

Хрестоматия по проблематике политической коррупции
(выдержки из актуальных научных трудов)¹

Составитель – Дарья Чуева²
(под редакцией к.ю.н. С.Н. Шевердяева)

М., 2016 г.

¹ Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект №14-18-00168).

² Студентка юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

Содержание

1. Феномен политической коррупции

§1. Политическая коррупция: понятие и сущность

Кабанов П.А. Политическая коррупция в России: понятие, сущность, причины, предупреждение.....7

Чаплыгина А. Ю. Некоторые исследовательские подходы к феномену политической коррупции.....14

Квон Д.А. Политическая коррупция: понятие, цели, субъекты.....18

Зарандия Д.А. Политическая коррупция как форма теневой власти.....21

§2. Политическая коррупция и государство

Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы.22

§3. Формы политической коррупции

Нисневич Ю.А. Политическая коррупция: определение, формы проявления, механизм и ресурсы.....31

Шедий, М.В. Типология коррупции и основные модели коррупционных стратегий поведения.....32

§4. Цели и субъекты политической коррупции

Квон Д.А. Политическая коррупция: понятие, цели, субъекты.....34

2. Электоральная коррупция (коррупция в избирательном процессе) как разновидность политической коррупции

§1. Электоральная коррупция (коррупция в избирательном процессе): понятие и формы проявления

Зырянова И.А. К вопросу о понятии коррупции в российском избирательном процессе.....40

Кабанов П.А., Райков Г.И. Электоральная коррупция и формы ее проявления: опыт политико-криминологического анализа.....42

Дулов С.А. Проблемы коррупции в избирательном процессе. Технологии подкупа избирателей и борьба с ними. Практика отмены регистрации

кандидатов судебными и иными уполномоченными органами.....	45
Вишневский Б.Л. Пять технологий подкупа избирателей // Выборы в Российской Федерации.....	47
<i>§2. История становления и развития электоральной коррупции (коррупции в избирательном процессе) в России</i>	
Нисневич Ю. А. Электоральная коррупция и ее зарождение в постсоветской России	49
<i>§3. Субъекты электоральной коррупции (коррупции в избирательном процессе)</i>	
И.А. Зырянова Коррупция в избирательном процессе: понятие и признаки.	55
<i>§4. Электоральная коррупция (коррупция в избирательном процессе) и избирательные системы. Финансирование политических партий</i>	
Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы..	58

3. Административный ресурс и выборы

§1. Административный ресурс: подходы к определению

Панфилова Е.А., Шевердяев С.Н. Противодействие злоупотреблению административным ресурсом на выборах: проблемы и перспективы.....

63

Шевердяев С. Н. Развитие понятия использования преимуществ должностного или служебного положения в российском избирательном законодательстве....

65

Чуклинов А.Е. Административный ресурс как специфическая форма политической коррупции : специализированный учебный курс.....

67

§2. Классификация видов административного ресурса

Панфилова Е.А., Шевердяев С.Н. Противодействие злоупотреблению административным ресурсом на выборах: проблемы и перспективы.....

70

Важенина О.В. Административный ресурс в государственном управлении - хорошо это или плохо?.....

76

Бужин А.Ю. Административные избирательные технологии и борьба с ними.

78

§3. Стили, методы и технологии административного ресурса

Кириченко В.В., Парамонов Д.О. Административный ресурс в избирательных кампаниях.....86

§4. Субъекты административного ресурса

Бузин А.Ю.Административные избирательные технологии и борьба с ними.....10

0

Кириченко В.В., Парамонов Д.О. Административный ресурс в избирательных кампаниях.....108

§5. Влияние злоупотребления административным ресурсом на результаты выборов

Нисневич, Ю.А. Электоральная коррупция в России: политико-правовой анализ федеральных избирательных кампаний в 2003–2012 годах..... 110

4. Конституционно- правовые проблемы лоббизма в России и за рубежом

§1. Понятие, основные черты и функции лоббизма. Виды лоббизма. Соотношение лоббизма и коррупции

Любимов А.П. История лоббизма в России.....115

Жильцова С.А. Лоббизм в России.....119

Субочев В.В. Лоббизм как инструмент отстаивания законных интересов....123

Абрамова А.И. Лоббизм в законотворческой деятельности.....128

Чечельницкий И.В. Институт лоббизма в современной России: понятие и основные черты.....130

Чаплыгина А.Ю. Проявления политической коррупции в России в условиях трансформации политического режима и кризиса 90-х годов.....132

Колосова Н.М. Лоббизм и коррупция.....133

§2. История лоббизма в России

Жильцова С.А. Лоббизм в России.....135

§3. Практика лоббизма в условиях отсутствия законодательного регулирования

Васильева С.В. Правовой институт лоббизма в России: оценка законодательства и перспектив формирования.....140

§4. Перспективы реформирования института лоббизма

Колосова Н.М. Лоббизм и коррупция.....	146
Субочев В.В. Лоббизм как инструмент отстаивания законных интересов...	150
Иванов П.А. Проблемы конституционно-правового регулирования лоббизма в России.....	151
Чечельницкий И.В. Институт лоббизма в современной России: понятие и основные черты.....	153
Теплов О.М. К вопросу о концепции Федерального закона о лоббистской деятельности.....	154
<i>§5. Институт лоббизма в зарубежных странах</i>	
Сиротенко С.П. Законодательное регулирование лоббистской деятельности в некоторых иностранных государствах.....	162
Жуков М.В. История регулирования лоббизма в США.....	170
Ситникова А.В. Конституционность законодательства, регулирующего лоббистскую деятельность в США.....	174
Василенко А.И. Правовое регулирование лоббизма в Канаде.....	177

5. Иностранная литература по проблематике политической коррупции

<i>§1. Corruption: different perspectives on the meaning of corruption. Corruption Formula</i>	
Robert Klitgaard. Addressing corruption together.....	182
Robert Klitgaard. A Holistic Approach to the Fight against Corruption.....	184
Frederico Cavazzini; Pedro Picaluga Nevado. Fighting corruption with strategy.....	188
<i>§2. Political Corruption: definitions and elements. Forms of political corruption</i>	
Mark Philp. Conceptualizing Political Corruption.....	196
Inge Amundsen. Political corruption.....	213
Inge Amundsen. Political Corruption : An Introduction to the Issues.....	220
Hanne Fjelde, Havard Hegre. Political Corruption and Institutional Stability.....	222

Nubia Evertsson Political Corruption and Campaign Financing.....	223
<i>§3. Electoral Corruption</i>	
Sarah Birch. Electoral corruption.....	230
<i>§4. Corruption and Electoral Systems</i>	
Joanna Dzionek-Kozłowska. Political Corruption and Electoral Systems Seen with Economists' Lenses.....	236
Julie K. Faller, Adam N. Glynn, and Nahomi Ichino. Electoral Systems and Corruption.....	239
<i>§5. Campaign finance and political corruption</i>	
Arnold J. Heidenheimer Parties, Campaign Finance and Political Corruption: Tracing Long-Term Comparative Dynamics.....	240

1. Феномен политической коррупции

§1. Политическая коррупция: понятие и сущность

Кабанов П.А. Политическая коррупция в России: понятие, сущность, причины, предупреждение. - Казань: Новое знание, 2004. Глава 1, § 2.

<...>Имеет смысл рассмотреть некоторые наиболее распространенные подходы к определению политической коррупции в современной русскоязычной (отечественной и зарубежной) научной и учебной криминологической и политологической литературе для выработки политико-криминологической дефиниции и понимания (уяснения) ее социальной сущности.

А.И. Гуров: «Политическая коррупция — это когда чиновники аппарата власти вступают в противоречие с нормами морали и закона не столько из-за получения взяток, сколько из-за политической выгоды, родственных связей, кумовства и т.п.». Это мнение, на наш взгляд, нельзя назвать научным (криминологическим, политологическим, социологическим, философским и т.д.) определением политической коррупции. Это связано с тем, что автором не указаны какие-либо правовые, криминологические или политологические признаки упоминаемого им социального явления, отличающие ее от общесоциального понятия коррупции.

Г.Н. Горшенков, рассматривая основные виды и формы проявления политической преступности в общественной жизни, указывает, на политическую коррупцию как на один из ее видов. При этом он полагает, что «политическая коррупция проявляется в деяниях, не наказуемых в уголовном порядке (опека политиками избирательных структур в обмен на личную преданность и политическую поддержку), и деяниях, уголовно наказуемых (взятничество, подкуп), характеризующихся политической окраской». Данное определение охватывает не только всю совокупность уголовно наказуемых деяний, но и иные виды социальных отклонений в политической сфере жизни общества, то есть дается в широком (общесоциальном) смысле — как явление социально-политическое, а не правовое или криминологическое. Кроме того, автор рассматриваемой дефиниции не указывает, что же следует понимать под «политической окраской» коррупционного поведения в политической сфере деятельности.

В.А. Шабалин пришел к выводу о том, что в большинстве зарубежных государств, и в первую очередь США, исследователи в области гуманитарных наук полагают, что политическую коррупцию следует считать девиантным поведением. Он указывает, что «политическая коррупция — это девиантное политическое поведение, выражающееся в нелегитимном использовании господствующей политической элитой государственных ресурсов в целях укрепления своей власти». В данном определении отчетливо просматривается широкий политологический подход к рассматриваемому нами негативному социально-политическому и правовому явлению. Однако данное определение обладает одним достоинством, отличающим его от рассмотренных нами ранее — в нем указана одна из основных целей коррупционного поведения — укрепление власти.

С.Л. Сибиряков полагает, что «... под политической коррупцией следует понимать «ядро», то есть наиболее опасную составляющую (часть) коррупции в целом, включая, в первую очередь, существующие политические кланы (как явные, так и скрытые)». В этом определении автором справедливо указывается чрезвычайная опасность политической коррупции для позитивного развития политической сферы жизнедеятельности современного российского общества.

В.В. Лунеев приходит к выводу о том, что политическая коррупция представляет собой коррупционные (или связанные с коррупцией) формы политической борьбы правящих или оппозиционных элит, партий, групп и отдельных лиц за власть.

А.И. Мизерий полагает, что политическая коррупция — это деяния политиков, претендентов или лиц, связанных с ними, во время подготовки и проведения выборов; назначение или утверждение определенной государственной должности, а также проведение иных политических мероприятий, направленных на получение или сохранение определенной должности или статуса как для себя, так и для других лиц, совершенные путем использования должностных полномочий — как своих, так и иных лиц, использования своих или чужих материальных ресурсов, вопреки интересам государства, общества и других лиц, в целях получения политической выгоды, личного обогащения, а также в пользу узкогрупповых интересов и политических партий. Бесспорным достоинством

рассматриваемого определения является то, что автором перечисляется широкий круг разнообразных форм проявления политической коррупции в современном обществе.

Б.В. Волженкин и В.В. Колесников рассматривают политическую коррупцию как один из ее наиболее социально опасных и экономически разрушительных видов коррупции в системе органов государственной власти и местного самоуправления. Однако они не дают ее криминологического определения. Указанные авторы в большей степени концентрируют внимание читателя на последствия политической коррупции, а не на ее социальную сущность. Такой подход, на наш взгляд, не совсем полно отражает социальные последствия политической коррупции, поскольку она разрушает не только сферу управления экономикой, но и другие сферы социального управления.

Н.В. Селихов, рассматривая коррупцию в государственном механизме современной России, отождествляя термины «политическая» и «элитарная» коррупция, полагает, что «...элитарная (политическая) коррупция представляет собой девиантное (отклоняющееся) поведение политической элиты, использующей государственные и общественные ресурсы в целях личного обогащения и укрепления своей власти. Она представляет собой общественно осуждаемое поведение коррупционеров, которое часто выходит за рамки правонарушений». В данном определении политической коррупции автор, используя мотивационный подход, выделяет основные цели коррупционного поведения – обогащение и укрепление власти.

Д.А. Шестаков рассматривает политическую коррупцию как один из видов политической преступности. Он оценивает данное негативное социально-правовое явление как систему социальных связей и отношений, сложившихся по поводу незаконного приобретения, сохранения, упрочения, распределения или утраты государственной власти, которую образуют взяточничество, подкуп субъектов политики, совершенные для достижения политических целей.

А.Ф. Кулаков пришел к выводу о том, что политическая коррупция характеризуется нелегитимным использованием господствующей политической элитой государственных ресурсов в целях укрепления своей власти или личного обогащения. Уточняя при этом, что политическая коррупция нередко имеет

двойную мотивацию, — обеспечение сверхдоходов и власти ради их сохранения и приумножения.

Г.К. Мишин полагает, что в социально-политическом смысле политическая (институциональная) коррупция выражается в злоупотреблении политической, экономической, технологической властью со стороны бюрократии или других групп, представленных в политической структуре общества. Предложенное им определение политической коррупции является широким по своему содержанию и не включает в себя признаков, по которым его можно было бы отличить от более общего явления – коррупции.

Н.И. Мельник под политической коррупцией понимает совокупность различных по своему характеру и степени общественной опасности коррупционных правонарушений, совершаемых для достижения политических целей или предоставления последним приоритета над другими.

В.К. Максимов полагает, что политическая коррупция – это продажность и подкуп публичных должностных лиц, а также соучастие в этом в любой форме в целях сохранения и получения власти. К сожалению, этим специалистом политическая коррупция сводится к взяточничеству и соучастию в нем для достижения политических целей, тогда как само исследуемое им явление значительно шире, чем это отражено в предложенном определении.

По мнению Ю.Н. Климовой, «политическая коррупция – это вызванный нравственным разложением личности вид общественно опасного деяния, представляющий совокупность общественно опасных наказуемых деяний, выражающихся в злоупотреблении государственной и муниципальной властью лицами или группами лиц, принимающими участие в управлении публичными (общественными) делами на легитимной основе, а также стимулирующем побуждении указанных лиц к противоправным деяниям, с целью борьбы за власть.» При всех достоинствах этого определения, следует отметить, что исследователем политическая коррупция рассматривается достаточно широко – как одно из противоправных средств политической борьбы.

А.А. Вешняков полагает, что политическая коррупция в современном российском обществе проявляется в форме покупки государственных должностей, которые следует занимать посредством проведения избирательных процедур. Этим

высококвалифицированным практиком политическая коррупция рассматривается достаточно упрощено как элементарное взяточничество в системе социального управления России, связанное с процессом занятия государственных должностей в обход избирательного законодательства.

Р.Г. Отинашвили полагает, что политическая (крупная) коррупция характеризуется высоким социальным положением субъектов правонарушения и отличается от общего явления лишь уровнем продажности – высшими эшелонами государственного управления. Такая коррупция, по его мнению, связана с большими деньгами и риском, поэтому происходит в очень сложных, специфических и конфиденциальных условиях. Данный вид коррупции Н.Ф. Кузнецова называет элитно-властной коррупцией. Такой подход поддерживает и профессор В.Б. Волженкин, полагая, что она (коррупция в высших эшелонах власти) может быть охарактеризована как элитно-властная преступность. Данная группа специалистов рассматривает политическую коррупцию как разновидность более общего явления – властно-элитной преступности.

Майкл Корман воспринимает политическую коррупцию в широком смысле как незаконное использование институтов государственной власти чиновниками, бизнесменами и связанными с ними преступными группировками для защиты собственных политических и экономических интересов. Предлагаемый подход характеризует политическую коррупцию как средство защиты чиновниками и связанными с ними предпринимателями и преступниками личных или групповых экономических или политических интересов.

С.Н. Пшизова полагает, что политическая коррупция проявляется в форме тайного финансирования частными хозяйствующими субъектами политической деятельности политических общественных объединений, в том числе и их избирательных кампаний. Этот подход к сложному феномену политической коррупции является достаточно узким, поскольку в нем отражается незначительная часть коррупционной деятельности в политической сфере жизни общества.

Специалисты фонда ИНДЕМ полагают, что политическая коррупция в современной России – это проявление коррупционных сделок (в основном в форме взяточничества) в стенах Государственной Думы Федерального Собрания, в результате которых «теневой доход» депутата может в 15-20 раз превосходить его

официальный заработок. Фактически этими специалистами отождествляется политическая коррупция с парламентским взяточничеством, тогда как эти два негативных явления современной парламентской и политической жизни не тождественны.

Подобной точки зрения на политическую коррупцию придерживается С.П. Глинкина. По ее мнению, политическая коррупция проявляется в получении материальных и иных социальных благ депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от аппарата Президента России.

В последних двух подходах к рассмотрению проблемы существования политической коррупции в современном российском обществе мы видим неоправданное отождествление специалистами различных по своему содержанию и объему политико-криминологических явлений - «политическая коррупция» и «парламентская коррупция».

<...>Почти всеми цитируемыми нами российскими и зарубежными специалистами политическая коррупция рассматривается в широком смысле как негативное социально-политическое девиантное (отклоняющееся) поведение в сфере политической (властной) жизни современного российского общества. Однако мало кто рассматривает политическую коррупцию как отрицательное правовое, культурное, психологическое и историческое явление, свойственное современному обществу. И это закономерно. Поскольку более общее, базовое негативное социальное явление, в состав которого входит и рассматриваемый нами феномен — коррупция, определяется так же, то есть как девиантное (отклоняющееся) поведение должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления (государственных и муниципальных служащих) в действующих федеральных и региональных нормативно-правовых актах либо опубликованных в отечественных изданиях проектах этих нормативно-правовых актов.

Проведенный автором анализ дефиниций политической коррупции позволяет ему прийти к выводу о том, что в современной научной, учебной и публицистической литературе к политической коррупции, как впрочем, и коррупции вообще, большинство отечественных и зарубежных ученых, как юристов, в том числе и криминологов, так и политологов и иных специалистов

относятся как к специфичному отклоняющему (девиантному) поведению чиновников (государственных и муниципальных служащих), порицаемому нормами международного и национального права, нормами служебной (профессиональной) этики в сфере государственного и муниципального управления, свойственному современному состоянию российского общества.

<...>Последовательное рассмотрение выделенных нами самостоятельных уголовно-правовых форм проявления политической коррупции в современном российском обществе и за рубежом позволило нам обозначить следующие основные составляющие этого специфичного негативного социально-политического и правового явления:

а) преследование политическими коррупционерами, в первую очередь, политических целей, то есть приобретение, сохранение, распределение, укрепление или утрата (полная или частичная) государственной или муниципальной власти и в меньшей степени корыстных;

б) использование субъектами политики коррупционных средств и методов политической борьбы, порицаемых с позиции действующего российского уголовного законодательства: политического подкупа и/или злоупотребления властью (злоупотребления должностным положением, превышения должностных полномочий);

в) субъектами преступной деятельности могут являться как должностные лица органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления, претенденты на эти должности, так и частные лица, либо представители политических общественных организаций (партий, движений, блоков, фракций и т.п.).

Можно сформулировать следующим образом политико-криминологическое понятие политической коррупции как социально-правовому и политико-криминологическому явлению, проявляющемуся в совокупности совершенных преступлений должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления или претендентами на эти должности, либо по их поручению другими лицами, с использованием своего служебного, имущественного или иного положения вопреки интересам других лиц и общества в целях занятия, сохранения,

распределения или утраты соответствующей государственной должности, в определенном государстве (или регионе) за определенный период времени.

Чаплыгина А. Ю. Некоторые исследовательские подходы к феномену политической коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. - 2012. № 4. С. 38-42.

<...>Непосредственное использование термина "политическая коррупция" принадлежит западной исследовательнице С. Роуз-Аккерман, которая противопоставляет его "административной" коррупции. Отталкиваясь от коррупции в качестве экономической проблемы, исследователь подводит к пониманию коррупции как политической проблемы. Ее предварительный вывод связан с оценкой демократического устройства в качестве необходимого условия для борьбы с коррупцией: "Независимо от того, как демократическое государство распределяет власть между своими полномочными представителями - чиновниками, оно обеспечивает каждому из них хотя бы малую толику возможностей учитывать свои материальные интересы в процессе заключения сделок с влиятельными представителями частного бизнеса. Успешной демократии может быть выгодно стимулировать создание конкурентных частных рынков, равно как и условий для конкуренции между политическими игроками".

Интерес представляет предложенная С. Роуз-Аккерман классификация, согласно которой следует различать клептократию, "где коррупция процветает на самом вершине государственной пирамиды, и иными формами государственного устройства, где взятки считаются прерогативой чиновничества низовых уровней". Соответственно, выделяются специфические категории коррумпированных государств: клептократия, двусторонние монополии, мафиозные государства и конкурентная коррупция.

Указывая на слабую убедительность демократии как технически эффективной формы правления, С. Роуз-Аккерман подчеркивает, что именно демократия создает необходимую почву для экономического развития. В этих условиях сильная политическая конкуренция проявляет себя наиболее эффективно, ограничивая возможности коррупции: "Однако для нормальной работы подобной системы необходимо, с одной стороны, чтобы избираемые политические деятели могли

быть переизбраны, с другой - чтобы их переизбрание не было слишком простым делом".

По определению американских ученых М. Джексона и Дж. Най, политическая коррупция включает взяточничество, покровительство на почве личных связей, кумовство (непотизм), незаконное присвоение публичных средств.

Существенным дополнением к анализу коррупции может служить классификация, предложенная А. Хайденхаймером. Исследователь подразделил коррупцию на белую, серую и черную. К белой коррупции причисляются практики, относительно которых в общественном мнении существует согласие, и данные действия не считаются предосудительными. Они, по существу, интегрированы в культуру и не воспринимаются как проблема. Черная коррупция является объектом осуждения всеми слоями общества. К серой коррупции были отнесены практики, по поводу которых никакого согласия не существует. Вокруг серой коррупции как раз и возникают скандалы.

<...>В современной политической науке проблема коррупции рассматривается через призму действий в сфере политики, связанных с незаконным финансированием политических партий, парламентскими злоупотреблениями, торговлей влиянием, которые образуют, собственно говоря, коррупцию политическую, имеющую свое отличие от коррупции низовой, связанной с бытом и деловой деятельностью. Политическая коррупция считается верхушечной, охватывает в первую очередь политиков, высшее и среднее звено чиновников, имеющих возможность принимать решения на государственном и региональном уровне.

На уровне международной организации в России "Transparency International Russia" выделяют следующие формы политической коррупции:

- коррупционный лоббизм;
- коррупционный фаворитизм;
- коррупционный протекционизм;
- тайные взносы на политические цели;
- взносы на выборы с последующей расплатой государственными должностями.

Расширенное толкование политической коррупции мы видим в Энциклопедии

коррупции в Америке: "Политическая коррупция имеет четыре основных значения. Первое - явно незаконные действия в сфере политики, например - взяточничество. Второе связано с государственной практикой, может быть легальной, но имеющей неэтичный характер. Третье значение связано с конфликтом интересов у должностных лиц. Например, представитель законодательной власти, владеющий акциями нефтяных компаний, использует свой голос для поддержки решений, ведущих к истощению недр. Четвертое значение имеет как этическую, так и юридическую основу. Оно относится к политическим действиям, которые не соответствуют интересам общества. Например, Уотергейтский скандал является живым примером такого рода коррупционного поведения" .

Данный подход к определению политической коррупции в разных формах ее проявления предлагают А.С. Быстрова и М.В. Сильвестрос, указывающие на то, что всегда имеет место отношение, в котором одна из сторон непременно является представителем власти. Другая сторона представлена субъектом, рассчитывающим на получение неких услуг и вступающим из-за этого в процесс обмена. Исследователи предлагают собственную типологию, построенную на теории обмена, и выделяют три варианта взаимоотношений:

- представитель власти - субъект бизнеса;
- чиновник - политик;
- представитель власти - индивиды, решающие свои частные проблемы, не связанные с бизнесом или политикой.

Также указывается то, что предлагаемая дихотомия обмена на самом деле условна и предполагает трехчленную структуру: "шеф - агент - клиент". Исследователи ссылаются на выводы Э.К. Бэнфилда, одним из первых определившего коррупцию таким образом: "...коррупция становится возможной, когда существуют три типа экономических агентов: уполномоченный, делегирующий полномочия и третье лицо, доходы и потери которого зависят от уполномоченного. Уполномоченный подвержен коррупции в той мере, в какой он может скрыть коррупцию от уполномочивающего. Он становится коррумпированным, когда приносит интересы делегирующего полномочия в жертву собственным, нарушая при этом закон"

<...>Уже в 1995 г. под политической коррупцией в отечественной

политологической литературе понимали использование должностным лицом, общественным или политическим деятелем прав, связанных с его должностью, в целях личного обогащения; подкуп представителей политических элит разного уровня (как правило, государственных деятелей) в политических целях.

Среди исследователей представление о связи политической деятельности с коррупцией распространено достаточно широко, особенно когда речь идет о незаконном финансировании избирательных и иных политических кампаний, партий и отдельных политиков, а также подкупе политиков и избирателей.

По сути, политическая коррупция рождается там, где политическая конкуренция превращается в фарс, искажаются цели политики, когда политика в масштабах государства осуществляется не в общественно полезных целях, а в целях групп: "Маховик политической коррупции начинает раскручиваться со злоупотреблений законодательным ресурсом государственной власти, "совершенствования" законодательства, направленного на ограничение политической конкуренции, возможностей для легальной деятельности оппозиции и создания условий для доминирования в поле политики правящих социальных групп. При этом политическая коррупция не только сама непосредственно разъедает изнутри систему государственной власти, обрекая ее на деградацию и саморазрушение, но и создает питательную почву для распространения в государственно-бюрократической среде должностной, деловой и других видов коррупции. Политический и государственный деятель, достигший и удерживающий власть посредством политической коррупции, теряет иммунитет ко всем видам коррупции, к коррупции как таковой".

Вместе с тем, как полагает Ю.А. Нисневич, "многое зависит от того, какие личности и каким образом приходят во власть, формируется ли власть в результате равноправной политической конкуренции или тем или иным образом она монополизирована единолично или группой лиц". Исследователь ссылается на утверждение Арнольда Рогоу и Гарольда Лассуэлла: "Честность не расходится с властью. Власть не обязательно ведет к коррупции или, наоборот, облагораживает". Авторы этого утверждения ставят под сомнение тезис лорда Актона о том, что "власть развращает, а абсолютная власть развращает абсолютно".

<...> Политическая коррупция может рассматриваться как сложное явление,

характеризующее состояние политической системы в государстве и его институтов. Но наряду с этим может быть поставлен вопрос о состоянии общества в целом, а наличие коррупции рассматриваться в политическом ключе. Коррупция выступает в качестве показателя для оценки места государства в системе межгосударственных отношений, развитости государственных институтов и общественных отношений, соответствия демократическим нормам права.

Квон Д. А. Политическая коррупция: понятие, цели, субъекты // Власть. 2015. № 7. С. 45-52.

<...> Выделение из всего массива коррупционных деяний такого вида коррупции, как политическая, обусловлено тремя специфическими моментами: статусом субъекта коррупционного правонарушения, направленностью (целеполаганием) и мотивированностью его противоправной деятельности, а также характером ее последствий. Общепринятого определения политической коррупции нет как в отечественных и зарубежных теоретических работах по соответствующей проблематике, так и у различных организаций и структур, которые осуществляют практическую деятельность в сфере противодействия коррупции. В результате различные авторы и организации формулируют (или принимают) различные определения этого явления.

Распространенные определения и их составляющие.

«Какая-либо транзакция между акторами частного и публичного секторов, в которой коллективные блага нелегитимно конвертируются в частные»; «...какие-либо действия чиновников, если они отходят от своих определенных законом обязанностей в обмен на личные выгоды»; «...неформальная институциональная среда, “черный рынок” экономических, административных, информационных ресурсов, на котором властные элиты взаимодействуют между собой и с другими структурами общества»; «Политическая коррупция – это использование лицом, занимающим государственную должность, доверенных ему государственно-властных полномочий и прав, служебного положения и статуса в системе государственной власти, статуса органа государственной власти, который он представляет, в целях противоправного извлечения личной и (или) групповой, в том числе и в пользу третьих лиц, политической выгоды (политического обогащения)»; «...форматирование политической конкуренции, ограничение

доступа к власти, использование государства как инструмента получения политической ренты для определенных закрытых групп». Ресурсный центр по борьбе с коррупцией (*Anti-corruption Resource Centre*) следующим образом определяет содержание политической коррупции: «Термин “политическая коррупция” понимается по-разному... В некоторых случаях он используется как синоним “гранд” или коррупции высокого уровня и относится к злоупотреблению служебным положением со стороны политических лидеров. В других это относится именно к коррупции в политических и избирательных процессах». Международная антикоррупционная организация *Transparency International* определяет политическую коррупцию так: «Политическая коррупция – злоупотребление служебным положением со стороны политических лидеров в целях личной наживы».

<...> Главным критерием разграничения политического и бюрократического видов коррупции является их место в процессе выработки и реализации политики. Считается, что политическая коррупция присуща стадии выработки политики (принятие политических решений, создание «правил игры»), тогда как бюрократическая («обычная», «мелкая») – стадии имплементации политики (реализации соответствующих решений).

Введение этого критерия обусловлено различиями в характере политических (нормотворческая деятельность) и бюрократических (административно-распорядительная деятельность) функций <...> В то же время это разграничение не является достаточно четким, учитывая проблематичность разделения политических и административных функций в целом и подчас их концентрацию в обязанностях одного должностного лица (что является распространенной практикой для должностных лиц высшего уровня).

Политическая и бюрократическая коррупция могут как существовать отдельно друг от друга, так и находиться в функциональной связи. Такая связь возникает тогда, когда бюрократическая коррупция становится элементом «пирамиды изъятия», созданной путем политически коррупционных действий (эта схема предусматривает аккумуляцию мелких взяток на вершине коррупционной схемы). Однако даже при отсутствии схем, в которых сочетаются бюрократическая и политическая коррупция, последняя способствует распространению

бюрократической, поскольку «инфицирует» низшие ступени должностных лиц, которые следуют грабительским образцам или даже получают соответствующие инструкции от своих руководителей.

<...>Специфические черты политической коррупции.

- 1) Политическая коррупция имеет гораздо более узкий круг тех, кто с ней непосредственно сталкивается (и как объект, и как субъект коррупционного деяния), что усиливает ее латентность. Политическая коррупция вращается в слишком высоких политических кругах, чтобы стать элементом повседневного практического опыта подавляющего большинства граждан.
- 2) Далеко не всегда политическая коррупция имеет четко выраженное материальное воплощение – или в виде конкретно оговоренного денежного эквивалента, или объеме определенных услуг. Конечно, и в сфере политической коррупции также есть свои фиксированные ставки, но доля «твердых» тарифов значительно меньше. Некоторые эксперты вообще говорят об отсутствии монетарной сущности политической коррупции, поскольку вознаграждение используется не в личных целях определенного должностного лица, а во властно-политических целях.
- 3) Действия вовлеченных в круг политической коррупции лиц – политических функционеров, публичных политиков, чиновников – часто являются более длительными по времени и имеют разновекторную направленность.
- 4) В отличие от «обычной», политическая коррупция почти легитимна как в оценках общественного мнения, так и в политических кругах. Дело в том, что в контексте широко распространенного понимания политики как «грязного дела» общественность воспринимает политическую коррупцию как неотъемлемую составляющую этой «грязи» и далеко не всегда относится к ней как к общественно вредному явлению. Среди политиков легитимность политической коррупции базируется, прежде всего, на ее восприятии как органической части политического менеджмента и политических технологий. Особенно это касается так называемых управляемых демократий, где политики твердо уверены в необходимости направления общественно-политических процессов в нужном им направлении, в т.ч. и с

помощью действий, которые классифицируются как политическая коррупция.

- 5) Политическая коррупция имеет гораздо больший скрытый и инвариантный характер и далеко не всегда очевидна для рядового гражданина.

