и доп. – М.: Юстицинформ, 2006. – 528с.
189. Малков В.Д. Преступность как социально-правовое явление, ее криминологические характеристики и основные тенденции в современной

России // Общество и право. Всероссийский научный журнал. - Краснодар: Изд-во Краснодар. ун-та МВД России, 2007, № 3 (17). - С. 61-70.

190. Малько А.В. Лоббизм // Общественные науки и современность. 1995. № 4. - С. 59-65.

191. Малько А.В., Субочев В.В. Лоббизм: проблемы правового регулирования / А.В. Малько, В.В. Субочев. Пятигорск, РИА-КМВ, 2003 г. – 198 с.

192. Максуров А. А. Координационная юридическая стратегия: проблемы определения // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2011. – №. 2.-С.23-25.

193. Маркова О. А. Проблемы правового регулирования лоббизма в России. Лоббирование общественных интересов на примере общественных организаций по защите прав потребителей // Гуманитарный вектор. Серия: Педагогика, психология. – 2008. – №. 2.- С.73-77.

194. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М.: Юристъ, 2004. – 512с.

195. Меньшенина Н.Н., Антропова Ю.Ю., Коробейникова А.П. Коррупция в современной России: изучение общественного мнения граждан мегаполисов (на примере г.г. Екатеринбурга и Владивостока). // Политика и Общество. - 2013. - № 12. - С. 1429-1438. DOI: 10.7256/1812-8696.2013.12.10328.

196. Мертон Р.К. Социальная структура и аномия // Социология преступности. Современные буржуазные теории: Сборник статей: Перевод с английского. - М.: Прогресс, 1966. - С. 299-313.

197. Морозова Л.А. Теория государства и права, учебник. 4-е изд., перераб и доп.-М.: Российское юридическое образование, 2010. - 384с.

198. Мурсалимов Ш.Р. Логинова Н.Н. Домченков С.А. Информационная подборка материалов к «круглому столу» комитета Государственной Думы по безопасности на тему: «Зарубежный опыт законодательного регулирования лоббистской деятельности в системе мер противодействия коррупции и перспективы его использования в Российской Федерации».- Москва.2008. – 63с.

199. Мысловский Е.Н. Коррупция в России: преступление или образ жизни? // Следователь. - М., 2007, № 8. - С. 42-53
200. Нестик Т. А. Коррупция и культура //Экономическая теория преступлений и наказаний. – 2002. – №. 4/2. – С. 112-118.
201. Ожегов С.И. Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. Издательство: «Азъ».1992. – 955с.
202. Общая теория квалификации преступлений / Кудрявцев В.Н.. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2004. - 304 с.
203. Основания уголовно-правового запрета. Криминализация и декриминализация / под ред. В.Н. Кудрявцева, А.М. Яковлева. – М.: Наука, 1982.– 300 с.
204. Перегудов С.П. Группы интересов и Российское государство. М., 1999. - 352с.
205. Петров Д. Е. Силовые структуры и публичная политика в современной России //Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Социология. Политология. – 2010. – Т. 10. – №. 1.С.124-217
206. Пименов Н.А. Лоббизм диалог с властью//Вестник Финансового университета. – 2012. - №1. - С.73-78.
207. Пименов Н. А. Лоббизм: проблемы и пути решения //Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – Т. 10. - С.6-10.
208. Плехова О. А. Лоббизм и коррупция особенности взаимодействия //Законность и правопорядок в современном обществе. – 2016. – №. 34. – С. 203-208.
209. Попова. А.В. Теория государства и права. – СПб.: Питер, 2008. – 208с.
210. Правовая политика в урегулировании лоббизма /А. В. Малько, Н. В. Исаков, В. В. Субочев ; -науч. изд. -Саратов :Изд-во Саратовского университета, 2003. -153 с.
211. Прокументов Л.М. К понятию «коррупция» в российском уголовном законодательстве // Современное состояние и проблемы развития российского

- законодательства : материалы регион. науч.-практич. конф. / отв. ред. И.Ю. Остапович. Горно-Алтайск, 2010. - С. 157-160.
212. Протасов В.Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства: Вопросы и ответы. — М.: Новый Юрист, 1999. — 240с.
213. Проява С.М., Саудаханов М.В. Обеспечение экономической безопасности России посредством противодействия коррупции // Вестник Московского университета МВД. 2008. № 10. С. 202–206.
214. Радлов Э.Л. Философский словарь. Логика, психология, этика и история философии.-М.: «Роща Академии», 2013. - 415с.
215. Радько, Т.Н. Проблемы теории государства и права: Учебник. – М: Проспект, 2015. – 608с.
216. Радько, Т.Н. Теория государства и права : учебник для бакалавров / Т. Н. Радько. - Москва : Проспект, 2014. - 495с.
217. Руденкин В. Н. Лоббизм, группы интересов и коррупция в США //Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2008. – №. 5. – С.76-92.
218. Руденкин В. Н., Крутой К. А. Лоббизм развитых стран мира //Научные труды профессоров Уральского института экономики, управления и права. Вып. 2. – 2005. — С. 170-179.
219. Рыженков А. Я., Яковлева О. А. «Нетипичные» источники гражданского права //Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2012. – №. 1. С.36-38.
220. Сахаров А.Д. Опасность термоядерной войны. Открытое письмо доктору Сиднею Дреллеру // Боннер Е. Постскрипtum. Книга о горьковской ссылке. – М.: «Интербук», 1990.- 334с.
221. Сирота Н.М. Политология. Курс лекций.- Спб.:Питер, 2006. – 270с.
222. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. — Харьков: Консум; 2000. – 704с.

