

ARZUMANYAN Irina Levonovna, postgraduate student at the Chair of Political Science and Political Management, Institute for Social Sciences of the RANEPА (82 Vernadskogo Ave, Moscow, Russia, 119571); Adviser at the Department of Organizational Support, Public Chamber of the Russian Federation (bld.1, 7 Miusskaya Sq, Moscow, Russia, 125047; irina.levonovna@gmail.com)

IS IT POSSIBLE TO OVERCOME THE CORRUPTION?

Abstract. *The article examines the definitions of corruption in terms of its impact on the performance of society and the state. The author considers how corruption manifests itself in countries with different types of public administration. The paper investigates an origin of the preconditions for the development of measures to prevent corruption by international institutions, and shows the evolution of conceptual understanding of the place of corruption in the relationship between the state and civil society. The author traces the emergence of anti-corruption movement in the early 1990s and its stages, shows the creation of tools for measuring and preventing corruption. The particular attention is paid to the role of civil society and democratic principles in the implementation of democratic changes and the mobilization of social forces to counter corruption; as well as to the potential of modern information technologies.*

Keywords: *political corruption, fight against corruption, anti-corruption policy, anti-corruption movement, information technology*

МЕЛЬКОВ Сергей Анатольевич – доктор политических наук, профессор; заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Академии гражданской защиты МЧС России (141435, Россия, Московская обл., г. Химки, мкрн. Новогорск, стр. 1; 304304@mail.ru)

НОЖКА Сергей Михайлович – аспирант Академии гражданской защиты МЧС России (141435, Россия, Московская обл., г. Химки, мкрн. Новогорск, стр. 1; sergei_nozhka@mail.ru)

ЧУМАЧЕНКО Александр Петрович – кандидат военных наук, доцент; профессор кафедры государственного и муниципального управления Академии гражданской защиты МЧС России (141435, Россия, Московская обл., г. Химки, мкрн. Новогорск, стр. 1; a17091953@yandex.ru)

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ИНСТИТУТА ЛОББИЗМА В РОССИИ И США

Аннотация. *В статье представлены результаты сравнительного анализа института лоббизма в России и США. Авторы проводят контент-анализ 6 научных статей для выявления отношения к лоббизму, потребности в снижении уровня коррупции в России и законодательном урегулировании лоббизма. В статье выявляются основные причины нелегитимности института лоббизма в России, предлагаются меры, направленные на развитие в России цивилизованных взаимоотношений между группами интересов и властью.*

Ключевые слова: *государственная политика, зарубежный опыт, легальность, легитимность, лоббизм, нормативное регулирование, политический институт, продвижение интересов, Россия, сравнительный анализ, США*

Актуализация темы исследования. *Современному обществу присуще расширение круга субъектов, принимающих участие в разработке и принятии политических, т.е. социально значимых, по сути, решений. Одновременно на основе последней волны демократизации и распространения конституционализма постоянно растет общественный запрос на непосредственное участие граждан и общественных институтов в политическом процессе. Данному процессу, как, впрочем, и любому развитию, присуще возникновение противоречий, значительная неравномерность в институциональном развитии.*

Одним из таких социально-политических феноменов, развивающихся в разных странах по-разному, является лоббизм. Понятие лоббизма возникло в США во второй половине XIX – начале XX в. Именно там подразумевающиеся под ним отношения (по продвижению в первую очередь экономических интересов) были подвергнуты научному осмыслению и сформированы в полноценный, абсолютно легальный и весьма легитимный политический институт. Но отношение к институту лоббизма даже в США не позволяет говорить об однозначно положительной или сугубо отрицательной его роли в формировании государственной политики.

Лоббизм как явление существует также и в России, где имеет различные проявления. К таким проявлениям можно отнести институт полномочного представителя Президента в федеральном округе, депутатов Государственной думы РФ, отстаивающих интересы госкорпораций и государственных компаний. Стоит отметить и активность общественных организаций, артикулирующих интересы лоббистов в продвижении инициатив, направленных на нормативное закрепление профессии лоббиста.