<...> *Политическая коррупция* есть нелегитимное использование участниками политического процесса и носителями публичной власти их возможностей и полномочий с целью получения личных или групповых выгод (ренты). При этом выгода (рента) может иметь любой характер – от непосредственно материального до символического (власть ради власти, социального престижа и т.д.), а механизмы использования полномочий (возможностей) могут приобретать противоправные формы. В то же время специфика политической коррупции как явления не дает возможности четко квалифицировать некоторые действия или намерения политических сил как политически коррупционные, а только позволяет предполагать возможность наличия в них политически коррупционных мотивов (прежде всего, имеются в виду такие цели политической коррупции, как сохранение или расширение власти).

Зарандия Д.А. Политическая коррупция как форма теневой власти: дисс. к.п.н. - Ростов-на-Дону, 2012. С. 158.

<...> Политическая коррупция — это прямая или опосредованная взаимосвязь между институтами, чиновниками государственной власти и населением, противоправная по существу и многообразным свойствам негативного содержания, в основе которой - незаконное, аморальное использование управомоченным государственным лицом должностных полномочий с корыстной целью.

<...> Политическая коррупция - это общественный вид коррупции, субъекты которого (официальные и неофициальные, формальные и неформальные) стараются различными механизмами, технологиями политического свойства решать корыстные интересы, проблемы политико-неправомерного характера и тем самым способствовать разрушению политической системы общества, форм государства, мировоззрения личности.

<...> Политическая коррупция может проявляться открыто, а чаще в теневом и полутеневом пространстве властных отношений и видов человеческой

деятельности. Коррупция системно выражает свертывание политической конкуренции, разложение общества, государства, личности, формирование негативной аморальной мотивации и политической деятельности у индивидов, корпораций и других субъектов.

<...> Необходимо различать политический аспект коррупции и политическую коррупцию. Политический аспект коррупции характеризует определенную сторону, сюжет политики, представленный в неполитических видах коррупции. <...> Политическая коррупция есть системное явление, в котором каждая из составных частей целостности обладает определенным содержательным набором характеристик, которые в самом общем виде находятся в парадигме взаимоотношений «человек — общество — государство». Взаимодействие между этими составными «частями» не являются линейным и четко представленными, выявленными. Поэтому их следует различать, рассматривать в контексте открытых — полутеневых — теневых отношений, между которыми находятся довольно сложные и неоднозначные взаимодействия, представляющие их субъектов на базе сложившихся и изменяющихся норм.

<...> Нормативный и мировоззренческий аспекты содержания политической коррупции в их единстве позволяют диалектически связать ее с политическим режимом, другими формами государственного устройства, ростом централизации государственного управления и авторитарными тенденциями, формами правления, что резко негативно оценивает ее как общественно-политический тормоз прогрессивного развития общества, всех его составных частей, падение управляемости государством и обществом.

<...> Политическая коррупция есть теневое взаимодействие между людьми, политико-властными институтами в контексте использования коррупционных норм, институциональных взаимоотношений и взаимодействий субъектов. В каждой стране теневые нормы своеобразно, специфично вырастают в госаппарат и в единстве с криминальными нормами вытесняют официальные нормы.

§2. Политическая коррупция и государство.

Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М.: Логос, 2003. Часть III. § 7. С. 148-166.

<...> Природа коррупции зависит не только от организации государственных органов власти, но и от организации и реальной власти частного сектора. Здесь ключевым является вопрос: кто владеет монопольной инициативой за столом переговоров - государство или частный сектор. Независимо от того, как демократическое государство распределяет власть между своими полномочными представителями-чиновниками, оно обеспечивает каждому из них хотя бы малую толику возможностей учитывать свои материальные интересы в процессе заключения сделок с влиятельными представителями частного бизнеса. Успешной демократии может быть выгодно стимулировать создание конкурентных частных рынков, равно как и условий для конкуренции между политическими игроками.

Получатели взятки	Многочисленные взятодатели	Немногочисленные взятодатели
В высших эшелонах власти	Клептократия а) государство- вымогатель б) слабое государство	Двусторонняя монополия Мафиозное государство
В низших эшелонах власти	Конкурентное взяточничество с потенциалом спиралевидного роста	

КЛЕПТОКРАТИЯ

<...> В экстремальном случае сильный глава государства может так организовать политическую систему, чтобы максимизировать свои возможности для извлечения ренты. Подобный «стационарный бандит» (по терминологии Манкура Олсона) действует как частный монополист, стремящийся к повышению эффективности своего производства, но в то же время ограничивающий экономический рост для получения максимальной нормы прибыли. Частная монополия не заинтересована в повышении производства, поскольку она извлекает прибыль на разнице между продажной ценой и себестоимостью. Если клептократ,

как частный монополист, продавал бы товары отдельным лицам и компаниям, то и в этом случае происходило бы сдерживание роста объемом производства.

<...> Клептократ будет отдавать предпочтение такой экономической политике, при которой значительные финансовые ресурсы перекачиваются ему в карман и в то же время обеспечиваются оптимальные темпы развития экономики. Клептократ будет бороться против равномерного распределения национального богатства между всеми членами общества, лишая центральный аппарат возможностей для получения взяток. Коррупцированные правители будут поддерживать политическую линию, позволяющую конкретным лицам обогащаться, пускай и ценой снижения общественного богатства в целом.

Однако большинство kleптократов вовсе не так всесильны, как «стационарные бандиты» Олсона. Их целью является максимально возможное личное обогащение, но доступный им инструментарий для достижения этих целей слишком несовершенен. Их целью является максимально возможное личное обогащение, но доступный им инструментарий для достижения этой цели слишком несовершенен. Они контролируют государственную машину, но не всю экономику страны. В их распоряжении может быть армия некомпетентных и жуликоватых госслужащих, бедная ресурсная база и плохо развитая, дезорганизованная судебноп-правовая система. Главе страны придется использовать находящиеся у него под рукой рычаги, но они могут оказаться малорезультативным орудием обогащения. Он будет поддерживать политику государственного вмешательства в экономику, которое не приведет к повышению национального дохода, потому что с помощью такой политики он будет извлекать лишь личные выгоды. Но в конечном счете даже kleптократ окажется в ситуации, когда неэффективность чрезмерного вмешательства государства станет настолько очевидной, что это приведет к снижению доходности «института» взяток. Слабый kleптократ скорее всего предпочтет раздутую и неплототворную государственную бюрократию для расширения коррупционного потенциала. Граждане слабых kleптократий предпочли бы иметь минимальный государственный аппарат в условиях его тотальной коррупцированности, но на деле они получают гигантскую бюрократическую машину.

<...> Клептократ рассматривает государственное регулирование как источник личного обогащения. Поэтому введение нового регулирующего законодательства и практики лицензирования может преследовать единственную цель - создать дополнительные трудности частным компаниям и заставить их обходить эти трудности за взятки. Клептократ будет противиться проведению эффективных реформ в области регулирования, если задачей этих реформ будет узаконивание нелегальной системы оплаты публичных услуг. Клептократ наладит практику выдачи субсидий тем лицам и компаниям, которые готовы за это платить. Клептократ может оказать воздействие на ход и доход от приватизации. Коррупцированный лидер крайне заинтересован в приватизации сверхприбыльных монополий, если надеется положить себе в карман долю вырученных средств.

<...> Сильный клептократ управляет хоть и репрессивной, но эффективной государственной машиной, и его власть может быть ограничена лишь собственной неспособностью убеждать партнеров в искренности своих намерений. Слабый же клептократ возглавляет вмешивающееся во все и вся неэффективное государство, нацеленное на взимание поборов с населения и с предпринимателей. Впрочем, некоторые наблюдатели придерживаются довольно оптимистических взглядов на коррупцию высокопоставленных чиновников, доказывая, что главная проблема - в коррупцированности чиновников низового уровня, благодаря которой начальство, стремясь урвать свой кусок, «браконьерствует» в общественных «угодьях». Если у общественного леса нет хозяина, то затраты времени и усилий на охоту будут нерентабельными. Один из способов извлечь доход - это создавать все новые и новые правила и регулирующие положения. Согласно утверждениям Шляйфера и Вишны, особенно разрушительное действие оказывает возможность для бюрократов-новичков урвать для себя свой кусок пирога. Если глава страны не в состоянии постоянно контролировать своих министров, то и своекорыстное и ничем не ограниченное поведение и впрямь может слишком дорого обойтись казне. Если же в его руках сосредоточено достаточно власти, то он может быть заинтересован в ограниченной «либерализации», а возможно, и в сопутствующей реформе госслужбы, что позволит ему еще больше упрочить контроль над чиновничеством. Он будет поддерживать реформы постольку, поскольку их цели отвечают его стремлению к извлечению максимальной личной выгоды.

<...> Клептократы могут сталкиваться с дополнительными проблемами бюрократического контроля, неведомого добропорядочным руководителям. Коррупция в высших эшелонах власти заставляет чиновников низового уровня считать, что и они вправе получать свой кусок пирога, и создает у них моральный и психологический иммунитет к взяточничеству. Руководители-клептократы не способны создавать условия, необходимые для развития честной бюрократии. И все же многие возможности для успешной «погони за рентой» нельзя обеспечить без армии бюрократов, способных возводить искусственные препоны и собирать урожай взяток. Так что сам факт наличия продажных государственных служащих заставляет коррумпированного руководителя отрицательно относиться к любой идее укрупнения государственного аппарата, так как в этом случае его доля окажется куда меньше, чем при наличии честных подчиненных. Эффективность извлечения руководителем личной выгоды снижается, если он не в состоянии жестко контролировать коррумпированную бюрократию. Если же руководитель способен создать армию честных госслужащих и делиться лишь с узким кругом доверенных подчиненных, он от этого только выиграет, однако такое положение чаще всего оказывается невозможным.

Деятельность коррумпированных чиновников низшего уровня становится причиной неэффективного функционирования государственной машины, так как они прибегают к проволочкам, бюрократической волоките и произвольному вмешательству в компетенцию друг друга. В итоге урожай, снимаемый руководителем, неизбежно оказывается скуднее, чем при наличии эффективной бюрократии. Причем простые граждане всегда несут бремя потерь, вызванных неэффективностью функционирования государства по вине коррумпированных чиновников. Но кого предпочтут граждане - клептократа, способного выпестовать честную бюрократию, или такого, кто готов смириться с коррумпированным чиновничеством? В первом случае, руководитель может выбрать такой уровень вмешательства государства в экономику, который обеспечит ему максимальную личную выгоду в условиях плодотворно функционирующей государственной машины. Во втором же случае он выбирает более низкий уровень вмешательства, но при этом деятельность коррумпированных чиновников по оказанию публичных услуг оказывается весьма неэффективной.

ДВУСТОРОННИЕ МОНОПОЛИИ И МАФИОЗНЫЕ ГОСУДАРСТВА

Теперь рассмотрим два случая, когда мощные частные интересы, обладая влиянием на государство, могут оказывать сопротивление коррупционным стимулам. Эти случаи различаются в зависимости от того, централизована или нет в том или ином государстве система взяточничества.

В первом случае коррумпированный руководитель сталкивается только с одним основным оппонентом. В данной ситуации, похожей на двустороннюю монополию (*bilateral monopoly*), возможности для получения ренты распределяются между взятодателем и руководителем. Их относительная сила и влияние будут определять способы дележки личных выгод. От этого будет зависеть и общий размер пирога. Если некоторые виды ренты могут быть созданы с помощью государства, руководитель, опасаясь, что оппонент отберет у него все, не станет инициировать какие-либо действия. Каждая сторона может пытаться улучшить свою собственную ситуацию, нанося ущерб противной стороне, например, экспроприруя собственность, с одной стороны, или прибегая к насилию, с другой. Диего Гамбетта дает определение мафии как организованной преступной группе, которая предоставляет охранные услуги, аналогичные предоставляемым государством в нормальном обществе. В ряде «двусторонних» случаев государство и мафия делят «охранный бизнес» и, возможно даже, принимают совместное участие в некоторых «защитных» мероприятиях. В такой ситуации сильный руководитель способен урывать для себя долю доходов мафии и не быть заинтересованным в снижении уровня криминального влияния в государстве. А поскольку преступники также заинтересованы в личном обогащении, оптимисты могут сказать, что коль скоро преступники контролируют правительство, они будут вынуждены действовать законными методами. Но это выглядит утопией. Скорее можно ожидать, что контролирующее государство преступники будут всячески ограничивать доступ к лакомой кормушке, угрожая конкурентам насилием и физическим устранением, как это происходит в наркобизнесе. Кроме того, боссы организованной преступности могут быть более заинтересованы в получении быстрой прибыли за счет распродажи активов или сырья, чем в трудоемком кропотливом создании современной индустриальной базы в своей

стране. Конечным результатом этого стремительного расхищения станет делегитимизация правительства и подрыв капиталистических институтов.

С другой стороны, благополучие некоторых государств целиком и полностью зависит от экспорта одного-двух видов сырья и продуктов сельского хозяйства. Такие страны могут установить долгосрочные отношения с несколькими транснациональными корпорациями. Тогда и руководство страны, и владельцы компаний будут заинтересованы в эффективном производстве, но созданный в результате альянс между правительством и бизнесом может заставить менеджеров и руководителей делить между собой национальное богатство в ущерб интересам простых граждан. При этом распределение доходов будет зависеть от степени власти и влияния каждой из сторон. Коррупционность подобных режимов не бросается в глаза, но тем не менее ущерб для простых граждан и тут оказывается весьма велик. Страна фактически превращается в придаток крупного инвестора.

Условия двусторонних монополий могут складываться и при заключении конкретных контрактов. В самом деле, у клептократа есть стимул создавать подобные условия путем принятия решений о том, какие проекты поддерживать и каким компаниям оказывать преференции. Заключение контрактов с компаниями, действующими на конкурентном рынке, нежелательны, потому что в таком случае будут отсутствовать сверхприбыли, которые можно присвоить. При этом руководитель искажает экономические приоритеты страны, отдавая предпочтение выгодным для себя проектам в тех отраслях, где есть возможность получать монопольные прибыли. Разумеется, сильный клептократа, пользуясь своей безнаказанностью, не станет утруждать себя разного рода «легендами прикрытия». Он просто-напросто присвоит бюджетные средства или средства, выделенные на программы помощи, направит их в свой офшорный банк и потом, отмыв эти средства, будет спокойно получать легальные дивиденды.

<...> Если же клептократа имеет дело с одним-единственным взяточдателем, они могут заключить сделку о дележе экономических выгод. При этом в ситуации двусторонней монополии «откаты» в пользу коррумпированного правителя могут оказаться меньше, чем в случае односторонней клептократии. В данном случае взяточдатель обладает известным преимуществом и использует его для получения прибыли.

<...>Теперь рассмотрим случай, когда чиновники в слабом и дезорганизованном государстве вовлечены в ничем не ограниченную практику взяточничества, но при этом сталкиваются с монополией власти в частном секторе. Государство может представлять собой плохо функционирующую демократию или автократию со слабым главой государства. Как в ситуации с двусторонней монополией, монополистом может быть либо местная мафия, либо крупная корпорация, либо узкая олигархия. В любом случае государство фактически управляется кучкой частных лиц, покупающих лояльность чиновничества. Но никакая корпорация частных лиц не обладает достаточной мощностью и влиянием, чтобы полностью взять власть в стране под свой контроль или преобразовать государственный аппарат в унитарное предприятие. Основная проблема частного сектора заключается в том, что именно дезорганизованность государства снижает способность частной корпорации покупать желаемые выгоды. Заручившись благосклонностью одного чиновника-коррупционера, вы вовсе не ограждаете себя от корыстных поползновений других чиновников, которые тоже хотят заявить о своих интересах. Подобный тип государства крайне неэффективен, коль скоро чиновники ведут друг с другом борьбу за лакомые куски одного и того же пирога. Отдельно взятые чиновники не способны в одиночку создать себе надежный источник для доходов, вот они и вступают друг с другом в конкурентную схватку, чтобы урвать себе долю дивидендов частной компании, доминирующей на рынке. Однако в условиях столь беспорядочной «погоны за рентой» производительность частной компании неизбежно снижается.

КОНКУРЕНТНОЕ ВЗЯТОЧНИЧЕСТВО

При этом множество чиновников низшего звена взаимодействуют с широкими слоями граждан. Как и в описанном случае, такая ситуация может иметь место в демократическом государстве, где слабо контролируется коррупция и не развита система подотчетности государственных служащих перед обществом. Кроме того, подобная ситуация может сложиться при оказании публичных услуг в условиях слабого автократического режима.

Конкурентная коррупция вовсе не аналогична эффективному конкурентному рынку. Фундаментальной проблемой в данном случае является возможность раскручивания спирали коррупции с низшего уровня на высший.

Для возникновения такой вот устремленной снизу вверх спирали коррупции выгода взяточничества должна зримо возрастать, в определенных пределах, по мере роста абсолютного числа коррупционных сделок. Так, представим себе, что потенциальный взяточдатель не имеет понятия, какой именно чиновник берет взятки. Тогда чем выше пропорция коррумпированных чиновников в бюрократии, тем легче будет взяточдателю выйти на взяточника, тем меньше будет его риск и в то же время тем шире будет круг просителей, ожидающих получить «свое» за взятку. Можно предположить, что чем выше уровень взяточничества, тем меньше людей будут готовы «благодарить» чиновников. Однако в данном случае, поскольку доля коррумпированных чиновников в бюрократии увеличивается пропорционально уровню взяточничества, рост последнего часто *стимулирует* рост числа частных лиц, готовых платить взятки. Временные перемены в фундаментальных условиях функционирования бюрократической машины могут в долгосрочной перспективе приводить к изменению степени коррумпированности, когда в системе наблюдается сдвиг Продажности от высшего чиновничества к низовым слоям бюрократии.

Из такого вывода следует ряд вполне вероятных следствий. Ослабление моральных тормозов в условиях экспансии коррупции дает мощный толчок для раскручивания коррупционной спирали как снизу вверх, так и в противоположном направлении. Аналогичный результат имеет место, если вероятность разоблачения злоупотреблений снижается при увеличении абсолютного числа коррупционных сделок.

<...>Чтобы снизить степень коррумпированности государства, требуются реформы, способные привести к системным изменениям в ожиданиях населения и в характере функционирования государственных институтов. К сожалению, в национальных государствах, подпадающих в эту четвертую категорию, отсутствует сильная власть центра, без чего проведение реформ просто невозможно. Децентрализованная система конкурентной коррупции оказывается глубоко укорененной в обществе, и никто не обладает достаточной властью для реализации политики шоковой терапии, необходимой для реформ.

ВЫВОДЫ

Пример автократии как технически эффективной формы правления неубедителен. Клептократия очень редко оказывается аналогом частной монополий. Нет прямого соответствия между уровнем и последствиями коррупции и организацией государственной машины. Например, нельзя утверждать, будто на самом верху пирамиды власти коррупция куда менее пагубна, чем в низших эшелонах. Реальное воздействие ее зависит от влиятельности и степени аморальности частных компаний и частных лиц-взятодателей. При двусторонней монополии высокопоставленные государственные и частные игроки делят между собой экономические дивиденды. Сильный руководитель-клептократ, имея дело со слабыми партнерами в частном секторе, не только получает солидную ренту, но и заставляет государство функционировать так, чтобы создавать себе все новые и новые способы извлечения теневых доходов. Наоборот, крупные коррумпированные частные компании, работающий в слабом государстве, способны получать высокие прибыли и без уплаты крупных взяток. То есть при достаточно высоком числе коррупционных сделок «тарифы» на взятки остаются относительно низкими. Издержки же терпимого отношения к коррупции могут оказаться весьма высоки, если влиятельные частные компании, будучи участниками коррупционных сделок, прежде всего учитывают свою выгоду, покупаемую за взятки.

При росте абсолютного числа взятодателей и взяточников могут возникнуть игроки со множеством конкурирующих игроков. Зачастую в условиях повышенной конкуренции взяточничество одних порождает взяточничество других и так далее до тех пор, пока вся система не погрязнет в трясине коррупции. Однако в иных условиях честность одних подвигает на честность других. Реформаторы в условиях конкурентной среды сталкиваются с непростой задачей способствовать созданию благотворных стимулов поведения, избегая деструктивных.

Демократия способна обуздать коррупцию, если она дает простым людям возможность обращаться к власти со своими жалобами и претензиями, а должностным лицам - стимул для честного поведения. Однако, как я покажу в следующей главе, и это не панацея. Чтобы оценить истинную роль демократии, необходимо уйти от простых ярлыков и проанализировать альтернативные формы демократических институтов.

§3. Формы политической коррупции.

Нисневич Ю.А. Политическая коррупция: определение, формы проявления, механизм и ресурсы // В кн.: Технологизация политических процессов в условиях глобализации: теория, опыт, перспективы. Материалы Международной научно-практической конференции, Москва 19 октября 2012 г. / Под общ. ред.: В.И. Камышева, О.Е. Гришина. - М.: Федерация мира и согласия, 2012. - С. 193-201.

<...> *Политическая коррупция* — это использование лицом, занимающим государственную должность, доверенных ему государственно-властных полномочий и прав, служебного положения и статуса в системе государственной власти, статуса органа государственной власти, который он представляет, в целях противоправного извлечения личной и (или) групповой, в том числе и в пользу третьих лиц, политической выгоды (политического обогащения).

В контексте функционирования государства как высшего политического института можно выделить виды политической коррупции в зависимости от того уровня власти, который она поражает. А именно политическую коррупцию центрального (федерального), регионального и местного уровня.

Целесообразной представляется также систематизация политической коррупции по стадиям процесса взаимодействия политических акторов с публичной властью. В этом аспекте политическую коррупцию можно разделить на коррупцию на стадии завоевания (удержания) власти и на стадии ее использования.

При завоевании (удержании) власти посредством выборов на высшие государственные должности, можно выделить *электоральную коррупцию*. Электоральную коррупцию можно определить, как создание преимуществ представителям правящих политических сил и групп, подавление их политических конкурентов и искажение свободного волеизъявления граждан посредством противоправного использования в ходе избирательного процесса государственных структур, их должностных лиц и ресурсов.

<...> Политическую коррупцию на стадии использования государственной власти, пришедшими во власть политическими акторами, предлагается называть *приватизацией власти*. Приватизацию власти можно определить, как присвоение

себе правящими политическими акторами всех государственно-властных полномочий и прав, полное устранение политической оппозиции посредством законодательного и иного нормативно-правового формирования политических порядков и правил, а также кадровых назначений в системе государственной власти и управления.

Шедий, М.В. Типология коррупции и основные модели коррупционных стратегий поведения // Научные ведомости БелГУ. Сер. Философия. Социология. Право. 2011. - №8(103), вып.16. С. 86-96.

<...>В. Ле Вайн, опубликовавший в 1975 г. исследование, посвященное развитию политической коррупции (на примере Ганы), исходил из трех постулатов. Во-первых, что существует различие между политической и неполитической коррупцией; во-вторых, что имеется некий водораздел между политической коррупцией и коррупцией политического процесса и, наконец, в-третьих, что коррупция – это социальный процесс. Для аргументации своей точки зрения, Ле Вайн разработал систему политологических категорий. Термин «политическая коррупция», по мнению этого автора, подчеркивает структурный и человеческий компоненты формального государственного устройства и предполагает вовлеченность в данный процесс государственных (и «общественно-политических») должностных лиц. В случае, если в акте коррупции не принимают участие подобные должностные лица, то такая коррупция может быть определена как «неполитическая». В отличие от «политической коррупции» «коррупция политического процесса» ориентирована, прежде всего, не на непосредственное извлечение той или иной материальной выгоды, а на деградацию и извращение самого политического процесса. Проявлениями этого вида коррупции служит мошенничество на выборах (например, «регистрация покойников» и наполнение избирательных урн фальшивыми бюллетенями), борьба за политическую власть путем покупки лжесвидетельств, давления на судей и т. п. средства.

Сделка в сфере политической коррупции в ее простейшей форме, предполагает участие по крайней мере двух человек, по меньшей мере один из которых находится при исполнении официальных или квазиофициальных полномочий. В обмен на неправомерное применение этих полномочий поступает политический товар, движущийся по крайней мере в одном направлении; при этом

по крайней мере одна из сторон осведомлена, что диспозиция политического товара незапланирована, незаконна и несанкционирована.

<...>Формами политической коррупции являются:

- коррупционный лоббизм;
- коррупционный фаворитизм;
- коррупционный протекционизм;
- тайные взносы на политические цели;
- взносы на выборы с последующей расплатой государственными должностями и др.

Кроме того, к политической коррупции принято относить и избирательную или электоральную коррупцию, представляющую собой деятельность заинтересованных лиц, направленную на куплю-продажу властных полномочий. Кандидаты на государственные выборные должности стремятся получить эти полномочия официально, а лица, которые «помогают» им прийти к власти – неофициально, желают получить возможность влиять на принятие выгодных для них решений, оставаясь при этом, как правило, «в тени» (лоббирование, протекционирование и т.п.). При этом особенность избирательной, электоральной коррупции заключается в том, что подкупающая сторона действует на «перспективу» на неопределенных условиях. Наиболее распространенным вариантом коррупционного поведения в этом случае является совершение сделки, в результате которой кандидат в законодательные или исполнительные органы власти обменивает свой властный капитал на предлагаемые ему материальные либо нематериальные блага (конвертирует власть в другой ресурс, чаще всего финансовый).

§4. Цели и субъекты политической коррупции.

Квон Д. А. Политическая коррупция: понятие, цели, субъекты // Власть. 2015. № 7. С. 45-52.

<...>Субъектами политической коррупции могут быть лица или группы лиц, принимающих участие в политическом процессе, которые имеют или стремятся получить полномочия принимать и/или реализовать политические решения. Кроме того, к субъектам политической коррупции могут быть отнесены и те, кто непосредственно не участвуют в политическом процессе, однако из-за своих

функций, полномочий и ресурсов имеют возможность влияния на него (как законного, так и нет). В этом контексте субъектами политической коррупции могут быть представители судебной ветви власти, правоохранительных органов, ЦИК и избирательных комиссий низших уровней, а также физические лица – представители финансово-промышленных групп, которые через финансовые и другие механизмы оказывают влияние на участников политического процесса.

Субъекты политической коррупции могут быть как индивидуальными (отдельные политики, должностные лица), так и коллективными (политические партии, депутатские фракции). В мировой антикоррупционной практике к субъектам политической коррупции могут быть отнесены и государственная бюрократия или правительство определенной страны в целом. То обстоятельство, что субъектами политической коррупции иногда являются коллективные субъекты, усложняет принятие санкций против них и, соответственно, борьбу с этим явлением.

С позиций функционального подхода субъекты политической коррупции могут быть условно разделены на четыре группы.

Первая группа – принципалы. Потенциальными принципалами являются лица, наделенные полномочиями принимать политические решения или непосредственно участвовать в принятии таких решений. За принятие решений они получают взятки или другие услуги, а также служат «политической крышей» для клиентских групп и других субъектов. К принципалам относят президента, политические партии, депутатов, руководителей центральных органов исполнительной власти, судей высших судов.

Вторая группа – государственные агенты. К таким субъектам относятся лица, наделенные полномочиями, как правило, в судебной и исполнительной власти, правоохранительных органах. Они принимают необходимые административные решения за взятки и другие услуги.

Третья группа – клиенты. Как правило, это крупные бизнес-группы, олигархи, которые заказывают необходимые решения и услуги, инвестируют средства в политиков с целью получения прибыли или других преимуществ. Это также могут быть большие организованные криминальные группы. Эти субъекты

играют роль взяткодателей. Также они производят «кровь», питающую коррупционные схемы, – теневые средства.

Четвертая группа – посредники, если коррупционная схема допускает их существование (помощники депутатов, работники аппаратов высших должностных лиц государства, адвокаты и т.д.). Ценность посредников определяется их возможностями вхождения в «систему», умением находить и поддерживать личные связи, опытом, наличием сильных покровителей.

Иногда субъектами политической коррупции могут быть *недобросовестные избиратели*. Они становятся участниками коррупционных схем в условиях сознательной продажи собственных голосов или участия в различных схемах, направленных на искажение действительных результатов выборов («карусели», массовые голосования по открепительным талонам и т.п.).

Главным критерием «ценности» субъекта служат его рыночный потенциал и эффективность, которые заключаются в создании коррупционных сетей – наиболее рентабельных организаций, охватывающих различные группы субъектов.

Чем менее вероятны разоблачения и потенциальные риски от возможного «броска» партнеров, тем меньше будут расходы и больше – рентабельность.

Цели политической коррупции.

Политическая коррупция определяется особенностями мотивации ее субъектов. Ю. Нисневич среди мотивов стремления в публичную власть выделяет два сегмента, содержащих соответствующие главные типы мотивации. В данном случае нас интересует «сегмент мотивов, имеющих преимущественно негативно-эгоистический характер», который можно обозначить как жажду наживы. Этот сегмент включает как материальные, так и изначально нематериальные мотивы – от алчности и корыстолюбия до властолюбия и честолюбия. «Движимый этими мотивами в итоге всегда приходит к цели материального обогащения... Даже власть ради власти неизбежно порождает меркантильные интересы и переплетается с жадой материального богатства как важного символа и неотъемлемого атрибута господства над другими людьми».

Выделим две основные группы целей политически коррупционных действий.

В первом случае целью политической коррупции является личное или групповое обогащение. Субъекты политической коррупции используют

политическую власть для присвоения публичных или частных ресурсов способом, который может быть либо не быть формально противозаконным, но является нарушением моральных норм и обязательств этих субъектов перед обществом. Такой вид политической коррупции в международном обороте определяется терминами «накопление» (*accumulation*) и «изъятие» (*extraction*).

Коррупционные средства аккумуляции и изъятия включают:

- взятки, «комиссионные» и вознаграждения (гонорары), которые берутся от частного бизнеса;
- ненадлежащее изъятие при осуществлении налогообложения и таможенных сборов;
- мошенничество и экономическую преступность;
- политически созданные возможности для получения ренты;
- политически сформированные рыночные преимущества для бизнеса, который находится во владении политических элит;
- внебюджетные трансферты, манипулирование в процессе приватизации;
- изъятие средств на финансирование политических партий и избирательных кампаний из публичных (государственных) финансов, частного сектора и у избирателей.

Во втором случае целью политической коррупции является получение, осуществление и/или расширение политической власти. Субъекты политической коррупции могут использовать для достижения таких целей как вполне законные, так и незаконные и коррупционные средства, охватывающие, в частности:

- покупку политической поддержки и лояльности (покупка голосов, фаворитизм, клиентелизм, кооптация, «патронажная политика»);
- манипулирование контрольными, надзорными, правоохранительными учреждениями для обеспечения собственной безнаказанности;
- покупку определенных решений органов власти;
- использование публичных средств для финансирования политических партий и избирательных кампаний, использование для этого частных средств в обмен на обещание создания преимуществ для бизнеса или доступа к публичным ресурсам в случае получения власти и др.

В этом случае политически коррупционные действия осуществляются не только субъектами, которые имеют политическую власть, но и теми, кто стремится ее получить (в т.ч. оппозицией). Это может осуществляться на этапе избирательных кампаний, а также для «кооптации» необходимых субъектов в существующую систему власти через покупку должностей и др.

Политически коррупционные действия могут содержать оба компонента и создают так называемый полный коррупционный цикл. Его суть заключается в том, что изъятые из-за применения коррупционных схем публичные и частные ресурсы направляются на сохранение и/или расширение власти субъектов политической коррупции. Иными словами, полный цикл возникает тогда, когда власть служит целью получения богатства, а богатство – сохранению (расширению) властных полномочий.

Вопросы о соотношении первого и второго компонентов, об обязательности каждого из них для определения коррупционных действий именно как политически коррупционных являются дискуссионными. В частности, по мнению отдельных западных исследователей, наличие элемента материальной заинтересованности, измеряемой в денежном эквиваленте, является обязательным элементом политической коррупции. В то же время многие исследователи значительное внимание уделяют именно политическому компоненту, определяя политическую коррупцию, например, как совокупность различных по своему характеру и степени общественной опасности коррупционных правонарушений, совершаемых для достижения политических целей (по меньшей мере, такие цели должны иметь приоритет над другими).