223. Складская Г.Н. Толковый словарь современного русского языка. Языковые изменения конца XX столетия. - М.: Астрель ; АСТ: Транзиткнига, 2005. - 894с.
224. Современный Энциклопедический словарь. Изд. «Большая Российская Энциклопедия», 1997 г. – 5110.
225. Соколов Н. Я. О понятии правовой культуры //Lex Russica. – 2004. – №. 2. – С. 383-389.
226. Соловьев В. С. Право и нравственность. Мн: Харвест; М.: АСТ, 2001. - 191с.
227. Спектор Е.И. Особенности и перспективы правового регулирования лоббизма в России// Журнал российского права. – М.: Норма. - 2016. – С.12-22.
228. Стаценко В.Г. Особенности расследования уголовных дел о коррупционных преступлениях//Актуальные проблемы противодействия коррупционным преступлениям: Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции / под ред. Т.Б. Басовой, К.А. Волкова; Хабаровск: ООО Издательство «Юрист», 2013. - 200 с.
229. Субочев В.В. Лоббизм в России: природа, специфика, проблемы правового регулирования // Право и управление. XXI век. - М.: ФГБОУ ВПО «МГИМО(у) МИД РФ» , 2014, № 2 (31). - С. 28-36.
230. Субочев В.В. Лоббизм как инструмент отстаивания законных интересов // Право и политика. - М.: Nota Bene, 2007, № 3. - С. 68-75.
231. Субочев В.В. Правовая политика современной России в сфере лоббизма: теоретические проблемы: Диссертация кандидата юридических наук: 12.00.01. – Саратов, 2002. - 240с.
232. Судакова С.В. предупреждения юридический конфликтов: Автореферат диссертации на соиск. уч. степени канд. юрид. наук. Специальность 12.00.01/ Судакова, София Валерьевна. – 28с.
233. Краснов М.А., Талапина Э.В., Южаков В.Н. Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупциогенность // Журнал российского права. - М.: Норма, 2005, № 2. - С. 77-88.

234. Тихомиров Ю.А., Трикоз Е.Н. Право против коррупции // Журнал российского права. - М.: Норма, 2007, № 5. - С. 39-52.
235. Толковый словарь русского языка под ред. С.И. Ожегова, Н.Ю. Шведова. 4-е изд., доп. — М.: ООО «А ТЕМП», 2006. — 944 с.
236. Толмачева И. Лоббизм по-русски. Между бизнесом и властью. — Коммерсантъ, 2011. — 320с.
237. Толмачева Н. Н. К вопросу о соблюдении принципа верховенства закона и других принципов законности в законодательстве субъектов Российской Федерации //Журнал российского права. — 2008. — №. 2 (134).С.35-47.
238. Толстых П. А. Лоббизм как коррупционная технология // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. — 2012. — №. 6-2. — С. 205-214.
239. Толстых П. А. Практика лоббизма в Государственной Думе ФС РФ: структура, технологии, перспективы легитимизации : дис. — М. : Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук, 2006. -26с.
240. Топорков А.А. Криминалистика: учебник. М.: КОНТРАКТ, ИНФРА-М, 2012.- 464с.
241. Тургаев А.С., Хренов А.Е. Политология: Учебное пособие. — СПб.: Питер, 2005. — 560с.
242. Уголовное право. Особенная часть: Учебник. Издание второе исправленное и дополненное / Под ред. доктора юридических наук, профессора Л.В. Иногамовой-Хегай, доктора юридических наук, профессора А.И. Рарога, доктора юридических наук, профессора А.И. Чучаева. — М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»: ИНФРА- М, 2008.- 795с.
243. Уголовное наказание: понятие, цели и механизмы действия. Монография / Мицкевич А.Ф. - С.-Пб.: Юрид. центр Пресс, 2005. - 329 с.
244. Усс А. В. Социально-интегративная роль уголовного права: монография; М-во образования и науки Российской Федерации, Сибирский федеральный ун-т, - Красноярск : СФУ, 2015. — 323с.

245. Ушаков Д. Н., Даль В.И. Большой энциклопедический словарь. М., 2000 С. -1000с.
246. Филимонов В.Д. Общественная опасность личности преступника. Томск, 1970. - 277с.
247. Фризен П.Д. Административно-правовое предупреждение отдельных видов преступлений. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 - Барнаул, 2004. - 208с.
248. Хабибулин А. Г. Коррупция как угроза национальной безопасности: методология, проблемы и пути их решения //Журнал российского права. – 2007. – №. 2 (122). - С.45-49.
249. Хабриева Т. Я., Андриченко Л. В., Цирин А. М. О результатах анализа практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации и предложениях по повышению их эффективности //Журнал российского права. – 2012. – №. 11 (191). - С.58-67.
250. Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. - М.: Норма, 2012, № 7. - С. 7-14.
251. Хорунжий С.Н., Бекетова С.М. Ограничения и обязанности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере противодействия коррупции [Электронный ресурс] // Конституционное и муниципальное право. 2013. N 6. С. - 38-40.
252. Черепанов В.А. К вопросу об отзыве депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. N 5. С. 41 - 44.
253. Чечельницкий И.В. Справедливость и правотворчество // История государства и права. - М.: Юрист, 2014, № 3. - С. 28-33.
254. Чуркин А.В. Правовой иммунитет в аспекте положений ст.51 Конституции РФ в уголовном процессе //Российская юстиция. -2013. - № 12. - С. 54-55.

255. Шаббаева В. И. 2003. 02. 054056. Коррупция в Германии // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 2: экономика. Реферативный журнал. – 2003. – №. 2. – С. 190-195.
256. Шаргородский Д.М. Наказание, его цели и эффективность. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1973. - 160с.
257. Шевченко Р. Государство и фармбизнес: диалог возможен //Фармацевтическое обозрение. 2010, N 4. // СПС Консультант плюс.
258. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. Вып. 1 - 4. М., 1910 - 1912. – 805с.
259. Шестаков Д. А. Преступный закон как парадокс криминологии закона //Криминология: вчера, сегодня, завтра. – 2011. – №. 20.С.16-29.
260. Шестаков Д.А. Тезисы об уголовно-правовой реакции на коррупцию // Криминология: вчера, сегодня, завтра. - С.-Пб.: Изд-во «Русь», 2005, № 2 (9). - С. 242-248.
261. Шестаков Д. А. От понятия преступности к криминологии закона //Общественные науки и современность. – 2008. – №. 6. – С. 131-142.
262. Шмидт О. Ю. Большая Советская Энциклопедия: том 22 Джуца - Договор торговый. – М.: Книга по Требованию, 2012. – 434 с.
263. Шокот И.Ю. К вопросу о понятии коррупции ее сущности и признаках. //Военно-юридический журнал. -2015. - №7. - С. 8–12.
264. Шохин А.Н. Лоббистская деятельность бизнеса в Европейском Союзе: практика, возможности, технологии // Журнал российского права. - М.: Норма, 2012, № 5. - С. 85-92.
265. Шульга В.И. Коррупция в статистике современной России // «Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса». – 2015. -№1 (28). - С.31-32.
266. Щедрин Н.В. Введение в правовую теорию мер безопасности. Красноярск. гос. ун-т, 1999. – 180с.
267. Щедрин Н.В. Основы общей теории предупреждения преступности: Учеб. пособие / Краснояр. гос. ун-т, 1999. 58 с.

