

На правах рукописи



Вырва Пётр Александрович

**КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КОРРУПЦИОННОГО ЛОББИЗМА
В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

12.00.08 – уголовное право и криминология;
уголовно-исполнительное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Красноярск 2020

Работа выполнена в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Сибирский федеральный университет» на кафедре деликтологии и криминологии.

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор

Щедрин Николай Васильевич

Официальные оппоненты:

Шестаков Дмитрий Анатольевич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный педагогический университет им. А. И. Герцена», юридический факультет, криминологическая лаборатория, заведующий.

Илий Сергей Кириллович, кандидат юридических наук, доцент, Центр квалифицированного заказа и антикоррупционного просвещения автономной некоммерческой организации «Корпоративная Академия Госкорпорации Росатом», руководитель проектов.

Ведущая организация:

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского».

Защита состоится 02 июня 2020 г. в 10 час. 00 мин. на заседании объединенного совета по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук Д 999.126.03 на базе ФГАОУ ВО «Сибирский Федеральный университет» по адресу: г. Красноярск, ул. Маерчака, д. 6, ауд. 4-09, зал заседаний ученого совета Юридического института.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке СФУ и на сайте: <https://www.dvfu.ru/>; <https://www.nsu.ru/>; <https://law.sfu-kras.ru/>.

Автореферат разослан «__» _____ 20__ г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Коротких Н.Н.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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 признает, 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 в 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, привилегию 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 со стороны 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 их виды. 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 в 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; О правотворчестве и нормативных правовых актах Иркутской области: Решение МС Иркутского областного СНД [Электронный ресурс]. URL: <http://zakon-region2.ru/4/173156>; О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 06.06.1995 № 7-КЗ (с изменениями на 18.12.2013) [Электронный ресурс]. URL: <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. 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 Генеральной Прокуратуры Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/anticor/international-cooperation/greco/greco2018.pdf>.

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. Зяблюка, 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. Голика, 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 не 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, исключающие или сводящие к минимуму коррупционно-противоправный и коррупционно-преступный лоббизм, а именно:

2.1. Предложено установить допустимые методы 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 угроза его применения в отношении лиц, замещающих государственные или муниципальные должности, их родственников и близких к ним лицам; б) фальсификация 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, замещающих 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 предоставления 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 13 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 IX Международной научно-практической конференции «Енисейские правовые чтения» (г. Красноярск, апрель 2015); на Анतिकоррупционном 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 X Международной научно-практической конференции Енисейские политико-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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении автор аргументирует актуальность избранной темы диссертационного исследования, обозначает объект и предмет, цели и задачи исследования, указывает нормативную и эмпирическую основы исследования, определяет степень научной разработанности темы, формулирует научную новизну и выдвигает основные положения, выносимые на защиту, указывает теоретическую и практическую значимость работы, приводит сведения об апробации и внедрении результатов диссертационного исследования.

Первая глава «Теоретические основы исследования коррупционного лоббизма в правотворческой деятельности в Российской Федерации» состоит из четырех параграфов. В первом параграфе **«Предпосылки и историческое развитие коррупционного лоббизма»** проводится анализ истории возникновения и содержания понятия «коррупционный лоббизм».

Автор рассматривает исторические подходы к пониманию лоббизма и приходит к выводу о том, что указанное явление приобретало нейтральное, негативное и позитивное значение в разные периоды времени. На сегодняшний день отсутствует единый подход к пониманию лоббизма, в разных государствах данный политико-правовой феномен рассматривается по-разному, в его

содержание вкладываются порой противоположные значения. Одной из причин разнообразного понимания лоббизма является наличие или отсутствие правового регулирования данного явления.

Приводятся результаты проведенного исследования в отношении понимания лоббизма в России, а также перспектив законодательного закрепления данного института. Респондентами отмечается, что лоббизм является распространенным явлением в практической деятельности. Кроме того, многим респондентам приходилось сталкиваться с ним в своей деятельности. Отмечается, что лоббизм может быть как позитивным, так и негативным. Большинство респондентов настаивает на необходимости правового регулирования лоббизма в России.

Рассматриваются отечественные и зарубежные, доктринальные и нормативные подходы к пониманию лоббизма. В процессе исследования доктринальных точек зрения автор приходит к выводу о том, что многие из существующих подходов являются не противоречивыми, а скорее наоборот, дополняют друг друга, раскрывая многостороннюю природу лоббизма и весь спектр его возможных проявлений. Лоббизм можно определить с разных точек зрения, соответственно дефиниции могут иметь определенные различия с учетом точки зрения, через которую определяется данный феномен. В то же время существует ряд признаков, которые остаются неизменными и помогают отличить лоббизм от иных явлений. К таким признакам относятся:

1. *Субъекты лоббизма.* Лоббизм предполагает активно действующих субъектов. Ими могут быть отдельные индивиды, группы лиц, юридические лица (как коммерческие, так и некоммерческие организации), иные образования и объединения и даже целые государства.