Таким образом, формирование института лоббизма в демократических государствах имеет вполне естественный характер, а непризнание его существования в России или исключение из политической практики не только нецелесообразно ввиду возможности его позитивного влияния в т.ч. и на законодательный процесс, но и скорее невозможно из-за достаточно богатого разнообразия форм взаимоотношений, подпадающих под определение лоббизма.

Поэтому в России, мы полагаем, необходимо изучать опыт зарубежных стран, в которых уже были произведены попытки урегулирования подобных отношений. Это подводит нас к необходимости проведения сравнительного анализа института лоббизма в России и США, чему и посвящена данная научная статья.

Итак, для проведения сравнительного политологического исследования института лоббизма в России и США мы выделили следующие единицы анализа:

- отношение к лоббизму в обществе (социально-политическая легитимность);
- время легитимного существования лоббистской деятельности;
- разветвленность правового регулирования лоббистской деятельности (легальность);
- время легального существования (как профессии) лоббистской деятельности;
- нормативное регулирование лоббизма (разработанность подзаконных актов);
- наличие определенных процедур осуществления лоббистской деятельности;
- наличие прикладных механизмов управления лоббистской деятельностью;
- наиболее распространенные практики лоббирования;
- представительство групп (число и основные сферы влияния) интересов во власти посредством лоббирования;
- перспективы развития лоббистской деятельности.

Далее по некоторым из определенных критериев будет проведен сравнительный анализ института лоббизма в России и США.

Обращаясь к первому пункту таблицы, отметим, что особенность современной практики продвижения политических интересов в России состоит в том, что использование лоббистских возможностей доступно в основном привилегированным группам интересов. По факту мы считаем, что в России лоббизм сосредоточивает в себе коррупционные (раз они не узаконены) формы

Таблица 1

Сводные данные по сравнительному анализу института лоббизма в России и США

1. Отношение к лоббизму в обществе (социально-политическая легитимность)		
Основания легитимности	Легитимность лоббизма в России	Легитимность лоббизма в США
Законодательное закрепление	Не урегулирован нормами права	Урегулирован нормами права
Наличие специализированных органов управления	Не имеет органов управления	Имеет органы управления
Востребованность	Востребован у ограниченного круга групп интересов (ввиду его непопулярности)	Востребован со стороны различных групп интересов
Доступность	Позволяет артикулировать в основном интересы привилегированных социальных групп (элиты)	Позволяет артикулировать интересы различных социальных групп, но при этом существуют участники, имеющие преференциальный доступ и оказывающие неприемлемое, отвечающее лишь корыстным интересам влияние на политику
Вывод:	Нелегитимен	Легитимен
2. Разветвленность правового регулирования лоббистской деятельности (легальность)		
В России	В США	
В России лоббизм законодательно не закреплён, следовательно, о его регулировании также не может идти речь. Однако лоббизм осуществляется в рамках действующего законодательства, которое регулирует отношения между гражданами и органами государственной власти, нормы которого распространяются и на юридических лиц в той степени, в которой они могут быть к ним применены	<ul style="list-style-type: none"> • Закон о раскрытии лоббистской деятельности (<i>Lobbying Disclosure Act</i>), 1995 • Закон о прозрачности и отчетности при осуществлении лоббистской деятельности (<i>Lobbying Transparency and Accountability Act</i>), 2006. • Закон об открытом ведении дел и об открытом правительстве (<i>Honest Leadership and Open Government Act</i>), 2007 	
3. Время легального существования (как профессии) лоббистской деятельности		
В настоящее время в России еще не принят нормативный правовой акт, определяющий (легализирующий) в правовом поле профессию лоббиста	В 1946 г. был принят Закон о лоббировании (<i>Federal Regulation of Lobbying Act</i>). Он содержал в себе определение лоббиста (профессии), требование о регистрации всех лоббистов и предоставлении квартальных отчетов об их деятельности [Кремянская 2014: 162]	
4. Наличие определенных процедур осуществления лоббистской деятельности		
В правовом поле нет процедур, отнесенных непосредственно к лоббизму. Но при этом существуют как формальные, так и неформальные процедуры, используемые для продвижения личных и корпоративных интересов.	<p>Регистрация и ведение отчетности о деятельности лоббистов [Лоббизм в США 2013: 13-15]</p> <ul style="list-style-type: none"> • Регистрация в установленном законом порядке <p>Регистрация лоббистов носит</p>	