268. Щедрин Н. В., Дамм И. А., Акунченко Е. А. Актуальные проблемы антикоррупционного просвещения и антикоррупционного образования // Актуальные проблемы экономики и права. 2017. Т. 11, № 3. С. 153-166.
269. Щедрин Н.В. Источники повышенной опасности, объект повышенной охраны и меры безопасности // Государство и право. - М.: Наука, 2008, № 7. - С. 16-24.
270. Щедрин Н.В. Концептуально-теоретические основы правового регулирования и применения мер безопасности: монография/ под ред.; Сиб. Федер.ун-т. – Красноярск: СФУ, 2010. – 324с.
271. Щедрин Н.В. О принципах противодействия коррупции // Диалектика противодействия коррупции: материалы II всероссийской научно-практической конференции, 7 декабря 2012 г. – Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2012. – С. 195-200.
272. Щедрин Н. В. О совершенствовании законодательного определения коррупции //Право и политика. – 2009. – №. 7. – С. 1448-1452.
273. Щедрин Н. В. О необходимости терминологической конвенции (на примере общей теории предупреждения преступлений) // Российский криминологический взгляд: ежеквартальный научно-практический журнал. – 2014. – № 1. – М.: МГЮУ им. О. Е. Кутафина (МГЮА), 2014. – С. 280-285.
274. Щедрин Н.В. О принципе «соразмерности (пропорциональности) антикоррупционных ограничений публичному статусу» // Вопросы правоведения. 2013. № 1. С. 295-301.
275. Щедрин Н.В. Пределы предупредительной деятельности // Lex Russica. 2018. Сентябрь. №9 (142) С. 44.
276. Шидловский А. В. Цели уголовной ответственности и законодательное обеспечение их реализации. – 2005. – С.1-8.
277. Эминов, В.Е. Причины преступности в России: криминологический и социально-психологический анализ / В.Е. Эминов. – М.: Норма, 2011. – 128 с.
278. Яни П. В борьбе с коррупцией эффективны только репрессии // Российская юстиция. - М.: Юрид. лит., 2001, № 7. - С. 58-59.

279. Damm, I. A., Shishko, I. V., Дамм, И. А., & Шишко, И. В. (2016). Corruption Prevention in Russian Education. - С.2269-2278.

280. Terra America. Лоббизм в США. Как осуществляется лоббизм в США и что можно позаимствовать для России . - М.: Фонд «ИСЭПИ», 2013. – 81с.

Электронные ресурсы

281. Алишер Усманов: миллиарды и человеческие отношения. [Электронный ресурс] //Forbes. – URL: <http://www.forbes.ru/sobytiya/lyudi/81454-alisher-usmanov-milliardy-i-chelovecheskie-otnosheniya>

282. Василик М.А. Политология:Учебник.Издательство: Проспект, 2013г. [Электронный ресурс] // Books.google. -: URL: <https://books.google.ru>.

283. В Госдуме снова хотят разработать закон о лоббизме [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3849786>

284. В МВД подсчитали средний размер взятки в России. [Электронный ресурс] // Фонтанка.ру. – URL: <http://m.fontanka.ru/2017/03/16/017/>

285. Дело бывшего депутата Госдумы ждут в Генпрокуратуре [Электронный ресурс] // Газета Коммерсантъ. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3170013>.

286. Депутат Госдумы дошел до прокуратуры. [Электронный ресурс] // Газета Коммерсантъ. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3017378>

287. Европейская политическая партия «Зеленых» [Электронный ресурс] // Официальный сайт европейской политической партии «European Greens». – URL: <http://europeangreens.eu/>.

288. Законотворческая деятельность ТПП РФ. [Электронный ресурс] // Официальный сайт торгово-промышленной палаты Российской Федерации. – URL:<https://tpprf.ru/ru/interaction/legislative/92829/>.

289. Заславская Е.М. Зарубежный опыт правового регулирования лоббистской деятельности в органах законодательной власти//Аналитический Вестник. Выпуск 25//. [Электронный ресурс] // Аналитическое управление Аппарата Государственной Думы - URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4636>.

290. Индекс Восприятия коррупции. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Transparency International – [URL:http://transparency.org.ru/indeks-vozpriatiia-korruptcii/indeks-vozpriatiia-korruptcii-2016-polozhenie-rossii-ne-izmenilos](http://transparency.org.ru/indeks-vozpriatiia-korruptcii/indeks-vozpriatiia-korruptcii-2016-polozhenie-rossii-ne-izmenilos)
291. Информационный портал республики Коми [Электронный ресурс] // Информационный портал республики Коми. – URL:<http://komi-news.ru/ru/may2016/incidents/14097>.
292. Каждый пятый депутат Госдумы лоббирует интересы силовых структур. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Трансперенси Интернешнл Россия. – URL: <https://lobbying.transparency.org.ru/siloviki/>
293. Как в России судят за взятки. [Электронный ресурс] // РБК. – URL:https://www.rbc.ru/society/15/12/2017/5a3122b79a7947fef7150f89?from=center_2.
294. Как депутатов лишали неприкосновенности. Досье. [Электронный ресурс] // ТАСС. – URL: <http://tass.ru/info/1249164>.
295. Комиссия Государственной Думы по вопросам этики. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации. - URL: <http://www.gosduma.net/structure/committees/1760719/>.
296. «Левада-центр»: коррупцию во власти считают неприемлемой 89% россиян. [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3254881>.
297. Лоббирование в Украине. [Электронный ресурс] // Официальный сайт лоббирования в Украине. – URL:<http://lobbying.com.ua/>
298. Лоббисты «Ростеха», «Газпрома» и крупнейшего агрохолдинга Татарстана руководят профильными комитетами Госдумы. структур [Электронный ресурс] // Официальный сайт Трансперенси Интернешнл Россия. – URL: <https://lobbying.transparency.org.ru/komiteti/?yclid=2224731937407799330>
299. Международный студенческий фестиваль ISFIT. [Электронный ресурс] // Официальный сайт ISFIT. – URL: <http://www.isfit.org>.

