

ПРАВО

УДК 343.9

П.А. Вырва

К ВОПРОСУ ОБ ОСНОВНЫХ СПОСОБАХ УРЕГУЛИРОВАНИЯ ЛОББИЗМА КАК МЕРА БЕЗОПАСНОСТИ ПРОТИВ КОРРУПЦИОННОГО ЛОББИЗМА

Анализируется политико-правовое явление лоббизм, а также коррупционный лоббизм как наиболее деструктивное и опасное проявление данного явления. Предложена система мер против коррупционного лоббизма, основанная на взаимодействии разрешительных и запретительных норм. Формулируется понятие «лоббизм», исследуются возможные допустимые и недопустимые методы лоббизма, исследуются коррупционные риски, вытекающие из неурегулированного статуса некоторых субъектов, участвующих в лоббистской деятельности.

Ключевые слова: лоббизм; коррупционный лоббизм; урегулирование лоббизма; противодействие коррупции; меры безопасности

В России коррупция по сей день остается одной из самых острых проблем. Согласно данным Министерства внутренних дел о состоянии преступности за 2020 г., общее количество преступлений коррупционной направленности составило 30 813 преступлений, из которых 14 548 были непосредственно связаны со взяточничеством [1]. Данные комплексного анализа состояния преступности в Российской Федерации, подготовленные ФГКУ ВНИИ МВД РФ, указывают, что ущерб от преступлений коррупционной направленности в 2017 г. составил 39,6 млрд руб. [2. С. 41].

Преступления коррупционной направленности занимают одну из ключевых позиций в структуре преступлений экономической направленности, в результате чего данные деяния представляют угрозу национальной безопасности Российской Федерации, поскольку одним из показателей экономической безопасности в соответствии со Стратегией экономической безопасности Российской Федерации (далее Стратегия) выступает уровень преступности в сфере экономики (п. 27 Стратегии) [3]. Превышение порогового значения данного показателя (инцидент на 10 тыс. человек трудоспособного населения) [4] сигнализирует о наличии кризиса, опасности экономического суверенитету государства, единству экономического пространства, условиям для реализации стратегических национальных приоритетов страны. В такой ситуации деятельность по противодействию преступлений экономической направленности, в частности коррупции, приобретает принципиально важное значение.

Коррупция является сложным и многогранным явлением. Обращая внимание на данное обстоятельство, отечественные исследователи весьма верно отмечают, что коррупция не сводится исключительно к даче и получению взятки [5. С. 192]. На сегодняшний день все большую актуальность приобретают вопросы коррупционного фаворитизма, коррупционного протекционизма, незаконного поддержания и финансирования политических структур [6. С. 9]. В подтверждение сказанному статистические данные о состоянии преступности в России указывают, что удельный вес дачи и получения взятки в общем количестве преступлений коррупционной направленности составляет чуть более 50%, в то время как остальная часть преступлений совершается иным способом [1]. Отмеча-

ется также, что коррупция охватывает значительное число правонарушений, часть из которых не криминализована, например коррупционный лоббизм, фаворитизм, незаконная поддержка и финансирование политических структур, nepotизм (распределение должностей между родственниками или друзьями) [7. С. 2]. Указанное свидетельствует о наличии широкого спектра проблем, которым следует уделять серьезное внимание в целях повышения качества противодействия коррупции во всех ее проявлениях. В этой связи все большую актуальность приобретают вопросы противодействия иным видам коррупционного поведения, которые до настоящего времени не получили должного внимания со стороны законодателя. Одним из таких видов коррупционного поведения является коррупционный лоббизм.

Коррупционный лоббизм представляет собой крайне опасное проявление коррупции, так как связан преимущественно с деятельностью высших должностных лиц, коррумпированность которых может причинить колоссальный ущерб государству. Коррупционный лоббизм направлен на формирование нормативной базы, в соответствии с которой будут регулироваться значимые общественные отношения, поэтому принятие решений, направленных на удовлетворение чьих-то корыстных интересов, может негативно отразиться на дальнейшем развитии общества и государства, не говоря о продвижении правотворческих решений за деньги или иные преимущества по иностранному заказу в ущерб национальным интересам.