<ul style="list-style-type: none"> • Формальные: 1) официальные обращения в органы госвласти (личные либо письменные); 2) отстаивание интересов через общественные организации; 3) участие в экспертных советах при органах госвласти; 4) проведение санкционированных митингов, пикетов, шествий и демонстраций. • Неформальные: 1) применение принципа «вращающихся дверей», т.е. использование опыта и связей бывших государственных служащих; 2) финансирование научно-исследовательских работ (с «необходимыми» результатами); 3) использование неформальных, в т.ч. товарищеских и родственных, связей; 4) моральное давление лиц, имеющих больший авторитет (политический вес), на принятие решений лицами, формально им не подчиненными. К данной категории относится и так называемое телефонное право; 5) использование возможностей СМИ и интернет-ресурсов; 6) проведение несанкционированных митингов, пикетов, шествий и демонстраций. 	<p>уведомительный характер, отказать в регистрации лоббисту невозможно, т.к. это автоматически рассматривается как нарушение Конституции США. Первичная регистрация лоббиста должна состояться не позднее чем через 45 дней со дня первого контакта с должностным лицом в качестве лоббиста или со дня поступления человека на работу в качестве лоббиста в специализированную фирму или корпорацию, имеющую лоббистский отдел.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Подробная регулярная отчетность о деятельности лоббиста, которая должна соответствовать следующим требованиям: 1) данные подаются на всех клиентов лоббиста; 2) в отчетах должно быть указано соотношение между лоббируемой инициативой конкретным клиентом и осуществленными лоббистом расходами; 3) сведения о финансовой стороне деятельности лоббиста должны быть максимально исчерпывающими. <p>Применяемые методы и технологии продвижения интересов:</p> <ul style="list-style-type: none"> • участие в экспертных советах и комиссиях, частные встречи с представителями властных структур; • финансирование избирательных кампаний; • предоставление юридической поддержки (в т.ч. разработка законопроектов); • <i>Grassroots</i>-лоббирование (апеллирование к общественной поддержке). <p>Также в США лоббистами становятся и бывшие государственные служащие (конгрессмены, сенаторы и их помощники); ограничения на занятие ими подобной деятельностью определены законом.</p>
--	---

взаимоотношений, т.е. основанные на личной или корпоративной заинтересованности лиц, принимающих участие в разработке, утверждении и реализации политических решений. При этом подобная практика вызывает негативный отклик со стороны общества.

Так, в первом пункте таблицы 1 представлены основания, по которым можно считать лоббизм легитимным или нелегитимным в США и России. В качестве доказательства недостаточной легитимности института лоббизма в нашей стране приведем следующие данные, полученные в результате авторского контент-анализа 6 научных статей по данной тематике [Степаненков 2013; Зарипов 2011; Бирюкова 2015; Гильметдинова 2014; Васильева 2013; Каневский 2015]. На рис. 1 отражено отношение к лоббизму в России и США, а также эквивалентные им показатели относительно запроса на снижение уровня коррупции и законодательное урегулирование института лоббизма в России, выраженные в анализируемых источниках.