Характер действий субъектов политической коррупции. Особенностью политической коррупции является то, что действия ее субъектов могут как иметь характер правонарушений, так и не иметь такового. «Политическая коррупция является собой нечто большее, чем отклонение от формальных, писанных норм законодательства, профессиональных кодексов поведения или судебных постановлений. Политическая коррупция имеет место тогда, когда правящие политики злоупотребляют законами и правилами (нарушают их), игнорируют или обходят их, или прописывают законы и правила таким образом, чтобы способствовать реализации своих частных интересов».

Политически коррупционные действия, сопровождающиеся нарушением действующего законодательства, очевидно, являются более легкими для квалификации и привлечения виновных к ответственности. В то же время субъекты политической коррупции в силу их статуса и возможностей могут формировать правовое поле, целенаправленно «закладывая» в него возможности для дальнейших коррупционных действий, создавая «правовые лакуны», «обходные пути» и др. В этом случае проблемой является как доказательство умысла субъектов политической коррупции, так и привлечение к ответственности. Кроме того, определенные виды действий, которые могут иметь очевидные признаки политической коррупции, могут быть осуществлены в полном соответствии с действующими правовыми нормами, хотя их коррупционное содержание может и не скрываться. Таким образом, существует возможность осуществления субъектами политических действий, которые по своему характеру являются коррупционными, но в то же время не являются правонарушениями. Соответственно, определенные проявления политической коррупции могут не предусматривать юридическую ответственность, а только политическую или моральную. Указанные особенности в значительной степени ограничивают возможности внедрения термина «политическая коррупция» в правовое поле, осложняют оценку реального уровня политической коррупции и противодействие ей.

С аналитической точки зрения, конечно, отдельно взятое действие субъекта (должностного лица, политической силы и т.д.) может не иметь непосредственных признаков политической коррупции. Однако оно может приобрести такие признаки, если его рассматривать в более широком контексте действий (коррупционной политической схемы), направленных на сохранение (расширение) власти.

По оценке западных исследователей, «формальные правовые рамки государства <...> являются недостаточной основой для оценок и суждений о проблеме политической коррупции. Должны быть привлечены также нормативные, моральные и, понятно, политические критерии, не в последнюю очередь потому, что когда речь идет о политической коррупции, необходимо проводить различия между легальностью и легитимностью». Важное место в оценке уровня

политической коррупции должны занимать принятые международным сообществом стандарты и принципы, поскольку политическая коррупция нарушает также и их, а не только национальное законодательство.

<...> Опасность политической коррупции связана, прежде всего, с тем, что она приводит к принципиальным ценностным сдвигам в системе «средство – цель»

<...> Политическая коррупция приводит как к применению не предусмотренных законом средств, так и к преследованию корыстных (личных, групповых, клановых) целей. Более того, часто осуждению подвергается не сам факт корыстной мотивации, а способ его совершения. Полученные в результате политической коррупции дивиденды если и подвергаются осуждению, то преимущественно с точки зрения ценностей демократии и правового государства, а не с позиций уголовного кодекса. Именно в деформации выбора цели и инструментария коррумпированной политической деятельности заключается ее отклонение от нормы и общественно-политическая опасность.

2. Электоральная коррупция (коррупция в избирательном процессе) как разновидность политической коррупции.

§1. Электоральная коррупция (коррупция в избирательном процессе): понятие и формы проявления.

Зырянова И.А. К вопросу о понятии коррупции в российском избирательном процессе // Теория и практика общественного развития. 2013. № 11. С. 561-563.

<...>Для обозначения коррупционных проявлений в сфере избирательного процесса авторы используют различные термины: «электоральная коррупция», «избирательная коррупция», «коррупция в избирательном процессе» «политическая коррупция».

В.Л. Римский раскрывает представление об электоральной коррупции как о «деятельности, нарушающей нормальный ход выборов с помощью использования публичных возможностей для реализации в ходе подготовки, проведения или по итогам выборов личных или корпоративных интересов»

П.А. Кабанов предлагает определить электоральную коррупцию как систему подкупа (продажности) как избирателей, так и избираемых в результате чего государственная и местная власть превращается в своего рода дорогостоящий товар рыночной экономики, который могут приобрести только лица, имеющие

доступ к значительным финансовым, материальным, информационным и иным ресурсам.

Исследуя электоральную преступность, П.А. Кабанов и А.П. Свигузова выделяют следующие ее наиболее распространенные формы:

- а) электоральная коррупция;
- б) злоупотребление властью в условиях избирательного процесса (использование административного ресурса на выборах);
- в) информационная преступность, связанная с распространением недостоверной информации в избирательном процессе;
- г) криминальный политический экстремизм, связанный с воздействием на участников избирательного процесса путем применения физического или психического насилия.

Как видим, названными авторами злоупотребление властью в условиях избирательного процесса или так называемый административный ресурс на выборах не включается в объем понятия электоральной коррупции. Ее сущностной характеристикой является подкуп, продажность.

Отмечая дискуссионность использования термина «электоральная коррупция», О.В. Зайцева использует термин «коррупция в избирательном процессе» (избирательная коррупция), под которым понимает «антисоциальное явление, характеризующееся продажностью должностных лиц государственных органов РФ; лиц, зарегистрированных в установленном порядке в качестве кандидатов в законодательные и исполнительные органы власти РФ, субъектов РФ либо в органы местного самоуправления, а также членов избирательных комиссий и комиссий референдума, и основанном на этом использовании имеющихся у них полномочий и вытекающих из них возможностей, для получения выгоды в личных, узко групповых или корпоративных интересах». Автор определяет коррупцию в избирательном процессе также через продажность субъектов избирательного процесса.

Рассматривая коррупцию в избирательном процессе, целесообразным представляется вспомнить о существующих в научно-правовой литературе двух основных подходах к пониманию коррупции как социально-правового явления. Согласно первому, коррупция характеризуется подкупом, продажностью, а

второму, помимо подкупа и продажности в объем содержания коррупции включаются и иные злоупотребления служебным положением. Очевидно, что авторы рассматриваемых определений электоральной коррупции (коррупции в избирательном процессе), являются представителями первого, узкого подхода.

Действительно, подкуп, продажность лежат в основе подавляющего большинства коррупционных отношений в избирательном процессе, однако не исчерпывают их содержания. Как в понимании коррупции как социально-правового явления, так и коррупции в избирательном процессе мы придерживаемся более широкого подхода и полагаем, что коррупция в избирательном процессе помимо подкупа и продажности включает в себя и иные злоупотребления ее субъектами своим статусом, служебным положением.

Злоупотребление служебным или должностным положением лицами, замещающими выборные государственные или муниципальные должности, либо находящимися на государственной или муниципальной службе, либо являющимися членами органов управления организаций независимо от формы собственности в условиях избирательного процесса (использование административного ресурса) является, по нашему мнению, распространенной формой коррупции в избирательном процессе. Коррупционным будет использование должностным лицом в ходе выборов своего служебного положения как в целях собственного избрания, так и в результате получения выгод материального или нематериального характера от заинтересованных лиц в целях осуществления содействия избранию определенного кандидата (списка кандидатов).

По нашему мнению, весь спектр коррупционных проявлений в условиях избирательного процесса охватывает термин «коррупция в избирательном процессе». Этимология термина «электорат», что в переводе с латинского «elector» – «избиратель» не позволяет нам всю совокупность коррупционных отношений, возникающих в период проведения выборов и в связи с ними называть «электоральная коррупция». Электорат – «совокупность избирателей, голосующих за какую-либо политическую партию или ее кандидата на парламентских, президентских или муниципальных выборах».

Сказанное позволяет сделать вывод, что электоральная коррупция – это подкуп избирателей. Коррупцию в избирательном процессе представляется возможным определить как социально-негативное явление, искажающее реальную политическую конкуренцию. Оно заключается в использовании субъектами избирательного процесса своего статуса, служебного положения в личных или групповых интересах в целях противоправного извлечения выгод и преимуществ в ходе подготовки и проведения выборов, референдумов, а также в предоставлении или обещании таких выгод и преимуществ.

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

<...> Электоральная коррупция является лишь одним из наиболее распространенных подвидов политической коррупции, как правило, проявляющаяся во время участия граждан и юридических лиц в избирательном процессе или при проведении референдума.

<...> Электоральная коррупция является относительно самостоятельной разновидностью политической коррупции, проявляющейся и выражающейся в массовом или индивидуальном подкупе, как избирателей, так и избираемых на выборные государственные или муниципальные должности либо иных участников избирательных процессов во время проведения избирательной кампании.

<...> Наиболее часто встречающимся и наименее латентным видом электоральной коррупции является «покупка» голосов избирателей (или «подкуп избирателей»). Подкуп происходит как со стороны кандидатов на избираемые должности, так и членами групп в их поддержку или иными лицами по их поручению, последнее встречается в политической жизни значительно чаще как способ приобретения властных полномочий, как правило, в региональных выборах представителей местных законодательных (представительных) органов власти и органов местного самоуправления.

<...> В.Д. Нечаев, исследуя феномен подкупа избирателей как один из распространенных механизмов приобретения власти в регионах современной реформируемой России, пришел к выводу о том, что при снижении доверия

населения к региональной власти, там чаще используется «подкуп избирателей» со стороны претендентов на избираемые государственные должности.

Менее распространенной формой проявления электоральной коррупции является «подкуп» кандидата на избираемую должность со стороны его политического соперника (противника, оппонента) или его представителей. Цель такого подкупа очевидна - избрание модели поведения в предвыборной борьбе (избирательной кампании), угодной подкупающему его физическому или юридическому лицу.

<...> По мнению некоторых отечественных исследователей, к данному виду электоральной коррупции следует отнести и подкуп гражданина (потенциального кандидата на избираемую должность) в целях получения отказа от дачи согласия на баллотирование по конкретному избирательному округу. Здесь формы коррупционного «подкупа» предполагаемого кандидата на избираемую государственную или муниципальную должность могут быть различны: от предоставления разного рода имущественных благ, до полного или частичного финансирования избирательной кампании по другому избирательному округу.

<...> Следующей формой проявления электоральной коррупции может служить «подкуп» доверенных лиц кандидата на выборную государственную должность, как со стороны политических соперников, так и других заинтересованных лиц в целях совершения ими деяний, противных их правовому статусу. Коррупционное поведение (подкуп и продажность) доверенного лица кандидата на избираемую государственную или муниципальную должность может позволить его политическим противникам получать достоверные сведения о средствах и методах ведения избирательной кампании, источниках ее финансирования и другие сведения. При этом не исключается получение сведений, составляющих его личную или семейную тайну, которые могут быть использованы заинтересованными лицами вопреки интересам как самого претендента на избираемую государственную должность или общественного объединения, его выдвинувшего, так и общества.

По мнению большинства отечественных ученых, в качестве формы проявления электоральной коррупции при реализации субъектами политики избирательных прав является «подкуп членов избирательной комиссии» в целях

совершения ими деяний, противных их правовому статусу. Как правило, к «подкупу членов избирательной комиссии» отечественные специалисты относят «приобретение» заинтересованными лицами отказа конкретного лица (члена избирательной комиссии) от работы в избирательной комиссии. Хотя, на наш взгляд, в качестве данной формы проявления электоральной коррупции должны рассматриваться любые противоправные деяния (действия или бездействие) члена избирательной комиссии независимо от его правового статуса (председатель, заместитель председателя и член избирательной комиссии), совершенные в результате подкупа.

Однако проведенные Н.Г. Мажинской исследования, свидетельствует о том, что члены избирательной комиссии, поддержавшие с использованием своего служебного положения, того или иного кандидата на выборную государственную должность и, при положительном результате этих «стараний», получившие за это незаконное вознаграждение, как правило, получают и длительную поддержку от избранного лица в виде обеспечения безопасности и ограждения от юридической ответственности.

<...> Электоральная коррупция в современном российском обществе, как и в других государствах, многолика. Суть электоральной коррупции заключается в подкупе («продажности») участников электоральных процессов в целях приобретения, сохранения или распределения отдельными физическими или юридическими лицами (политическими партиями или общественными объединениями) государственной власти вопреки интересам общества.

При этом, под электоральной коррупцией, в широком смысле слова, следует понимать систему подкупа (продажности), как избирателей, так и избираемых, в результате чего государственная и местная (муниципальная) власть превращается в своего рода дорогостоящий товар рыночной экономики. Этот товар в условиях резкого социального расслоения общества на бедных и богатых могут приобрести только лица, имеющие доступ к значительным финансовым, материальным, информационным и иным ресурсам, именуемые ныне «олигархами», либо их представители.

В более узком смысле, электоральная коррупция представляет собой особую разновидность политической коррупции, которая проявляется и выражается как в

массовом подкупе избирателей, так и подкупе избираемых лиц на выборные государственные или муниципальные должности либо иных участников избирательных процессов во время проведения избирательных кампаний различного уровня.

Дулов С.А. Проблемы коррупции в избирательном процессе. Технологии подкупа избирателей и борьба с ними. Практика отмены регистрации кандидатов судебными и иными уполномоченными органами // Выборы в Российской Федерации / Под ред. М.Б. Горного. СПб. 2002. С. 260-267.

<...>Коррупция в избирательном процессе является одним из самых опасных видов коррупции, так как дает право в дальнейшем распоряжаться значительными публичными ресурсами. Именно этот вид коррупции порождает многообразие ее проявлений и форм в органах власти.

Исследуя коррупцию в избирательном процессе, ряд авторов (например, известный политолог и журналист Б.Л. Вишневецкий) определяет данное явление термином «электоральная коррупция». При этом определяются три ключевые ее формы:

- 1) Использование кандидатом административного ресурса;
- 2) Коррупция, связанная с использованием средств информации;
- 3) Коррупция, связанная с действием или бездействием органов, отвечающих за организацию избирательного процесса и соблюдение законности.

По мнению автора крайне необходимо выделить еще одну форму ее проявления, а именно:

- 4) Коррупция, связанная с использованием самими кандидатами «грязных» технологий, технологий подкупа избирателей.

Именно эта форма является наиболее опасной, так как имеет тенденцию к постоянному совершенствованию методов.

Кроме того, если первые три формы, хотя бы теоретически, позволяют предположить, что такими методами можно помочь достойному и честному кандидату, то последняя исключает всякое сомнение в этом.

<...> Опыт выборных кампаний показывает, что пробелы в законодательстве являются мощным стимулом применения рядом кандидатов технологий, которые иначе как «грязные» не назовешь.

Наиболее часто используемая и эффективная технология, используемая на выборах различного уровня, содержит в основе своей так называемую благотворительную деятельность. Суть данной технологии заключается в заблаговременном создании «фондов социальной поддержки», причем обычно носящих имя заинтересованного в их деятельности кандидата. Таким фондом, деятельность которого по понятным причинам осуществляется лишь на территории избирательного округа, распределяются, как правило, дешевые продовольственные наборы.

Еще одним примером использования «грязных» технологий служит метод покупки голосов, посредством заключения договора на оказание услуг.

Согласно предмету договора, одна сторона - «Кандидат» - оплачивала, а другая - «Исполнитель» осуществляла агитационную работу среди населения избирательного округа в пользу кандидата. «Исполнитель» получал авансовую оплату за работу, направлялся на участок для досрочного голосования, голосовал за вышеназванного кандидата либо «агитировал» несколько лиц на досрочное голосование и после получал полную оплату по договору. На случай рассмотрения избирательной комиссией или судебной инстанцией обращений или заявлений по данному факту с требованием пресечения подобной деятельности и снятия кандидата, в договоре было предусмотрено условие «самостоятельной ответственности Исполнителя договора за нарушение действующего законодательства о выборах». Таким образом, если бы, «Исполнитель» был задержан при попытке передачи денежных средств другому избирателю в целях получения его голоса, то «Кандидат» не мог понести ответственности.

Единственный способ реагирования со стороны избирательной комиссии по поводу «покупки голосов» выражался в принятии решений с формулировкой: «Обратить внимание кандидата в депутаты на строгое соблюдение правил проведения предвыборной агитации».

Вишневский Б.Л. Пять технологий подкупа избирателей // Выборы в Российской Федерации / Под ред. М.Б. Горного. СПб. 2002.

<...>Первая из них - «Прикормка». Нечто подобное применяется на рыбалке, когда на участке будущей ловли заранее рассыпается корм, а уже потом можно приходить с удочкой. Что происходит? Будущий кандидат создает благотворительный фонд или организацию под каким-нибудь названием, содержащим либо фамилию этого кандидата, либо иной признак, чтобы потом кандидат был прочно с ней ассоциирован. Далее начинается непосредственно благотворительность. При этом еще нет никакой избирательной кампании, выборы не объявлены и никто не зарегистрирован. Законы Российской Федерации не запрещают одному гражданину по доброй воле оказывать помощь остальным в тех пределах, в которых он считает нужным. Естественно, запретить это невозможно. Настает избирательная кампания, соответствующий кандидат регистрируется, после чего у него есть два способа действия.

Первый способ - прекращение благотворительности, самый безопасный. При этом избирателям напоминают: «я ваш благодетель, на протяжении полугода или года вас «кормил», а теперь ваш святой долг отплатить мне, поддержав меня на выборах».

Второй способ - продолжение «благотворительности», которая теперь уже по закону квалифицируется как подкуп избирателей. Но если кандидат пользуется поддержкой властей, то не существует способов заставить избирательную комиссию признать это нарушением закона. Можно, конечно, обратиться в суд, но, если у кандидата хорошие отношения с властями, то, скорее всего, и суд не поможет, а прокуратура у нас отличается тем, что имеет право, но не обязана признавать такие действия нарушениями и может на все закрыть глаза и заявить, что не видит никаких оснований для того, чтобы вмешаться.

<...>Вторая технология - «Договор». Речь идет о массовом заключении договоров с избирателями.

В одном случае эти договоры официально оплачиваются и предусматривают якобы выполнение нанятыми гражданами (число которых может достигать сотен и тысяч человек) работы на выборах - проведения агитации, распространения листовок и т.д. В другом - договором предусматривается последующее оказание

кандидатом (если он становится депутатом) неких услуг избирателям, например - выделение денег из «резервного фонда».

<...>Третья технология подкупа - «Карусель». Вблизи от избирательного участка располагается пункт по сбору избирательных бюллетеней. Избиратель заходит на участок, получает бюллетень, в урну не опускает, а приносит в этот пункт, получая в обмен на него бутылку водки или деньги. Там этот бюллетень «правильно» заполняется и передается следующему избирателю. Он опускает его в урну, а незаполненный, полученный от избирательной комиссии, выносит с участка и сдает на «сборный пункт». И так далее до бесконечности. Точнее, до победного конца.

<...>Четвертая технология - «Автобус». Суть ее проста: избирателей в организованном порядке привозят (как правило, в автобусе) на участок, чтобы они проголосовали досрочно за «нужного» кандидата. Непосредственно до голосования или сразу после него таким избирателям выдается гуманитарная помощь, а иногда и денежное пособие.

Пятая, технология - «Демпинг» - оказание бесплатных услуг от имени кандидата или поддерживающей его организации, продажа товаров по сниженным ценам или вообще бесплатная раздача, вручение подарков и т.д. Во время кампании это, конечно, квалифицируется по нынешнему законодательству как подкуп избирателей и теоретически может быть наказано. Я говорю «теоретически» потому, что, конечно, такая технология применяется только при поддержке властей, и обязательным условием ее применения является поддержка и гарантия со стороны властей, что кандидат не понесет за это никакого наказания, сколь бы ни жаловались на это его конкуренты. Если же такая технология используется до начала избирательной кампании, то, как и в случае «Прикормки», за это очень трудно схватить за руку.

§2. История становления и развития электоральной коррупции (коррупции в избирательном процессе) в России.

Нисневич Ю. А. Электоральная коррупция и ее зарождение в постсоветской России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2014. № 3. С. 5-22.

<...> Бацилла электоральной коррупции, представляющей собой первоначальную форму и основу политической коррупции, была впервые занесена в организм российской политики в избирательном цикле парламентских и президентских выборов 1995—1996 г. Это, в частности, нашло отражение и в том, что именно в преддверье парламентских выборов 1995 г. впервые для обозначения поддержки органами публичной власти и их должностными лицами политических партий на парламентских выборах был использован термин «административный ресурс» в негативной коннотации.

К выборам в Государственную Думу второго созыва (1995—1999) в мае—июне 1995 г. было создано общественно-политическое движение «Наш дом — Россия» во главе с действующим председателем правительства В. Черномырдиным, «мотором которого являлась правящая бюрократия — конгломерат чиновничьих кланов» и которым «на самом деле управляла администрация президента»

Эта псевдополитическая структура, созданная сверху административными методами посредством злоупотреблений, прежде всего регуляторным и институциональным ресурсами администрации Президента, в качестве инструмента лоббирования законодательных интересов правящей номенклатуры, представляла собой первый эксперимента по организационному оформлению в поле российской политики так называемой «партии власти», которая стала доминирующим фактором избирательного механизма и партийной системы. Как для создания, так и для поддержки этой структуры на парламентских выборах в основном был использован личный статусный ресурс председателя правительства и входящих в движение глав регионов, а другие виды административных ресурсов федеральной и региональной власти в полной мере задействованы не были.

Первое издание «партии власти» обмануло надежды своих создателей, получив на выборах всего 10,13% голосов. При этом Государственная Дума второго созыва оказалось наиболее оппозиционной по отношению к действующей президентской и исполнительной власти среди всех созывов нижней палаты российского парламента.

Здесь следует отметить, что некоторые российские исследователи полагают, что первый прототип доминирующего объединения «партии власти» появился уже

в 1993 г. на выборах в Государственную Думу первого созыва в виде блока «Выбор России».

Однако, во-первых, блок «Выбор России» был сформирован на иных, чем объединение «партии власти», принципах. Этот блок представлял собой избирательное объединение, в которое на персональной основе действительно вошли некоторые действующие и бывшие члены российского правительства, но сформированное, прежде всего, рядом демократических политических объединений, в том числе наиболее массовым из них в тот период — движением «Демократическая Россия». Во-вторых, «„чистой“ „партией власти“, чья идеология выражается формулой „власть ради власти“, блок Е. Гайдара назвать было нельзя — „Выбор России“, несомненно, являлся „идейной“ организацией, для которой власть являлась средством, а не целью». Скорее, первой попыткой создания в тот период объединения «партии власти» представляется создание под руководством заместителя Председателя Правительства Российской Федерации С. Шахрая «Партии российского единства и согласия» (ПРЕС).

Также, начиная с парламентских выборов 1995 г., российские отраслевые корпорации и финансово-промышленные группы стали инкорпорировать лоббистов своих интересов в состав депутатского корпуса Государственной Думы.

Прежде всего такие депутаты-лоббисты набирались из кандидатов, избирающийся по одномандатным округам. Для этого организациям, специализирующимся на проведении избирательных кампаний, давался заказ на 20—40 одномандатных округов, в которых избирательные кампании определенных кандидатов заказчик обеспечивал финансовыми и организационными ресурсами. Такие кандидаты выбирались из числа известных в округе политиков, имеющих по результатам предварительного анализа достаточно высокие шансы стать депутатами Государственной Думы и согласных на неофициальные договоренности с заказчиком об отстаивании в перспективе его законодательных интересов в обмен на поддержку в избирательной кампании. В тех избирательных округах, в которых у заказчика имелись собственные «бюджетообразующие» предприятия и существенные административные возможности, осуществлялось выдвижение и собственных кандидатов из состава руководства таких предприятий или аффилированных с ними региональных и местных чиновников.

Кроме того, стала использоваться и такая технология, как включение представителей отраслевых корпораций и финансово-промышленных групп в федеральные списки кандидатов политических партий, а также их выдвижение в качестве партийных кандидатов по одномандатным округам в обмен на предоставление партиям финансовой поддержки при проведении избирательной кампании. Технология купли-продажи мест в партийном списке и до настоящего времени в той или иной форме используется всеми российскими партиями для получения финансовых ресурсов на проведение избирательных кампаний и обеспечение деятельности партии в периоды между избирательными циклами.

Таким образом, в депутатском корпусе создавалась платформа для коррупционных отношений в форме «торговли влиянием», когда «политики и высокопоставленные чиновники могут в обмен на тайное финансирование своей политической деятельности „продавать“ свое влияние, тем самым деформируя надлежащее функционирование демократической системы, нарушая принцип равенства и выхолащивая принципы, лежащие в основе системы заслуг».

Первым успешным, хотя и не столь откровенным и масштабным, как впоследствии, использованием административного ресурса публичной власти в целях удержания власти стали президентские выборы 1996 г., особенно второй тур этих выборов.

На этих выборах народно-патриотическому блоку во главе с лидером КПРФ Г. Зюгановым противостояла «партия власти», объединившая вокруг действующего Президента Б. Ельцина все оттенки российского центризма и значительную часть либерального фланга, а прочим политическим субъектам оставалось только выбирать между этими основными силами. Для противодействия возникшей на этих выборах гипотетической угрозе реванша и прихода к власти консервативной части бывшей советской номенклатуры, ведомой КПРФ и находящейся пока еще в оппозиции к действующей власти, были использованы не только методы политической конкуренции, но и методы административного воздействия и информационно-пропагандистского манипулирования, задействован административный ресурс публичной власти. Так, в докладе миссии Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИЧ) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) отмечалось, что Президент Б.

Ельцин, используя свое должностное положение и статус, ездил по многим регионам и часто обещал поддержать региональные проекты из государственных фондов, а должностные лица президентской администрации открыто были вовлечены в избирательный процесс.

Существенную роль в переизбрании Президента Б. Ельцина на второй срок сыграло «водное перемирие», заключенное при участии А. Чубайса между наиболее влиятельными в то время финансово-промышленными группами для совместного финансирования и информационной поддержки посредством подконтрольных им СМИ избирательной кампании действующего Президента.

С этой кампании, как считается, и началось использование манипулятивных избирательных технологий и технологий информационно-пропагандистского давления на избирателей. Ключевой в этом контексте стала агитационная кампания в поддержку Б. Ельцина «Голосуй или проиграешь», для проведения которой были задействованы «многомиллионные вложения и машина безграничных манипуляций общественным мнением», использованы как частные, так и государственные СМИ, а также должностное и статусное положение во власти сторонников Президента.

В период между первым туром выборов (16 июня), в котором Б. Ельцин набрал 35,29% голосов, а Г. Зюганов — 32,04%, и вторым туром (3 июля) команда Ельцина завербовала в ряды своих приверженцев несколько сошедших с дистанции кандидатов вместе с поддерживавшими их политическими организациями. Но более всего позиции действующего президента усилил союз с генералом А. Лебедем, который взамен получил государственные должности — секретаря Совета безопасности и помощника Президента России по национальной безопасности. Во втором туре Б. Ельцин победил с убедительным отрывом: 53,8% голосов против 40,31% у Г. Зюганова.

При этом, по оценкам некоторых экспертов, фальсификации в пользу Президента Б. Ельцина имели место во втором туре президентских выборов, но их масштаб — около одного миллиона голосов — был несопоставим с разрывом с Г. Зюгановым, составившим около десяти миллионов голосов. Кроме того, есть основания полагать, что в ряде регионов осуществлялась фальсификация в пользу Г. Зюганова, что позволило экспертам говорить о «плюрализме фальсификаций».

К парламентским выборам 1999 г. в преддверье смены президента в правящей номенклатуре произошел раскол между федеральными и региональными номенклатурно-олигархическими группировками. Поэтому в выборах депутатов Государственной Думы третьего созыва (1999—2003) приняли участие две противоборствующие «партии власти» — общественно-политические движения «Единство» и «Отечество — вся Россия».

Для создания и поддержки на парламентских выборах движения «Единство» использовались различные виды административного ресурса федеральной власти, а движения «Отечество — вся Россия» — части региональной власти. Но, несмотря на то, что использовавшиеся для продвижения двух отрядов «партии власти» административные ресурсы были не только расколоты, но и противопоставлены друг другу, суммарно «партия власти» выступила намного успешнее, чем на предыдущих парламентских выборах, и получила в свою поддержку 36,65% голосов избирателей («Единство» — 23,32% и «Отечество — вся Россия» — 13,33%).

Но окончательно и глубоко электоральная коррупция, а за ней и политическая коррупция в целом, проникла в тело российской политики, и стала ее основным движущим механизмом как следствие осуществленной в конце 1999 — начале 2000 г. операции «преемник», в результате которой Президентом России стал В. Путин.

Операция «преемник» — это акт электоральной коррупции, имеющий целью удержание власти правящей номенклатурой путем использования административного ресурса публичной власти для подавления политической конкуренции и всей системы органов публичной власти в качестве «избирательной машины» для продвижения кандидата правящей номенклатуры.

Начало этой операции положило назначение 9 августа 1999 г. мало известного чиновника — директора Федеральной службы безопасности В. Путина временно исполняющим обязанности председателя Правительства России. И в тот же день в телевизионном обращении Президент Б. Ельцин назвал его своим преемником. Государственная Дума уже через неделю 16 августа утвердила «преемника» в должности председателя Правительства. Это позволило В. Путину в силу его нового служебного положения сразу занять одно из центральных мест в

телевизионном и радиоэфире, а также в публикациях печатных СМИ. Быстрому росту узнаваемости и популярности В. Путина способствовала и вторая чеченская война, начавшаяся с вторжения в августе 1999 г. в Дагестан чеченских боевиков и взрывов в сентябре того же года жилых домов в Буйнакске, Москве и Волгодонске.

Следующим шагом операции была добровольная досрочная отставка 31 декабря 1999 г. Президента Б. Ельцина, в результате которой «преемник» стал исполняющим обязанности Президента.

Тактический маневр с досрочной отставкой Президента позволил не только усилить административные и информационные ресурсы и преимущества «преемника», но и на законных основаниях перенести предстоящие президентские выборы с июля на март 2000 г., сократив до трех месяцев сроки их проведения. Тем самым «преемнику» было создано значительное конкурентное преимущество за счет создания дополнительных трудностей всем другим возможным участникам выборов и существенного подавления их конкурентоспособности.

На президентских выборах 2000 г. даже представленные в Государственной Думе политические партии КПРФ, ЛДПР и Яблоко, выдвинувшие своих лидеров кандидатами на должность Президента России, оказались в заведомо проигрышном положении, столкнувшись в неравном противоборстве фактически с самой властью как «избирательной машиной». Естественно, В. Путин победил уже первом туре, получив 52,94% голосов, почти вдвое больше, чем его ближайший конкурент — Г. Зюганов (29,21%).

На президентских выборах 2000 г. впервые произошла смена персоналии на посту Президента России, но при этом не произошла смена политико-социального представительства в институте президентской власти, и этот институт сохранился в качестве ключевого институционального форпоста правящего номенклатурно-олигархического режима и осуществляющей этот режим российской номенклатуры.

Операция «преемник» как политический прецедент и ее результат стали, как представляется, наиболее опасным для судьбы российского государства политическим наследием Президента Б. Ельцина и отправной точкой для дальнейшего победоносного наступления электоральной и в целом политической коррупции в постсоветской России.

§3. Субъекты электоральной коррупции (коррупции в избирательном процессе).

И.А. Зырянова *Коррупция в избирательном процессе: понятие и признаки // Уголовная юстиция 2014 №1 (3). С. 97-100.*

<...>Наибольшую сложность вызывает определение круга субъектов коррупции в избирательном процессе. Поскольку исследуемый нами вид коррупции существует в сфере избирательного процесса, соответственно можно предположить, что ее субъектами являются субъекты избирательного процесса. Однако исчерпывающего перечня субъектов избирательного процесса ни в действующем законодательстве о выборах, ни в научно-правовой литературе не содержится.