300. «Народный фронт «За Россию» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Общероссийского общественного движения «Народный фронт» – URL:<http://onf.ru>.
301. Национальный союз содействия развития института лоббизма. [Электронный ресурс]// Официальный сайт Национального Союза Лоббистов России. – URL:<http://russialobbying.ru>.
302. Немецкая политическая партия «Зеленых» [Электронный ресурс] // Официальный сайт политической партии «die Grünen». – URL: <http://www.gruene.de/startseite.html>.
303. Номоконов В. А. Попова Ю.Ю., Филиппов В.В. Теневое государство как криминогенный фактор. [Электронный ресурс] // Криминология вчера, сегодня, завтра. 2018. №1. – URL: <http://www.criminologyclub.ru/criminologyesterdaytodaytomorrow/340--1-48-2018.html>.
304. Официальный сайт немецкого Бундестага [Электронный ресурс] // Немецкий Бундестаг. – URL:<http://www.bundestag.de>.
305. Официальный сайт Движения Женщин России. [Электронный ресурс] // Движение Женщин России. - URL: <http://www.owl.ru/win/women/wmr>.
306. Перечень лоббистов немецкого Бундестага. [Электронный ресурс] // Официальный сайт немецкого Бундестага (раздел: перечень лоббистов). – URL:<https://www.bundestag.de/parlament/lobbyliste>.
307. Подача петиций в немецком Бундестаге. [Электронный ресурс] // Официальный сайт немецкого Бундестага (раздел: подача петиций). – URL:<https://epetitionen.bundestag.de>.
308. Подача петиций в Правительство Норд Рейн Вестфалия. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Норд Рейн Вестфалия (раздел подачи петиций). – URL:http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Webmaster/GB_I/I.3/Petitionen/online-petition.jsp.

309. Подача петиций в Европейский Парламент. [Электронный ресурс] // Официальный сайт петиций Европейского Парламента – [URL:http://www.petiport.europarl.europa.eu/petitions/de/main](http://www.petiport.europarl.europa.eu/petitions/de/main).
310. Полицейский сдал чекистов ЦРУ. [Электронный ресурс] // Газета Коммерсантъ. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2680370>.
311. Портал контроля депутатов ФРГ [Электронный ресурс] // Abgeordnetenwacht. - URL: <https://www.abgeordnetenwatch.de>.
312. Портал правовой статистики. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной Прокуратуры управления правовой статистикой. – URL:<http://www.crimstat.ru>.
313. Прокуратура попросила шесть лет колонии для депутата Госдумы Константина Ширшова.[Электронный ресурс] // Информационное агентство ТАСС. – URL:<http://tass.ru/politika/1185657>.
314. Профессиональный словарь лоббистской деятельности (составитель П.А. Толстых) Москва, 2009. [Электронный ресурс] // Российский профессиональный портал о лоббизме и GR. - URL: <http://www.lobbying.ru>.
315. Регистр лоббистов Европейской комиссии. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейской комиссии. – [URL:http://www.ec.europa.eu/transparencyregister/](http://www.ec.europa.eu/transparencyregister/).
316. Решение ЕСПЧ по ЮКОСу проверят на соответствие конституции РФ. [Электронный ресурс] // Газета.ru. - URL:<http://www.gazeta.ru/business/2015/10/22/7835975.shtml>.
317. Словарь парламентских определений немецкого Бундестага. [Электронный ресурс] // Официальный сайт немецкого Бундестага (раздел: глоссарий). – URL:<https://www.bundestag.de/service/glossar>.
318. Словарь русского языка С.И. Ожегова. [Электронный ресурс] //Толковый словарь Ожегова. –URL:<http://slovarozhegova.ru>.
319. Союз фармацевтов Германии. [Электронный ресурс] // Официальный сайт союза фармацевтов Германии .– URL: <http://bdp-pharmaberater.de/>.

320. Статистика законодательного процесса. [электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. – URL:<http://www.gosduma.net/legislative/statistics>.
321. Султанов Д. Лоббизм: как это делается в России. [Электронный ресурс] // Российский профессиональный портал о лоббизме и GR. - URL: <http://www.lobbying.ru>.
322. Толковый словарь под ред. Ушакова; [электронный ресурс] // Академик. - URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/902638/>
323. Толстых П.А. «Практика лоббизма в Государственной Думе ФС РФ» [Электронный ресурс] // Российский профессиональный портал о лоббизме и GR. - URL: <http://www.lobbying.ru>.
324. Трансперенси Интернешнл. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Transparency International. – URL: <http://www.transparency.org.ru>.
325. Фонд Жордано Бруно. [Электронный ресурс] Giordano Bruno Stiftung. – URL: <http://www.giordano-bruno-stiftung.de/meldung/hinkende-trennung-kirche-justiz>.
326. Четвертый раунд оценки предупреждения коррупции в отношении членов парламента, судей и прокуроров. Оценочный доклад. Российской Федерация. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной Прокуратуры Российской Федерации. – URL: <https://genproc.gov.ru/anticor/international-cooperation/greco/greco2018.pdf>
327. Эрик Трамп признал роль Иванки в решении президента атаковать Сирию. [Электронный ресурс] // Российская Газета. – URL: <https://rg.ru/2017/04/11/erik-tramp-priznal-rol-ivanki-v-reshenii-prezidenta-atakovat-siriiu.html>.

Зарубежные нормативные правовые акты

328. Административно-процессуальный кодекс Германии (Verwaltungsverfahrensgesetz vom 18. Juli 2016) [Электронный ресурс] //

Федеральное министерство Юстиции ФРГ. – URL:<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/vwvfg/gesamt.pdf>.

329. Германское Гражданское Уложение (Bürgerliches Gesetzbuch – BGB vom 24.5.2016) [Электронный ресурс] // Федеральное министерство Юстиции ФРГ. – URL:<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bgb/gesamt.pdf>.

330. Договор о радио и телевидении в Германии (Rundfunkstaatsvertrag – RStV vom 01.01.2013) [Электронный ресурс] // Die Medienanstalten. – URL:http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Rechtsgrundlagen/Gesetze_aktuell/15_RStV_01-01-2013.pdf.

331. Договор «О функционировании Европейского Союза» [Электронный ресурс] // Право Европейского Союза. . – URL:<http://eulaw.ru/treaties/tfeu>.

332. Закон Германии «О государственных служащих» (Bundesbeamtengesetz BBG vom 19. Oktober 2016) [Электронный ресурс] // Федеральное министерство Юстиции ФРГ. – URL:http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bbg_2009/gesamt.pdf.

333. Закон Германии «Об объединениях» (Versammlungsgesetz Gesetzes vom 8 Dezember 2008) [Электронный ресурс] // Федеральное министерство Юстиции ФРГ. – URL:<http://www.gesetze-im-internet.de/versammlg/BJNR006840953.html>.

334. Закон Германии «О правовых отношениях участника немецкого Бундестага» (Abgeordnetengesetz) Stand: 11.7.2014 [Электронный ресурс] // Федеральное министерство Юстиции ФРГ. – URL:http://www.gesetze-im-internet.de/abgg/_44a.html.