Приведенная диаграмма подтверждает ранее сделанные нами выводы о том, что лоббизм в России нелегитимен, при этом подтверждается и коррупцион-

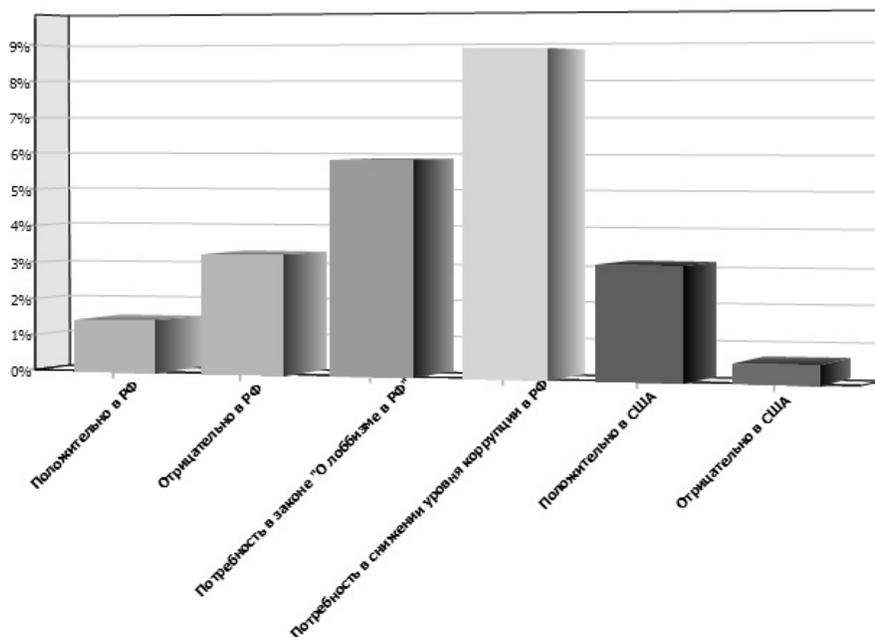


Рисунок 1. Отношение к лоббизму в России и США (контент-анализ научных статей)

ный характер отношений, складывающихся при продвижении частных и корпоративных интересов; поэтому выражается потребность в снижении уровня коррупции в стране и только после этого – в законодательном урегулировании лоббизма. Отношение же авторов научных статей к лоббизму в США в основном положительное ввиду его успешного правового регулирования, постоянного развития законодательства в данной сфере и большей степени публичности, нежели в России.

Как решать проблему недостаточной легитимности лоббизма в нашей стране? Представляется, что пока предлагается решать эту проблему двумя путями: либо ужесточением законодательства, либо созданием дополнительных контролирующих органов в рамках борьбы с коррупцией. Например, специалисты из Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова пишут: «...нами предлагается создание федеральной службы по противодействию коррупции (ФСПК), которая была бы наделена полномочиями по оперативно-розыскной и следственной работе по коррупционным преступлениям, полномочиями по разработке предложений по антикоррупционной направленности, коррекции профилактических мер антикоррупционной направленности, совершенствованию процедур ликвидации последствий коррупционных правонарушений» [Грибков, Орлов 2013: 80].

Учитывая масштабы коррупции в России, создание отдельного ведомства вполне может показаться оправданным шагом, т.к. существует необходимость более масштабного охвата данного направления, привлечения профессиональных кадров и придания направлению борьбы с коррупцией и противодействию коррупции большей публичности. Также отдельному ведомству будет проще налаживать необходимые в данной сфере контакты с общественными организациями, в т.ч. с общественными палатами, как субъектами общественного контроля. Однако с институциональной точки зрения полагаем, что создание

специального антикоррупционного государственного ведомства — это бессмыслица.

Еще одним важным направлением является постепенное сокращение неформальных связей между представителями бизнеса и власти (которые в настоящее время являются основной причиной нецелесообразности принятия закона о лоббизме), что возможно как посредством ужесточения законодательства, так и путем внесения дополнений в существующие регламенты деятельности органов законодательной и исполнительной власти. Но при этом существенным направлением в их сокращении видится решение более масштабной проблемы, а именно повышение политического веса парламента (Федерального собрания РФ), обладающего по своей сути большей публичностью, в отличие от администрации Президента РФ, правительства РФ и министерств, на которых сейчас сосредоточены основные усилия лоббистов.

Сделаем краткие выводы по статье. Лоббизм является естественным явлением практически для любой политической системы, но с учетом последней волны демократизации его роль в политике нашего государства по факту усиливается. Опыт США показывает: лоббизм может быть не только легальным, но и вполне легитимным институтом, несмотря на неоднозначность его роли в формировании государственной политики.