<...>К субъектам коррупции в избирательном процессе относятся граждане Российской Федерации. Подавляющее большинство субъектов коррупции в избирательном процессе и есть граждане. Как правило, эта категория субъектов вступает в коррупционные отношения в сфере избирательного процесса в качестве избирателей, кандидатов, должностных лиц и т.п.

Следующую группу субъектов коррупции в избирательном процессе образуют избиратели – граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом. В коррупционных отношениях подкупа они выступают стороной пассивного подкупа, используя свой статус – право избирать для извлечения выгод материального или нематериального характера. Однако нельзя не отметить, что отнесение избирателей к числу субъектов коррупционных отношений некоторыми исследователями не поддерживается.

Полагаем, что подкуп избирателей – это классический пример коррупционных отношений в форме сделки, где стороной пассивного подкупа выступает избиратель, а стороной активного подкупа – скупщик (кандидат лично, представитель кандидата, иное лицо). В коррупционных отношениях подкупа избирателей избиратель использует свой статус, свое право голосовать, предоставленное ему Конституцией Российской Федерации (на основании чего избирателю, включенному в список избирателей, собственно и выдают бюллетень

на избирательном участке), в обмен на получение выгод материального или нематериального характера.

Наиболее активными субъектами коррупции в избирательном процессе выступают кандидаты – лица, выдвинутые в установленном законом порядке в качестве претендентов на замещаемую посредством выборов должность или на членство в органе (палате органа) государственной власти или органе местного самоуправления либо зарегистрированные соответствующей избирательной комиссией в качестве кандидатов. Именно эти субъекты в процессе выборов вступают в многочисленные коррупционные отношения в качестве стороны как активного, так и пассивного подкупа. Достаточно часто кандидаты, замещающие государственные и муниципальные должности, находящиеся на государственной или муниципальной службе используют преимущества своего должностного положения в целях собственного избрания или способствуют избранию других лиц (например, технология «локомотив», когда должностное лицо возглавляет список кандидатов без цели работы на выборной должности, активно использует в ходе избирательной кампании преимущества должностного положения в целях привлечения электората).

Субъектами коррупции, набирающими все большую политическую силу, сегодня являются избирательные объединения. В настоящее время все чаще появляется информация о том, что те или иные партии «продают» проходные места в списках на выборах того или иного уровня.

К субъектам коррупции в рассматриваемой сфере следует отнести доверенных лиц и уполномоченных представителей кандидатов и избирательных объединений, поскольку от имени кандидатов вправе выступать исключительно их уполномоченные представители по финансовым вопросам, доверенные лица, а в случае выдвижения кандидата в составе списка кандидатов также уполномоченные представители, доверенные лица избирательного объединения, выдвинувшего этот список. Названные субъекты также вступают в коррупционные отношения в качестве субъектов активного или пассивного подкупа в интересах кандидата, чьим доверенным лицом, уполномоченным представителем являются или же, напротив, вопреки его интересам.

Нужно отнести к субъектам коррупции и наблюдателей. Достаточно распространенными на практике являются случаи подкупа наблюдателей с целью предотвращения разглашения ими фактов фальсификации избирательных документов, итогов голосования.

Особую группу субъектов коррупции в избирательном процессе образуют избирательные комиссии и их члены с правом решающего голоса. Работающие в избирательных комиссиях различного уровня, члены избирательных комиссий с правом решающего голоса принимают решения, имеющие принципиально важное значение для субъектов избирательного процесса: регистрируют кандидатов, списки кандидатов либо отказывают в регистрации; осуществляют контроль за соблюдением избирательных прав; организуют на избирательном участке голосование в день голосования и т.п.

Таким образом, от решений, принимаемых избирательными комиссиями на том или ином этапе избирательной кампании, во многом зависит конечный результат выборов. Именно поэтому заинтересованными субъектами заранее предпринимаются попытки повлиять на процесс формирования избирательных комиссий, осуществляются попытки установления неформальных отношений с членами избирательных комиссий с правом решающего голоса, основанных на дружбе или подкупе во всех его проявлениях, задолго до начала избирательной кампании.

Также к субъектам коррупции в избирательном процессе нужно отнести и членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса. Несмотря на то, что их участие в работе избирательных комиссий имеет консультационный характер, тем не менее такие субъекты нередко используют предоставленные им законодательством о выборах права в интересах конкурентов за вознаграждение. Как, например, оплаченное кандидатом-конкурентом бездействие на заседании избирательной комиссии, где решается вопрос о регистрации кандидата, от которого такой член избирательной комиссии с правом совещательного голоса назначен.

Одну из самых многочисленных групп субъектов коррупции в избирательном процессе образуют средства массовой информации и их представители. Именно на них избирательным законодательством возлагается

обязанность информационного обеспечения выборов, в соответствии с предъявляемыми к такому обеспечению требованиями. Однако на практике, исходя из содержания только информационных материалов, можно безошибочно определить, кого поддерживает то или иное СМИ.

К субъектам коррупции в избирательном процессе следует отнести также лиц, замещающих государственные или выборные муниципальные должности, либо находящихся на государственной или муниципальной службе, либо являющихся членами органов управления организаций независимо от формы собственности, либо служащими таких организаций.

К числу субъектов коррупции в избирательном процессе нужно отнести и лиц, предоставляющих иным субъектам избирательного процесса выгоды материального и нематериального характера, а также лиц, «торгующих влиянием», «когда лицо, имеющее реальное или предполагаемое влияние на других лиц, торгует этим влиянием в обмен на материальную выгоду от лица, нуждающегося в таком влиянии». Эта группа субъектов коррупции в избирательном процессе самая многочисленная, поскольку субъектом активного подкупа может выступать любой из ранее перечисленных субъектов, а также иностранные граждане и организации.

§4. Электоральная коррупция (коррупция в избирательном процессе) и избирательные системы. Финансирование политических партий.

Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М.: Логос, 2003. Часть III. § 8. С. 167-188.

<...>Рассмотрим два противоположных типа политического устройства. При первом демократические структуры поддерживают узкие частные или групповые интересы законными методами, не прибегая к коррупции. Например, при мажоритарной системе, если выборы проводятся по разным округам, а партии слабы, от государственных программ выигрывают отдельные округа и сосредоточенные в них группы населения, а также местная промышленность. Точно так же при системе пропорционального представительства финансовые группировки могут получить контроль над влиятельными общенациональными политическими партиями. При такого рода политическом устройстве коррупция

слабо развита просто потому, что заинтересованные группы не нуждаются во взятках, чтобы протолкнуть устраивающие их решения.

Но и при такой структуре не всем заинтересованным группам оказывается доступным прямое влияние на государственную политику. Некоторые из них попытаются купить такое влияние, либо финансируя (законно или незаконно) выгодные для них политические кампании, либо давая взятки.

<...>Второй тип политического устройства - это двухпартийная система со строгой партийной дисциплиной и примерно равными по силе общенациональными партиями. В принципе эта модель в отсутствие взяточничества наилучшим образом может обеспечить потребность большинства населения в исправно работающих государственных службах. При такой системе финансово сильные группировки не имеют никаких иных возможностей для реализации выгодных для себя политических решений, кроме организации политической кампании, которая, пользовалась бы широкой поддержкой населения. Таким образом, жертвования на политические кампании (как законные, так и незаконные) и уровень взяточничества может оказаться даже большим, а не меньшим, чем при другой системе, просто потому, что все другие пути закрыты. Лоббистские группы также добьются своего, если сумеют увязать свои интересы с политическими инициативами, которые находят поддержку у избирателей и, следовательно, выгодны политикам. Лицензии и контракты на поставки, необходимые государственным службам, - очевидный источник коррупции. Сдерживающим фактором при повышении уровня должностных преступлений может стать общественное мнение, если оно решительно настроено против коррупции и против «фактора денег» в политике. Такая установка на борьбу со взяточничеством принесет тем больший результат, чем выше уровень конкуренции на политической арене и чем меньше возможностей у избранных кандидатов действовать вопреки желаниям избирателей.

В результате группировки, добивающиеся незаконного влияния на политические решения, будут вынуждены ориентироваться на тех политических деятелей, которых можно купить подешевле. При прочих равных, к ним относятся те, кто либо уже имеет обеспеченные места и небольшое число противников, либо, напротив, обречены на верное поражение на выборах, а также те, кто намерен уйти

в отставку добровольно или по истечении срока. Ограничение сроков пребывания на выборной должности подстегивает коррупцию, ставя выборных представителей населения в ситуацию «игры с предрешенным исходом», поскольку те лишены надежды вновь вернуться на свой пост.

<...>Размах коррупции определяется тремя важнейшими факторами, касающимися всех составляющих этой проблемы: готовности политиков принимать взятки и незаконного финансирования политических кампаний, терпимости избирателей к этим злоупотреблениям и желания финансовых группировок оплачивать политические услуги. Первый фактор - это возможность для политиков распределять общественные блага в пользу отдельных групп. Второй, фактор - возможность для финансовых группировок получить эти блага законными средствами. Третий - неустойчивый, временный характер политических союзов. К неустойчивости приводит не только конкурентная борьба за доступ к распределению должностей, но и политическая раздробленность общества. Неустойчивость побуждает политических деятелей и финансовые группировки, добивающиеся политического влияния, заниматься личным обогащением, не заглядывая в будущее.

<...>При демократическом режиме скандалы, связанные с коррупцией, часто возникают из-за финансирования политических кампаний.

В условиях демократий существуют способы финансового обеспечения политических кампаний без необходимости прямой продажи услуг политических деятелей спонсорам. В разных странах граница между законными и незаконными пожертвованиями проводится совершенно по-разному и может варьироваться в широких пределах.

Однако пожертвования богатых спонсоров, даже совершенно безупречные с точки зрения закона, всегда дают повод для тревоги. В данном случае проблемой оказывается фаворитизм. Группы или частные лица, являющиеся источником финансирования, ждут от выборных чиновников «правильных решений» и учета их интересов в законодательстве, особенно когда речь заходит о получении выгодных контрактов или концессий. <...>Иногда принцип «услуга за услугу» провозглашается открыто. При победе на выборах кандидат, как правило, стремится оказать ответную услугу тем, кто его поддерживал. Однако на практике

трудно провести различие между политическими деятелями, которые приспособливают свою программу в угоду дарителям, и теми, кто победил благодаря сочувствующим их взглядам избирателей. Частные пожертвования оказывают влияние как на тех, кто баллотируется на должность, так и на тех, так и на тех, кто уже имеет высокий пост.

Подобное негативное влияние не вызывало бы особой тревоги, если бы формируемые из частных пожертвований денежные фонды не играли существенной роли в предвыборной борьбе. В противном случае проблема бы решалась просто, путем лимитирования сумм пожертвований. Однако, судя по имеющимся статистическим данным, пусть даже не вполне точным, денежные пожертвования оказывают решающее влияние на успех избирательной кампании, и в них заинтересованы как дарители, так и одариваемые политики (Snyder, 1992). Поддерживаемые деньгами кандидаты получают большое преимущество перед другими, особенно в ходе выборов в законодательные органы власти (Alexander, 1991).

При любой форме демократического правления подарки политикам считаются нарушением национального законодательства. Даже в тех случаях, когда определенные виды фанд-рейзинга допускаются, многие политические деятели, как и финансирующие их богатые покровители, предпочитают скрывать нелегальные договоренности по типу «ты - мне, я - тебе» и облегчать присвоение определенной доли денежных средств из избирательного фонда.

<...>Наиболее вопиющая форма политической коррупции встречается в ситуации, когда кандидат тайно присваивает деньги из своего избирательного фонда, а затем использует их на покупку голосов.

Прямая покупка голосов имеет долгую историю: еще в XIX в. подобная практика существовала и в Великобритании, и в США. И хотя проведенные в этих странах реформы существенно ограничили применение таких методов предвыборной борьбы, однако до сих пор они являются характерной чертой избирательных кампаний по всему миру. В Италии политические «боссы» стремятся подкупить избирателей, не только используя деньги из партийной кассы, но и мобилизуя доступные им другие рычаги воздействия, например, оказывая

протекцию в продвижении по службе или нечто иное, завлекающее избирателей в паутину обязательств.

<...>В таких политических системах избиратели могут одобрять даже незаконные доходы, если им самим перепадает толика от коррумпированных политиков. В условиях массовой практики персональных подарков избирателям трудно ожидать возникновения сильной оппозиции. Конечно, кто-то может возразить, что коль скоро большая часть взяток пошла на благодетельствование граждан, то и беспокоиться не о чем. Однако это неверно. Лишенная демократических принципов, государственная машина базируется на системе взаимовыгодных услуг, которая в итоге может быть привлекательна лишь тем, кто обладает наибольшими средствами и наибольшим политическим влиянием.

<...>Не существует универсального средства для избавления демократических выборов от коррупции. Некоторые избирательные системы больше подвержены влиянию личных корыстных интересов, чем другие. Когда власть сосредоточена в руках узкой группы лиц, кто-то использует законные средства, а кто-то - незаконные. Выбор тактики зависит от природы политической системы. Во всех демократических системах политическая конкуренция в ходе выборов помогает ограничить коррупцию, так как состязающиеся кандидаты всегда готовы разоблачить нечестные методы, которыми пользуются их оппоненты. Однако при демократических выборах появляется другой стимул для политического покровительства своим щедрым сторонникам, которому нет места при автократическом правлении, - это необходимость получить значительные финансовые средства на ведение предвыборной борьбы. Особенно явно это проявляется, когда во время кампании происходит раздача подарков избирателям, то есть по сути дела их подкуп.

Незаконные взносы в партийный фонд и взяточничество политиков подрывают основы демократической системы. Даже в тех случаях, когда пожертвования от добропорядочных граждан или фирм идут на нужды избирательных штабов, политических партий и рядовых избирателей, а не в карман кандидату, даже тогда пагубное воздействие нечестных методов может оказаться весьма значительным. Взятки часто дают для получения законодательных или правовых преимуществ. Эффективность подобной практики зависит от способов

функционирования законодательной и исполнительной власти. Коррупцированные компании и частные лица будут стремиться получать личные выгоды либо добиваться преимуществ для конкретной компании. Однако выборы - не полигон для отслеживания взяточничества. Необходимы другие средства общественного надзора за деятельностью государственных должностных лиц. Демократическое правительство должно выработать четкую стратегию для ограничения коррупции.

3. Административный ресурс и выборы.

§1. Административный ресурс: подходы к определению.

Панфилова Е.А., Шевердяев С.Н. Противодействие злоупотреблению административным ресурсом на выборах: проблемы и перспективы. –М.: Де Ново, 2005 г. С. 3-8.

<...>Термин «административный ресурс» является термином собирательным, объединяя проблемы из различных научных отраслей под эгидой общей социально-политической проблемы.

Ближайшим синонимом термина «административный ресурс» является термин «управленческие средства». Взятые вне контекста эти термины совершенно не указывают на какую-либо проблемность. Однако в повседневном восприятии термин «административный ресурс» как правило, носит негативную окраску. Причина здесь в том, что под административным ресурсом в этом случае имеются в виду не просто управленческие средства, а различные случаи использования их не по назначению, поэтому термин «административный ресурс» эквивалентен скорее другому термину – «неправомерное использование управленческих средств». Для того чтобы передать присущую нашему базовому термину негативную смысловую нагрузку, необходимо говорить о «злоупотреблении административным ресурсом».

<...>Термин «злоупотребление административным ресурсом» и юридический термин «злоупотребление служебным положением» описывают одни и те же явления, но с несколько различных позиций. Термин «злоупотребление служебным положением» в первую очередь характеризует состав правонарушения, поэтому применяется для описания конкретных случаев с акцентом на квалификационных признаках правонарушения и на его отличии от других правонарушений. Здесь

важна детальность и применяется он в специализированных текстах. Термин «злоупотребление административным ресурсом» может применяться в гораздо менее определенном контексте в отношении обычно к некой системе злоупотреблений по службе и с акцентом на их последствиях.

<...>Можно выделить, по меньшей мере, два основных уровня системы злоупотребления служебным положением, политический и технический. Политический уровень злоупотреблений связан с выработкой политической воли, стратегии злоупотреблений, а также передачей соответствующих указаний следующему уровню – техническому, на котором происходит собственно практическая и конкретная реализация замысла злоупотребления служебным положением.

<...>Акцент именно на политических интересах отличает злоупотребления служебным положением. Данный акцент разграничивает злоупотребления подобного рода с классическими примерами коррупции и выделяет в большую самостоятельную тему проблему политической коррупции.

<...>Если разложить на одной плоскости мотивы и побуждения, которые кладутся в основу злоупотребления служебным положением, как коррупционного деяния, мы увидим, что при классической коррупции преобладающим является корыстный мотив. В то же время при злоупотреблении административным ресурсом значимы лишь отдельные побуждения, составляющие «иную личную заинтересованность», которые непосредственно связаны с политическими отношениями, проблемами власти и подчинения, с вопросами взаимосвязи должностных лиц между собой. Важно и то, что последняя группа злоупотреблений составляет гораздо более значимый фрагмент коррупционных деяний, чем все остальные проявления коррупции вместе взятые.

<...>Феномен злоупотребления административным ресурсом неразрывно связан с известным действующему праву институтом злоупотребления должностными полномочиями;

В системе использования административного ресурса можно выделить политический и технический уровень, где политический связан с постановкой задач и управлением системой злоупотреблений, а технический с исполнением;

Борьба с использованием административного ресурса с помощью конструкции злоупотребления должностными полномочиями возможна и необходима, но в условиях существующей политической конъюнктуры крайне затруднительна, в особенности на политическом уровне злоупотреблений.

Шевердяев С. Н. *Развитие понятия использования преимуществ должностного или служебного положения в российском избирательном законодательстве // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2015. № 4. С. 42–59.*

<...>Имели место попытки дать административному ресурсу определения. Например, под ним можно понимать «реализацию лицом, состоящим на государственной или муниципальной службе, своих полномочий в целях, на которые данные полномочия не направлены, либо применение данным лицом не входящих в его компетенцию методов в целях предоставления не предусмотренных законом преимуществ или ограничений».

Происходит данный термин явно не из юридической доктрины: скорее, его появление — это свидетельство публицистического или журналистского приема стигматизации сложной для описания ситуации в связи с недоступностью, скрытостью детальной информации о ней. Понятие административного ресурса приобрело некогда большую популярность в российской печати в силу своей интуитивной простоты и ясности для самых широких слоев населения. Семантика выражения о том, что был-де применен административный ресурс, означает применение в отношении какого-то решения или действия определенного давления «сверху» со стороны административного или политического руководства, обычно в обход установленных законом процедур. Цель такого давления при этом чаще также не коррелирует с законом, хотя это проявляется не всегда: например, о применении административного ресурса могут говорить и нарушающие закон лица, и просто недовольные излишним вниманием к себе со стороны властей (когда говорят, что вмешивается «начальство/министр/ Центр/Москва» и т.п.). Иными словами, термин «административный ресурс» характеризует применение наделенными широкими полномочиями представителями исполнительной власти (или от ее имени) своего фактического влияния в обход формальных процедур для

ускорения принятия нужного «наверху» решения проблемы в других звеньях государственного аппарата (или шире — в системе государственных органов, если принимать в расчет, к примеру, так называемое «телефонное право», которое могло еще в советское время использоваться в отношениях с судьями, прокурорами и т.д.).

<...>почему вопрос об административном ресурсе начинает иметь отношение к избирательному праву, ведь административный ресурс вроде бы является уделом государственного управления и проблемой административного права, в то время как избирательный процесс — это принадлежность конституционного права и имеет отношение к организации политической системы? В значительной степени популярность использования методов государственного руководства, которые мы образно называем административным ресурсом, была обусловлена потребностями восстановления «вертикали власти», которая казалась разрушенной к концу 90-х гг. после дефолта 1998 г., террористических атак в ряде городов России, «второй чеченской войны», попыток импичмента Президента в «красной Думе», «олигархических войн» и других подобных событий, каждое из которых, как убедительно представлялось, способно было подорвать основы российской государственности. Важнейшей задачей в таких условиях было восстановление нитей управляемости по всем звеньям государственной машины и во всех отраслях деятельности. Не стал исключением и избирательный процесс, по отношению к которому в это время все более явно начинают применяться методы «государственного администрирования».

Действующие политики, которые в подавляющей своей части родились и выросли в СССР, склонны были прибегнуть в экстремальных условиях к тем моделям поведения, которые им были хорошо известны и зарекомендовали себя на практике ранее. Эксплуатация новых моделей западного управленческого менеджмента, так же как и новых демократических, непрочных еще конституционно-правовых институтов, допускалась без усиленного внимания со стороны высшего руководства лишь в отношении вопросов, которые не составляли основы устойчивости и безопасности государства. Но поскольку выборы, которые обеспечивают кадровое воспроизводство высших органов власти, принимающих важнейшие государственные решения, относятся к центральным вопросам

развития государственности, их проведение стало в глазах тогдашнего политического класса невозможно без применения административного ресурса.

Чуклинов А.Е. Административный ресурс как специфическая форма политической коррупции: специализированный учебный курс / Под ред. Е.В. Кобзевой. Саратов, 2004. Глава 3.

Административный ресурс: подходы к пониманию, основные парадигмы

<...>Проблема административного ресурса и его реализации в деятельности властных структур стала предметом довольно активного спора, в процессе которого выявилось два методологических подхода.

Формально-юридический подход к определению административного ресурса

Поскольку реализация административного ресурса является фактической монопольной возможностью государственных органов и должностных лиц, эта категория вполне может быть квалифицирована как должностное преступление.

Однако юридическая парадигма таит в себе одну большую опасность: понятие административного ресурса здесь настолько «неуловимо», что в большинстве случаев почти невозможно привлечь должностное лицо к уголовной ответственности. И складывается такая ситуация далеко не в силу функционального несовершенства российской правовой системы; большую роль играет двусмысленность и неопределенность признаков данного правонарушения.

<...>Если мы признаем административный ресурс исключительно как преступление, то есть, делаем упор на формально-юридический подход к его трактовке, то противодействие этому явлению будет подразумевать только уголовно-правовые запреты, стремящиеся максимально охватить все проявления административного ресурса в государстве.

Выбрав подобный путь, мы окажемся в тупике, поскольку, с одной стороны, нельзя объять необъятное, то есть невозможно даже гипотетически охватить все проявления административного ресурса, а, с другой стороны, подобная попытка ведет к тотальной «зарегулированности» системы управления, что неминуемо повлечет за собой обратный эффект.

<...>определение административного ресурса в юридическом ключе должно исходить из следующих постулатов:

- Административный ресурс, так или иначе, связан с противоправной деятельностью должностных лиц или государственных органов.
- Противоправный характер административного ресурса выражен, скорее, скрыто, нежели явно, поскольку его корыстная сущность трудно определима с точки зрения уголовного или административного законодательства.
- Проблематичность определения административного ресурса как злоупотребления должностными полномочиями вовсе не означает отсутствия в ходе его реализации нарушения правовых норм. Если мы обратим внимание на нормы-принципы, то их нарушение в рамках административного ресурса является, на наш взгляд, очевидным.
- Рассмотрение административного ресурса исключительно в качестве уголовно- или административно-правовой категории способно привести нас к отрицанию возможности противостояния этому явлению, поэтому данный путь нами признается тупиковым.

<...>Административный ресурс – это реализация лицом, состоящим на государственной или муниципальной службе, своих полномочий в целях, на которые данные полномочия не направлены, либо применение данным лицом не входящих в его компетенцию методов в целях предоставления не предусмотренных законом преимуществ или ограничений.

Политологический подход к определению административного ресурса

<...>следует не упускать из виду то, что зафиксировано в наименовании самой категории: мы ведем речь об одном из ресурсов политической власти. Однако, в отличие от ресурсов традиционных (материального, организационного, человеческого, интеллектуального и прочих), ситуация с административным ресурсом довольно непроста.

Дело в том, что, признавая в качестве основной функции государства функцию управления, то есть администрирования, мы автоматически толкаем себя на путь признания естественности данного вида ресурса, его подразумеваемости как законодательством, так и многовековыми традициями государственного управления. В данном случае вполне уместен вопрос: не является ли понятие административного ресурса синонимом такой категории, как «система полномочий»?

Ни наличие знака тождества между этими понятиями, ни его отсутствие не могут быть признанными истиной в последней инстанции. Между тем, наша концептуальная позиция исходит из признания того, что смешение этих категорий, замена одной из них на другую совершенно недопустима. Говоря о системе полномочий, следует рассматривать только тот их объем, который предусмотрен соответствующими нормативно-правовыми актами без учета сомнительных нюансов, возникающих в процессе государственного администрирования. Вводя же в оборот категорию «административный ресурс», мы изначально подразумеваем возможность использования теми или иными властными субъектами различного рода преимуществ, которые неизбежно существуют у любого носителя власти. Именно эти преимущества способны выступить в роли катализатора политических процессов, кнута или пряника в области взаимодействия должностных лиц и властных структур с различными сферами в государстве.

<...>Мы выступаем категорически против признания административного ресурса в качестве закономерного управленческого средства и склонны трактовать его исключительно как деструктивное политическое явление, девальвирующее саму идею демократии как политического режима, основанного на самоопределении и самоуправлении. Реализация административными структурами своих должностных преимуществ приводит, в конечном счете, к формированию пассивного типа политико-правовой культуры общества, отсутствию механизмов социального партнерства, искоренению и без того слабо развитого в России компромиссного начала.

<...>определение административного ресурса в политологическом ключе должно исходить из следующих постулатов:

- Административный ресурс является одним из ресурсов, которыми располагает аппарат публичной власти.
- Административный ресурс порождается использованием должностными лицами и государственными органами преимуществ своего властного статуса.
- Административный ресурс не может быть автоматически включен в систему должностных полномочий структурных звеньев государственного аппарата.
- Административный ресурс противоречит целому ряду конституционных принципов организации власти в Российской Федерации.

Итоговое определение административного ресурса в рамках данного подхода нам представляется следующим образом.

Административный ресурс – это специфический способ государственного управления, являющийся разновидностью нарушения конституционного принципа равноправия путем предоставления не предусмотренных законом преимуществ для одних субъектов и (или) ограничений для других <...>это система управленческих методов и средств, реализуемых должностными лицами и государственными органами в целях, противоречащих базовым принципам государственной службы.

§2. Классификация видов административного ресурса.

Панфилова Е.А., Шевердяев С.Н. Противодействие злоупотреблению административным ресурсом на выборах: проблемы и перспективы. –М.: Де Ново, 2005 г. С.9-15.

<...>Классификация видов административного ресурса может проводиться по различным основаниям, в зависимости от конкретных задач (в рамках общей цели устранения политической конкуренции), от стадий избирательного процесса, на которых имеет место злоупотребления, от видов органов власти, которые его используют и проч. Однако наиболее продуктивной остается классификация, которая использовалась на первой стадии проекта мониторинга. Классификация видов административного ресурса проводилась в зависимости от разновидности применяемых публичных ресурсов. Каждый из этих видов предопределяет направления и способы злоупотребления, а также характер достигаемого эффекта.

Регуляторный ресурс предполагает использование властных полномочий по принятию управленческих решений, которые прямо или косвенно направлены на продвижение конкретных политических интересов. Среди характерных примеров можно привести: использование полномочий по антимонопольному регулированию в целях предотвращения слияния компаний, которое послужило бы к выгоде предпринимателя, финансирующего оппозиционную партию; злоупотребление полномочиями избирательной комиссии в целях отказа в регистрации неугодного кандидата; влияние на формирование состава избирательных комиссий различного уровня и т.д.

Институциональный ресурс предполагает использование труда подчиненных, т.е. лиц, находящихся в служебной зависимости, для поддержки политических целей, которые разделяет руководство. Сюда же можно отнести использование государственного имущества для односторонних политических целей. Данный вид административного ресурса является, пожалуй, единственным, который получил последовательное отражение в избирательном законодательстве с точки зрения недопустимости злоупотребления им. Среди характерных примеров нарушений следует указать : привлечение государственных служащих к избирательным мероприятиям для сбора подписей, работы в штабах кандидатов и партий, разработки предвыборных документов, проведения предвыборных исследований, подготовки и распространения агитационных материалов; использование помещений органов власти, государственных и муниципальных предприятий и учреждений для размещения штабов кандидатов и партий, проведения встреч с избирателями, проведения предвыборных мероприятий, хранения агитационных и иных предвыборных материалов (в случаях, когда в доступе к этим ресурсам отказывается альтернативным кандидатам и партиям); использование инфраструктуры офисов органов власти и государственных и муниципальных предприятий и учреждений (телефонные линии, офисные материалы и оборудование, доступ в Интернет, использование компьютерной техники, использование специализированных баз данных).

Медийный (информационный) ресурс представляет собой использование средств массовой информации в целях односторонней агитации в пользу проправительственных политических сил. Например: прямая или косвенная цензура новостей о ходе избирательной кампании; отказ в предоставлении равного эфирного времени или печатной площади; неравное распределение информации за рамками официально выделенного для агитации эфирного времени или печатной площади.

Финансовый ресурс как разновидность административного ресурса предполагает использование для предвыборных целей доминирующих политических сил, бюджетных средств или средств публичных внебюджетных фондов. Примеры: подкуп избирателей за счет публичных фондов; временные социальные выплаты за счет бюджетных средств с агитационными целями

(повышений зарплат в бюджетных организациях, повышение пенсий и пособий, а также установление скидок на транспортные услуги, услуги ЖКХ и т.д.); выделение бюджетных средств с проведением платежей по особым статьям бюджета (например, «долгосрочное развитие инвестиционной привлекательности региона» и т.д.) для неофициального расходования этих средств на нужды избирательной кампании отдельных кандидатов и партий.

Силовой ресурс понимается как возможность использования правоохранительных и иных органов, наделенных полномочиями по принуждению. Силовой ресурс может использоваться в целях запугивания, преследования, препятствования деятельности, и даже ликвидации политических противников. Силовой ресурс включает проведение налоговых и прочих проверок партий и избирательных штабов, а так же препятствование деятельности оппозиционных кандидатов с применением насилия. Именно в связи с этим особо грубым характером нарушений, затрагивающих не просто избирательные права, а базовые личные права человека, а также в связи с его распространенностью на выборах, этот тип нарушений необходимо выделять в самостоятельный вид. Характерными примерами злоупотребления силовым ресурсом в ходе избирательных кампаний являются: использование возможностей органов внутренних дел для ареста активистов оппозиционных партий; арест тиражей печатных материалов; препятствование оппозиционным кандидатам и партиям в организации предвыборных митингов.

Прежде, в качестве самостоятельного вида административного ресурса выделялся **законодательный ресурс**. Он связывался с использованием доминирующими политическими силами своих возможностей по участию в законодательном процессе с целью принятия законов, способствующих продвижению их политических интересов. Среди примеров приводилось создание законодательных барьеров, затрудняющих участие альтернативных кандидатов в выборах, создание такой системы назначений в избирательные комиссии, которая способствует установлению контроля над ними со стороны одной политической партии и т.д. Это действительно имело место на практике. Однако при ближайшем рассмотрении оказывается, что это примеры отнюдь не административного, т.е. управленческого ресурса, здесь отсутствуют злоупотребления полномочиями, и с

формальной точки зрения продвижение таких законов является естественным для нормального законодательного процесса.

Вместе с тем, следует отметить два важных обстоятельства. Во-первых, если для продвижения таких законов используются противоправные средства, например подкуп депутатов для склонения их на свою сторону по инициативе других политических сил, мы уже столкнемся со злоупотреблением административным ресурсом. Правда, оно уже будет носить общие черты использования регуляторного и финансового ресурсов.