335. Закон Германии «О политических партиях» (Parteiengesetz Stand: 23.08.2011) [Электронный ресурс] // Федеральное министерство Юстиции ФРГ. – URL:<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/partg/gesamt.pdf>.

336. Закон Германии «О текущем регулировании положения торгового промышленных палат» (Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 25. Juli 2013). [Электронный ресурс] // Федеральное

министерство Юстиции ФРГ. – URL:<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/ihkg/gesamt.pdf>.

337. Закон Сингапура о предупреждении коррупции (PREVENTION OF CORRUPTION ACT)/ [Электронный ресурс] // Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism – URL:http://www.aseanhrmech.org/downloads/singapore-Prevention_of_Corruption_Act.pdf.

338. Закон Соединенных Штатов Америки «О лоббировании» Lobbying Disclosure Act of 1995. Public information [Электронный ресурс] // United States Senate. – URL:http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/compilation.pdf.

339. Закон Баварии «О средствах массовой информации» (Bayerisches Mediengesetz - BayMG vom 12. Juli 2016) [Электронный ресурс] // Bayerische Landeszentrale. – URL:https://www.blm.de/files/pdf1/baymg_juli16.pdf.

340. Конституция Германии (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100- 1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438) geändert worden ist). [Электронный ресурс] // Официальный сайт немецкого Бундестага. – URL:<http://www.bundestag.de/grundgesetz>.

341. Положение «О регистрации союзов и их представителей при бундестаге» (Öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern) [Электронный ресурс] // Официальный сайт немецкого Бундестага. – URL:<https://www.bundestag.de/dokumente/lobbyliste>.

342. Правила поведения члена немецкого Бундестага (Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages) [Электронный ресурс] // Официальный сайт немецкого Бундестага. – URL:http://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/anlage1/245178.

343. Проект немецкого кодекса поведения депутатов Бундестага (Verhaltenskodex für Abgeordnete des Deutschen Bundestages) [Электронный ресурс] // Zeit.de: – URL:<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-03/MdB-verhaltenskodex.pdf>.

344. Распорядок немецкого Бундестага (Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses) [Электронный ресурс] // Официальный сайт немецкого Бундестага. – URL:<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/10080000.pdf>.

345. Решение верховного суда Германии (BGH, Urteil vom 26. 9. 1967 - 1 StR 378/67, LG München I).

346. Соглашение между Европейским Парламентом и Европейской комиссией о прозрачном регистре для организаций и индивидуальных предпринимателей вовлеченный в процесс законотворчества и законоприменения (Agreement between the European Parliament and the European Commission on the transparency register for organisations and self-employed individuals engaged in EU policy-making and policy implementation) [Электронный ресурс] // Eur-lex: – URL:http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.277.01.0011.01.ENG.

347. Уголовный Кодекс Германии (УК ФРГ) Strafgesetzbuch (StGB). Stand: 30.05.2016. [Электронный ресурс] // Федеральное министерство Юстиции ФРГ. – URL:<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/stgb/gesamt.pdf>.

348. Уголовно процессуальный кодекс Германии (Strafprozeßordnung StPO) [Электронный ресурс] // Федеральное министерство Юстиции ФРГ. – URL:<http://www.gesetze-im-internet.de/stpo/index.html#BJNR006290950BJNE026903311>

Источники на иностранном языке

349. Abgoerdnete verdienen minds 225 mio. [Электронный ресурс] // AbgoerdnetenWatch. – URL:

- <http://www.abgeordnetenwatch.de/2012/10/04/abgoerdnete-verdienten-mindes-225-mio-nebenher-jetzt-alle-einkunfte-offenlegen>.
350. Alexander Classen. Interessenvertretung in der Europäischen Union. Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme. München. Springer. 2014. S. 52-61.
351. Alissa Schöttle. Die Schuldfähigkeitsbegutachtung in Jugendstrafverfahren - Eine Bestands- und Qualitätsanalyse. LIT Verlag Münster, 2013. S.26.
352. Bernhard Weßels (Hrsg.): *Verbände und Demokratie in Deutschland*. Opladen 2001, S. 11f.
353. Bergmann, Handlexikon der Europäischen Union. 5. Auflage 2015.
354. Beck'scher Online Kommentar StGB, v. Heintschel-Heinegg. 30.Edition. Stand: 01.03.2016.
355. Britta Bannenberg. Korruption in Deutschland und ihre strafrechtlich Kontrolle: eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse.- Neuwied; Kriftel: Luchterhand, 2002. S.12.
356. Bundestag Drucksachen (BT-Drs). 18/476 S.8, Michalke CB 2014, 2015 (217).
357. Bundestag Drucksachen (BT-Drs). 18/476 S.7, Satzger JA 2014, 1022 (1027).
358. Christian Müller: Das Gewohnheitsverbrechergesetz vom 24. November 1933.Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 1997.
359. Der Evaluierungsbericht der Dritten Runde über Deutschland wurde von GRECO auf ihrer 45. Vollversammlung (4. Dezember 2009) verabschiedet und nach Freigabe durch Deutschland am 4. Dezember 2009 veröffentlicht (Greco Eval III Rep (2009) 3E Thema I / Thema II) [Электронный ресурс] // Council of Europe. – URL:[https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2014\)19_3rd_Interim_Germany_D.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2014)19_3rd_Interim_Germany_D.pdf).
360. Die nachträgliche Sicherungsverwahrung zwischen EGMR und BGH [Электронный ресурс] // Rechtslupe. – URL:<http://www.rechtslupe.de/strafrecht/die-nachtraegliche-sicherungsverwahrung-zwischen-egmr-und-bgh-321102>.
361. Edward Schramm. Internationales Strafrecht. Verlag C.H. Beck München 2011. 161s.