2. *Объекты лоббистского воздействия.* Воздействие оказывается всегда на органы государственной власти или местного самоуправления, обладающие правотворческой функцией.

3. *Методы лоббизма.* Воздействие на органы власти предполагает определенный порядок и совокупность действий для достижения необходимого результата.

4. *Цель лоббизма.* Лоббизм осуществляется с целью инициации, принятия или отклонения правотворческого решения в интересах лоббиста.

На основании названных признаков предлагаются авторские определения толкования понятий «лоббирование» и «лоббизм». Обосновывается предположение, что понятия «лоббизм» и «лоббирование», хоть и являются близкими по содержанию, однако не синонимичны. Лоббирование – это деятельность, процесс, который направлен на продвижение интересов физических лиц, организаций в целях принятия выгодного правотворческого решения органами государственной власти, органами местного самоуправления. В то время как лоббизм представляет собой социально-правовое явление, состоящее из совокупности актов лоббирования, которые осуществляются физическими лицами или организациями для продвижения своих интересов и принятия выгодного правотворческого решения органами государственной власти и местного самоуправления.

Второй параграф **«Теоретические (классификационные) основы выделения коррупционного лоббизма»** посвящен анализу видов лоббизма. Выделяются и характеризуются: лоббизм в законодательной, исполнительной и судебной ветвях власти; краткосрочный и долгосрочный лоббизм; правотворческий лоббизм, направленный на продвижение нормативного правового акта; негативно-правотворческий лоббизм, т. е. направленный на блокировку или отмену нормативного акта.

Обосновывается и предлагается выделение профессионального и непрофессионального лоббизма. Особенностью профессионального лоббизма является осуществление указанной деятельности на возмездной основе, в то время как безвозмездная деятельность, обладающая признаками лоббизма, рассматривается как непрофессиональный лоббизм.

В российской науке традиционно рассматривается лоббизм в позитивном и негативном смысле. Автором предложено разделение негативного лоббизма на коррупционный лоббизм и иные виды негативного лоббизма. В свою очередь в коррупционном лоббизме предлагается выделять коррупционно-аморальный, коррупционно-противоправный и коррупционно-преступный лоббизм.

В третьем параграфе **«Коррупционно-преступный лоббизм в правотворческой деятельности и его общественная опасность»** изучается коррупционно-преступный лоббизм, а также характер и степень его общественной опасности.

Формулируются признаки коррупционно-преступного лоббизма, к которым, по мнению автора, относятся: а) социально-правовое явление; б) относительно массовое явление; в) исторически изменчивое явление; г) общественно опасное явление; д) явление, которое выражается в виде совершения деяний, нарушающих законодательство о лоббизме; е) метод коррупционно-преступного воздействия, который заключается в предоставлении материальной или нематериальной выгоды лицу либо в наличии личной заинтересованности должностного лица; ж) объектом лоббистского воздействия являются должностные лица органов власти, обладающие правотворческими полномочиями, правом законодательной инициативы либо возможностью оказывать влияние на иных лиц, уполномоченных на принятие правотворческих решений; з) целью лоббизма является принятие или блокировка правотворческого решения;

Изучая характер общественной опасности коррупционно-преступного лоббизма, автор отмечает, что в ходе подобной деятельности могут продвигаться иностранные интересы, преступные интересы, осуществляться попытки придания законного характера противоправным и преступным видам поведения, ввиду чего возникает угроза национальной безопасности государства.

Игнорирование общественных потребностей и интересов граждан как основного источника власти страны, принятие решений исключительно из корыстных соображений может нанести вред основам конституционного строя государства. На основании сказанного автор формулирует тезис о том, что,

наряду с причинением вреда нормальной деятельности звена государственного или муниципального аппарата власти, объектом посягательства в рамках коррупционно-преступного лоббизма могут выступать также общественные отношения, обеспечивающие основы конституционного строя и безопасность государства.

В рамках исследования степени общественной опасности отмечается, что, наряду с другими показателями, о высокой степени общественной опасности могут свидетельствовать сравнение данных о размерах взятки в сфере коррупционно-преступного лоббизма, а также данные о размерах взятки в других сферах. Автор приходит к заключению, что размеры взятки в рамках коррупционно-преступного лоббизма выше, нежели чем в других сферах.