Проведенное исследование показывает, что институт лоббизма в России нелегален и нелегитимен. Основная причина его нелегитимности — высокий уровень коррупции в стране как системообразующего для власти фактора. Поэтому на первый план для власти выходит именно противодействие (в т.ч. усиленная декларация противодействия) коррупции и борьба с ней, а не легализация и легитимация института лоббизма.

Основными направлениями в снижении уровня коррупции являются:

- усиление публичности любого противодействия коррупции;
- ужесточение законодательства (сокращение неформальных связей между бизнесом и властью);
- принятие мер по повышению политического веса Федерального собрания РФ.

Таким образом, проведенное исследование выявило проблемы в легитимации и легализации института лоббизма и вероятно определило действия по развитию в России цивилизованных отношений между различными группами интересов и властью.

Список литературы

- Бирюкова А.М. 2015. Лоббирование в России. — *Наука. Мысль*. № 8. С. 70-75.
- Васильева С.В. 2013. Правовой институт лоббизма в России: оценка законодательства и перспектив формирования. — *Сравнительное конституционное обозрение*. № 1(92). С. 136-148.
- Гильметдинова З.М. 2014. Лоббизм в российской и зарубежной практике. — *Вестник Казанского юридического института МВД России*. № 2(16). С. 122-126.
- Грибков М.А., Орлов А.В. 2013. *Противодействие коррупции. Краткая версия*: монография. М.: Палеотип. 164 с.
- Зарипов А.В. 2011. Лоббизм в Российской Федерации. — *Всероссийский журнал научных публикаций*. № 12. С. 71-72.
- Каневский П.С. 2015. Развитие лоббизма в России: теория и практика. — *Вестник Московского университета*. Сер. 18. Социология и политология. № 4. С. 119-134.
- Кремянская Е.А. 2014. Правовые аспекты регулирования лоббизма в Соединенных Штатах Америки и Канаде. — *Вестник МГИМО*. № 2. С. 161-168.
- Лоббизм в США. Как осуществляется лоббизм в США и что можно позаимство-*

вать для России. Доклад исследовательской группы Terra America. 2013. Фонд ИСЭПИ. 81 с.

Степаненков С.В. 2013. Сравнительный анализ института политического и функционального представительства в США и России в условиях информационной революции. — *Власть*. № 7. С. 59-62.

MEL'KOV Sergei Anatol'evich, Dr.Sci. (Pol.Sci.), Professor; Head of the Chair of State and Municipal Government, Civil Defense Academy EMERCOM of Russia (bld. 1 Novogorsk microdistrict, Himki, Moscow Region, Russia, 141435; 304304@mail.ru)

NOZHKA Sergei Mikhailovich, postgraduate student of Civil Defense Academy EMERCOM of Russia (bld. 1 Novogorsk microdistrict, Himki, Moscow Region, Russia, 141435; sergei_nozhka@mail.ru)

CHUMACHENKO Aleksandr Petrovich, Cand.Sci. (Military Sci.), Associate Professor; Professor of Chair of State and Municipal Government, Civil Defense Academy EMERCOM of Russia (bld. 1 Novogorsk microdistrict, Himki, Moscow Region, Russia, 141435; a17091953@yandex.ru)

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE LOBBYING INSTITUTE IN RUSSIA AND THE USA

Abstract. *The article presents results of the comparative analysis of the institute of lobbying in Russia and the USA. The authors conduct content analysis of six scientific articles to identify attitudes towards lobbying, the need to reduce the level of corruption in Russia and the legislative settlement of lobbying. The article identifies main reasons for the illegitimacy of the institute of lobbyism in Russia and proposes actions aimed at the development of civilized relations between groups of interests and authorities in Russia.*

Keywords: *public policy, foreign experience, legality, legitimacy, lobbying, regulation, political institution, promotion of interests, Russia, comparative analysis, USA*