Принятие нормативно-правовых актов без учета интересов граждан или вопреки их интересам, руководствуясь исключительно корыстными или личными соображениями, может причинить непоправимый вред личности, обществу и государству, подорвать доверие к такой власти со стороны населения, усилить социальную напряженность в обществе, вызвать коллективную психологическую реакцию населения в виде митингов, протестов, забастовок. Экономические последствия коррупционного лоббизма весьма очевидны: принятие неэффективных и ненужных правотворческих решений может привести к дефициту бюджета, необоснованному перераспределению денежных средств и снижению финансирования действительно значимых социальных проблем, что, в

свою очередь, служит питательной средой для увеличения имущественного неравенства среди определенных слоев населения, а также роста бедности и безработицы.

В некоторых работах ведущих отечественных криминологов уже обозначается проблема лоббизма и принятия ненужных, необоснованных и даже преступных нормативных правовых актов. Профессор В.А. Номоконов отмечает проблему лоббирования преступных идей в уголовное законодательство, которое выражается в противоречивых и бессистемных изменениях отдельных положений Уголовного кодекса Российской Федерации [8. С. 440–443]. Профессор Д.А. Шестаков указывает, что нормативно правовой акт может быть преступным не юридически, а по существу, например, если в рамках указанного акта легализуется преступная деятельность либо запрещается социально-полезная или нейтральная деятельность [9. С. 18]. Подобные нормативные правовые акты могут причинить необратимый ущерб суверенитету и целостности государства или даже вовсе уничтожить государство [9. С. 20].

Следует согласиться с возможностью наступления негативных последствий в случае принятия неэффективных и ненужных правотворческих решений в виде законов, подзаконных актов, различных слабоэффективных и непродуманных государственных программ. Крайне негативные последствия могут наступить при легализации общественно опасной и преступной деятельности, равно как и при запрещении общественно полезной деятельности, при принятии властных решений в ущерб государственной безопасности, в том числе экономической безопасности.

Несмотря на вышесказанное, лоббистская деятельность, в рамках которой осуществляется разработка и продвижение правотворческих решений, до сих пор не урегулирована на законодательном уровне. В такой ситуации вопросы упорядочивания лоббистской деятельности, предупреждения коррупционного лоббизма должны приобрести первостепенное значение.

Полагаем, предупреждение коррупционного лоббизма и урегулирование допустимого лоббизма должны осуществляться системно, основываясь на принципе коллаборации разрешительных и запретительных норм. В соответствии с теорией мер безопасности профессора Н.В. Щедрина, предупреждение преступности может осуществляться с помощью мер безопасности, где основными составляющими выступают меры ограничения и меры стимулирования [10. С. 161]. В криминологической доктрине также отмечается, что установление исключительно карательных запретов не всегда ведет к положительному результату, т.е. предупреждению нежелательного или общественно опасного вида поведения. Так, профессор Я.И. Гилинский отмечает, что запреты могут являться криминогенным (девиантогенным) фактором, провоцирующим совершение иных, иногда более опасных деяний [11. С. 302]. Учитывая данное обстоятельство, полагаем, более верным сделать основной акцент на потенциальных способах урегулирования допустимого лоббизма, что, в свою очередь, будет также служить предупреждению коррупционного лоббизма.

В качестве основных способов регулирования лоббизма предлагаем разработать и закрепить на законодательном уровне определение «лоббизм», установить допустимые и недопустимые методы осуществления лоббизма, а также урегулировать статус некоторых субъектов, полномочия которых могут быть недобросовестно использованы для продвижения или блокировки правотворческих решений.

На сегодняшний день остается неясным вопрос, правомерный или противоправный характер носит лоббизм как явление, в результате чего в понятие «лоббизм» включаются как противоправные, так и правомерные виды поведения. Отсутствие таких понятий, как «лоббизм» и «коррупционный лоббизм», осложняет проведение более четкой грани между допустимым и недопустимым лоббизмом, препятствует осуществлению предупреждения недопустимого и коррупционного лоббизма.

С одной стороны, лоббизм может трактоваться как позитивное явление, неотъемлемый и важный элемент жизни демократии [12. С. 14]. С другой стороны, как негативное явление, которое отождествляется с коррупционным правонарушением, продажностью депутатов, системой агентов, которые работают в парламентских кулуарах и подкупают депутатов [13. С. 209].

Очевидно, что в такой ситуации существует необходимость законодательно закрепить понятие «лоббизм». Только имея представления о допустимом лоббизме, можно определить недопустимые и коррупционные виды лоббизма, а вместе с тем выстроить систему предупреждения данных негативных явлений.