Ввиду особой значимости общественных отношений, которым причиняется вред, высокой потенциальной угрозы наступления необратимых последствий, причиняемых коррупционно-преступным лоббизмом, автор делает вывод о необходимости исследования и разработки мер, направленных против коррупционно-преступного лоббизма.

Четвертый параграф **«Факторы, детерминирующие коррупционный лоббизм»** посвящен проблеме детерминации коррупционно-преступного лоббизма. Автор выделяет субъективные и объективные факторы, оказывающие влияние на коррупционно-преступный лоббизм.

Под субъективными факторами понимаются нравственно-психологические свойства личности, ее отрицательные черты, которые утвердились в результате определенных жизненных обстоятельств. К указанной группе факторов относятся коррупционные традиции и коррупционная культура общества в целом, влияющая на развитие и существование коррупционно-преступного лоббизма. Кроме того, приводятся результаты опроса районных депутатов Красноярского края, в рамках которого респондентам предлагалось оценить допустимость и недопустимость поведения депутата. Сделан следующий вывод: несмотря на то, что большинство депутатов правильно оценивает поведение, некоторые из них

ошибочно относят к допустимым противоправные виды поведения по причине незнания законодательства либо по иным причинам.

Под объективными факторами понимаются обстоятельства, процессы, явления, которые существуют в объективной действительности и не относятся к нравственно-психологическим свойствам личности. В рамках объективных факторов автор выделяет как общую группу факторов, которые характерны для детерминации преступности в целом (глобализация, экономические кризисы, безработица, демографические проблемы), так и специальные факторы, характерные для детерминации коррупционно-преступного лоббизма (несовершенство и пробельность законодательства, чрезмерное урегулирование общественных отношений, наличие лишних либо устаревших норм). Среди объективных факторов уделяется особое внимание отсутствию норм, регулирующих лоббизм в Российской Федерации. В подтверждение указанной точки зрения автор ссылается на мнения ученых и позицию ГРЕКО, в отчете которой рассматривается в качестве рисков возникновения коррупционно-преступного лоббизма отсутствие норм регулирования лоббизма в России.

Вторая глава **«Предупреждение коррупционного лоббизма в правотворческой деятельности»** посвящена анализу мер, направленных на предупреждение коррупционно-преступного лоббизма, в российском законодательстве.

В первом параграфе **«Общая характеристика системы предупреждения коррупционного лоббизма в правотворческой деятельности»** автор характеризует предупредительные меры в контексте социального управления. Указываются объекты предупреждения, субъекты предупредительной деятельности, меры предупреждения. Предупредительные меры подразделяются на стимулирующие и ограничительные. Ограничительные меры с позиции теории мер безопасности состоят из правил безопасности, т. е. совокупности обязанностей и запретов, которые исключают или сводят к минимуму вред, причиняемый источником повышенной опасности, либо предотвращают ущерб объекту усиленной охраны любым источником опасности, а также санкций,

которые следуют в случае нарушения диспозиций правил безопасности. Санкции подразделяются на санкции наказания, безопасности и восстановления.

Во втором параграфе **«Правила и санкции безопасности и повышенной безопасности в системе предупреждения коррупционного лоббизма»** рассматривается вопрос о разработке совокупности специальных запретов и обязанностей, которые должны соблюдаться для того, чтобы охранять отношения позитивного лоббизма и предотвращать вредные последствия источника опасности – коррупционного лоббизма.

Автор указывает на необходимость законодательного закрепления понятий «лоббирование», «лоббизм», «профессиональное лоббирование», установления обязательной регистрации лиц, осуществляющих профессиональную лоббистскую деятельность, а также обязательной отчетности о клиентах, доходах и расходах лоббистов. Отмечается необходимость определения методов допустимого профессионального лоббизма, определения и запрещения недопустимых методов лоббизма, установления ограничений на осуществление профессиональной лоббистской деятельности в отношении определенного круга субъектов.

Третий параграф «Правила и санкции особой безопасности в системе предупреждения коррупционного лоббизма» посвящен анализу возможных путей совершенствования правил особой безопасности против коррупционно-преступного лоббизма.

В настоящее время правила и санкции особой безопасности против коррупционно-преступного лоббизма установлены в уголовном законодательстве, однако они нуждаются в определенной степени совершенствования. В связи с этим автором обозначены возможные способы совершенствования правил и санкций особой безопасности против коррупционного лоббизма: разъяснение Верховным Судом Российской Федерации вопросов применения уголовного законодательства в рамках противодействия коррупционно-преступному лоббизму; внесение дополнительных квалифицирующих признаков в ряд составов преступлений, касающихся противодействия коррупционно-преступному

лоббизму, либо конструирования специальных составов преступлений против коррупционно-преступного лоббизма.