Во-вторых, в случае, если целью коррекции законодательства доминирующей политической силой в рамках нормального законодательного процесса является укрепление системы злоупотребления административным ресурсом, противодействие политической конкуренции, это никак нельзя назвать допустимым с содержательной точки зрения. Легальное создание псевдоправовой основы для политического доминирования хотя и не является с точки зрения логики разновидностью злоупотребления административным ресурсом, очевидно, должно рассматриваться в неразрывной связи с ним. Борьба с таким видом деятельности не может осуществляться с позиции классической юридической схемы противодействия злоупотреблению должностным положением, однако это само по себе еще не исключает других средств. Так, если имеет место принятие законов, препятствующих развитию политической конкуренции, логично оценить эти законы на предмет наличия противоречий более общему конституционному законодательству. В частности необходимо осуществить проверку соответствия подобных положений законов, к примеру ч.3 ст.13 Конституции РФ, устанавливающей принцип политического многообразия в качестве конституционной основы российского государства.

В связи с тем, что институциональный (организационный) ресурс в приведенной выше классификации распадается по существу на два вида, использование кадрового ресурса и использование государственного имущества, вполне можно их выделить в качестве самостоятельных звеньев классификации административного ресурса соответственно как **кадровый ресурс** и **материальный (имущественный) ресурс**.

Самостоятельное выделение кадрового ресурса важно для понимания действия механизма злоупотреблений на техническом уровне. Материальный ресурс имеет значение в связи с богатым и многообразным фондом государственного имущества и распространенностью случаев его использования на выборах. Поэтому все же есть смысл обратить отдельное внимание на оба этих ресурса.

В разграничении видов административного ресурса можно обратиться также к мнению других исследователей. Так, О.В.Михайлова выделяет принудительный ресурс, который в отличие от приведенного выше силового ресурса характеризуется обеспечением массовости явки, а также намеренным искажением результатов голосования. Но в данном случае в примере с обеспечением явки скорее имеет место типичное проявление институционального ресурса, а при фальсификации итогов голосования – регуляторного ресурса. Тем не менее, можно в полной мере согласиться с тем, что проблема фальсификации результатов выборов достаточно важна для того, чтобы на этой основе попытаться в дальнейшем обосновать и развить еще один подвид злоупотребления административным ресурсом, правда, с более однозначным его наименованием.

Так же О.В.Михайлова выделяет административный ресурс должностного типа. Среди примеров нарушений приводятся: совмещение должности чиновника и должности лидера партии, необоснованные ссылки на поддержку со стороны представителей власти, игнорирование нормы о предвыборном отпуске. В нашей методике подобные нарушения рассматривались ранее сугубо в связи с институциональным ресурсом. Однако манипуляции вокруг должностного статуса на федеральных выборах вполне могут выделить этот элемент избирательной стратегии в отдельный тип злоупотребления административным ресурсом. Правда, предложенное его наименование как должностного ресурса довольно неопределенно, поэтому можно подумать об ином наименовании – манипуляционно-должностной или **статусно-манипуляционный ресурс**.

В этой связи помимо приведенных выше характерных для этого вида административного ресурса нарушений можно переоценить практику массового отказа от думских мандатов губернаторов и иных лидеров региональных списков проправительственной партии. Данная практика не являлась нарушением буквы

закона и не связана со злоупотреблением служебным положением с формальной точки зрения, однако очевидное циничное введение в заблуждение избирателей подобным образом должно быть исключено в законодательстве.

Также можно обратить внимание на имевшую место широкую практику, при которой в целях агитации в пользу известных кандидатов, во-первых, ко дню голосования необоснованно приурочивалось окончание строительства объектов социально-культурного назначения, во-вторых, когда не связанные с выборами массовые общественные мероприятия, организуемые органами власти на бюджетные средства, подчинялись односторонним агитационным целям. Ранее первый вид нарушений относился нами к проявлениям злоупотреблений финансовыми ресурсами, второй – институциональными. Но в связи со специфичностью в сравнении с характерными нарушениями этих общих видов административного ресурса, а также в связи с распространенностью и доступностью таких нарушений есть смысл выделить этот административный ресурс, обозначив его, например, как **ресурс агитационной подмены**. Не сложно уловить, что его самостоятельное значение связывается здесь уже не с особой разновидностью публичных ресурсов, средств, фондов, а скорее со стратегией их использования. Это однако не мешает нам рассматривать нарушения этой группы отдельно в качестве подвида общей системы видов административного ресурса, либо в качестве смешанного типа административного ресурса.

<...>основные моменты, связанные с классификацией видов административного ресурса:

- Перечень видов административного ресурса не является закрытым, критика и дальнейшая разработка этого вопроса имеет перспективу.
- В рамках каждого вида административного ресурса возможно разграничение политического и технического уровня злоупотреблений. Эти два уровня механизма злоупотребления административным ресурсом наиболее тесно связаны в регуляторном его виде, где формулирование установки на злоупотребление и ее исполнение часто осуществляется одним лицом. Дальше всех отстоят друг от друга политический и технический уровень в злоупотреблении медийным ресурсом, где должностные лица органов власти осуществляют постановку задач для руководителей государственных предприятий, обеспечивающих выпуск СМИ,

которые в свою очередь устанавливают соответствующие указания для творческих работников СМИ и технического персонала. Не меньший путь от постановки задачи до исполнения имеет место и в применении силового ресурса.

- Весьма полезным для рассмотрения особенностей механизма действия системы злоупотребления административным ресурсом является замечание В.Л.Римского по поводу зависимости применения того или иного вида административного ресурса от уровня выборов и уровня власти. Действительно, безотносительно к уровню власти в период выборов применяются все доступные виды административного ресурса, однако обнаруживается общая тенденция некоего огрубления этих видов к нижним уровням власти (от регуляторного к силовому), а также имеет место огрубление самой практики применения одного и того же вида ресурса ввиду понижения профессиональной квалификации должностных лиц.

Важенина О.В. Административный ресурс в государственном управлении — хорошо это или плохо? // Чиновникъ. - 2006. - № 1.

<...>Проведя исследование использования административного ресурса в различных областях управления, мы составили типологию данного явления. Здесь есть несколько оснований для классификации.

Во-первых, **по уровню власти**, на котором он используется, можно выделить:

ресурс местного значения (имеются в виду населенные пункты типа сел. Предоставление информации об активности оппонентов на территории населенного пункта; привлечение местной администрации (старост, глав и проч.) на агитационную работу; обеспечение оптимальных условий для встреч с коллективами предприятий, находящихся на территории населенного пункта и т.п.);

ресурс муниципального значения (предоставление информации об активности оппонентов на территории МО; обеспечение оптимальных условий для проведения встреч кандидата с коллективами муниципальных бюджетных организаций; предоставление всех возможных рекламных мест для щитов и растяжек, имеющихся на территории МО; рекомендации журналистам и редакторам СМИ работать с дружественным кандидатом; привлечение комитетов и служб типа СЭС,

пожарных и др. для дестабилизации работы конкурентов с пропагандистским сопровождением);

ресурс регионального значения (предоставление информации обо всех мероприятиях (совещаниях, семинарах, акциях), проводимых в регионе в целом; привлечение лидеров общественного мнения (заслуженных учителей, врачей и проч.) в качестве доверенных лиц или для выступления в СМИ, а также для сопровождения кандидата в бюджетных организациях соответствующего профиля; работа силовых ведомств (налоговая инспекция, милиция, прокуратура, РУБОП, ФСБ) для дестабилизации штаба соперника с пропагандистским сопровождением; обеспечение лояльности избирательной комиссии и прохождения в ней нужных решений, контроль за низовыми комиссиями; обеспечение нужных решений по избирательным процессам в региональном суде).

ресурс федерального значения (привлечение лидеров общественных организаций и партий для выступлений в СМИ; обеспечение лояльности Центральной избирательной комиссии и прохождения в ней нужных решений, контроль за низовыми комиссиями в интересах дружественного кандидата и мн. др.)

В зависимости от степени легитимности средств, используемых в рамках административного ресурса, мы выделяем:

легитимный административный ресурс - это использование должностными лицами или государственными органами исполнительной ветви власти легальных властных полномочий с целью получения дополнительных возможностей и гарантий в процессе реализации своих политических интересов. К этому же виду административного ресурса можно отнести кадровый резерв, запасные кадры административных сотрудников. То есть запас людей, способных к руководству, людей, постоянно повышающих уровень знаний (причем, не только в системе государственного управления);

нелегитимный административный ресурс - совокупность различных административных технологий (в основном нелегальных), позволяющих добиться при минимальных финансовых и вообще материальных затратах максимального воздействия на людей, обеспечить их "добровольную" подчиняемость. Он пускается в ход, как правило, в том случае, когда позиции действующей власти на

предстоящих выборах оказываются недостаточно крепкими. Когда появляется реальный конкурент, серьезный соперник.

Третий критерий классификации административного ресурса - **средства, используемые в рамках административного ресурса**. В соответствии с ним можно выделить:

институциональный ресурс, связанный с разнообразным использованием потенциала государственных организаций и институтов в ходе выборов, и не только;

бюджетный ресурс, связанный с использованием бюджетных средств в электоральных целях;

медийный ресурс, связанный с использованием государственных средств массовой информации в интересах тех или иных кандидатов и партий.

Бузин А.Ю. Административные избирательные технологии и борьба с ними. М., 2007. Часть 2. § 1,2. С. 65-90.

Административные избирательные технологии – это технологии влияния действующих властных структур на результаты выборов с целью сохранения своей власти.

В российской литературе административные избирательные технологии чаще называют использованием административного ресурса на выборах. Мы предпочитаем говорить именно о технологиях, подчеркивая, что используемый административный ресурс зачастую имеет нематериальную форму, например, распространенным является влияние на предприятия и организации с целью заставить их косвенно участвовать в агитационной кампании одного из кандидатов. Информация, которой владеет власть, да и само наличие иерархической административной структуры представляет собой, административный ресурс, но – в широком смысле этого слова.

Строго говоря, властный ресурс, не совпадает с административным ресурсом. В государственном праве «администрацией» называется только исполнительная власть. Однако в единой российской номенклатурной корпорации ведущую роль играет именно структура исполнительной власти, у нее сосредоточена большая часть властного ресурса.

<...>Говоря об административных избирательных технологиях и административном ресурсе, мы подразумеваем технологии и ресурс единой властной корпорации, состоящей из лиц, реализующих публичную власть. В отличие от советских времен, эти лица имеют возможность распоряжаться не только общественным ресурсом, но и немалыми личными материальными ресурсами.

Использование административного ресурса на выборах с очевидностью является негативным явлением, поскольку обеспечивает самовоспроизводство власти, завуалированное псевдодемократическими выборами. Такие выборы приводят к увеличению разрыва между гражданами и властью, то есть к недемократическому государственному устройству.

Формы административных избирательных технологий.

1. Административные избирательные технологии в период между избирательными кампаниями.

<...>Вне рамок избирательной кампании административные избирательные технологии проявляются:

1. в «подстройке» избирательного законодательства;
2. в подборе составов постоянно действующих избирательных комиссий;
3. в назначении выборов на «выгодное» для администрации время;
4. в предварительной агитации через подконтрольные администрации СМИ;
5. в резервировании мест расположения наружной рекламы.

Проявления административных избирательных технологий в период избирательной кампании многочисленны и разнообразны. Перечислим основные.

Манипулирование волеизъявлением посредством СМИ.

Массированное «информирование», сопровождаемое позитивным или негативным акцентом и с явным преобладанием упоминаемости «административных» кандидатов и избирательных объединений является, пожалуй, самой распространенной и эффективной административной избирательной технологией. Государственные и муниципальные СМИ (газеты, телевидение, радио), а также СМИ, которые не являются таковыми формально, но подконтрольны властям, ведут постоянную позитивную пропаганду деятельности «административных» кандидатов (иногда – будущих), партий, администрации и

ассоциированных с ней структур, осуществляя информирование об их деятельности. Преимущественное упоминание в этих СМИ об определенных претендентах вкупе с доступностью и широкой распространенностью этих СМИ обеспечивает эффект массовой «узнаваемости», который и определяет итоги голосования в условиях, когда на избирательные участки приходит не очень большая и не самая политически активная часть избирателей.

<...> «Стерилизация» избирательного бюллетеня

Другой важнейшей административной избирательной технологией является недопущение к выборам «нежелательных» кандидатов и избирательных объединений. Нельзя избрать того, кто не внесен в избирательный бюллетень. Отсевание кандидатов и избирательных объединений происходит путем отказов в регистрации и отмен регистрации.

Если кандидат, список кандидатов регистрируются по подписям, то самый простой способ отказать им в регистрации – направить подписи на проверку и экспертизу в органы внутренних дел. Эти органы всегда найдут достаточное количество несоответствий в адресах избирателей и, тем более, – достаточное количество подписей, дата проставления которых внесена не рукой избирателя.

<...>Основанием для отказа в регистрации может быть **неправильное оформление или неполнота документов**, поданных на регистрацию. Понятно, что к проверке документов можно подойти с большей или меньшей степенью тщательности. Более того, получив документы и проверив их, избирательная комиссия может помочь кандидату в исправлении недостатков, а может, наоборот, скрывать эти недостатки вплоть до момента принятия решения об отказе в регистрации. Аналогично, можно помочь кандидату в представлении и заверении копий документов, а можно отказать ему в такой помощи и использовать отсутствие заверенных копий в качестве основания для отказа в регистрации.

<...>При проверке поданных для регистрации документов «нежелательных» кандидатов администрация использует свой информационный ресурс. Работает связь администрации с ГИБДД, с налоговой инспекцией, с другими органами и организациями. Например, отказ в регистрации может быть следствием внимательной проверки документов об образовании.

<...>Отказ в регистрации или отмена регистрации списков кандидатов избирательных объединений может быть основан на претензиях, связанных с **порядком выдвижения кандидатов**. Для этого привлекается такой административный орган, как Федеральная регистрационная служба.

<...>Поправки 2005-2007 годов расширили список оснований для отмены регистрации кандидатов и избирательных объединений. Основанием для отмены стали «призывы к экстремистской деятельности», понимаемые достаточно широко, злоупотребление свободой массовой информации, нарушения законодательства об интеллектуальной собственности, неоднократная критика соперников по предвыборной борьбе. Такой набор в принципе позволяет при желании снять любого «нежелательного» кандидата.

<...> **Активизация деятельности администрации**

Для того чтобы обеспечивать информационные поводы для публикаций, в период избирательной кампании может резко повышаться активность администрации. Губернатор, руководитель муниципального образования, Президент РФ активизируют деятельность по изданию различных распоряжений, которые, естественно, публикуются за соответствующей подписью. У высших должностных лиц субъектов Федерации резко увеличивается количество мероприятий, освещаемых в прессе, например, посещения объектов обслуживания населения, промышленных объектов, торжественных собраний и т.д.

На периоды избирательных кампаний обычно приходятся юбилейные мероприятия (Дни города, района, юбилейные, торжественные и производственные собрания). Перед выборами резко усиливается забота о населении: повышаются зарплаты, пособия, стипендии и пенсии, увеличивается МРОТ, приостанавливается повышение цены на коммунальные услуги. Все это широко освещается средствами массовой информации.

Давление на «неадминистративных» претендентов

Использование различных административных инспекций с целью «устрашения» и дальнейшего получения желаемого эффекта – перманентное явление российской жизни. Применительно к выборам оно также достаточно широко распространено. Административные инспекции – пожарные, санитарные,

налоговые и другие – являются отраслевыми органами исполнительной власти и участвуют «в меру своей компетенции» в выборах.

<...> Налоговые инспекции особенно тщательно проверяют деятельность бизнеса, поддерживающего «неадминистративных» претендентов. Санитарно-административные инспекции, следящие за внешним видом зданий и сооружений, могут оживиться в период избирательной кампании и начать выписывать штрафы за размещение на стенах домов агитационных материалов. При этом можно быть уверенным в том, что штрафы в основном коснутся «неадминистративных» претендентов. ГАИ может из соображений безопасности движения запретить размещение агитационных материалах на проезжей части или на транспортных средствах.

<...> Помощь и создание благоприятных условий «административным» претендентам

Используя административные возможности, легко создавать более благоприятные условия для агитации одним претендентам и, наоборот, препятствовать агитации других претендентов.

В качестве «полевых активистов» избирательных штабов иногда работают сотрудники жилищно-коммунального хозяйства, в первую очередь, – дворники. Они занимаются «очисткой» зданий и помещений от листовок «нежелательных» кандидатов и избирательных объединений, а также распространением и охраной агитационных материалов «административных» протеже. Иногда это делается «на общественных началах», но бывали также случаи заключения специальных договоров между избирательными штабами и предприятиями ЖКХ.

В целях надежного, «вандалоустойчивого» размещения агитационных материалов «административных» претендентов могут использоваться специальные щиты, предназначенные для материалов местного ЖКХ. Эти щиты могут принадлежать как непосредственно местной власти, так и связанной с ней рекламной фирме, которая имеет исключительное право на размещение таких щитов на муниципальных домах.

<...> Местная администрация может обязать владельцев местных предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания разместить в помещениях своих предприятий агитационные материалы

«административных» кандидатов, избирательных объединений. Между тем, размещение агитационных материалов внутри помещений местных предприятий, с внутренней стороны окон и дверей этих предприятий дает очень значительный агитационный эффект по двум причинам. Первая причина – защищенность агитматериалов от дворников, конкурентов и просто избирателей, раздраженных обилием агитации. Вторая причина – высокая и регулярная посещаемость этих предприятий.

<...> Организации среднего образования (школы и профессиональные средние учебные заведения) широко используются для ознакомления избирателей с «желательными» кандидатами. Раньше они также использовались для облегчения сбора подписей в поддержку административных кандидатов.

Эти учреждения предоставляют свои помещения для встреч соответствующих агитаторов с избирателями.

<...> Школы являются благоприятной средой для «мягкого» подкупа избирателей, проявления «рекламной» заботы о детях и об образовании, а также для «ненавязчивой» агитации. В период избирательной кампании распространено, например, оснащение школ оргтехникой, особая забота об учителях, издание и передача новых учебников и тетрадей, иногда – с упоминанием о каком-нибудь кандидате.

Администрация может использовать свое влияние также и на учреждения среднего профессионального и высшего образования, а также и на учреждения культуры, такие как кинотеатры, дома культуры и т. д. Известны случаи, когда руководители этих организаций и учреждений отказывали оппозиционным кандидатам или агитаторам за оппозиционные партии в организации встреч с избирателями, вопреки всем ранее достигнутым договоренностям.

Распространено использование в агитационных целях квазиобщественных объединений, курируемых администрацией – обществ ветеранов, многодетных, садоводов и т.д. Они могут «самостоятельно» устраивать встречи с определенными кандидатами и отказываться от встреч с другими кандидатами и агитаторами.

Организации социального обеспечения, поликлиники, пенсионные фонды, другие социальные учреждения, которые активно посещаются гражданами,

предоставляют свои помещения для агитационных материалов именно «административных» кандидатов и избирательных объединений.

<...> Широко распространенной является практика организации различных всенародных праздников и других мероприятий в период избирательной кампании. Это может быть День города или другого муниципального образования, открытие детской площадки или нового отделения Сбербанка, День смеха, празднование масленицы, юбилея одной из битв Великой Отечественной войны, наконец, собрание актива работников образования. На этих праздниках или мероприятиях, естественно, «засвечивается» нужный кандидат или партия. «Нужный» кандидат может принимать участие в этих мероприятиях лично, при этом агитировать за кандидата или избирательное объединение может кто-нибудь другой.

<...> **Обеспечение явки и принуждение к голосованию**

<...> До того, как был отменен порог явки, администрации приходилось прилагать очень много усилий для его обеспечения. С этой целью расходовались большие бюджетные средства, использовались административные рычаги. С отменой порога явки административные старания по обеспечению явки могут существенно снизиться, особенно в крупных городах, где высокая явка обычно невыгодна административному кандидату или партии. Тем не менее, явка остается неформальным показателем легитимности избираемых органов, и организаторы выборов будут стараться увеличить явку в тех случаях, когда существует опасение существенного снижения явки из-за «стерилизации» бюллетеня или из-за лишения оппозиционных кандидатов возможности вести агитацию.

Деньги, расходуемые избирательными комиссиями на обеспечение явки, идут на бессодержательные призывы к участию в голосовании, но не на доведение до избирателей сведений о ходе выборов или о кандидатах.

<...> С целью повышения явки используется административное влияние на сотрудников государственных, муниципальных и бюджетных учреждений. Вялое досрочное голосование на муниципальных выборах оживляется муниципальными и государственными служащими, сотрудниками органов внутренних дел, получившими указание участвовать в выборах. Ту же природу имеет иногда наблюдаемое огромное количество выданных открепительных удостоверений на

избирательных участках, где прописаны студенты или курсанты, в случае, если день голосования приходится на каникулы.

На повышение явки работают школы, когда учителя в устной или письменной форме сообщают родителям через их детей о необходимости выполнить свой гражданский долг.

Организации здравоохранения и социального обеспечения, а также советы ветеранов составляют списки избирателей, которые не могут по причине болезни, инвалидности, старости прийти в день голосования на избирательный участок.

<...>В тех регионах, где расположены воинские части, последние играют значительную роль в обеспечении явки. Солдаты-срочники имеют право голоса на федеральных и региональных выборах. Понятно право солдата выбрать Президента РФ или партию в Государственную Думу. Однако участие в выборах депутата Самарской областной Думы солдатом, живущим, например, в Москве, представляется искусственным приемом для достижения нужного результата на выборах. С другой стороны, ясно, что построенный и направленный на избирательный участок солдат-срочник не может отказаться от выполнения «гражданского долга».

Еще одним способом административного влияния на явку является недобросовестное составление списков избирателей.

<...>**Прямые фальсификации итогов голосования**

Прямая фальсификация итогов голосования, то есть, голосование за других лиц (в том числе, «вброс» бюллетеней), заведомо неверный подсчет поданных голосов – опасный способ влияния на результат выборов. В настоящее время этот способ практически не применяется администрацией в том случае, если администрация уверена в победе своих кандидатов. Прямые фальсификации не нужны после полноценного применения административных избирательных технологий на предыдущих стадиях избирательной кампании.

Тем не менее, такие фальсификации применяются в случае, когда «административный» и «неадминистративный» кандидаты по социологическим опросам имеют приблизительно равные шансы на победу, особенно на муниципальных выборах. Кроме того, существуют регионы, где подобная практика, судя по всему, имеет традиционный характер.

Массовость прямых фальсификаций существенно зависит от уровня выборов. Чем выше уровень выборов, тем в среднем меньше уровень прямых фальсификаций. Фальсификации на местных выборах существенно более вероятны, чем фальсификации на региональных и федеральных выборах, т.к. на этих выборах они более эффективны.

<...>применение прямых фальсификаций – наиболее бросающийся в глаза метод воздействия на результат выборов. Именно о них больше всего говорят оппозиционные политики и некоторые квазиобщественные организации, имитирующие борьбу за честные выборы. В отличие от других методов влияния на выборы, прямым фальсификациям проще противодействовать – посредством хорошо обученных наблюдателей на участках и в вышестоящих комиссиях.

§3. Стили, методы и технологии административного ресурса.

Кириченко В.В., Пармонов Д.О. Административный ресурс в избирательных кампаниях. - Ростов н/Д, 2003. Глава 2. § 2-4. Глава 3. § 1-3. С.10-23.

<...>Стиль «**нокаутер**» предполагает жесткое выявление оппонента, доказательство принадлежности его к альтернативному центру власти и неотразимый удар по наиболее уязвимым точкам избирательной кампании. Субъекты АР представляют кампанию в виде ее «болевых точек» и предполагают детальную оценку собственного ресурса для нанесения неотразимого удара. Наподобие спецопераций силовых структур вся избирательная кампания планируется субъектами АР во имя этого нокаутирующего удара. Можно отметить достаточную бедность интеллектуального ресурса, задействованного в этом стиле, но необходимую концентрацию всех служб и подразделений АР, власти, судов и избиркомов. Чаще всего «нокаут» основывается на нормах закона: от УК (недопущение регистрации) до предвыборного законодательства (отмена или отказ в регистрации).

Стиль «**силовик**» предполагает силовой прессинг кандидатов, внушение им мощности и безнаказанности государственной машины. Оппонента «выжимают» до нитки, до полного истощения во всех смыслах этого слова. Работа на износ отбивает у соискателя власти всякую охоту к дальнейшим попыткам: «пропади они

пропадом эти выборы». Синтез большого количества знаний и управление большим количеством информационных потоков у субъекта АР тут же находит практическую реализацию. Эффективность этого стиля заключается еще в том, что, применив его хотя бы в одной избирательной кампании, субъекты АР становятся наиболее квалифицированным и подготовленным подразделением государственной вертикали, поэтому многие из них после удачной кампании в силовом стиле чувствуют себя настоящими Заратустрами.

Стиль «игровик» является самым тонким и искусным стилем применения АР. Цель - техническое превосходство, победа «по очкам». В результате всем соискателям внушается комплекс неполноценности, неуверенность в собственных силах.....Чаще всего наиболее эффектные победы, достигнутые в игровом стиле, приводят к тому, что элита и бизнесмены спокойно расстаются с деньгами и ресурсами для поддержки держателя АР.

<...>То обстоятельство, что АР своим происхождением обязан выборам, обосновывает варианты смещения стилей АР в период избирательных кампаний. Не встречая сопротивления кандидатов, субъекты АР могут начать в игровом стиле, а затем, как окажется, игровые элементы управления выборами преобразуются в первый этап специальной операции для осуществления политического нокаута. Можно представить себе некоторую матрицу избирательных кампаний, включающую в себя в качестве матричных значений такие блоки, как **блок политической ситуации** (куда входят традиции государственного управления в кризисных ситуациях, наличие альтернативных центров власти, сильных внешних игроков), **блок моделей избирательных кампаний** с помеченными в них «проблемными точками» и **технологический блок приемов и методов АР**. В связи с этим поиск стиля предполагает некое матричное исчисление этих блоков до тех пор, пока в связи с «сопротивлением материала» не выкристаллизуется оптимальное матричное уравнение. Но, очевидно, в случае отсутствия сопротивления, борьбы с АР последний может реализовываться в самых разных комбинациях и стилях.

<...>Типовые модели избирательной кампании и набор ее «болевых точек».

- этапность избирательной кампании, предполагающая **правовые модели**, как это описано в законе (выдвижение, сбор подписей, регистрация, агитация, голосование, подсчет голосов);

- избирательная кампания как предпринимательский проект, включающая **менеджерские модели** (фандрайзинг - сбор средств, обеспечение работы штаба, документооборот и заключение договоров, привлечение ресурсов и квалификация команды);

-избирательная кампания как решение проблем кандидата, объединяющая **психологические модели** (получение неприкосновенности, установление новых связей и контактов, решение проблем в бизнесе, во взаимоотношениях с родственниками, партнерами, начальниками или подчиненными);

- избирательная кампания как **тактический ход** политического оппонента или одного из игроков внутри власти, включающий сразу несколько типов моделей (модель противостояния альтернативного центра власти, конфликта государственных служб или других субъектов государственной политики, модели военного искусства);

-избирательная кампания как состязание кандидатов, выяснение их личных взаимоотношений, - **спортивные модели**, или **модель конкуренции**;

-избирательная кампания как схема маршрутов движения транспортных средств штаба и кандидата-, перемещение агитационных материалов, документов и людей - **процессуальные**, или **логистические**, модели;

- избирательная кампания как информационный проект, связанный с получением информации и распространением ее через СМИ, - **информационные**, или **кибернетические**, модели;

-избирательная кампания как программа согласования кандидата в элитах и среди лидеров общественного мнения - выполнение именно этой программы принесет победу - **коммуникативные** и/или **иерархические модели**;

-избирательная кампания как **криминальная модель**, предусматривающая мероприятия службы безопасности кандидата или угрозу безопасности личности, города, региона или страны и т.д.

<...>Несмотря на широкий ассортимент модельного ряда, модели выборов и соответствующие системы координат являются лишь одним из блоков алгоритма

или матрицы АР. Другим важнейшим блоком является так называемый **инструментальный, или технологический блок**. Если раньше штабы субъектов АР придумывали методы, то сейчас практически везде отдают предпочтение ограниченному ряду технологий применения АР, который, понятно, зависит от принятого стиля и общеупотребимых моделей избирательных кампаний.

Методы работы в «нокаутирующем» стиле

<...>Наличие **оппозиции** - абсолютно необходимый элемент, без которого невозможно реализовать нокаутирующий стиль. Оппозиция явно или мифически должна воплощать в себе систему угроз и опасностей для существования власти и первого лица администрации. Более того, сами мифы о возможных угрозах на каком-то этапе могут перерасти в идеологическое противостояние или даже столкновение.

<...>Основной субъект нокаутирующего стиля АР, чаще всего орговик администрации, детально зная все фобии своего шефа, доводит его до такого состояния, что тот дает ему неограниченные полномочия на **«решение вопроса»**.

<...>В зависимости от политической ситуации, сложившейся на выборах, методы реализации нокаутирующего удара могут быть различными и варьируются в зависимости от модели избирательной кампании, используемой субъектом АР.

<...>**Правовая модель** ведения избирательной кампании в рамках стиля «нокаутер» предполагает активное использование не столько избирательных или PR-технологий, сколько юридических и правовых механизмов. Основной целью правовой модели является устранение неудобного конкурента путем выявления мнимых или явных нарушений - например, несоблюдения им юридических и бюрократических процедур - и, как следствие, «снятие» конкурента по абсолютно формальному поводу.

Правовая модель избирательной кампании, используемая субъектами АР, осуществляет необходимые процедуры, устанавливаемые законодательством о выборах. Так, в рамках правовой модели задействуются прежде всего ресурсы избирательных комиссий, правоохранительных органов и судов. Работа с этими ведомствами ведется задолго до начала избирательной кампании. Правовая модель предусматривает активное участие администрации в формировании избирательных комиссий и назначении того или иного судьи на рассмотрение дела. Для ре-

ализации этой модели могут использовать действительные нарушения конкурента либо осуществлять «спецоперации» по организации необходимых нарушений. Если в первом случае все средства направлены только на получение оперативной информации из штаба конкурента («информаторы», «прослушка», «наблюдение» и т.д.) и ее дальнейшее юридическое и судебное оформление, то во втором необходимы согласованные действия различных государственных служб и ведомств при непосредственном участии первого лица администрации.

Правовая модель избирательной кампании стиля «нокаутер» опирается в основе своей на формальные правовые процедуры, рассматривая все этапы выборов (законодательно зафиксированные) как технологии реализации АР.

Из наиболее часто применяемых технологий правовой модели стиля «нокаутер» можно выделить следующие.

Отказ в регистрации кандидата - метод, реализующийся на этапе регистрации кандидата и включающий в себя достаточно большое количество технологий.

На этапе сбора подписей в штаб кандидата внедряются «казачки», которые собирают заведомо фальшивые подписи. Также «казачки» могут собирать подписи у «своих людей», которые затем пишут заявления в прокуратуру и избирком о подкупе, угрозе, принуждении, сборе подписей за кандидата в местах выдачи зарплат или пенсий и т.п.

На этапе проверки подписных листов милиция -по запросу избирательной комиссии - предоставляет сведения об отсутствии регистрации в ОВД избирателей, поставивших подписи в поддержку кандидата. Также могут быть испорчены (исправлена дата) или заменены некоторые подписные листы кандидата.

<...>На этапе проверки финансовых документов кандидата и сведений об имуществе органами может быть предоставлена не соответствующая действительности информация {например, обнаружится еще одна квартира, автомобиль, размеры земельного участка будут значительно превышать реальные, неожиданно выяснится, что кандидат владеет пакетом акций «Apple M» и т.п.).

<...>**Отмена регистрации кандидата** обычно происходит или из-за нарушения в процессе агитации, или из-за финансовых нарушений. «Нокаутеры» предпочитают находить «железобетонные» основания для снятия кандидата с

предвыборной гонки. Однако иногда используют и провокации. Приведем наиболее часто применяемые на выборах.