Несмотря на отсутствие выработанного в законодательстве понятия «лоббизм», в отечественной науке сложилось множество теоретических подходов. Так, А.С. Автономов указывает, что лоббизм представляет взаимодействие негосударственных организаций с государственными органами и органами местного самоуправления, осуществляемое с целью принятия (или непринятия) решений, соответствующих интересам социальных групп [14. С. 224]; Ю.В. Ирхин определяет лоббизм через деятельность лоббистов, т.е. группу лиц, обрабатывающих парламентариев в пользу того или иного законопроекта [15. С. 227]; А.П. Любимов рассматривает лоббизм как совокупность норм, посвященных регулированию взаимодействия граждан, организаций и некоторых других специализирующихся на лоббистской деятельности субъектов с органами государственной власти и органами местного самоуправления для оказания влияния на принятие необходимых лоббистам решений [16. С. 25–26].

Можно привести много иных подходов к определению понятия «лоббизм». Однако весьма верным представляется замечание А.П. Любимова о том, что лоббизм можно рассматривать с разных точек зрения, например политической, социологической, правовой, институциональной, филологической и др. [17. С. 112]. Видится, вышеназванные теоретические определения характеризуют лоббизм с разных сторон, однако часть признаков остаются неизменными. Прежде всего, лоббизм является социальным явлением, существует в социуме и связан с политическими, правовыми, экономическими и социальными институ-

тами. Кроме того, лоббизм предполагает наличие активно действующего субъекта (лоббиста), а также объекта лоббистского воздействия (государственные или муниципальные органы), использование определенных методов продвижения интересов для достижения конкретной цели (блокировка или принятие правотворческого решения).

Исходя из данных признаков, лоббизм следует рассматривать как социальное-правовое явление, в рамках которого физические и (или) юридические лица с помощью определенных методов предпринимают попытки оказания воздействия на органы государственной власти или местного самоуправления с целью продвижения или блокировки определенного правотворческого решения.

Однако сформулированное определение является весьма общим, охватывающим как допустимые и полезные проявления лоббизма, так и негативные. В связи с этим принципиально важное значение приобретает необходимость рассмотрения методов лоббизма, поскольку именно методы воздействия помогают провести более четкую грань между допустимым и недопустимым лоббизмом. Допустимый лоббизм предполагает использование разрешенных методов воздействия, в то время как коррупционный лоббизм – запрещенных или аморальных.

К методам допустимого лоббизма, на наш взгляд, следует отнести такие способы продвижения интересов, которые не противостоят действующему российскому законодательству. К таковым, в частности, можно отнести направление предложений по совершенствованию законодательства, осуществление устных и письменных контактов с должностными лицами с целью продвижения определенных интересов, подготовка и распространение материалов, в том числе через средства массовой информации. Однако названные методы имеют определённые особенности в отношении физических или юридических лиц, включенных в список лиц, выполняющих функции иностранного агента, поскольку законодателем установлено требование указания статуса иностранного агента. Так, п. 7 ст. 2.1 ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» установлено требование указания статуса иностранного агента при обращении в государственные органы и органы местного самоуправления, общественные объединения и образовательные организации, а также при распространении информации указанным лицом через средства массовой информации [18]. Схожая норма содержится в ст. 25.1 ФЗ «О средствах массовой информации», где сформулирована обязанность указания статуса иностранного агента, если материалы или сообщения созданы или распространены таким лицом [19].

К допустимым методам лоббирования, полагаем, можно отнести антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, которая может проводиться гражданами и институтами гражданского общества, за исключением случаев, установленных ст. 5 ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых

актов и проектов нормативных правовых актов». Не допускается проведение независимой антикоррупционной экспертизы, если у лица имеется неснятая или непогашенная судимость, в отношении лица применялась мера взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия за коррупционное правонарушение и лицо было включено в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, на лицо возложена законом функция проведения антикоррупционной экспертизы, лицо выполняет функции иностранного агента, является иностранной или международной организацией [20]. Антикоррупционная экспертиза может использоваться преимущественно в целях воспрепятствования принятия нормативного правового акта или отдельных его положений, в которых содержатся коррупциогенные факторы.

Проведение и предоставление результатов исследований, экспертиз, изучение и обнародование данных о состоянии общественного мнения могут быть еще одним допустимым методом лоббизма, например при использовании указанных результатов в пояснительных записках и финансово-экономических обоснованиях к законопроектам. Согласно ст. 105 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, пояснительная записка и финансово-экономическое обоснование являются обязательными документами, которые прилагаются к тексту законопроекта [21]. В этой связи информация и данные, используемые в указанных документах, являются способами продвижения законопроектов. Не зря в руководящих принципах законотворческого процесса Великобритании отмечается, что качественно подготовленная пояснительная записка имеет позитивную роль и увеличивает шансы прохождения законопроекта [22. С. 40]. Если же обратиться к текстам таких документов, можно встретить различные формы обоснования предлагаемых законопроектов, например ссылки на результаты проведенных исследований, статистические данные и даже изученный зарубежный опыт.