362. Elisa Hoven. Die Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung. Wege und Ziele einer Reform des § 108e StGB. ZIS, 1/2013. S.33-44.
363. Falsch beschenkte Lehrerin darf sich nicht helfen lassen. [Электронный ресурс] // Tagesspiegel. – URL:<http://www.tagesspiegel.de/berlin/korruptionsposse-in-berlin-falsch-beschenkte-lehrerin-darf-sich-nicht-helfen-lassen/11192882.html>.
364. Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union. 58 EL. Verlag C.H. Beck oHG. München. 2016.
365. Graham J., Bennett T, Strategies of Crime Prevention in Europe and North America/Helsinki: HEUNI. 1995.
366. Gruetzner/Jakob, Compliance von A-Z.2. Auflage 2015.
367. Hauschka/Moosmayer/Loeser, Corporate Compliance. 3. Auflage 2016.
368. Julian Kutschelis. Korruptionsprävention und Geschäftsleiterpflichten im nationalen und internationalen Unternehmensverbund. Nomos, Baden-Baden 2014.S. 39.
369. Kindhäuser/Neumann/Paeffgen, Strafgesetzbuch. 4 Auflage, 2013.
370. Kriminologie: ein Lehrbuch/ von Gunter Kaiser 3. völlig neubearb. Auflage.- Heidelberg: Muller Verl. 1996. S.1021.
371. Korruptionsprozess: Groenewolds Ex-Sekretärin belastet Wulff. [Электронный ресурс] // Spiegel.de. – URL:<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/korruptionsprozess-groenewolds-ex-sekretaerin-belastet-wulff-a-944923.html>.
372. Lobbyismus. [Электронный ресурс] // Wikipedia. – URL:<http://de.wikipedia.org/wiki/Lobbyismus>.
373. Machtkampf der roten und blauschwarzen Robenträger aus Karlsruhe und Luxemburg Электронный архив немецкого Бундестага [Электронный ресурс] // Официальный сайт немецкого Бундестага. – URL:<http://webarchiv.bundestag.de/archive/2006/1010/dasparlament/2004/52-53/Europa/009.html>.

374. Maria Laura Bohm. Der «Gefährder» und das «Gefährdungsrech». Band 15. Universität Göttingen 2011. S.242.
375. Martin Gerig: Der rechtliche Rahmen für Lobbyisten. LSK 2014.
376. Nebeneinkünfte von Abgeordneten [Электронный ресурс] // Lobbypedia. – [URL:http://lobbypedia.de/wiki/Nebeneinkunfte_von_Abgeordneten](http://lobbypedia.de/wiki/Nebeneinkunfte_von_Abgeordneten).
377. Netzwerk der 79 Industrie- und Handelskammern [Электронный ресурс] // Официальный сайт немецкой ТПП. – [URL:http://www.ihk.de/#](http://www.ihk.de/#).
378. Patricia Funk. Kriminalitätsbekämpfung. Eine ökonomische Analyse unter besondere Berücksichtigung der Schweiz und der USA. Mohr Siebeck. 2001. S.50-76.
379. Richter Carolin. Lobbyismus und Abgeordnetenbestechung. Aachen, Shaker, 1997. S.11-20.
380. Rolf Klein. Straflosigkeit der Abgeordnetenbestechung. Einer Strafrechtslücke zum 25-jarigen Bestehen. ZPR 1979.S.174.
381. Schneider, Frister, Olzen. Begutachtung psychischer Störungen. Springer Verlag Berlin.2014 S.285.
382. Siemens-Korruptionsskandal «Spiegel Online» [Электронный ресурс] // Spiegel. – [URL:http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/schmiergeldaffaere-ex-siemens-vorstand-kommt-mit-geldzahlung-davon-a-763651.html](http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/schmiergeldaffaere-ex-siemens-vorstand-kommt-mit-geldzahlung-davon-a-763651.html).
383. Sinn, Rudolphi. Systematischer Kommentar zum Strafgesetzbuch (SK-StGB).Wolter. 2016. §108e.S.4.
384. Tilman Hoppe: Transparenz per Gesetz? – Zu einem künftigen Lobbyisten-Register LKS 2009.
385. Thomas Hoeren: Was Daubler-Gmelin und Hunzinger gemeinsam haben – Die zehn Verfahrensgebote der Informatiobsgerechtigkeit. LKS 2002.
386. Thomas Lief, Rudolf Speth. Einführung in eine unbekannte Sphäre der Macht// Anatomie des Lobbyismus. S.10.
387. Transparenzregister – Leitlinien für die Umsetzung. Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission über das

Transparenzregister für Organisationen und selbstständige Einzelpersonen, die sich mit der Gestaltung und Umsetzung von EU-Politik befassen. Gemeinsames Transparenzregister-Sekretariat 2015. S.9.

388. Ulrich Battis, Jens Kersten. Regelungsdefizite des neuen Parteispendenrechts. 58. Jahrg., Nr. 13. 2003.S.655.

389. Vereinigung Cockpit «Spiegel Online» [Электронный ресурс] .// Spiegel.de. – URL:http://www.spiegel.de/thema/vereinigung_cockpit.

390. Vgl Schmidt (1965), 362, 386; *Konrad* (1995 a). // Beck Online.

391. Zur Geschichte: *Dessecker* 2004; *Eser* in: FS Müller-Dietz (2001) // Beck Online.

Авторский проект Федерального закона «О лоббизме правотворческих решений в Российской Федерации»

Статья 1. Цели и предмет регулирования

1. Целями настоящего федерального закона являются:

а) обеспечение реализации конституционного права граждан Российской Федерации на участие граждан в управлении делами государства с помощью установленных способов и методов взаимодействия с федеральными, региональными органами власти, а также органами местного самоуправления, обладающими правотворческой функцией;

б) формирование правовых механизмов согласования социальных, экономических, политических и иных интересов, взаимодействие и продвижение интересов граждан и организаций в федеральные и региональные органы власти, а также в органы местного самоуправления, обладающих правотворческой функцией;

в) предупреждение коррупционных правонарушений в федеральных и иных органах государственной власти, а также в органах местного самоуправления.

2. Предметом регулирования настоящего закона являются общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления лоббистской деятельности в федеральных и региональных органах государственной власти, а также в органах местного самоуправления, обладающих правотворческой функцией.

Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем федеральном законе

1. Под профессиональным лоббированием правотворческих решений в настоящем законе понимается деятельность физических лиц или организаций, которые на возмездной основе с помощью допустимых методов представляют определенные интересы в органах государственной власти или органах местного самоуправления с целью оказания влияния на принимаемое ими правотворческое решение.

2. Лоббист – гражданин Российской Федерации, зарегистрировавшийся в установленном законом порядке и осуществляющий лоббистскую деятельность на возмездной или безвозмездной основе, в собственных интересах или интересах третьих лиц.

3. Заказчик – это российские и зарубежные коммерческие и некоммерческие организации, физические лица, отстаивающие собственные интересы и в этих целях заключившие соглашение об оказании лоббистских услуг, в интересах и от имени которых осуществляется лоббистская деятельность.

Статья 3. Основные принципы лоббирования

1. Осуществление лоббистской деятельности в Российской Федерации основывается на следующих принципах:

- а) соблюдение и уважение основных прав и свобод человека и гражданина;
- б) законность;
- в) справедливость;
- г) публичность и открытость деятельности государственных органов и лоббистов.