Автор отмечает, что подобное совершенствование правил особой безопасности обусловлено общественными отношениями, которым может быть нанесен непоправимый урон коррупционно-преступным лоббизмом. В качестве таковых выступают основы конституционного строя и безопасности государства.

Наряду с этим отмечается, что специальные субъекты коррупционно-преступного лоббизма могут иметь существенные различия в публичном статусе, ввиду чего автор аргументирует необходимость установления дифференцированной ответственности, исходя из принципа: чем выше должностное положение, тем суровее ответственность, предусмотренная в отношении должностного лица.

Четвертый параграф **«Ресурсное обеспечение деятельности, направленной на предупреждение коррупционного лоббизма в правотворческой деятельности»** посвящен исследованию проблем нормативно-правового, кадрового, организационного, материально-технического, информационно-аналитического и научно-пропагандистского обеспечения деятельности.

Автор отмечает, что отсутствие нормативно-правовой базы, регулирующей лоббизм в России, может выступать объективным фактором, детерминирующим коррупционно-преступный лоббизм. Низкий уровень правовой культуры является субъективным фактором, детерминирующим коррупционно-преступный лоббизм. В то же время 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. Ввиду сказанного должное обеспечение ресурсами может сформировать надежную основу для предупредительной деятельности, в том числе против коррупционного лоббизма, а также препятствовать возникновению и развитию субъективных и объективных факторов, детерминирующих коррупционный лоббизм.

Автор приходит к выводу, что предупреждение и пресечение коррупционного лоббизма должно осуществляться системно, при этом важной компонентой выступает ресурсное обеспечение деятельности, направленной против коррупционного лоббизма. В этой связи сделаны конкретные предложения по улучшению нормативно-правового, материально-финансового, организационного, кадрового, информационно-аналитического и научно-методического, а также пропагандистского обеспечения против коррупционно-аморального, коррупционно-противоправного и коррупционно-преступного лоббизма.

В заключении формулируются основные выводы, теоретические положения и рекомендации по совершенствованию российского уголовного законодательства, а также законодательства в сфере лоббизма.

В приложении содержатся авторский проект Федерального закона «О лоббизме правотворческих решений в Российской Федерации»; сводная таблица результатов опроса представителей политических партий, депутатов Законодательного Собрания Красноярского края, сотрудников экспертно-правового управления Законодательного Собрания Красноярского края; сводная таблица результатов опроса депутатов Ермаковского, Курагинского, Шушенского и Дзержинского районов Красноярского края.

Положения материалов диссертации изложены в следующих опубликованных работах:

Статьи в журналах, включенных в Перечень российских рецензируемых журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук:

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

2. 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.

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

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

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

Публикации в других российских научных изданиях:

6. Вырва П. А. Проблема лоббирования // Сборник докладов седьмой конференции студентов, аспирантов и молодых ученых юридического института Сибирского федерального университета. – Красноярск, 2013. – С. 393–397.

7. Вырва П. А. К вопросу о необходимости законодательного закрепления института императивного мандата [Электронный ресурс] // Сборник докладов восьмой конференции студентов, аспирантов, молодых ученых юридического института Сибирского федерального университета. – Красноярск, 2014. – URL: <http://elib.sfu-kras.ru/handle/2311/19244>.

8. Вырва П. А. Положительные аспекты законодательного закрепления лоббирования // Сборник докладов второй международной научно-практической конференции академии Генеральной Прокуратуры РФ. – Иркутск 2014. – С. 165–167.

9. Вырва П. А. Эволюция представлений о лоббировании // Сборник материалов международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Перспектив свободный-2015», посвященной 70-летию Великой Победы. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2015. – С. 162–164.

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

11. Вырва П. А. Институт императивного мандата как мера безопасности в системе противодействия коррупционного лоббизма депутатов ГД ФС РФ //

Сборник докладов Третьей международной научно-практической конференции академии Генеральной Прокуратуры РФ. – Иркутск, 2015. – С. 190–193.

Научные монографии:

12. Муниципальное правотворчество в IT-мерах антикоррупционной транспарентности : монография / Е. А. Акунченко, М. А. Волкова, П. А. Вырва и др.; под ред. И. А. Дамм, О. В. Роньжиной, Н. В. Щедрина. – М.: Проспект, 2020. – 352 с.

Учебные издания:

13. Основы антикоррупционного просвещения в сфере образования : учеб. пособие / Е. А. Акунченко, П. А. Вырва, И. А. Дамм и др.; под ред. И. А. Дамм, Н. В. Щедрина. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2016. – 200 с.