Так, в финансово-экономическом обосновании законопроекта № 1153952-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера”» используются данные МВД о количестве иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории Российской Федерации, а также данные о количестве лиц, пострадавших в чрезвычайных ситуациях, без ссылки на источник указанных данных. В пояснительной записке к законопроекту № 599584-6 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» отмечается опыт правовых систем зарубежных стран, при этом разработчиками пояснительной записки не указывается, о каких странах идет речь. В пояснительной записке к законопроекту № 606539-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части изменения требований к распространению рекламы алкогольной продукции» обосновываются доводы об отсутствии влияния рекламы на рост объема потребления алкоголя ссылкой на проведенное исследование компанией International Marketing Reports (IMR).

Касательно опубликования данных о состоянии общественного мнения существует позиция, что такая информация свидетельствует о степени демократизации общества, а также оказывает непосредственное влияние на правотворческие решения в части разработки нормативного правового акта, отвечающего общественным потребностям [23. С. 25].

Следует обратить внимание на участие в работе экспертных советов при комитетах законодательных органов власти, так как в ходе осуществления данной деятельности может возникнуть возможность оказания влияния на принимаемое (разрабатываемое) правотворческое решение. Так, члены экспертных советов комитетов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее экспертный совет) непосредственно рассматривают и оценивают предложения по совершенствованию законодательства, участвуют в разработке федеральных целевых программ, текстов концепций проектов федеральных законов. В этой связи у членов экспертных советов возникает возможность оказания влияния на тексты тех правотворческих решений, к работе над которыми они непосредственно привлечены. Проблемным аспектом является процедура формирования таких экспертных советов, поскольку законодательно она не урегулирована, в результате чего возникает вероятность включения в их состав только тех лиц, которые заинтересованы в принятии определенных правотворческих решений, что может необоснованно исключить из процесса лоббизма остальные группы интересов, лишит их возможности в равной степени отстаивать собственные интересы. Соответственно, допустимым методом можно рассматривать деятельность членов экспертных советов, участвующих наравне с другими группами интересов в работе над концепциями проектов федеральных законов.

Соответственно, в качестве основных допустимых методов лоббизма можно рассматривать обращения (предложения) по совершенствованию действующего законодательства, распространение материалов через средства массовой информации, независимую антикоррупционную экспертизу, проведение и предоставление результатов различных исследований с целью оказания влияния на принимаемое правотворческое решение, а также включение в состав экспертных советов разнообразных групп интересов.

К недопустимым методам лоббизма, на наш взгляд, следует отнести деяния, нарушающие нормы уголовного, административного и служебного законодательства, а также нормы нравственности и морали. Совершение преступлений или административных правонарушений с целью оказания воздействия на принятие или блокировку правотворческих решений, будь то применение насилия (физического или психического) или подкуп должностного лица, является недопустимым противоправным методом лоббизма.

Некоторые аморальные деяния, напрямую не запрещенные действующим законодательством, следует рассматривать как методы недопустимого лоббизма, например, если речь идет о фальсификации или искажении результатов проведенных исследований, фальсификации или искажении данных о состоянии общественно-

го мнения, при том условии, что указанные деяния не образуют состав административного правонарушения, предусмотренного п. 9–11 ст. 13.15 КоАП, или состав преступления, предусмотренного ст. 207.1, 207.2 УК РФ. Ранее отмечалось, результаты различных исследований, данных о состоянии общественного мнения могут использоваться в процессе лоббизма, соответственно, намеренное искажение указанной информации или данных необходимо рассматривать как метод недопустимого лоббизма.

Недопустимой, на наш взгляд, является также ситуация, при которой к работе над концепцией проекта нормативного правового акта в качестве членов экспертного совета целенаправленно привлекаются только представители одной группы интересов, которые заинтересованы в принятии конкретного правотворческого решения, например ввиду наличия конфликта интересов, т.е. возможности получения выгоды имущественного характера в свою пользу, в пользу близких лиц или лиц, связанных с указанным лицом имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями. Стоит также отметить, что антикоррупционные требования, запреты и ограничения на указанную категорию лиц не распространяются.