Статья 4. Полномочия Министерства юстиции Российской Федерации.

1. Государственную регистрацию лоббистов в Российской Федерации осуществляют территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации.

Территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации осуществляют:

а) государственную регистрацию лоббистов с последующим внесением записи в реестр лоббистов Российской Федерации, а также осуществляют аннулирование регистрации, о чем также делается пометка в реестре лоббистов Российской Федерации;

б) проверку регистрационных и отчетных документов лоббистов;

в) опубликовывают реестр лоббистов, а также их отчетные документы на официальном сайте территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации.

Статья 5. Порядок взаимодействия лоббистов с клиентами и органами власти

1. Лоббистская деятельность в Российской Федерации может осуществляться лоббистами, зарегистрированными в территориальных подразделениях (органах) Министерства юстиции Российской Федерации в установленном законом порядке и внесенными в специальный реестр лоббистов Российской Федерации.

2. Представление интересов в федеральных и региональных органах законодательной власти, а также в органы местного самоуправления осуществляется на основе договора между лоббистами и клиентом об оказании лоббистских услуг (для самостоятельных лоббистов), либо на основании доверенности, удостоверенной организацией, являющейся работодателем в отношении лоббиста (для лоббистов, которые являются штатными сотрудниками организации).

3. Иностранные граждане и организации, а также лица без гражданства или с двойным гражданством имеют право взаимодействовать с федеральными, региональными органами власти, органами местного самоуправления с целью продвижения выгодного им решения только через лоббистов, являющихся гражданами Российской Федерации, зарегистрированных в качестве лоббистов и получивших соответствующую лицензию в установленном законом порядке.

4. Лоббистская деятельность должна осуществляться исключительно законными и допустимыми способами и методами.

5. Доходы, получаемые лоббистами в рамках лоббистской деятельности, подлежат налогообложению в соответствии с налоговым законодательством.

Статья 6. Сфера действия настоящего федерального закона

1. Настоящий федеральный закон распространяется на лоббистскую деятельность в федеральных и региональных органах власти, органах местного самоуправления, обладающих правотворческой функцией. Не допускается осуществление лоббистской деятельности в судебной власти.

Статья 7. Ограничения на осуществление лоббистской деятельности

1. Лоббистами в смысле настоящего закона не могут быть:

а) иностранные граждане, лица без гражданства или с двойным гражданством;

б) государственные и муниципальные служащие, лица, замещающие государственные и муниципальные должности;

в) назначаемые или приглашаемые федеральными, региональными органами государственной власти Российской Федерации, а также органами местного самоуправления эксперты, консультанты и советники;

г) лица, имеющие судимость, а равно лица, находящиеся под следствием, на момент регистрации в качестве лоббиста;

- д) несовершеннолетние;
- е) недееспособные, ограниченно дееспособные.

2. Лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, запрещается заниматься лоббистской деятельностью в течение трех лет после прекращения их полномочий, выхода в отставку или увольнения с указанных постов или должностей.

Статья 8. Порядок регистрации лоббистов

1. Лицо, имеющее намерение осуществлять лоббистскую деятельность прежде должно пройти регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации с последующим внесением записи в специальный реестр лоббистов.

2. Регистрация лоббиста осуществляется территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации. Регистрация лоббистов проводится в следующем порядке:

- а) прием документов, представленных для государственной регистрации лоббиста;
- б) проверка представленных документов, в том числе на отсутствие противоречий с данным федеральным законом, а также оснований для отказа в государственной регистрации;
- в) регистрация лоббиста, внесение записи о государственной регистрации лоббиста.

Статья 9. Представление документов на государственную регистрацию

1. Государственная регистрация лоббиста производится на основании следующих документов:

- а) заявления, содержащего фамилию, имя и отчество, год и место рождения регистрируемого лица. Если лоббист является штатным сотрудником организации, указывается наименование и адрес юридического лица;
- б) копия паспорта регистрируемого лица;

в) документ об уплате государственной пошлины.

2. При регистрации лоббистов уплачивается государственная пошлина в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

3. В регистрации лоббиста может быть отказано в случаях, прямо предусмотренных статьей 7 настоящего закона.

Статья 10. Методы лоббистской деятельности

1. Допустимыми методами лоббистской деятельности признаются:

а) представление предложений по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов в федеральные и региональные органы государственной власти, органы местного самоуправления, обладающие правотворческой функцией;

б) принятие участия в деятельности комитетов, комиссий, иных структур Федерального Собрания, а также законодательных органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

в) осуществление устных и письменных контактов с государственными и муниципальными служащими, лицами, замещающими государственные и муниципальные должности;

г) проведение экспертиз нормативно-правовых актов, предоставление экспертиз в случае, если экспертиза осуществляется не по запросам государственных или муниципальных органов власти;

д) проведение публикаций и выступлений в средствах массовой информации в поддержку или против конкретного проекта закона либо принятого решения;

е) другие не запрещенные законом способы;

2. Недопустимыми методами лоббистской деятельности признаются:

а) физическое или психическое воздействие на государственных или муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные и

муниципальные должности, а равно осуществление такого воздействия на родственников указанных лиц;

б) фальсификация результатов экспертиз, научных исследований, общественных опросов в поддержку или против правотворческого решений;

в) массовая рассылка государственным служащим, лицам, занимающим государственную или муниципальную должность, без предварительного согласия указанных лиц на получение информации относительно определенного решения;

г) подкуп государственных или муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные или муниципальные должности, а равно их родственников;

д) предоставление вознаграждения, подарков или иного имущества, имущественных прав либо иных преимуществ государственному, муниципальному служащему, лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, а равно их родственникам;

е) участие в разработке текста или концепции правотворческого решения при наличии личной заинтересованности лица, участвующего в качестве эксперта, специалиста, консультанта, советника на общественных началах.

Статья 11. Права лоббистов

1. Лоббисты имеют право осуществлять лоббистскую деятельность в федеральных и региональных органах власти, а также в органах местного самоуправления, обладающих правотворческой функцией.

2. Лоббистам предоставляется право допуска в здание Федерального Собрания Российской Федерации, его структурные подразделения, а также в здания законодательных органов власти субъектов Российской Федерации, законодательные органы местного самоуправления.

3. Вышеназванные права предоставляются лоббистам, зарегистрированным в установленном законом порядке.