«Призыв к свержению конституционного строя» или «разжигание национальной или социальной розни» - провокация против оппонента. Такая операция планируется задолго до начала избирательной кампании. В штаб кандидата внедряется команда специалистов (политтехнологов, журналистов, спичрайтеров и т.д.). Цель многомесячной работы команды - выпустить всего одну «нужную» листовку или статью, в которой будут отражены такие призывы в явной или завуалированной форме. После выхода материала в суды и избирком направляется целый шквал исков и жалоб, а в прессе раздувается кампания по линчеванию кандидата-националиста.

Подкуп избирателей от имени кандидата - еще один вид провокаций, осуществляемый как «казачками», внедренными в штаб кандидата, так и социальными службами, муниципальными или государственными организациями, фондами, партиями. Фактом установления подкупа является заявление избирателя и фото- или видеоматериалы.

Неоплаченные агитационные материалы - часто использовавшийся вид провокаций. Провокация проста и даже примитивна. Кандидат попросту «подставляется» каким-либо средством массовой информации...

Запрещенные пожертвования в избирательный фонд кандидата - излюбленная провокация. На счет кандидата перечисляются средства от жертвователей, которым запрещено принимать участие в выборах (муниципальные, государственные организации, военные части и т.п. или предприятия с участием иностранного капитала).

Использование иных денежных средств, помимо средств избирательного фонда. По большому счету в этой провокации виноват сам кандидат, вернее, его жадность. Кандидату какой-нибудь знакомый предлагает «оказать помощь» наличными средствами (отпечатать лишний тираж бюллетеней, оплатить часть агитаторов, организовать концерт и т.п.), кандидат чаще всего соглашается, даже не задумываясь над тем, что это является серьезнейшим основанием для его снятия с выборов.

<...>**Фальсификация результатов голосования**

Отмена результатов выборов - практически законное мероприятие. Одного из запланированных «подставных» кандидатов снимают с выборов по суду за незначительное нарушение. В случае, если администрацию не устроят результаты голосования, «пострадавший» кандидат подаст в суд иск на незаконную отмену его регистрации, приведшую в целом к тому, что невозможно выявить действительную волю избирателей.

<...>**Психологическая модель** избирательной кампании имеет в свою очередь две абсолютно противоположные стратегии. Одна реализуется, когда на выборы идет глава исполнительной власти. Другая стратегия направлена против конкурента.

Первая стратегия направлена непосредственно на самого кандидата - первое лицо администрации - и заключается в непосредственном манипулировании психологическими проблемами первого лица. В рамках такой стратегии вся избирательная кампания подчинена только одной цели - установить психологический контроль за первым лицом со стороны субъекта, реализующего психологическую модель избирательной кампании. Борьба за близость «к телу» - вот основная интрига всей избирательной кампании. Конкурентом же выборов является не кандидат - оппонент первого лица, а противоположная группировка администрации. При этом психологическая модель всегда разворачивается как борьба власти против власти и чаще всего тогда, когда у первого лица нет реального конкурента на выборах.

<...>Вторая стратегия психологической модели избирательной кампании направлена непосредственно на конкурента. В рамках этой модели используются психологические недостатки и проблемы как самого кандидата-конкурента, так и его окружения, семьи. Наиболее «продвинутые» субъекты реализации АР разрабатывают целые психологические операции воздействия на конкурента с целью его недопущения до выборов.

Основные технологии, применяемые в рамках нокаутирующего стиля не сильно отличаются от шантажа, угроз или компромата. Использование компромата - наиболее известный прием психологического давления.

<...>Избирательная кампания как **криминальная модель** в стиле «нокаутер» предусматривает мероприятия службы безопасности кандидата от

власти, правоохранительных органов, криминальных структур по осуществлению «недопущения» конкурента на выборы. Эта модель предполагает достаточно широкий набор инструментария.

Возбуждение уголовного дела против кандидата - наиболее эффективный метод, позволяющий автоматически не допустить кандидата к участию в выборах. Может варьироваться: от нахождения у кандидата оружия или наркотиков до заявлений об изнасиловании и грабеже, в зависимости от политической ситуации. Метод может также касаться членов семьи, партнеров по бизнесу и политике.

<...> **Устранение инвесторов** - обычно всегда начинается с проверок налоговыми и правоохранительными органами. Основная задача - полностью лишить оппонента финансирования. Чаще всего инвесторы кандидата подвергаются настоящему «чистилищу», в результате чего не только перестают финансировать кандидата, но и сами требуют от него снятия. Кроме того, постоянные перемещения средств со счета - от жертвователей к кандидату и обратно (после визита к жертвователям представителей государственных органов) - дают широкое поле возможностей для нокаута в связи с финансовыми нарушениями.

Методы работы в силовом стиле

<...> Для силового стиля характерна концентрация всей административной машины в течение всех выборов. Более того, «силовик» даже в случае уже вполне спрогнозированной победы никогда не расслабляется, упрямо продолжая ранее намеченные мероприятия. Силовой стиль чаще всего напрочь лишен всяких психологизмов, демонстрируя предельный прагматизм и технократию. Этот стиль не нуждается в заговорах, оппозициях, убеждении и уговаривании элит. Субъекты силового стиля АР исповедуют известную мудрость: «кто не с нами, тот против нас»...Еще одной особенностью силового стиля является наличие харизматического или авторитетного лидера. И это внешне очень сильно роднит силовой стиль с традиционными формами организации государственной власти в России. АР в силовом варианте удачно мимикрирует под традиционные модели власти. Именно такая особенность силового стиля обеспечивает ему возможность успешного функционирования. Воспринимаемый как традиционная модель поведения властей, направленный на подавление, АР принимается как

повседневная неизбежность. Являясь, по сути, модернистским подходом по отношению к традиционным моделям поведения власти, силовой стиль АР в процессе реализации проводит эмиссию авторитета руководителя в обмен на привлекаемые ресурсы. А ресурсы приходится задействовать самые разнообразные - имеющейся обоймы субъектов АР с каждым днем кампании становится недостаточно, приходится прибегать к другим службам и ведомствам власти. В этом как раз и заключается большой минус силового стиля: слаженная работа государственной машины «на подавление» в результате оборачивается появившимися обязательствами первого лица перед исполнителями - глава администрации становится зависимым от субъектов АР и/или от других привлеченных участников выборов. Более того, силовой стиль предполагает жесткий «дележ победы» между участниками: отцов предвыборной победы прибывает с каждым часом.

<...>Описываемый стиль имеет еще одну отличительную особенность. Она заключается в жестком привязывании его осуществления к информационным технологиям. Именно «родовая» связь этого стиля с информационным и PR освещением выдает с головой модернистский характер силового стиля по отношению к традиционным репрессивным моделям власти. Если традиционная власть базируется на моделях коммуникационной повседневности и не нуждается в применении информационных и PR-технологий, то силовой АР не может эффективно реализовываться без них. Если в рамках традиционной власти решение разрабатывается «в верхах» управленческой пирамиды, а затем спускается в виде команд нижним звеньям «крышующих» чиновников «вдоль» клановой иерархии, то во время выборов «силовики» непосредственно работают с исполнителями, получая и перерабатывая информацию непосредственно «снизу». Эта особенность также отличает силовой стиль от других. Соответственно, реализация силового стиля невозможна без тотального контроля над СМИ. Именно СМИ являются как одной из основных валют обмена авторитета руководителя на экономическое и политическое благоприятствование корпорации в регионе, так и «переработчиками» актуальной информации.

<...>Силовой АР и «черный пиар» дополняют друг друга - никакого противопоставления нет. «Черный» PR - необходимое звено в реализации силового

варианта АР. «Слив компромата» и «черный пиар» - технологии прямого информационного действия, отличного от мозаично-иерархических схем деятельности традиционной власти. В этом смысле «грязные» технологии создают определенный шум, существенные помехи не только для работы субъектов АР, но и государственной машины в целом. Наконец, «черный пиар» - элементарный конкурент информационной мобильности АР, работающего в силовом стиле. Поэтому напрашивается несколько парадоксальный вывод: «черный пиар» необходим субъектам АР для запуска силового стиля АР, т.к. создает угрозы работе государственной вертикали; «силовики» жаждут «черного пиара» в качестве индульгенции для своих действий (иной раз «черный пиар» запускают сами «силовики», но у них это получается плохо, неуклюже).

В стиле «силовик» помимо моделей, задействованных у «нокаутеров», используются и другие. Но даже беря на вооружение «нокаутирующие» модели, «силовики» работают с ними по-другому. В рамках «правового сценария» стиль «силовик» существенно отличается от описанного выше стиля «нокаутер». Главным отличием является то, что «силовик» никогда и ни при каких обстоятельствах не будет открыто демонстрировать свою заинтересованность в снятии оппонента. Более того, «силовик» постарается максимально завуалировать ангажированность избирательных комиссий и судов. Для осуществления спецопераций в правовой модели «силовик» атакует при помощи выдвижения **кандидатов-«подстав»** и **кандидатов-«дублеров»**. В задачу этих кандидатов входит правовое «изматывание» оппонента в судах и избирательных комиссиях. На любое действие оппонента, имеется ли в нем состав нарушения закона или нет, «кандидаты-подставы» организуют вал жалоб и судебных исков к кандидату-оппоненту, на неправильное ведение агитации и другие нарушения. В результате оппонент вынужден достаточно много усилий тратить не на агитацию и избирательную кампанию, а на собственную защиту.

Ноу-хау «силовики» последнего года - выставление **кандидата-«защитника»**. Так, если кандидат идет по «вертикали избиркомов», преодолевая территориальные, окружные комиссии, комиссии субъектов федерации - вплоть до ЦИКа, то на момент рассмотрения жалоб избиркомовским ведомством судебное рассмотрение этих же вопросов приостанавливается. Кандидат-«защитник»,

пользуясь правом кандидата на быстрое и оперативное рассмотрение его жалоб или исков, подает их в защиту кандидата- «мишени». Медвежья услуга кандидата- «защитника» в том, что своими действиями он, а не кандидат направляет основной юридический удар. Так, если нужно нейтрализовать работу кандидата в направлении избиркомов (подготовлены соответствующие жалобы), то можно подать иск в суд и тем самым перенаправить правовую активность в русло именно судебного разбирательства. Избиркомы таким образом прекращают рассмотрение жалоб кандидата. И наоборот: можно в отношении своего соперника «запускать» избиркомовскую вертикаль, причем речь идет именно о «защите» и восстановлении справедливости в отношении конкурента.

Правовая модель стиля «силовик» обычно понимается намного шире избирательного законодательства, поэтому «силовики» никогда не ограничиваются формальными этапами избирательной кампании, поиском или организацией нарушений со стороны оппонента. Правовая модель в варианте «силовик» объединяет в себя работу по всему законодательству России. Излюбленное средство «силовиков» - **провоцирование нарушений у ключевых фигур избирательного штаба кандидата** (организация уличной драки, подброс наркотиков и оружия, организация судебных исков и жалоб от соседей, заявлений в милицию об изнасиловании и т.п.). В этом случае самому серьезному правовому давлению будут подвергнуты не только все члены предвыборного штаба кандидата, но даже их родственники и знакомые. Обязательно последуют ежедневные проверки штаба со стороны милиции, противопожарной службы, энергосбыта, налоговой инспекции, ФСБ и т.п., СМИ, предприятий оппонента, предприятий членов штаба и их родственников.

<...>**Менеджерские модели** стиля «силовик» включают в себя как переговоры с инвесторами оппонента и давление на них, так и - в случае несговорчивости последних - заключение договоренностей с корпорацией о финансировании избирательного фонда кандидата и работе против оппонента и их инвесторов.

<...>**Психологическая модель** избирательной кампании «силовиков» мало чем отличается от «нокаутера». Разве что «силовики» обычно активно используют компромат не только на этапе выдвижения оппонента, но и в процессе всей из-

бирательной кампании. Компромат у «силовиков» может иметь вид как «переговорщической валюты», так и публичного (т.е. опубликованного в СМИ) давления на оппонента и членов его команды. <...>Избирательная кампания модели **«тактический ход»** - очень часто встречающийся вариант силового стиля. Модель и предполагает понимание выборов как театра тактических боевых действий и стратегических замыслов. Бывает, что кандидата **«берут в вилку»**. На выборах выставляется кандидат, задача которого - стать большим оппозиционером, чем нынешний кандидат-оппозиционер, который и представляет основную угрозу. На каком-то этапе избирательной кампании устраивается «свара» между кандидатом-двойником и кандидатом-оппозиционером по выяснению, «кто больше оппозиция», в результате которой оба кандидата выглядят не лучшим образом.

Второй вариант работы с моделью «тактический ход» - это **«навешивание грехов»**. Речь идет о том, что всякий неудобный кандидат аргіорі становится сторонником «традиционного» оппозиционера, который, в свою очередь, небезгрешен, но ангажирован некими «темными силами», криминалом, террористами и т.д. Несмотря на то что кандидат и его команда знают «полный пакет» обвинений в адрес традиционного оппонента, обвинение во всех известных грехах является неожиданным ходом.

<...>Одна из самых известных моделей избирательной кампании стиля «силовик» - **процессуальная, или логистическая**. В основе ее лежит работа с объектами избирательной кампании, т.е. типографиями, СМИ, штабами, точками распространения агитационной продукции, транспортными средствами и т.п.

<...>**Проработка графика встреч кандидата** является почти что необходимым явлением для реализации силового стиля. В этом случае субъекты АР работают в смешанной модели, включающей в себя иерархически-коммуникативную и логистическую. Так, помимо препятствий, чинимых на пути кандидата к месту встречи с избирателями, следствием чего является элементарное опоздание, «силовики» дают установку на создание препятствий в ее организации. Руководитель получает команду от субъекта АР (как вариант - от «куратора» предприятия от власти) и создает дополнительные помехи: оттягивает ответ с разрешением на встречу, предоставляет необорудованное помещение, задействует

рабочих и служащих организации и предприятия на каком-то совещании или собрании аккурат во время прибытия кандидата.

<...>**Сбор информации о конкуренте, его команде и инвесторах** - всегда встречающаяся операция силового метода АР. К этому мероприятию обязательно подключаются правоохранные органы и многочисленные службы безопасности корпораций. За кандидатом, его семьей и ключевыми членами предвыборного штаба устанавливается не только «прослушка», но и круглосуточное наблюдение.

<...>**Информационная блокада** является неизменным атрибутом действий «силовиков». Она может реализоваться в двух вариантах. Вариант первый - административный нажим на редакции СМИ с целью организации полного замалчивания кандидата. Вторым вариантом более гибкий (он также присущ игровому стилю): все материалы кандидата безбожно коверкаются и выходят с опозданием в неизвестном виде либо не проходят по условиям СМИ.

<...>Возможно применение «зачисток» округов и населенных пунктов от агитационной продукции. Речь идет об элементарном срывании плакатов и листовок, вытаскивании из почтовых ящиков газет и обращений кандидата. Этот наиболее примитивный ход используется повсеместно, ибо позволяет оценить конкретную работу «силовиков»: вот, вытащили из ящиков десять тысяч листовок - наглядный результат все-таки.

МЕТОДЫ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ В ИГРОВЫМ СТИЛЕ.

<...>Главные плюсы «игровиков» - это **сокрытие истинных целей власти** и организация фальсификаций.

По-иному можно взглянуть на отличие так называемых «грязных» технологий от игрового стиля АР. Если все приемы политтехнологов так или иначе могут указывать на конкретную фигуру, ради которой все это делается, то эти же приемы, используемые «игровиками», обретают двойной смысл - усложнение предвыборной интриги как таковой. Таким образом, несмотря на то что в современных условиях запуск «грязных» технологий практически невозможен без поддержки АР, работа политтехнологов в качестве разработчиков и исполнителей чаще всего уже находится «внутри» замысла «игровиков» АР.

<...> «Игровики» постоянно осуществляют зондирование власти на предмет ее самоопределения. Игровой характер таких действий заключается в организации процесса **«формирования и эмиссий списков»**....Еще до начала предвыборной гонки «игровики» осведомлены о ресурсах и амбициях основных участников будущих выборов - все, кто желает быть включенным во все списки, предъявляют свой ресурс. Более того, потенциальные участники выборов знают о том, что «игровики» в курсе раскладов соперников и вполне могут элементарно «продать» им наработки всех жаждущих «попасть в списки». <...> Таким образом, наиболее часто применяемые «игровиками» модели выборов - спортивная (конкуренция) и коммуникативно-иерархическая.

Следующим приемом, применяемым «игровиками», является создание **информационного буфера**, или **систем информационной защиты власти**. Речь идет об организации содержательного управления информацией. Параллельно процессу выдвижения и регистрации кандидатов «игровиками» организуются «круглые столы» политических партий и движений, журналистские союзы, клубы редакторов, ассоциации лидеров общественного мнения и т.д. Процесс согласования списков кандидатов затягивается - последние должны пройти через чистилище выступлений перед этими искушенными аудиториями.

<...> Одним из самых действенных приемов «игровиков» является **«зазеркаливание» агитационных ходов кандидатов**. Это означает, что наиболее удачная задумка или предвыборный ход одного участника выборов начинает применяться всеми остальными - несмотря на старания службы безопасности кандидата сохранить режим секретности.

<...>Как мы видим, кандидаты попадают в ловушку игрового стиля. Боясь потерять расположение «авторитетных людей», добытое огромным трудом, они оказываются в двусмысленном положении: либо весь план избирательной кампании менять с учетом их пожеланий, либо просто расстаться с надеждой попасть-таки в согласованный список. Чаще всего кандидат принимает наиболее типичное решение: он делит свой штаб на две части. Первая часть - старая команда, работающая в рамках утвержденной ранее стратегии и тактики. Вторая - представители этих самых «авторитетов», курируемых «игровиками». Причем в связи с большим количеством «буферных» организаций и низкой квалификацией «специ-

алистов» второй штаб начинает дробиться до бесконечности: появляются штабы медиков, штаб соцзащиты, образования, районные штабы, группы при торгово-промышленных палатах, центры при ассоциациях предпринимателей и т.д. **Дробление команды и увеличение количества штабов - важная метода субъектов АР, работающих в игровом стиле.**

Следующим шагом «игровиков» является **создание нескольких замкнутых информационных потоков, паразитирующих на предвыборной кампании кандидата.** Команды по распространению агитации перестают выполняться: тот или иной штаб не согласен с содержанием листовки кандидата. В эти же штабы стекаются т.н. «блатные» и «обиженные» - те, кто не выдержал нагрузки в основном штабе кандидата и не смог «халявить» во время всей кампании. Их знания и умения не оценили по достоинству - они, заметьте, не предают кандидата, а работают в другом его штабе.

Паразитируя на избирательной кампании кандидата, параллельные штабы не только допускают массу ошибок и сбивают весь замысел, - они являются самыми строгими и взыскательными критиками продукции кандидата, публично распространяя нелестные оценки работы его основного штаба.

«Игровикам» этого мало. Прекрасно зная о происходящем в штабах, держа руку на пульсе нескольких кампаний, они начинают **стравливать кандидатов друг с другом.** Речь идет о виртуозной работе внутри правовой модели. После организации «юридического фехтования», в результате которого не власть, а соперники «снимают» неудобных с дистанции, организуется процесс юридической волокиты.

<...> «игровики» применяют еще один характерный прием - **«крючки» для кандидатов.** Все их нарушения и проблемы - как на ладони. Каждый из них допустил целую массу нарушений и в итоге вообще перестал справляться с ситуацией. Короче, все они обязаны своей победой «игровику» - кто бы ни выиграл, власть всегда «приватизирует» успех, объявив победителя своим детищем. Подобные намеки на обязательства кандидат слышит от «игровика» в течение всей кампании. А если еще свежи в памяти примеры «нокаутов», то кандидат не может не оценить благородство «игровиков» - пощадили, оставили в живых.

В результате содержательного управления выборами со стороны «игровиков» кандидат также заметно образовывается: он уже знает весь аппаратный расклад внутри власти, степень влияния тех или иных чиновников, составил мнение об интеллектуальном потенциале «авторитетных людей» и их специалистов. Принимая игру, кандидат желает подстраховаться и идти по пути согласования дальше. Чаще всего самые ретивые доходят до администрации Президента - уникального игрока российского предвыборного процесса.

§4. Субъекты административного ресурса.

Бузин А.Ю. Административные избирательные технологии и борьба с ними. М., 2007. Часть 2. § 3,4. С. 90-110.

<...>Административные избирательные технологии реализуются с помощью всей совокупности государственных и муниципальных органов, связанных с ними бюджетных организаций, частных предприятий, связанных с администрацией или зависящих от нее, квазиобщественных организаций, курируемых администрацией. В этот конгломерат инструментов административных избирательных технологий включены все ветви власти (исполнительная, законодательная и судебная), органы вне ветвей – прокуратура, избирательные комиссии, и сымитированная властью часть гражданского общества.

Администрация и аппарат администрации

<...> Аппарат администрации является заказчиком, а в некоторых случаях и «идеологом» применения административных избирательных технологий.

Такое позиционирование аппарата администрации на выборах связано с тем, что он является центральным звеном структуры исполнительной власти на подведомственной территории.

Именно аппарат администрации сосредотачивает в своем составе отделы, ведающие практически всей хозяйственной жизнью территории. Аппарат администрации имеет тесный контакт не только со структурными подразделениями исполнительной власти – территориальными и отраслевыми, но и со структурами, напрямую не входящими в администрацию – законодательными и представительными органами, судами на подведомственной территории,

территориальными подразделениями федеральных органов – прокуратурой, ФСБ и другими.

Кроме того, администрация имеет непосредственный контакт с государственными и муниципальными унитарными предприятиями на своей территории и тесный контакт с частными коммерческими предприятиями.

<...>Курируемые администрацией отрасли (ЖКХ, предпринимательство, образование, здравоохранение, социальное обеспечение)

Аппарат администрации муниципального образования курирует многие отрасли деятельности на подведомственной территории. Практически в каждом аппарате администрации можно найти (помимо организационного отдела) отделы коммунального (муниципального) хозяйства, предпринимательской деятельности, социально-культурный отдел, отдел по здравоохранению и образованию. Сотрудники аппарата администрации, работающие в соответствующих отделах, имеют тесные контакты с руководителями предприятий жилищно-коммунальных служб, с местными предпринимателями, с руководителями больниц и поликлиник, с директорами школ, ПТУ и университетов, и т.д. и т.п. Более того, жизнь всех этих предприятий во многом зависит от местной администрации.

<...>Органы административного надзора

Органы государственного административного надзора (противопожарные, налоговые, санитарные, природоохранные и другие инспекции) имеют территориальные подразделения, тесно связанные с местной и региональной администрацией. У руководителей местной администрации и специалистов региональной администрации имеются непосредственные, личные контакты с руководителями надзорных органов. Эти контакты могут использоваться для налаживания «правильного» функционирования организаций и предприятий, находящихся на территории. Отступление от правил может повлечь за собой тщательные проверки.

<...>Милиция, прокуратура, ФСБ

<...> милиция и прокуратура обязаны реагировать на нарушения избирательного законодательства. Однако практика показывает, что они слабо реагируют на сигналы из избирательных комиссий. Лишь в том случае, если эти

сигналы подкреплены просьбой из администрации или если нарушения задевают непосредственные интересы этих структур, предпринимаются активные действия.

Бывают случаи, когда милиция, прокуратура или ФСБ действуют в интересах кандидата, который служит или тесно связан с этими органами. В этих случаях наблюдается активизация соответствующих органов: усиление милицейского патрулирования улиц, выемки избирательной документации или агитационных материалов «экстремистского» характера.

Суд

В вопросах, касающихся споров между гражданином и государством, суды не проявляют беспристрастного и объективного подхода. Объясняется это инкорпорированностью судей в номенклатурную систему, слишком тесной связью судебной и исполнительной властей, зависимостью и незащищенностью судей. Связь судов и администрации соответствующего уровня очень хорошо проявляется в противоречивости, а иногда и абсурдности судебных решений по избирательным спорам.

Суды играют роль «второго эшелона обороны» избирательного бюллетеня от «нежелательных» кандидатов. Примерно половина всех отказов в регистрации обжалуется в суде. В большинстве случаев суды принимают сторону избирательной комиссии. Анализ таких дел свидетельствует, что суды по-разному относятся к нарушениям со стороны кандидатов и со стороны комиссий: первые оцениваются намного строже, чем вторые.

<...>Армия

В тех регионах, где расположены крупные армейские части, армия, в первую очередь солдаты -срочники, могут оказать хорошую помощь в обеспечении явки и нужного результата на федеральных и региональных выборах.

<...>Электоральная задача военначальника – обеспечить явку подчиненных ему солдат и офицеров. В условиях армии это сделать нетрудно, несмотря на принцип добровольности голосования. Агитация в армейских частях, как известно, запрещена. Она может заменяться соответствующим информированием.

СМИ

Поскольку манипулирование общественным мнением является в настоящее время одной из главных административных избирательных технологий, постольку

администрация уделяет средствам массовой информации серьезное внимание. Значительная доля СМИ официально находится под управлением государственных и муниципальных структур (государственные и муниципальные СМИ), другая их часть связана с администрацией опосредованно – через подконтрольных администрации владельцев или просто в силу административной зависимости.

<...> Списки государственных и муниципальных СМИ публикуются в соответствии с законом сразу после начала избирательной кампании. Однако эти списки готовятся соответствующими органами исполнительной власти и зачастую оказываются неполными. Дело в том, что если факт присутствия среди учредителей государственного или муниципального органа легко устанавливается (для газеты – по выходным данным), то факт финансирования может быть установлен лишь по финансовым документам, которые не всегда доступны.

Многие средства массовой информации учреждены государственными предприятиями, либо частными организациями, имеющими тесный контакт с администрацией. Распространена также практика, когда СМИ учреждается частными лицами, коллективом СМИ, за которыми в действительности стоит администрация. Фактически эти СМИ так же, как и государственные, оказываются в период избирательной кампании агитационными материалами «административных» кандидатов и партий.

Квазиобщественные объединения

Существует ряд общественных объединений, которые активно поддерживаются администрацией. Это – различные общества ветеранов, инвалидов, многодетных и т.п., а также некоторые профсоюзы. Эти общественные объединения получают от администрации различную помощь – материальную или финансовую, обеспечиваются администрацией помещениями для своей деятельности. В качестве благодарности такие общественные объединения предоставляют администрации свою помощь на выборах.

В электоральных целях такие объединения используются по нескольким направлениям. Во-первых, эти объединения могут оформлять выдвижение кандидатур в избирательные комиссии. Этим пользуются местные администрации особенно при формировании участковых комиссий, оформляя через эти объединения выдвижения нужных им членов. Во-вторых, эти общественные

объединения используются в целях агитации, в основном – для проведения встреч «нужных» кандидатов с избирателями. В-третьих, эти общественные объединения могут использоваться для подачи заявок на голосование вне помещения. Раньше, эти объединения также активно использовались для сбора подписей в поддержку нужных кандидатов.

Политтехнологии

Для разработки плана избирательной кампании, так же как и для ее проведения, администрация часто привлекает коммерческих политтехнологов. Для крупных избирательных кампаний могут привлекаться сразу несколько политтехнологических фирм.

<...> Избирательный штаб «административного» кандидата или избирательного объединения, организуемый политтехнологической фирмой, работает в очень комфортных условиях. У него не возникает проблем ни с рабочими помещениями, ни с размещением сотрудников. Но главное – это чрезвычайно широкие возможности агитационного творчества, обеспеченные административными ресурсами. Может ли мечтать политтехнолог, работающий не на администрацию, о таком виде агитации, как срочное асфальтирование улиц или строительство детских площадок? Может ли такой политтехнолог быть уверенным, что его планы по размещению рекламных щитов на улицах города не будут пресечены бдительной автоинспекцией? Или что выставленные агитационные пикеты не попадут сразу же в милицию за отсутствие разрешения на проведение массового мероприятия?

<...> Использование коммерческих политтехнологов не есть отличительная черта административных избирательных технологий: их используют все серьезные кандидаты и избирательные объединения. Разница состоит лишь в том, что политтехнологи, работающие на администрацию, находятся в существенно более благоприятных условиях.

<...> Администрация и избирательные комиссии

Несмотря на то, что администрация могла бы обойтись и без избирательных комиссий, она вынуждена хотя бы формально соблюдать требования закона и делать вид, что выборы организуют и проводят избирательные комиссии. Поэтому

избирательные комиссии играют важную роль в реализации административных избирательных технологий.

Во-первых, они должны принимать решения, связанные с организацией и проведением выборов. Во-вторых, они должны выражать свое компетентное мнение по жалобам на нарушения избирательного законодательства.

Существует несколько способов воздействия на избирательные комиссии. Важнейшим из них является контроль за составом комиссий. При этом для комиссий среднего и нижнего звена важно обеспечить контроль за руководителями комиссий и лояльность большинства остальных членов.

<...> Взаимоотношения реального руководителя комиссии среднего звена (им может быть председатель комиссии, секретарь, или, в редких случаях – заместитель председателя) с администрацией может быть различным.

- 1) Руководитель комиссии одновременно является одним из руководителей местной администрации (например, заведующим или управляющим делами, или заместителем главы администрации). Другие члены комиссии, кто по службе, кто по дружбе, кто по меркантильным соображениям связаны с этим руководителем комиссии и ориентируются на него. В такой ситуации комиссия легко использует ресурсы администрации и фактически является ее подразделением.
- 2) Руководитель комиссии является освобожденным, «штатным» сотрудником комиссии. Это тот случай, когда администрация выделила «из себя» специального человека, ответственного за выборы. В этом случае председатель комиссии является чиновником, занимает государственную (в случае территориальной комиссии) или муниципальную (в случае комиссии муниципального образования) должность, лично заинтересован в сохранении своего места, так же как и в сохранении администрации, от которой он произошел. Но при этом он имеет некоторую степень независимости и, почувствовав слабость администрации, может перестать ей подчиняться. У такого руководителя много времени и сил не только для непосредственного проведения выборов, но и для их подготовки в период между избирательными кампаниями.

- 3) Руководитель комиссии является непосредственным или опосредованным подчиненным главы администрации. Это очень тяжелый для руководителя вариант, поскольку глава администрации в этом случае будет оказывать непосредственное давление на него. Перед руководителем комиссии в этом случае стоит жесткая альтернатива: честно выполнить закон или быть уволенным.
- 4) Руководитель комиссии формально никак не зависит от администрации, но легко поддается ее влиянию; он конформист по натуре, считает, что начальству виднее, с удовольствием принимает от администрации «заслуженные» награды – премии, гаражи, почетные звания. Такой руководитель принимает любые решения на основании «добрых советов» более «опытных» товарищей из администрации.
- 5) Руководитель комиссии является реальным лидером и более-менее независимым от администрации человеком, устраивающим администрацию по профессиональным критериям. Он честен, но при этом не вмешивается ни в какие интриги внутри администрации и комиссии. Такой руководитель нейтрализуется с помощью секретаря или заместителя председателя, а также с помощью большинства членов комиссии, более тесно связанных с администрацией.
- 6) Руководитель комиссии имеет «крышу» в администрации более высокого уровня. В зависимости от интересов администрации высшего уровня на данных выборах, такой руководитель комиссии может оказаться независимым от местной администрации и даже может оказаться беспристрастным по отношению к результатам выборов. Но, естественно, он не будет беспристрастным по отношению к выборам, в которых заинтересована «его» администрация.
- 7) Возможно, бывают случаи, когда большинство членов комиссии, включая руководителей, никак не зависят от администрации и хотят организовать честные выборы. Такое может быть, если администрация пустила формирование комиссии «на самотек» (так бывало в начале и середине 90-х). В этом случае администрация будет всячески показывать комиссии, насколько последняя бессильна без ее помощи. Комиссия вынуждена будет

пользоваться ксероксом и компьютерами администрации, «выпрашивать» у нее транспорт и т.п. Постепенно из этой комиссии будут выдавливаться независимые члены, начиная с председателя.