Обобщая сказанное, недопустимыми методами лоббизма являются преступления, правонарушения и деяния, нарушающие нормы нравственности и морали, осуществляемые с целью оказания влияния на принимаемое правотворческое решение. Кроме того, недопустимым является намеренное включение в экспертные советы представителей только группы интересов, заинтересованной в принятии конкретного правотворческого решения.

Вместе с тем высказываются предположения, что из процесса лоббизма необходимо также временно исключить бывших государственных и муниципальных служащих, а также лиц, замещавших государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности после ухода со службы или освобождения замещаемой должности. Указанное правило закреплено уже в законодательстве некоторых иностранных государств. Например, в Канаде существует пятилетний запрет на работу в качестве лоббиста или компаниях, предоставляющих услуги по лоббизму, бывшим государственным служащим высокого ранга (министрам, сотрудникам министерств и иным старшим государственным служащим) после увольнения из органов власти [24. С. 164]. Данное предложение обусловлено наличием тесных связей с действующими государственными служащими, а также лицами, замещающими государственные или муниципальные должности. Наличие контактов, личные знакомства и даже дружеские отношения с бывшими коллегами могут создать определенные преимущества в процессе лоббизма. Кроме того, это может придать лоббизму скрытый характер, сделать его неподотчетным общественности, в конечном итоге привести к коррупционному лоббизму.

Необходимо также обратить внимание на позицию ГРЕКО (англ. *Group of States Against Corruption*), сформулированную в заключительном оценочном раунде предупреждения коррупции в России среди

членов парламента, судей и прокуроров (п. 63–66) [25. С. 25–26], а также на позицию Трансперенси Интернешнл (Transparency International) о коррупционных рисках в сфере лоббизма [26. С. 15]. В частности, отмечается коррупционный риск, связанный с деятельностью советников Председателя комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, работающих на общественных началах (далее советник на общественных началах), в связи с тем, что статус советников на общественных началах не урегулирован, в то время как в их сферу деятельности входит экспертная поддержка при работе над законопроектами, предполагающая взаимодействие с членами комитетов, ввиду чего возникает возможность продвижения интересов, вытекающая из бесконтрольных встреч с парламентариями [27]. Кроме того, процедура назначения советников на общественных началах не носит публичный характер.

Обращается внимание также на коррупционный риск, связанный широкими полномочиями Председателя комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В полномочия Председателя комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации входит возможность изменения сроков и очередности рассмотрения законопроектов [27]. Указанные полномочия позволяют единолично принимать решения о сроках и очередности рассмотрения законопроектов, вследствие чего возникает риск использования данных полномочий в корыстных целях.

Соответственно, существует потребность в разработке правил, временно ограничивающих лоббизм со стороны бывших государственных и муниципальных служащих, лиц, замещавших государственные должности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальные должности. Кроме того, нуждаются в доработке правила регулирующих статус советников на общественных началах, а также механизмы контроля над полномочиями Председателей комитетов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