Статья 12. Обязанности лоббиста

1. Соблюдать законодательство о лоббировании и иные федеральные законы, в том числе законодательство о налогах и сборах.

2. Не разглашать конфиденциальные сведения, ставшие ему известными в процессе осуществления лоббирования.

3. При прекращении осуществления лоббистской деятельности на лоббиста возлагается обязанность в 30-дневный срок сообщить об этом в территориальный орган Министерства юстиции Российской Федерации и вместе с тем представить отчет о своей деятельности.

Статья 13. Отчетность лоббистов

1. Лоббист обязан не позже чем через месяц после окончания каждого календарного полугодия, а также после завершения своей деятельности представить в территориальный орган Министерства юстиции Российской Федерации отчет о своей деятельности. В отчете указывается информация о клиентах, в пользу которых осуществлялась лоббистская деятельность, сведения о полученных доходах, представленных для осуществления лоббистской деятельности, а также о произведенных расходах в рамках осуществленной лоббистской деятельности.

2. Отчеты лоббистов публикуются на официальном сайте территориального органа Министерства Юстиции Российской Федерации.

Статья 14. Ответственность лоббиста

1. Лицо или организация, осуществляющее лоббистскую деятельность без регистрации, равно как и лица, осуществляющие лоббирование недопустимыми методами, несут установленную законодательством ответственность.

2. Сообщение лоббистами ложных сведений в регистрационных и отчетных документах наказывается лишением права на осуществление лоббистской деятельности на срок до трех лет.

3. Решение об аннулировании записи, а также о наложении штрафа принимается в судебном порядке по иску Прокуратуры Российской Федерации.

4. Ответственность лоббиста перед клиентом определяется в соответствии с договором и гражданским законодательством Российской Федерации.

5. Нарушение уголовно-правовых запретов в процессе лоббирования влечет уголовную ответственность в соответствии с Уголовным кодексом Российской Федерации.

Статья 15. Ответственность государственных и муниципальных служащих, лиц замещающих государственные и муниципальные должности

1. Государственным служащим, лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, лицам, замещающим государственные должности субъектов Российской Федерации, запрещается взаимодействовать с незарегистрированными лоббистами.

2. Нарушение данной обязанности является нарушением этических норм и правил, влекущим дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Сводная таблица результатов опроса депутатов Ермаковского, Курагинского, Шушенского, Дзержинского районов Красноярского края

Вопрос	Варианты ответа	Количество ответов	Доля ответов в %
1. Референтам предлагалось определить, какие из нижеперечисленных ситуаций являются недопустимыми?			
Получение депутатом денежных средств за голосование в пользу определенного решения	Поведение недопустимо	29	96 %
Регулярное получение политической партией пожертвований от определенной коммерческой фирмы	Поведение недопустимо	12	40 %
Внесение и голосование за решение, предоставляющее выгоду имущественного характера депутату	Поведение недопустимо	22	73 %
Внесение и голосование за решение, предоставляющее выгоду имущественного характера организации, часть уставного капитала которой принадлежит близкому родственнику депутата	Поведение недопустимо	24	80 %
Перечисление денежных средств в избирательный фонд депутата в целях получения взаимной поддержки со стороны депутата в случае его победы на выборах	Поведение недопустимо	20	66 %

2. Референтам предлагалось представить ситуацию, при которой депутат Н. попросил депутата А. отдать свой голос в пользу вынесенного на голосование решения, взамен на то, что в будущем депутат Н. проголосует за любое решение депутата А.

Есть ли коррупционное правонарушение в указанной ситуации?	Коррупционное правонарушение есть	22	73 %
	Коррупционного правонарушения нет	5	17 %
	Затруднились ответить	3	10 %

3. Референтам предлагалось представить ситуацию, при которой депутат Н., имея давние дружеские связи с главой одного из сельских поселений, обратился к указанному лицу с просьбой оказания содействия в получении земельного участка в пользу близкого родственника, проживающего в данном поселении

Является ли ситуация допустимой	Ситуация недопустима	18	60 %
	Ситуация допустима	11	37 %
	Затруднились ответить	1	3 %

4. Референтам предлагалось представить ситуацию, при которой гражданину Н., занимавшему должность одного из руководителя крупной коммерческой компании, было предложено участвовать в выборах с целью дальнейшего представления интересов фирмы в органах власти и местного самоуправления. Финансирование избирательной компании коммерческая организация обязалась взять на себя

Будет ли конфликт интересов в случае победы гражданина Н. на выборах при представлении интересов указанной коммерческой фирмы?	Конфликт интересов возникнет	23	77 %
	Конфликт интересов не возникнет	3	10 %
	Затруднились ответить	3	10 %

5. Референтам предлагалось представить ситуацию, при которой депутат районного совета Н., используя свое должностное положение, неоднократно встречался с депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в целях продвижения поправок, направленных на изменение ст. 40 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а именно законодательно установить расширенные социальные и трудовые гарантии выборному лицу органа местного самоуправления.

Является ли ситуация допустимой	Ситуация допустима	18	60 %
	Ситуация недопустима	11	37 %,.
	Затруднились ответить или не ответили	1	3 %.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Сводная таблица результатов опроса представителей политических партий, депутатов Законодательного Собрания Красноярского края, сотрудников экспертно-правового управления Законодательного Собрания Красноярского края

Вопрос	Варианты ответа	Количество ответов	Доля ответов в%
1. <i>Сталкивались ли Вы с таким явлением как лоббирование (лоббизм)?</i>	Сталкивался часто	16	32 %
	Сталкивался редко	19	38 %
	Не сталкивался	15	30 %
2. <i>По вашему мнению, лоббирование является позитивным или негативным явлением?</i>	Позитивным	1	2 %
	Негативным	8	16 %
	Может быть как позитивным, так и негативным явлением (в зависимости от ситуации)	35	70 %
	Затрудняюсь ответить	6	12 %
3. <i>Как Вы считаете, следует ли урегулировать лоббистскую деятельность специализированным нормативным актом (законом)?</i>	Следует урегулировать	27	54 %
	Не следует урегулировать	10	20 %
	Затрудняюсь ответить	13	26 %
4. <i>Если лоббистскую деятельность следует урегулировать, то какие отношения, на Ваш взгляд, должен регулировать нормативный акт (закон) о лоббизме?</i>	Регистрация лоббистов и запрет лоббирования без регистрации	11	22 %
	Допустимые и недопустимые формы и методы лоббирования	26	52 %
	Раскрытие клиентов, интересы которых продвигаются лоббистом	18	36 %
	Другое	0	0%