Что касается других членов комиссии среднего звена, то при формировании комиссии администрация позаботится о том, чтобы они были либо достаточно безынициативны, либо имели личные связи с администрацией. В результате обеспечивается воздействие администрации на любые решения комиссий среднего звена.

Помимо принятия решений, комиссия среднего звена обязана проводить определенные мероприятия по организации выборов. Но в силу своего «общественного» характера комиссии среднего звена не имеют ресурсов для проведения таких действий. У этих комиссий нет реальных возможностей для исполнения таких полномочий как составление списков избирателей, формирование участковых избирательных комиссий, контроль за проведением агитационной кампании, распределение бюллетеней и открепительных удостоверений, организация голосования, обучение участковых комиссий, хранение избирательной документации. Остальные полномочия (прием документов от кандидатов и от участковых избирательных комиссий, финансовая деятельность, ведение документации) такая комиссия, с очевидностью, может выполнять хуже, чем сотрудники администрации, поэтому именно последним она доверяет исполнение этих полномочий. С этой целью при комиссиях создаются так называемые «рабочие группы», которые в определенной степени легализуют передачу полномочий.

Кириченко В.В., Парамонов Д.О. Административный ресурс в избирательных кампаниях. - Ростов н/Д, 2003. Глава. § 2. С.5.

Носителей модернистского вектора власти, «порвавших» с традиционализмом и взявших на себя управления выборами, мы называем субъектами административного ресурса (далее-АР).

Появление субъектов, ответственных за проведение выборов, а потом разработавших АР, достаточно уникально для каждой структуры исполнительной власти. Тем не менее некие общие черты и тенденции существуют. Более того,

пришедшие из разных «кадровых обойм» люди смогли организовать, создать административную машину управления в кризисных условиях. При этом мало кто задумывается над тем фактом, что создаваемые от выборов к выборам т.н. «партии власти» («Демвыбор России», НДР, «Отечество - Вся Россия», «Единство») не могут похвастать хотя бы аналогом такой машины, тогда как целью идеологов партий власти всегда было привлечение ресурса бывших партийных и советских органов. Коротко отметим основной кадровый потенциал, лежащий в основе АР.

А) Выпускники учреждений высшего партийного образования (ИПК, Школы партактива, ВПШ и т.д.). Система партийного образования давала избыточное количество знаний и навыков по отношению к реальным механизмам управления (преподавались курсы менеджмента, экономики и т.д. с опорой на современные разработки и первоисточники). В момент освобождения государства от ряда функций (программа самообновления партии и самосокращения партаппарата), вплоть до второго этапа приватизации, подобные знания оказались практически невостребованными. Но кадры, носители этих знаний и уникального советского административного опыта, остались - умеющие брать на себя ответственность в кризисных ситуациях.

Б) Сотрудники орготделов («орговики»), руководители аппаратов, пережившие период перестроечного «клея» партocrats и аппаратчиков.

В) Руководители социальных отделов администраций, оттачивающие свои менеджерские способности во время хаотичной государственной социальной политики. Многие из них даже умудрялись создавать «черные кассы», когда весь управленческий аппарат подкармливался «социальными» деньгами. Примечательно, что сотрудники отделов и управлений культуры, находящиеся во внешне похожей ситуации, подобную деятельность развить не смогли и в субъектах АР не перевоплотились.

Г) Так называемые «государственные предприниматели советского типа», своеобразные лоббисты, могущие выбить финансирование на самые эфемерные проекты, типа лабораторий, научных центров, институтов и т.д. Обычно такие люди, знающие ходы и выходы в федеральных ведомствах, брались для организации партий власти. Почему они не смогли «усидеть» в кресле нового российского партийного деятеля, каждый понимает по-разному, но из нашего опыта общения с

этими бесценными кадрами становится ясно, что «советские государственные предприниматели» просто были отодвинуты новым поколением молодых партийцев, более злых и прагматичных.

Д) Сотрудники исследовательских центров и социологических лабораторий при власти и крупных производственных предприятиях. В годы перестройки быть социологом было модно и престижно. Потом спрос на них резко упал, и наиболее несамостоятельные пошли работать на «главного заказчика» - государство, за бесценок проводя социологические исследования.

Е) Профсоюзные работники, долгое время являвшиеся «мостиком» между властью и народом.

Ж) Инструкторы райкомов, горкомов и обкомов партии и ВЛКСМ, не сумевшие приспособиться к новым условиям и не перешедшие в криминальные структуры, устроились во власть благодаря старым связям. Многие из них «пропустили» дележ собственности в период приватизации. Молодежь уже позанимала все главные места во власти, поэтому им достались скромные должности. Но в период кризиса про них вспоминают.

З) Пиарщики и рекламщики, разуверившиеся в перспективах своей профессии и имеющие «тягу к власти» и к глобальным сценариям.

Отметим, что почти все кадровые обоймы АР пострадали от власти; и сегодня в их работе на выборах в качестве субъектов АР проскакивает какая-то жертвенность, покорное отношение к власти. Смирившись с тем, что они всего лишь «ресурс», субъекты АР заставляют себя не обращать внимание на примитивность многих форм государственного управления. Они надеются стать «полноценной властью», воплощением верховенства разума и способностей. Подавленные эмоции выплескиваются вовне, в период выборов, на кандидатов, пиарщиков и журналистов.

§5. Влияние злоупотребления административным ресурсом на результаты выборов.

Нисневич, Ю.А. Электоральная коррупция в России: политико-правовой анализ федеральных избирательных кампаний в 2003–2012 годах / Ю.А. Нисневич. — Москва : Фонд «Либеральная Миссия», 2014. С.10-14.

<...> Для того чтобы выявить, как злоупотребления теми или иными видами административного ресурса могут влиять на результаты выборов, рассмотрим модель участия в выборах, построенную на основе анализа и обобщения результатов различных мониторингов парламентских, президентских и региональных выборов в России.

Участие в выборах U_o складывается из реального участия граждан в выборах U_p и фиктивного участия U_{ϕ} .

$$U_o = U_p + U_{\phi}.$$

Участие U_o (официальная явка на выборы) определяется официально объявляемым Центральной избирательной комиссией Российской Федерации (ЦИК РФ) относительным или абсолютным количеством избирателей, принявших участие в выборах.

Реальное участие U_p (реальная явка на выборы) определяется количеством избирателей, лично использовавших тем или иным образом свой избирательный бюллетень при посещении избирательного участка, а также при досрочном голосовании или голосовании с использованием выносных избирательных урн.

Фиктивное участие U_{ϕ} определяется количеством голосов, внесенных в официальные протоколы избирательных комиссий и сводную таблицу ЦИК РФ в результате использования различных механизмов, не предполагающих какого-либо реального участия избирателей в выборах.

В качестве таких механизмов применяются: включение в протоколы избирательных комиссий голосов несуществующих или не явившихся на избирательные участки избирателей, неконтролируемый ввод данных в систему ГАС «Выборы», подкладывание бюллетеней в стационарные и выносные избирательные урны, которое принято называть «вброс», и другие. Фиктивное участие порождается и многократным голосованием, в частности организацией «карусели» голосования одних и тех же лиц на нескольких избирательных участках.

Фиктивное участие организуется, прежде всего, за счет злоупотреблений регуляторным ресурсом избирательных комиссий и органов местной власти в целях искусственного увеличения либо числа голосов избирателей, поданных за конкретную партию или кандидата, либо официальной явки на выборы. В

последнем случае это также сопряжено с искусственным увеличением числа голосов, поданных за одну или несколько конкретных партий или кандидатов.

Фиктивное участие может оказывать существенное влияние на распределение депутатских мандатов, особенно при невысоком уровне реальной явки U_p . Общее количество депутатских мандатов M_ϕ , распределяемых за счет фиктивного участия, определяется соотношением:

$$M_\phi = (M_o \times \delta) / (1 + \delta),$$

где M_o — общее количество депутатских мандатов; $\delta = U_\phi / U_p$ — соотношение между фиктивным и реальным участием.

Например, для Государственной Думы ($M_o = 450$) при реальном участии 45% избирателей увеличение официальной явки до 55% за счет организации фиктивного участия приведет к тому, что количество депутатских мандатов, которое будет распределено за счет фиктивного участия, составит 82 мандата, или 18,2% от общего количества депутатских мандатов.

Реальное участие U_p можно условно подразделить на электоральное участие $U_{pэ}$, административно организованное участие U_{pa} и материально стимулированное участие U_{pm}

$$U_p = U_{pэ} + U_{pa} + U_{pm}.$$

Административно организованное участие U_{pa} определяется количеством избирателей, которые принимают личное участие в выборах в результате оказанного на них в той или иной форме административного давления со стороны публичных должностных лиц, а также администраций государственных и негосударственных предприятий и организаций, на которые в свою очередь оказывают давления публичные должностные лица. При досрочном голосовании вне избирательных участков, голосовании на особых и закрытых избирательных участках, а также в воинских частях и подразделениях может иметь место не только административно организованное участие, но и принудительное голосование за конкретную партию или кандидата под контролем должностных лиц.

При административно организованном участии избиратели, как правило, голосуют за «рекомендованную» им конкретную партию или кандидата, и такое

голосование наиболее характерно, прежде всего, для административно и социально зависимых групп граждан — пенсионеры, студенты, жители сельских и малых городских поселений, военнослужащие, государственные и муниципальные служащие. Административно организованное участие реализуется за счет злоупотреблений институциональным и регуляторным ресурсами органов публичной власти.

Материально стимулированное участие U_{pm} определяется количеством избирателей, которые принимают личное участие в выборах в обмен на выплачиваемое им денежное вознаграждение или вознаграждение, предоставленное в иной материальной форме (подкуп избирателей).

При материально стимулированном участии избиратели, как правило, голосуют за те партии или кандидатов, которые предоставили им денежное или иное материальное вознаграждение или от имени которых такое вознаграждение было предоставлено.

Материально стимулированное участие избирателей, прежде всего в пользу кандидатов правящего политического режима и аффилированной с ним партии, осуществляется посредством фактически произведенных злоупотреблений финансовым ресурсом публичной власти, а также может осуществляться за счет предвыборных обещаний увеличить денежные выплаты различным группам избирателей посредством таких злоупотреблений. Такие предвыборные обещания впоследствии могут и не выполняться, в том числе и ввиду того, что они экономически не могут быть реализованы, т.е. фактически может иметь место обман избирателей.

Электоральное участие $U_{pэ}$ определяется количеством избирателей, которые принимают личное участие в выборах без административного принуждения или непосредственного материального стимулирования по тем или иным собственным воззрениям и мотивам, в том числе таким, как устойчивая привычка, собственное понимание гражданского долга и ответственности.

Электоральное участие $U_{pэ}$ можно очень условно разделить на идейно определенное электоральное участие $U_{pэ}^и$ и электоральное участие, обусловленное применением избирательных технологий $U_{pэ}^т$

$$U_{pэ} = U_{pэ}^и + U_{pэ}^т.$$

Идейное электоральное участие $U_{рз}^и$ определяется количеством избирателей, которые принимают участие в выборах для того, чтобы посредством голосования или иной формы использования избирательного бюллетеня (сознательно сделать его недействительным, унести с избирательного участка) выразить собственные, в той или иной степени устойчивые идейно-политические и партийные предпочтения, в том числе и протестную позицию по отношению к правящему политическому режиму в целом. Эту группу избирателей можно определить как электоральное ядро выборов.

Электоральное участие, обусловленное применением избирательных технологий $U_{рз}^т$, определяется количеством избирателей, которые принимают решение об участии в выборах и голосовании за ту или иную конкретную партию или кандидата непосредственно в ходе проведения избирательной кампании в результате оказания на них воздействий, в первую очередь, информационных путем применения различных избирательных технологий, в том числе и манипулятивного типа.

Эту группу избирателей можно определить как электоральный ареал выборов. Граница между электоральным ареалом и электоральным ядром является существенно размытой и условной. Характерным для электорального ареала является то, что многие входящие в него избиратели делают свой окончательный выбор в пользу той или иной партии или кандидата только накануне дня голосования или непосредственно на избирательном участке.

Таким образом, развернутая модель участия в выборах может быть представлена в следующем виде:

$$U_0 = U_{рз}^и + \{U_{рз}^т + [U_{ра} + U_{рм} + U_{ф}]\}.$$

Составляющие участия в выборах, заключенные в квадратные скобки, а именно административно организованное участие $U_{ра}$, материально стимулированное участие $U_{рм}$ и фиктивное участие $U_{ф}$, представляют собой проявления электоральной коррупции в виде фальсификации участия и результатов выборов и никак не соотносятся с каким-либо реальным политическим представительством интересов социальных слоев и групп граждан в результате их свободного воле-изъявления.

Учитывая тот факт, что на российских выборах применяются преимущественно избирательные технологии манипулятивного типа, в том числе и так называемые «черные» технологии, электоральное участие, обусловленное применением избирательных технологий $U_{pэ}^T$, в большей степени также способствует не реальному представительству интересов различных социальных слоев и групп граждан, а его целенаправленному искажению. Такое электоральное участие в пользу кандидатов правящего режима и аффилированной с ним партии стимулируется прежде всего за счет злоупотреблений информационно-коммуникационным ресурсом публичной власти в сочетании со статусным ресурсом ее должностных лиц, т.е. также посредством электоральной коррупции.

Реальное политическое представительство интересов различных социальных слоев и групп может быть обеспечено только за счет максимально широкого идейно определенного электорального участия в выборах $U_{pэ}^M$ при свободном волеизъявлении граждан. Однако действующее сегодня в России партийное и избирательное законодательство посредством злоупотреблений законодательным ресурсом ориентировано именно на то, чтобы максимально контролировать и административно ограничивать посредством злоупотреблений регуляторным и силовым ресурсами такое участие и подавлять политическую конкуренцию.

<...> Анализ представленной развернутой модели участия в выборах показывает, что электоральная коррупция как злоупотребление различными видами административного ресурса публичной власти способна поразить все стадии избирательного процесса, начиная с априорного ограничения числа акторов избирательного процесса и снятия с выборов уже в ходе избирательной кампании неугодных кандидатов и партий, создания неравных условий для ведения предвыборной агитации и преимуществ в ее ведении кандидатам правящего режима и аффилированной с ним партии, оказания давления на административно и социально зависимые группы избирателей и заканчивая искажением результатов выборов непосредственно в день голосования и при подведении их итогов. При этом следует отметить, что электоральная коррупция, спираль которой начинает раскручиваться со злоупотреблений законодательным ресурсом публичной власти при формировании избирательного и партийного законодательства, используется как для ограничения политической конкуренции и оказания давления на

политических акторов избирательного процесса, так и для оказания давления непосредственно на избирателей и искажения их волеизъявления.

4. Конституционно- правовые проблемы лоббизма в России и за рубежом.

§1. Понятие, основные черты и функции лоббизма. Виды лоббизма. Соотношение лоббизма и коррупции.

Любимов А.П. История лоббизма в России. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005. Глава 1. § 1. С. 11-15.

Термин «лобби» пришел в английский язык из средневековой латыни и первоначально обозначал крытую площадку для прогулок, коридор. С 1553 года так стала называться прогулочка площадка в монастыре, столетие спустя – помещение для прогулок в палате общин Англии. Политический же оттенок это слово приобрело еще через два столетия, в Америке, когда им начали называть покупку голосов за деньги в коридорах конгресса. Достоверно известно, что традиции лоббизма уходят своими корнями в годы президентства У.С. Гранта (1869-1877), генерала, снискавшего славу во время гражданской войны в Соединенных Штатах Америки в 1861-1865 годах. Вечерами 18-й американский президент и его команда после «трудов праведных» имели привычку отдыхать в одной из гостиниц, точнее, в ее вестибюле, который назывался «лобби». Там министры, а также сенаторы встречались с разными людьми, выслушивали их просьбы и давали слово – зачастую не бескорыстно, а за звонкую монету, – выполнить их. Остается сказать, что годы президентства Гранта ознаменовались огромным ростом коррупции, хищения государственных средств и спекуляции.

А еще лоббистами в XIX веке называли просителей, приходящих в государственные учреждения. Тогда считалось, что допускать таких людей в залы заседаний – туда, где принимаются законы, нельзя, поэтому они не могли пройти дальше холлов и приемных, т.е. кулуаров (lobby в переводе с англ. – кулуары).

Если заглянуть в англо-русский словарь, то там слово «lobby» трактуется как: «1. Прихожая, вестибюль; парламентские кулуары. 2. Обращаться к членам парламента, конгресса с целью принятия того или иного закона». У советских энциклопедий иной взгляд на это явление: лоббизм «органически присущ

капиталистического строя», это «скрытое и явное стремление буржуазии оказывать влияние на власть с целью принятия антинародных, отражающих только ее интересы решений».

Понятийный аппарат, относящийся к лоббистской деятельности, можно условно разбить на две группы. К первой следует отнести понятия, связанные с профессиональными лоббистами и лоббистской деятельностью, ко второй – понятия, относящиеся к непрофессиональным лоббистам.

Понятия «лоббист», «лобби», «лоббизм», «лоббистская деятельность» пришли к нам из Англии и Америки. В российских научных и иных источниках, а также в зарубежной литературе существуют и другие определения данного явления, в частности, говорят о «группах давления», «группах по интересам» и т. д.

Согласно Краткому политическому словарю: «Лобби, лоббисты – система контор и агентств крупных монополий или организованных групп при законодательных органах США, оказывающих давление (вплоть до подкупа) на законодателей и государственных чиновников, с целью принятия решений (определенных законопроектов, получения правительственных заказов, субсидий) в интересах представляемых ими организаций».

В Политологическом словаре 1994 года издания лоббизм понимается как «деятельность социальных групп, отстаивающих свои особые политические интересы; группы давления на органы законодательной и исполнительной власти. К лоббистами в первую очередь относятся представители профсоюзов, деловых клубов и ассоциаций, общественно-политические объединения, различные комитеты, комиссии, советы, фонды и пр.».

В российской научной литературе имеются различные трактовки понятий «лобби» и «лоббизм».

В работе «Лоббизм в России: этапы большого пути» под лоббизмом понимается «система и практика реализации интересов различных групп (союзов и объединений) граждан путем организованного воздействия на законодательную и административную деятельность государственных органов».

Один из специалистов в области лоббизма, а также автор первого законопроекта «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» Владимир Лепехин в книге «Лоббизм» приводит

такое определение: «Лоббизм - есть процесс приведения формальной власти в соответствие с властью фактической», имея в виду, что самой мощной группой давления является сама государственная власть. Эта фактическая власть не просто оказывает влияние, но и контролирует финансы, кадры, прессу, процесс принятия решений и т. д., в отличие от власти формальной - политических институтов в их традиционном понимании. Функционеры формальной власти лишь представляют (в лучшем случае олицетворяют) власть, совершают формальные акты обсуждения, согласования и визирования уже принятых фактической властью решений, обеспечивают их юридическое закрепление и легитимацию.

В книге «Правовая онтология политики» А.С.Автономов предлагает четко определить лоббизм, как действия представителей негосударственных организаций в ходе контактов с представителями государственных органов и органов местного самоуправления с целью добиться принятия (или непринятия) органами власти решений в соответствии с интересами социальных групп, выражаемыми указанными организациями». Понимать под лоббизмом определенные взаимоотношения ветвей властей и зачислять в лоббисты «партийные фракции», «депутатские группы», государственных должностных лиц и т. п. ученый считает некорректным. По его мнению, такое безграничное расширение участников лоббистской деятельности лишает институт лоббизма специфически присущего ему содержания и превращает термин «лоббизм» в синоним всякого взаимодействия, одним из участников которого выступает государственный орган.

Другой автор считает, что до сих пор в российской бизнес-среде лоббизм представляется как процесс открывания лбом дверей в кабинеты начальников. В данном случае лоббизм понимается как способность брать штурмом любые двери, и такое понимание, безусловно, надо отнести к пережитками старой эпохи.

В западной научной литературе (прежде всего в английский и американской) термин «лоббизм» трактуется несколько иначе.

Американские юристы считают, что лоббисты-это люди, занимающиеся бизнесом (следовательно, лоббизм -это вид бизнеса) и убеждающие законодателя принимать законы, которые являются желанными, и отклонять те из них, которые желанными не являются. Такие люди действуют в своих интересах или в интересах своих клиентов. Показательно определение, выработанное Американской лигой

лоббистов: «Лоббисты являются прежде всего экспертами в вопросах государственного управления - его структуры, программ, политики и законодательного процесса. Лоббисты обеспечивают информацией, отстаивают политические позиции и защищают экономические, социальные и специальные «философии». Кроме того, будучи основным звеном связи с творцами политических решений, они органически включены в планирование и реализацию соответствующих стратегий достижения политических целей».

Британский эксперт К. Кумс считает, что в западной литературе чаще всего употребляются два определения лоббизма. Первое: лоббизм-это реализация права каждого гражданина обращаться с ходатайством к своему правительству. Второе: лоббизм- это профессиональная деятельность либо сотрудников, либо специальных консультантов, нанятых компаниями, деловыми и профессиональными ассоциациями, профсоюзами и прочими группами для представления интересов этих организаций в процессе формирования государственной политики.

<...>При анализе лоббистской деятельности, на наш взгляд, можно выделить несколько общих характеристик.

Наличествуя субъекты и объекты воздействия. Объектами воздействия, как правило, выступают законодательные, исполнительные органы власти и их должностные лица, работники аппаратов органов власти и т. д.

Лоббистская деятельность ведется в чьих-либо интересах.

Лоббисты выполняют функции посредников между влиятельными заинтересованными группами, финансовыми корпорациями, коммерческими организациями, политическими партиями, общественными объединениями (блоками), гражданами и государственными органами (законодательными и исполнительными органами власти).

Лоббизм допускает возможность отстаивания интересов отдельных лиц, групп граждан, организаций и объединений. При этом у определенных граждан, их групп или организаций (объединений) могут быть как общие интересы, так и совершенно противоположные, как свои личные, так и представляемые.

Лоббизм предоставляет отдельным гражданам и группам граждан возможность косвенно участвовать в создании и подготовке правовых и политических решений, и это очень важно, поскольку большинство этих групп

может не иметь отстаивающих их интересы представителей в парламенте и или в органах исполнительной власти.

Таким образом, через лоббистскую деятельность возможно выразить различные интересы, которые в ином случае могли бы остаться не реализованными.

Жильцова С.А. Лоббизм в России // Публично-правовые исследования (электронный журнал). 2012. № 1. С. 25 - 52.

В современных политико-правовых исследованиях отсутствует единая трактовка понятия "лоббизм": одни рассматривают его как "деятельность граждан, групп, организаций, предприятий и других субъектов правоотношений по отстаиванию своих активных интересов"; другие - как "политическое давление, оказываемое на органы государственной власти и их руководителей с целью продвижения особых интересов различных экономических, социальных, культурных, политических и иных групп"; третьи - как "систему реализации интересов различных групп и структур путем организованного легитимного и нелегитимного воздействия на органы, принимающие политико-властные решения"; четвертые - как "процесс приведения формальной власти в соответствие с властью фактической".

В этих определениях можно заметить некую повторяющуюся концепцию, которая позволяет нам вывести следующее определение рассматриваемого понятия: лоббизм - это деятельность определенных заинтересованных групп, заключающаяся в воздействии на органы государственной власти, с целью отстаивания, продвижения и реализации собственных интересов.

<...> основные черты, характеризующие данное явление.

Во-первых, лоббизм связан с властью. Лоббизм - это давление, "проталкивание" чьих-либо интересов, поэтому власть - это объект лобби; нет ее - и нет места для лоббизма.

Во-вторых, лоббизм - это "посредническое" политико-правовое явление. Лоббист - посредник между влиятельными заинтересованными группами, общественными объединениями, различного рода организациями и властью.

В-третьих, лоббизм может представлять интересы не только влиятельных,

крупных финансово-промышленных группировок, но и интересы любых заинтересованных лиц. В этом - черта лоббизма, указывающая на его универсальность.

В-четвертых, лоббизм как правовой феномен проявляется на всех уровнях власти, а не только на уровне федеральных структур. Группы давления зачастую решают свои вопросы на местном, региональном уровнях, что проще и требует меньшего количества ресурсов.

Лоббизм следует отличать от коррупции. Понятие "коррупция" не имеет легального определения в законодательстве Российской Федерации и подчас наполняется разным содержанием. Достаточно распространенным в современной российской криминологии является понимание коррупции как подкупа-продажности должностных лиц (публичных служащих) и их служебного поведения, осуществляемого в связи с полученным или обещанным вознаграждением. Так, А.И. Долгова определяет коррупцию как "социальное явление, характеризующееся подкупом-продажностью государственных и иных служащих и на этой основе корыстным использованием ими в личных либо в узко групповых, корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей". В подкупе одних лиц другими усматривает суть коррупции другой известный криминолог Н.Ф. Кузнецова. Коррупционные сети тесно связаны с организованной преступностью.

Все чаще рассуждения ученых сводятся к тому, что лоббизм - это одна из форм коррупции наряду с взяточничеством, протекционизмом, незаконным распределением и перераспределением общественных ресурсов и фондов, присвоением общественных ресурсов в личных целях, незаконной приватизацией, незаконной поддержкой и финансированием политических структур (партий и др.), а также вымогательством, предоставлением льготных кредитов, заказов, и др.

<...> Правотворческий лоббизм заключается в воздействии определенных субъектов политической жизни на органы, официально уполномоченные принимать нормативные правовые акты, с целью добиваться законодательного отражения в нормативных правовых актах их интересов либо, наоборот, отмены акта, не учитывающего их конкретные интересы.

Наиболее часто к лоббизму прибегают политические партии и различные

общественные группы: группы давления, институциональные и ассоциативные группы и др. Редко к лоббистскому методу прибегают общественно-политические движения и объединения.

Лоббирование проектов нормативных правовых актов указанными субъектами осуществляется в различных формах: составление конкретными субъектами, участвующими в политической жизни, проектов нормативных правовых актов и внесение их на обсуждение парламента; предоставление законодателю информации, касающейся рассматриваемого нормативного правового акта; выступление на парламентских слушаниях с изложением своих позиций относительно предлагаемого нормативного правового акта; организация согласительных процедур и комиссий, позволяющая "искать нужных чиновников, депутатов и пытаться заинтересовать их новыми, неизвестными фактами", что, в свою очередь, поможет оказать влияние на принятие конкретного закона; высказывание предложений по принятию или отмене определенного нормативного правового акта в средствах массовой информации; "проведение научно-практических конференций с участием представителей законодательной и исполнительной властей", позволяющее "в обработанном виде преподать нужным лицам ту информацию, которая будет способствовать продавливанию конкретных интересов" с последующим их отражением в нормативном правовом акте.

Говоря о лоббизме в правотворчестве, необходимо выделить и его виды. Во-первых, в зависимости от отстаиваемых интересов можно выделить политический, социальный и финансовый лоббизм. Во-вторых, представляется возможным рассматривать лоббизм в широком смысле, как направленный на правотворческий орган в целом, и в узком смысле, как сосредоточенный на отдельном депутате, члене Совета Федерации, ином должностном лице. В-третьих, не менее важным является выделение временного лоббизма, осуществляемого в целях принятия конкретного закона, нужного для разрешения возникших проблем, и осуществляемого регулярно и систематически. В-четвертых, основываясь на том, является ли результатом лоббирования принятие предлагаемого нормативного правового акта или нет, можно говорить о результативном и нерезультативном лоббизме. В-пятых, в политической жизни большинства современных государств существует легальный и нелегальный (или теневой лоббизм): первый

осуществляется открыто, в рамках и с соблюдением закона, видны все участники этого процесса, второй - негласно, "на поверхности видны только само принимаемое или уже принятое решение и тот, кто это решение представляет и принимает, а заказчик-клиент, посредник-лоббист и другие участники лоббистской цепочки находятся в тени". И, наконец, в-шестых, выделяется "дикий лоббизм", использующий наиболее грубые методы прямого давления на органы власти, и "коридорное лобби", когда при поступлении законов на утверждение, наблюдается массовая атака.

Лоббизм может оказывать как положительное, так и отрицательное влияние на правотворческий процесс. Рассматривая положительное влияние лоббизма на правотворческий процесс, можно сказать, что оно проявляется, главным образом, в обеспечении гласности правотворчества; преодолении безадресности, социальной и политической анонимности нормативных актов; расширении круга участников правотворческого процесса, что положительно сказывается на развитии правовой жизни общества в целом; ограничении всевластия аппарата государственной власти, делая его более открытым для контроля со стороны общества, снижая возможность произвольных решений, укрепляя тем самым демократичность правотворчества. Лоббизм - это признак самоорганизации гражданского общества, с его помощью мобилизуется общественная поддержка или оппозиция какому-либо законопроекту, оказывается влияние на принятие конкретного решения. Кроме того, лоббизм позволяет обратить внимание на существующие в обществе и государстве скрытые проблемы.

Отрицательное влияние лоббизма на правотворчество мы усматриваем в том, что лоббизм чаще всего имеет целью отражение в нормативных правовых актах интересов узких групп; служит проводником давления на законодательные органы, что подрывает демократические начала правотворчества; "часто блокирует действительно необходимые управленческие решения, препятствуя удовлетворению общественно ценных интересов, сопутствует осуществлению интересов чиновничества", учитываемых при принятии законов, что неизбежно ведет к их недостаточной эффективности; может стать главной причиной, тормозящей проведение четкой правовой политики.

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

<...> Лоббизм - явление современной политико-правовой жизни, подразумевающее активную деятельность заинтересованных лиц (как физических, так и юридических) по отстаиванию и представлению своих интересов на различных уровнях власти с целью оказания влияния на принимаемые решения.

Лоббизм и власть, лоббизм и политика, лоббизм и даже самая идеальная демократия - явления не только сопутствующие друг другу, но и во многом "взаимоувязанные". Более того, лоббизм - неотъемлемая черта любых политических режимов, будь то демократия или тоталитаризм, только его проявления варьируются от одной формы к другой.

Не только в СМИ, но и в научных работах весьма компетентных специалистов проводятся параллели между лоббизмом и взяточничеством, коррупцией. На наш взгляд, делать это можно, иногда и нужно, чтобы увидеть специфику рассматриваемого политико-правового явления в конкретный период времени или в отдельно взятой стране, но отождествлять или ставить хотя бы на одну чашу весов эти два понятия нельзя.

Если государственные структуры вымогают взятки за надлежащую реакцию на ту или иную инициативу, то это коррупция, которой, разумеется, воспользуются лоббисты для ставшего таким образом возможным способа осуществления своих целей. Но не лоббизм здесь становится и подменяется коррупцией, а лоббисты используют метод взяточников, преступников, и последнее вытесняет сам лоббизм как таковой, ставя политическую, экономическую и т.д. борьбу на другой уровень, находящийся на порядок ниже даже самого откровенного лоббизма.

Поэтому нельзя путать взяточников - олигархов с лоббистами, даже если и те и другие преследуют одни и те же цели. Лоббизм, будучи одной из форм выражения законных интересов, явление правовое, в чем мы твердо убеждены. Это и закрепляет одну из приоритетных ниш лоббизма среди актов реализации законных интересов.

<...> Существуют различные виды, формы лоббизма, но суть его - разнообразное законное давление на органы власти со стороны заинтересованных групп в целях принятия того или иного решения - неизменна. Поэтому "теневой

контекст" лоббизма не имеет смысла: или существует нормальный лоббизм со всеми его атрибутами и возможными вариациями, или лобби нет, но процветает коррупция, взяточничество олигархов, т.е. пролоббизм, который, несмотря на кажущееся сходство, имеет мало общего с рассматриваемым политико-правовым явлением.