В заключение отметим, что лоббизм является распространенным социальным политико-правовым явлением. На сегодняшний день распространены как позитивные, так и негативные проявления лоббизма, в том числе и коррупционные. Коррупционный лоббизм является крайне нежелательным явлением, поскольку может повлечь негативные последствия для личности, общества и государства. В этой связи существует острая необходимость в разработке мер против коррупционного лоббизма. В качестве одного из способов противодействия коррупционному лоббизму предлагаем разработку систему мер безопасности, основывающуюся на принципе коллаборации разрешительных и запретительных норм. Основной акцент следует сделать на регулировании лоббизма, а именно: закрепить определение «лоббизм», установить допустимые и недопустимые методы лоббизма, урегулировать статус и полномочия некоторых субъектов лоббистской деятельности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь – декабрь 2020 года // Министерство внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://мвд.рф/reports/item/22678184/>
2. Комплексный анализ состояния преступности в Российской Федерации и расчетные варианты ее развития: аналитический обзор / Ю.М. Антонян, Д.А. Бражников, М.В. Гончарова и др. М. : ВНИИ МВД России, 2018. 86 с.
3. Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.
4. Информация для анализа показателей состояния экономической безопасности Российской Федерации // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/besopasn/pok-besopasn.htm
5. Зырянова И.А. К вопросу о понятии коррупционного правонарушения в избирательном процессе // Вестник Брянского государственного университета. 2014. № 2. С. 192–195.
6. Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7 (187). С. 7–14.
7. Романовский Г.Б. Проблемы противодействия коррупции: право и криминология // Наука. Общество. Государство. 2015. № 4. С. 1–6.
8. Номоконов В.А. О криминогенности российской политики в сфере борьбы с преступностью // Всероссийский криминологический журнал. 2016. Т. 10, № 3. С. 438–446.
9. Шестаков Д.А. Преступный закон как парадокс криминологии закона // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2011. № 20. С. 17–29.
10. Концептуально-теоретические основы правового регулирования и применения мер безопасности: монография / под ред. Н.В. Щедрина. Красноярск : СФУ, 2010. 323 с.
11. Гилинский Я. Запрет как криминогенный (девиантогенный) фактор // Российский криминологический взгляд. 2009. № 3. С. 302–311.
12. Спектор Е.И. Особенности и перспективы правового регулирования лоббизма в России // Журнал российского права. 2016. № 11. С. 12–20.
13. Шмидт О.Ю. Большая советская энциклопедия. Т. 22: Джуца – Договор торговый. М. : Книга по Требованию, 2012. 440 с.
14. Автономов А.С. Правовая онтология политики. К построению системы категорий. М. : ИНФОГРАФ, 1999. 384 с.
15. Ирхин Ю.В. Группы давления // Политология. М., 1996.
16. Любимов А.П. Конституционно-правовые основы формирования лоббистских отношений в открытом обществе (антикоррупционный проект). М. : Издание Государственной Думы, 2000.
17. Любимов А.П. История лоббизма в России. М., 2005. 208 с.
18. О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ (ред. от 30.12.2020) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (часть I). Ст. 7597.
19. О средствах массовой информации: Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 01.01.2020) // Ведомости СНД и ВС РФ. 13.02.1992. № 7. Ст. 300.
20. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (в ред. от 11.10.2018) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.
21. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 801.
22. Маслов А.О. К вопросу о роли пояснительной записки в законотворческом процессе // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 10 (71). С. 38–47.
23. Кибак И.А. Общественное мнение и законотворческая деятельность // Общество и право. 2011. №2 (34). С. 24–29.

24. Кремянская Е.А. Правовые аспекты регулирования лоббизма в Соединённых штатах Америки и Канаде // Вестник МГИМО. 2014. № 2 (35). С. 161–168.
25. Оценочный доклад ГРЕКО (четвёртый раунд оценки). Предупреждение коррупции в отношении членов парламента, судей, прокуроров // Совет Европы. URL: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2017-2-rus-4-pdf/1680794c51>
26. Анализ выполнения Россией рекомендаций Группы государств против коррупции (ГРЕКО) по внедрению международных стандартов. IV раунд / А.А. Лапунова, М.А. Логвинова, Г.В. Машанов ; под ред. И.В. Шуманова. М., 2019. 145 с.
27. Лоббисты «Ростеха», «Газпрома» и крупнейшего агрохолдинга Татарстана руководят профильными комитетами Госдумы // Трансперенси Интернешнл Россия. URL: <https://lobbying.transparency.org.ru/komiteti/?yclid=2224731937407799330>

Статья представлена научной редакцией «Право» 10 августа 2021 г.

Revisiting the Main Ways of Lobbying Regulation as a Security Measure Against Corruption Lobbying

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2021, 473, 211–217.

DOI: 10.17223/15617793/473/26

Petr A. Vyrva, Siberian Federal University (Krasnoyarsk, Russian Federation). E-mail: pyvrva@sfu-kras.ru

Keywords: lobbying; corruption lobbying; lobbying regulation; corruption combating; security measure.

The article analyses the political and legal phenomenon of lobbying, and corruption lobbying as its most destructive and dangerous deviance along with the negative consequences of the latter. Nowadays, lobbying in Russia remains unregulated, which causes problems in drawing a line between acceptable and unacceptable lobbying, and in preventing unacceptable lobbying. In order to prevent unacceptable and corruption lobbying, the author hypothesized that a system of permissive and prohibitive measures, with the focus on permissive measures, should be used. He proposes to define legislatively the concept “lobbying”, to regulate acceptable and unacceptable methods of lobbying, to control the status of some persons, whose powers may be used in bad faith in lobbying. The author identifies the attributes of lobbying, and on the basis of these attributes formulates the concept “lobbying”, which means a social and legal phenomenon, in which a person or entity uses certain methods to make an attempt to influence central or local authorities with the purpose of promoting or blocking certain law-making decisions. The following methods of lobbying are proposed as acceptable: citizen petition; information distribution in all media; independent anticorruption examination of legal acts and draft laws; research; social research and presentation of its results in order to influence certain law-making decisions. The following methods of lobbying are proposed as unacceptable: commission of offences and indecent acts in order to influence certain law-making decisions; formation of expert councils under the committees of legislative bodies from representatives of one interest group. The author also examines possible corruption risks associated with the activities of former public officials and proposes to suspend these persons from lobbying. The author notes the absence of rules controlling the unpaid advisors to the chairs of committees of the State Duma of the RF Federal Assembly and the possibility of an unfair use of these unpaid advisors’ powers in lobbying. The issue of an unfair use of the powers of the chairs of committees of the State Duma is also considered.

REFERENCES

1. The Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. (2021) *Kratkaya kharakteristika sostoyaniya prestupnosti v Rossiyskoy Federatsii za yanvar’ – dekabr’ 2020 goda* [Brief description of the state of crime in the Russian Federation for January – December 2020]. [Online] Available from: <https://mvd.rf/reports/item/22678184/>.
2. Antonyan, Yu.M. et al. (2018) *Kompleksnyy analiz sostoyaniya prestupnosti v Rossiyskoy Federatsii i raschetnye varianty ee razvitiya: analiticheskiy obzor* [A Comprehensive Analysis of the State of Crime in the Russian Federation and Calculated Variants of its Development: An analytical review]. Moscow: VNII MVD Rossii.
3. Russian Federation. (2017) Ukaz Prezidenta RF ot 13 maya 2017 g. № 208 “O Strategii ekonomicheskoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii na period do 2030 goda” [Decree of the President of the Russian Federation of May 13, 2017, No. 208 “On the Strategy of economic security of the Russian Federation for the period up to 2030”]. *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 20. Article 2902.
4. Federal State Statistics Service. (n.d.) *Informatsiya dlya analiza pokazateley sostoyaniya ekonomicheskoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii* [Information for the analysis of indicators of the state of economic security of the Russian Federation]. [Online] Available from: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/besopasn/pok-besopasn.htm.
5. Zyryanova, I.A. (2014) To the question of the concept of corruption offense in electoral process. *Vestnik Bryanskogo gosudarstvennogo universiteta – The Bryansk State University Herald*. 2. pp. 192–195. (In Russian).
6. Khabrieva, T.Ya. (2012) Nauchno-pravovye problemy protivodeystviya korruptsii [Scientific and legal problems of combating corruption]. *Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*. 7 (187). pp. 7–14.
7. Romanovskiy, G.B. (2015) Anti-corruption activity problems: law and criminology. *Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo – Science. Society. State*. 4. pp. 1–6. (In Russian).
8. Nomokonov, V.A. (2016) On the criminal character of Russian policy in the sphere of fighting crime. *Vserossiyskiy kriminologicheskii zhurnal – Russian Journal of Criminology*. 3 (10). pp. 438–446. (In Russian).
9. Shestakov, D.A. (2011) Prestupnyy zakon kak paradoks kriminologii zakona [Criminal law as a paradox of criminology of law]. *Kriminologiya: vchera, segodnya, zavtra*. 1 (20). pp. 17–29.
10. Shchedrin, N.V. (ed.) (2010) *Kontseptual'no-teoreticheskie osnovy pravovogo regulirovaniya i primeneniya mer bezopasnosti* [Conceptual and Theoretical Foundations of Legal Regulation and Application of Security Measures: Monograph]. Krasnoyarsk: Siberian Federal University.
11. Gilinskiy, Ya. (2009) Prohibition as a criminogenic (deviantogenic) factor. *Rossiyskiy kriminologicheskii vzglyad – Russian Criminological Outlook*. 3. pp. 302–311. (In Russian).
12. Spektor, E.I. (2016) Features and perspectives of legal regulation of lobbying in Russia. *Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*. 11. pp. 12–20. (In Russian). DOI: 10.12737/21986
13. Shmidt, O.Yu. (2012) *Bol'shaya sovetskaya entsiklopediya* [The Great Soviet Encyclopedia]. Vol. 22. Moscow: Kniga po Trebovaniyu.
14. Avtonomov, A.S. (1999) *Pravovaya ontologiya politiki. K postroeniyu sistemy kategoriy* [Legal Ontology of Politics. To the construction of a system of categories]. Moscow: INFOGRAF.
15. Irkhin, Yu.V. (1996) *Politologiya* [Political science]. Moscow: RUDN University.
16. Lyubimov, A.P. (2000) *Konstitutsionno-pravovye osnovy formirovaniya lobbistskikh otnosheniy v otkrytom obshchestve (antikorrupcionnyy proekt)* [Constitutional and Legal Foundations of the Formation of Lobbying Relations in an Open Society (Anti-corruption project)]. Moscow: Izdanie Gosudarstvennoy Dumy.
17. Lyubimov, A.P. (2005) *Istoriya lobbizma v Rossii* [History of Lobbying in Russia]. Moscow: Fond liberal'noy missii.
18. Russian Federation. (2012) O merakh vozdeystviya na lits, prichastnykh k narusheniyam osnovopolagayushchikh prav i svobod cheloveka, prav i svobod grazhdan Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 28 dekabrya 2012 g. № 272-FZ (red. ot 30.12.2020) [On measures of influence on

persons involved in violations of fundamental human rights and freedoms, the rights and freedoms of citizens of the Russian Federation: Federal Law No. 272-FZ of December 28, 2012 (as amended on December 30, 2020)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 53. Part 1. Article 7597.

19. Vedomosti SND i VS RF. (2020) O sredstvakh massovoy informatsii: Zakon Rossiyskoy Federatsii ot 27.12.1991 № 2124-1 (red. ot 01.01.2020) [On Mass Media: Law of the Russian Federation No. 2124-1 of 27.12.1991 (as amended on 01.01.2020)]. *Vedomosti SND i VS RF*. 7. Article 300.
20. Russian Federation. (2009) Ob antikorruptsionnoy ekspertize normativnykh pravovykh aktov i projektov normativnykh pravovykh aktov: Federal'nyy zakon ot 17 iyulya 2009 g. № 172-FZ (v red. ot 11.10.2018) [On anti-corruption expertise of regulatory legal acts and Draft regulatory legal acts: Federal Law No. 172-FZ of July 17, 2009 (as amended on October 11, 2018)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 29. Article 3609.
21. Russian Federation. (1998) Postanovlenie Gosudarstvennoy Dumi Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii ot 22.01.1998 № 2134-II GD "O Reglamente Gosudarstvennoy Dumi Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii" [Resolution of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation of January 22, 1998, No. 2134-II of the State Duma "On the Regulations of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation"]. *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 7. Article 801.
22. Maslov, A.O. (2016) The role of an explanatory note in legislative process. *Aktual'nye problemy rossiyskogo prava – Actual Problems of Russian Law*. 10 (71), pp. 38–47. (In Russian). DOI: 10.17803/1994-1471.2016.71.10.038-047
23. Kibak, I.A. (2011) Obshchestvennoe mnenie i zakonotvorcheskaya deyatelnost' [Public opinion and legislative activity]. *Obshchestvo i pravo – Society and Law*. 2 (34), pp. 24–29.
24. Kremyanskaya, E.A. (2014) Legal aspects of regulating lobbying in the United States of America and Canada. *Vestnik MGIMO – MGIMO Review of International Relations*. 2 (35), pp. 161–168. (In Russian).
25. Council of Europe. (2017) *Otsenochnyy doklad GREKO (chetvertyi raund otsenki). Preduprezhdenie korruptsii v otnoshenii chlenov parlamenta, sudey, prokurorov* [Evaluation report of GRECO (fourth round of evaluation). Prevention of corruption against members of Parliament, judges, prosecutors]. [Online] Available from: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2017-2-rus-4-pdf/1680794c51>.
26. Shumanov, I.V. (ed.) (2019) *Analiz vpolneniya Rossiei rekomendatsiy Gruppy gosudarstv protiv korruptsii (GREKO) po vnedreniyu mezhdunarodnykh standartov. IV raund* [Analysis of Russia's implementation of the recommendations of the Group of States against Corruption (GRECO) on the implementation of international standards. IV round]. Moscow: [s.n.].
27. Transparency International. Russia. (2019) *Lobbisty "Rostekha", "Gazproma" i krupneishogo agrokholdinga Tatarstana rukovodyat profil'nymi komitetami Gosdumi* [Lobbyists of Rostec, Gazprom and the largest agricultural holding of Tatarstan manage the profile committees of the State Duma]. [Online] Available from: <https://lobbying.transparency.org.ru/komiteti/?yclid=2224731937407799330>.

Received: 10 August 2021