То, что лоббизм является одной из достаточно актуальных форм реализации законных интересов, демонстрируют черты исследуемого политико-правового феномена.

Прежде всего лоббизм связан с властью. Лоббизм - это давление, "проталкивание" чьих-либо интересов, поэтому власть - объект лобби; нет ее - и нет места для лоббизма.

Лоббизм, как правило, носит скрытый характер, и его трудно поставить в рамки, упорядочить.

Анализируемый институт правовой жизни "вклинивает" элементы случайности, стихийности в политические круги, в процесс принятия тех или иных решений. Заинтересованные лица, осознавая свои нужды, следуя за динамикой политических баталий, анализируя тенденции реформирования законодательства в различных сферах, стараются внести свою лепту в законотворческий и правоприменительный процесс. Поскольку подобных заинтересованных групп множество и налицо разнонаправленность отстаиваемых интересов (корпоративных, экономических, социальных, этнических и т.д.), то и процессы давления на власть находятся как бы в постоянном "броуновском движении".

<...> У лоббизма всегда есть конкретный объект воздействия. Это может быть политик, политическая партия, посредством которой достигаются определенные цели, ведомство, парламент в целом, структуры исполнительной власти и т.д. Нет объекта воздействия, нет адресатов обращений - нет и самой лоббистской деятельности.

<...> Лоббизм как правовой феномен проявляется на всех уровнях власти и далеко не только на уровне федеральных структур. Группы давления зачастую решают свои вопросы на местном, региональном уровнях, что можно сделать и проще, и затрачивая меньшее количество ресурсов.

Лоббизм характеризуется законностью форм и методов воздействия на власть.

В противном случае мы столкнемся не с институтом правового государства, несущим в себе множество положительных признаков, а с противоправным пролоббизмом, основанным на взяточничестве, местничестве, протекционизме и других негативных явлениях.

Лоббизм - весьма динамичный инструмент в руках субъектов, отстаивающих свои законные интересы. Вместе с тем он выполняет ряд социально значимых функций, способствующих как самоорганизации гражданского общества, так и налаживанию конструктивного диалога между различными субъектами правовой жизни общества и государством.

Необходимо отметить функцию представительства интересов различных групп, объединений, лиц в политической и правовой жизни. Данная функция связана с тем, что лоббизм способствует выработке государством правильного курса, стратегии в принятии тех или иных решений.

<...> функция привлечения доминирующих субъектов хозяйствования к участию в политико-правовой жизни. Лоббизм, выступая в качестве специфической формы проявления политического плюрализма, создает возможности для обеспечения интересов не столько большинства, сколько меньшинства. Хотя у крупных субъектов бизнеса возможностей отстаивать свои интересы гораздо больше, чем у не обладающих огромными финансовыми ресурсами заинтересованных лиц, тем не менее лоббизм может представлять интересы одного человека - физического лица. Здесь усматривается и то, что можно отнести к явному плюсу лоббизма - его способность (при выполнении различного рода условий) обеспечить участие граждан, что гарантировано Конституцией РФ, в управлении государством.

Лоббизм придает большую злободневность и социальную значимость решениям, принимаемым властью. Рассматривая аргументы лоббистов, властные структуры убеждаются в необходимости оперативного и более полного удовлетворения их интересов (т.е. лоббирование в данном случае выступает в виде особой системы аргументации).

<...> функция лоббизма как индикатора наиболее острых и противоречивых социально-экономических и политических процессов в обществе.

<...> лоббизм, будучи все же правомерным способом выражения законных

интересов участников правоотношений, имеет свои минусы.

Во-первых, лоббизм может стать инструментом приоритетного удовлетворения иностранных интересов в ущерб интересам государственным, то есть реализовываться подчас как непатриотическое средство.

Во-вторых, лоббизм выступает иногда проводником неправового воздействия (давления) на государственные органы.

В-третьих, он может служить фактором развития и защиты ведомственности, местничества, национализма и т.п., усиливать крайние формы удовлетворения специальных интересов.

В-четвертых, лоббизм таит в себе немалую опасность размывания народовластных устоев общества, превращения демократических институтов в мощный инструмент отдельных властных групп.

В-пятых, лоббистские мероприятия выступают, при определенных условиях, и в форме проявления социальной несправедливости. Как показывает социальная практика некоторых западных государств, результативность лоббизма большого бизнеса несравненно выше (ввиду главным образом финансово-материальных возможностей), чем у других групп и структур. Подобная ситуация, повторяющаяся постоянно, способна дестабилизировать обстановку, дисбалансировать интересы, содействовать росту социальной напряженности.

В-шестых, лоббизм зачастую блокирует действительно нужные управленческие решения, препятствует удовлетворению общественно ценных интересов, сопутствуя осуществлению интересов чиновничьих.

В-седьмых, лоббизм может использоваться и в более прозаичных целях - как инструмент обогащения отдельных слоев, элит.

Вместе с тем позитив лоббизма в правовой жизни общества также очевиден.

Во-первых, лоббизм выступает инструментом самоорганизации гражданского общества, с помощью которого мобилизуется общественная поддержка или оппозиция какому-либо законопроекту, оказывается влияние на политику.

Во-вторых, лоббизм создает возможности для обеспечения интересов меньшинства, ибо выступает в качестве специфической формы проявления политического плюрализма.

В-третьих - воплощает собой принцип свободы социальных

негосударственных структур: ассоциаций, общественных организаций и т.п. С помощью лоббирования они сами пытаются решать свои проблемы, обладая определенным выбором путей и средств подобного решения.

В-четвертых, применяется как своеобразное социально-политическое стимулирование, направленное на ускорение претворения в жизнь тех или иных целей и интересов, на побуждение к конкретным действиям. При таком подходе лоббизм выступает как способ активизации каких-либо процессов и явлений в сфере политики.

В-пятых, позволяет расширить информационную и организационную базу принимаемых решений и обратить внимание на определенные "кричащие" проблемы. Лоббисты обеспечивают органы государственной власти потоком информации по тому или иному вопросу, который вносится на парламентское слушание, "информируют законодателей о том, что происходит на самом нижнем общественном уровне (и на других уровнях)". Поэтому они больше походят на торговцев информацией. Через лоббирование интересам различных групп и слоев придается большая актуальность и социальная значимость, властные структуры убеждаются в приоритетном, оперативном и более полном их удовлетворении. То есть лоббирование выступает в виде системы аргументации, механизма подготовки и принятия соответствующих актов.

В-шестых, лоббизм можно оценивать и как достаточно универсальное средство достижения компромисса, способ взаимного уравнивания и примирения между собой разнообразных интересов. Общеизвестно, что лоббистские группы, отстаивающие порой диаметрально противоположные интересы своих "хозяев" (государственных, классовых, частных и т.п.), как это ни странно, способствуют сохранению равновесия различных сил, нахождению точек соприкосновения и достижению консенсуса при принятии управленческих решений, ведь в конце концов стержень лоббизма - взаимовыгодное сотрудничество. Высказанная позиция вполне согласуется с диалектикой личных, общественных и государственных интересов.

*Абрамова А.И. Лоббизм в законотворческой деятельности // Журнал
российского права. 2014. № 6. С.15-25.*

Лоббизм в законотворческой деятельности выражается в оказании воздействия определенных субъектов на органы и лиц, обладающих законотворческими полномочиями, с целью добиться принятия (непринятия) конкретного законодательного решения, отражения в принимаемом законе собственных интересов либо интересов третьих лиц.

<...> Лоббирование оказывает неформальное влияние на процесс законотворчества и может иметь как позитивное, так и негативное теневое значение. Теневое лоббирование нередко выступает серьезным препятствием на пути создания эффективной правовой нормы

<...> Конструирование правовых норм под воздействием незаконного влияния лоббирующих структур в числе других негативных факторов создает питательную среду для коррупции, повышая ее уровень. В этом случае коррупция выступает прямым следствием противоправного лоббизма, имея с ним непосредственную связь. В современной правовой литературе данный вид лоббизма определяется как "коррупционный". Квалифицирующим признаком такого лоббизма применительно к рассматриваемой ситуации является принятие законодательного акта в условиях закрытого режима (негласно) и при имеющемся конфликте интересов, разрешаемом в пользу определенной заинтересованной группы субъектов, объединенных чаще всего неформальными отношениями. Что касается собственно коррупции, то она проявляется в несовершенстве принимаемого законодательного акта, наличии в нем недостатков, способствующих совершению разного рода коррупционных правонарушений, возникновению коррупционных рисков. О дефектах законодательного акта, его коррупциогенности может свидетельствовать, в частности:

большое количество закрепляемых актом отсылочных норм, норм непрямого действия;

широта представляемых актом дискреционных полномочий, позволяющих чиновнику самостоятельно принимать решения, действуя по своему усмотрению;

введение норм без четкого определения области их действия, что размывает сферу применимости акта, усложняет его реализацию и проч.

Результативность теневого лоббирования, о чем свидетельствует практика, в наибольшей степени зависит от методов воздействия на содержание деятельности, связанной с осуществлением права законодательной инициативы.

<...> По мнению большинства отечественных правоведов, формирование законодательной инициативы предваряет законодательный процесс и начинается в рамках законотворчества как более широкого понятия, выступая его первичной структурной частью.

<...> Используемыми методами лоббирования на этапе прохождения законопроекта в законодательном органе служат: выход лоббистов на фракции, парламентские комитеты в целях получения их поддержки; участие лоббирующих структур в работе заседаний комитетов и комиссий, рабочих групп. Возможно лоббирование при содействии сторонников, имеющих среди депутатов, которыми законопроект в порядке осуществления права законодательной инициативы вносится на рассмотрение парламента, а также депутатов или членов Совета Федерации, не выработавших четкой позиции по обсуждаемому законопроекту, в ситуации, когда их мнение может оказаться решающим при голосовании за принятие закона.

Влияние, оказываемое лоббистами на законодательный процесс, нередко связывается с процедурой внесения в законопроект поправок, доработкой законопроекта комитетами, осуществлением голосования по законопроекту, работой согласительных комиссий. Особое внимание уделяется процедурам принятия концепции законопроекта, его концептуальных положений.

<...> Негативному проявлению лоббизма в законодательном процессе могут содействовать имеющиеся недостатки в регламентировании отдельных парламентских процедур.

<...> Позитивный характер лоббизма выражается прежде всего в том, что он позволяет расширить информационную и организационную базу принимаемых решений, в определенном смысле актуализировать социальные притязания, нуждающиеся в правовой регламентации, привлечь внимание законодателя к существующим проблемам. Его положительное влияние на процесс законотворчества проявляется главным образом в обеспечении гласности данного процесса, открытости для контроля со стороны общества, публичности. Речь идет о

предоставлении населению полной, доступной, своевременной информации о парламентских мероприятиях, связанных с рассмотрением конкретного законопроекта, о регламенте работы над законопроектом, проводимой комитетами, комиссиями, о порядке формирования, составе и деятельности рабочих групп.

Лоббизмом создаются возможности для обеспечения мнения парламентского меньшинства. Реализация указанных возможностей в условиях новой парламентской демократии предполагает установление правил, которые предоставляют право парламентскому меньшинству, оппозиционно настроенной группе депутатов влиять на содержание принимаемых законодательных решений, а в необходимых случаях добиваться задержки их принятия, переноса обсуждения на другой срок.

Чечельницкий И.В. Институт лоббизма в современной России: понятие и основные черты // Юридический мир. 2013. № 4. С.14-17.

<...> Одни авторы рассматривают лоббизм как "политическое давление, оказываемое на органы государственной власти и их руководителей с целью продвижения особых интересов различных групп". Вторые - как "систему реализации интересов различных групп и структур путем организованного легитимного и нелегитимного воздействия на органы, принимающие политико-властные решения". Третьи считают, что "лоббизм - это процесс действия заинтересованных лиц по преодолению законодательных, административных, правоприменительных барьеров или общественного интереса по тому или иному вопросу в целях реализации своих собственных интересов либо интересов третьих лиц посредством воздействия на органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностных лиц". Лоббизм в США - разновидность бизнеса, а лоббистами называют людей, которые на профессиональной основе убеждают законодателей принимать или отклонять те или иные законы в своих интересах или в интересах третьих лиц.

Можно выделить некоторые особенности данного явления: во-первых, речь всегда идет о чьем-либо интересе; во-вторых, объектом лоббизма выступают органы власти; в-третьих, лоббизм - это вид деятельности; в-четвертых, существует определенный набор методов лоббистской деятельности; в-пятых, конечная цель

лоббизма - реализация интереса во властном решении. Иными словами, лоббизм представляет собой специфическую деятельность заинтересованных лиц, заключающуюся в воздействии на соответствующие государственно-властные структуры различными методами с целью реализации определенных интересов, путем их законодательного закрепления либо реализации в иных управленческих формах.

В научной литературе существует и позитивное, и негативное отношение к лоббизму. Некоторые авторы утверждают, что лоббизм - это неотъемлемый атрибут политически развитого общества, ведущий институт демократии рыночного типа, другие говорят о том, что лоббизм - сугубо негативное явление, одно из проявлений политической коррупции.

В качестве положительных качеств лоббизма выделяют следующие. Во-первых, лоббизм выступает инструментом самоорганизации гражданского общества, способным оказывать реальное влияние на политику. Во-вторых, он создает возможности для обеспечения интересов оппозиционного меньшинства. В-третьих, лоббизм выступает как способ примирения между собой интересов различных слоев населения - классов. В-четвертых, он способствует развитию демократических институтов и реализации права граждан на участие в управлении делами государства. В-пятых, наличие легального института лоббизма способствует стабильности в обществе за счет возможности осуществления демократичного влияния на органы власти. В-шестых, он имеет большое значение для обеспечения гласности правотворчества и преодоления социальной и политической анонимности нормативных правовых актов.

Вместе с тем лоббизм имеет отрицательные черты, которые в определенных условиях способны превратить его даже в криминальное явление.

Во-первых, лоббизм в большей степени способен отражать интересы экономически сильного класса за счет его финансовых возможностей и наличия широкого спектра средств воздействия на государственные органы. Во-вторых, он способен блокировать действительно нужные управленческие решения и препятствовать удовлетворению публичных интересов. В-третьих, лоббизм может стать инструментом удовлетворения иностранных интересов в ущерб интересам национальным. В-четвертых, данный политико-правовой институт способен

вызвать рост социальной напряженности в связи с более высокой результативностью лоббистской деятельности крупных экономических субъектов по сравнению с другими. В-пятых, он может выступать проводником неправомерного воздействия (давления) на государственные органы, в т.ч. может использоваться как инструмент обогащения отдельных слоев, групп населения.

Чаплыгина А.Ю. Проявления политической коррупции в России в условиях трансформации политического режима и кризиса 90-х годов// Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 1. С. 37-40.

<...>Лоббизм, который выступает как способ давления на власть, тех, от кого зависит принятие важных политических, экономических и социальных решений. Исследователи И.Н. Коновалов и О.И. Хамазина указывают, что в отличие от стран Запада, где лоббизм выполняет функцию взаимодействия между государством и обществом, влияет на процесс выработки и принятия ими нужных обществу экономических, социально-политических решений, в России он принял негативную форму: "Специфика российского лоббизма обусловлена предельной бюрократизацией государственного механизма, его структурой и, соответственно, способами представления групповых и корпоративных интересов. Можно говорить о том, что система лоббирования интересов в России во многом соответствует схеме, очерченной английским политологом А. Ковсоном. Он считал, что корпоративное взаимодействие есть специфический социально-политический процесс, в котором организации, представляющие монополизированные функциональные интересы, вступают в политические отношения с государственными структурами по общественно-политическим и социально-экономическим вопросам и обеспечивают представительство своих интересов, а также реализацию согласованных решений".

Лоббизм в России оказывается одним из проявлений фактической власти. Как полагает В.А. Лепехин, в этом случае речь идет не только о представлении интересов тех или иных групп в структурах власти, а скорее, о процессе приведения формальной власти в соответствие с властью фактической. Тем самым, как мы видим, проблема лоббизма выходит за рамки простого проталкивания своих интересов и выступает в качестве одной из форм осуществления деятельности

государственных органов. Не случайно в России лоббизм достаточно быстро распространился во всех органах государственной исполнительной и законодательной власти. При этом учитываются интересы только крупных корпораций, тогда как интересы остального общества игнорируются.

Активизация лоббирования в России напрямую связывается с политическим возвышением бюрократии, расширением ее роли в жизнедеятельности государства. Можно говорить, что произошла дальнейшая эволюция отношений, имевших исторические корни. Как указывает Т.И. Виноградова, на протяжении многих веков государева служба представляла из себя институт чиновничьего кормления: "В советский период он существовал фактически, т.к. и в аппарате ЦК, и в Совмине лоббировались интересы министерств и ведомств, отраслей, региональных элит и других корпоративных объединений. В современной России лоббизм не имеет правовой основы, но реально существует, и в гораздо более широком варианте, чем парламентский лоббизм".

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

<...> Одни исследователи, не разграничивая лоббизм и коррупцию, весьма осторожно воспринимают лоббизм в общественно-политической системе, считая, что он размывает устои общества, превращая демократические институты в инструменты влияния на власть со стороны отдельных групп интересов. Лоббизму необходимо противодействовать как явлению, которое не соответствует народному представительству, поскольку противоречит его сути. Отмечается, что российский механизм продвижения частных интересов фактически совпадает с коррупцией, и предлагается рассматривать лоббизм как форму ее проявления. Поэтому, по их мнению, в случае принятия Федерального закона "О лоббистской деятельности" возможна легализация коррупции.

Другие исследователи различают коррупцию и лоббизм и, несмотря на признание некоторых негативных черт последнего, положительно оценивают сущность этого процесса. Именно законность отстаиваемого интереса, по мнению ряда исследователей, отличает лоббизм от коррупции. Также предлагается разделять лоббизм на правомерный и неправомерный (теневой) или "светлый" и

"темный". Под последним понимают неформальные способы воздействия на принятие решений. Правомерный лоббизм ставит своей целью максимально эффективное согласование и достижение баланса всех интересов с помощью установленных законом мер.

<...> Вполне своевременно не только ввести в научный оборот понятие "коррупционный лоббизм", но и закрепить его законодательно. Это позволит придать лоббизму исключительно позитивный смысл.

Становится очевидным, что наряду с коррупционным лоббизмом следует говорить о лоббизме без коррупционной составляющей. В этом случае слово "лоббизм" в общественном сознании должно восприниматься исключительно как правомерный правовой институт. По сравнению с негативным лоббизмом и иными понятиями применение термина "коррупционный лоббизм" позволяет провести четкую грань между коррупцией и лоббизмом как инструментом демократических преобразований.

Под коррупционным лоббизмом предлагается понимать использование уголовно и административно наказуемых методов давления на органы государственной власти, местного самоуправления, их должностных лиц для отстаивания незаконных интересов.

Можно назвать следующие виды коррупционного лоббизма: экономический, политический и правовой. Экономический коррупционный лоббизм направлен на принятие решений, экономически выгодных для конкретных групп населения. Он носит негативный характер, если направлен на уничтожение многообразия и установление какой-либо одной формы собственности, единых методов ведения хозяйства, отказ от принципа государственного регулирования экономической сферы, устранение конкуренции в предпринимательской деятельности. Политический лоббизм направлен на принятие политических, кадровых решений. Нельзя поддерживать коррупционный лоббизм, направленный на дестабилизацию политической системы, государственных структур. В рамках правового коррупционного лоббизма следует рассматривать принятие нормативных правовых актов в пользу определенных корпоративных интересов, не совпадающих с интересами народа, под воздействием лоббирующих структур. На практике эти виды лоббизма тесно пересекаются.

Лоббизм признается инструментом отстаивания законных интересов и каналом реализации той общественной деятельности, которую трудно полностью ликвидировать и на пути которой нельзя поставить нормативные барьеры, запрещающие диалог граждан с властью. Через лоббистскую деятельность целесообразно выражать интересы, которые не могут быть учтены в публично-властных решениях иными путями. Лоббизм подразумевает диалог власти и гражданского общества, поэтому рассматривается как инструмент защиты интересов граждан РФ.

§2. История лоббизма в России.

Жильцова С.А. Лоббизм в России // Публично-правовые исследования (электронный журнал). 2012. № 1. С. 25 - 52.

<...>По мнению историков, лоббистская деятельность при принятии законов осуществлялась всегда, вместе с тем в России до учреждения Государственной Думы и преобразования Государственного Совета, процесс создания законов имел ярко выраженный единоличный характер.

В связи с этим представляется возможным выделить три этапа осуществления лоббистской деятельности в представительных органах государственной власти в России: досоветский - связанный с деятельностью Государственной Думы Российской империи, советский - связанный с деятельностью Советов РСФСР, современный - связанный с деятельностью Федерального Собрания РФ.

Первый этап начался в 1906 г., когда в России появился представительный орган законодательной власти - Государственная Дума, над которой, в свою очередь, была учреждена верхняя палата - Государственный Совет.

Именно в этот период складываются традиции взаимодействия Государственной Думы с представителями торгово-промышленных кругов. Так, например, на Съездах представителей промышленности и торговли неоднократно присутствовали и выступали А.И. Шингарев (ведущий оратор кадетов по торгово-промышленным вопросам), Г.Г. Лерхе (представитель финансовой комиссии) и т.д. Представители организованных групп в сфере промышленности, торговли и сфер жизнедеятельности огромное внимание уделяли работе с уже избранными депутатами Государственной Думы и членами Государственного Совета.

<...>Имелись случаи совместной работы думских комиссий и комиссий Совета Съездов представителей промышленности и торговли. Так, в 1908 г. Горным департаментом был разработан проект изменений и дополнений в действовавшие правила о нефтяных промыслах, переданных по инициативе Министерства финансов для рассмотрения в Совет Съездов представителей промышленной торговли, где даже было организовано совещание с участием представителей нефтепереработчиков, перевозчиков нефти и чиновников Горного департамента. Подобные совещания имели место при работе комиссии по вопросу о таможенном объединении России с Финляндией в 1910 г., а также перед совещанием Иркутского генерал-губернатора по вопросу торговли с Монголией в том же году.

<...>Проанализировав и обобщив опыт лоббистской деятельности в царский период, можно отметить, что на указанном этапе она осуществлялась в виде следующей последовательности действий:

- правительственные учреждения запрашивали предпринимательский союз или передавали ему для дачи заключения предварительный законопроект;
- получив отрицательный ответ, ведомство переделывало законопроект и созывало совещание совместно с представителями предпринимательских объединений для окончательной доработки законопроекта;
- при возникновении спорных вопросов ведомство письменно или лично советовалось о подготовленном законопроекте с представителями организаций, интересы которых могли быть затронуты.

После революции 1917 г. специфика лоббизма была обусловлена, прежде всего, порядком формирования представительных органов власти и идеологизацией общества.

Заинтересованные группы представляли не добровольные организации граждан, а структурные институты, основные функции которых были связаны с решением хозяйственных, военных, административных или иных социально-экономических задач, одновременно с выполнением которых их руководство и персонал отстаивали те же специфические групповые интересы, что и добровольные организации.

По мнению ученых, специфика лоббизма в представительных органах власти

в советский период определялась следующими факторами:

- особенностями формирования и функционирования представительного органа власти в РСФСР и СССР;
- типологией заинтересованных групп (профсоюзы и иные союзы, комитеты, ассоциации, общества, советы и движения и т.д., как правило, основанные на добровольном объединении граждан);
- особенностями политической системы, в которой приходилось действовать группам интересов.

С 1985 г. в период перестройки сложившаяся система лоббирования начала изменяться в связи с тем, что менялись экономические связи между предприятиями, появлялись новые хозяйствующие субъекты и т.д.

Если в западных странах, например в Великобритании или США, традиционно существовал ряд партий, и представители промышленности могли защищать свои интересы, поддерживая те или иные политические партии, то в России на тот момент существовала лишь КПСС. Поэтому значительное влияние на деятельность общественных сил имело признание в 1989 г. идеологического многообразия, отход от руководящей и направляющей роли партии.

В декабре 1990 г. была сформирована первая организация промышленников - Партия свободного труда. И в России начался процесс формирования заинтересованных групп в сфере бизнеса, не основанных на добровольном объединении граждан.

При этом постепенно повышалась политическая активность отдельных фирм, расширялись отделы по связям с общественностью в ассоциациях, союзах и фондах.

Специфика осуществления лоббистской деятельности в представительных органах государственной власти с начала 90-х годов в России и вплоть до начала XXI в. определяется тем, что в качестве групп интересов выступали самые различные организации, партии, группы граждан (объединения, союзы, ассоциации, лиги и т.д.) или отдельные граждане, а также общественные структуры при законодательных и исполнительных органах, экспертные советы и аналитические центры в структурах власти, должностные лица и чиновники, которые оказывали влияние на органы государственной власти .

<...>На сегодняшний день основным "официальным профессиональным субъектом лоббистской деятельности" являются политические партии.

<...>В Европе партии - элемент системы представительства, обеспечивающий агрегирование и артикуляцию интересов определенных социальных слоев, в России - "электорально-профессиональные" организации, озабоченные, прежде всего, технологическими аспектами избирательных кампаний и занятые преимущественно лоббированием интересов своих спонсоров. По большому счету они суть не что иное, как фирмы по оказанию политических услуг, своего рода лоббистские конторы, принимающие заказы на продвижение в органах власти определенных интересов. Правда, в отличие от обычных лоббистских контор, партии получают лицензии на свою деятельность по результатам выборов.

<...>Отсутствие серьезной поддержки в обществе и недостаточность государственных дотаций побуждают российских политиков выступать в роли предпринимателей, изыскивающих средства для своих политических проектов. Естественно, что после прихода к власти они вынуждены возмещать инвесторам их затраты. В условиях широкого распространения нелегальных отношений между выборными политиками и бизнес-структурами едва ли приходится удивляться тому, что все попытки провести через Государственную Думу законопроекты, регулирующие лоббистскую деятельность, оканчивались провалом.

В свою очередь, отечественные бизнесмены воспринимают участие в политике как продолжение собственной профессиональной предпринимательской деятельности. Об этом недвусмысленно свидетельствуют культивируемые ими способы инвестирования в политику.

<...>Сегодня интересы бизнеса требуют направления политических инвестиций исключительно в проекты, подконтрольные исполнительной власти. Активное давление власти на бизнес-сообщество подразумевает "добровольно-принудительное" направление частных ресурсов на финансирование политических проектов, инициируемых правящей группировкой. Именно таким образом и обеспечивается создание элементов партии власти в широком смысле в контексте системы управляемой демократии.

По мнению ряда исследователей, представители российской политической элиты и государственной бюрократии культивируют в своей деятельности так

называемое "бюрократическое предпринимательство", на что указывает, в частности, беспрецедентный расцвет коррупции. Следует обратить внимание на то, что это не лоббизм, мы имеем здесь дело с гораздо более сложным феноменом. Политики и должностные лица всех уровней не только торгуют "административными услугами", обменивая их как на прямые взятки, так и на различного рода политические инвестиции со стороны бизнеса, но и извлекают экономическую ренту (возможно, иногда невольно) из ситуации симбиотического слияния, неразделенности политической и экономической власти. Российская политико-административная элита выстроила такую систему взаимоотношений с бизнесом, которая позволяет ей совмещать роль политического актера, определяющего "правила игры" в экономической сфере, с ролью субъекта экономической деятельности, находящегося, благодаря своему статусу, в привилегированном положении. В результате происходит, с одной стороны, "захват бизнеса" властью, а с другой - своего рода приватизация государства, превращение его в инструмент реализации частных интересов правящей элиты .

В России практически все основные субъекты политики относятся к политической деятельности как предприниматели, то есть изыскивают средства и вкладывают их в политический процесс в расчете на прибыль. Политики и политиконсультанты с журналистами участвуют в политике в качестве профессионалов: занимаясь производством общественных благ, они нацелены, прежде всего, на достижение личной выгоды. Представители бизнеса подходят к политике как к продолжению собственной экономической деятельности. Другими словами, все три группы участников ориентируются в своем политическом поведении на бизнес-стратегии.

Маркетизация политической сферы стимулирует радикальное изменение принципов взаимодействия между участниками политического процесса. Если раньше политики предлагали обществу свое, как правило, идеологически обоснованное, понимание целей и задач дальнейшего развития, пытаясь с помощью пропаганды убедить в его преимуществах идеологически близкие группы граждан и получить от них электоральную поддержку, то теперь спрос на политические услуги, выявляемый с помощью маркетинговых исследований, рождает предложение, которое формируют профессионалы, получающие за свою

работу определенное вознаграждение.

<...>В парламентах, где в настоящее время существует система разработанных правил, лоббирование трактуется как действия профессионалов, являющихся сотрудниками либо консультантами, нанятыми компаниями, деловыми и профессиональными ассоциациями. Но при обсуждении роли лоббизма в условиях новой парламентской демократии было бы полезно учитывать и общеполитическую его составляющую, то есть трактовать его более широко.

Особое место в лоббистской деятельности занимают структуры давления в Администрации Президента РФ и Правительстве РФ. К сожалению, здесь в основном по-прежнему применяется "коридорный лоббизм", хорошо освоенный в прежние годы. Его суть заключается в аппаратном механизме проталкивания удобного или полном отказе неудобного решения. В этих целях наиболее важно иметь и поддерживать на ключевых постах исполнительной власти "своих людей". Причем в аппаратной иерархии официальные посты и реальная степень влияния на принимаемые решения часто не совпадают.

Основные методы "коридорной работы" состоят в том, что необходимо знать все тонкости функционирования аппарата системы принятия решений, психологические особенности того или иного руководителя, степень влияния на него ближайшего окружения.

<...>Степень развитости и интенсивность использования лоббизма в законодательных и исполнительных структурах власти обусловлены политическим режимом и другими особенностями страны. На результаты лоббистского давления влияют и другие факторы: положение группы интересов в социальной структуре общества; характер самих групп и стоящих за ними сил, их организованность; размах массовых движений; выдвигаемые требования.

§3. Практика лоббизма в условиях отсутствия законодательного регулирования.

Васильева С.В. Правовой институт лоббизма в России: оценка законодательства и перспектив формирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1. С. 136-148.

<...> Российское законодательство, которое может использоваться и уже

используется на практике для продвижения интересов предпринимателей, достаточно обширно. Оно предусматривает возможность организаций влиять на власть, заложенную в советский период, но адаптированную к современным условиям развития России (например, обращения граждан), а также включает относительно новые механизмы участия в управлении делами государства (например, интернет-обсуждения проектов актов в рамках работы концепции "Открытое правительство").

Для формирования лоббизма необходимы гарантии права граждан на информацию о проектах публично-властных решений. <...> Продвижение интересов организаций возможно через обращения в адрес органов и должностных лиц. <...> Коммерческие и некоммерческие организации могут донести свои позиции до власти в правотворческом процессе, прежде всего, посредством всенародных обсуждений, публичных обсуждений, публичных слушаний, публичных консультаций, проведения антикоррупционной экспертизы.

Представители организаций также заявляют свои интересы в качестве членов экспертных, консультативных и общественных советов, созданных в большинстве органов публичной власти. Продвигать свои интересы организации также могут посредством участия в специализированных экспертизах, которые проводятся в связи с необходимостью гражданских оценок определенных видов деятельности.

Предприниматели и их объединения доводят свои позиции до государства через механизм социального партнерства.

Законодательство предоставляет отдельным субъектам бизнес-сообщества возможность отстаивать свое мнение во взаимоотношениях с органами власти, вносить предложения о принятии законов, участвовать в обсуждении проектов нормативных правовых актов.

<...> Несмотря на широкие формальные возможности организаций влиять на власть, в России не установлено специализированной процедуры лоббизма. Если же ее регулировать, то возникает вопрос, на какие субъекты общественных отношений она должна распространяться? Думается, что, прежде всего, на коммерческие, некоммерческие организации и лиц, профессионально занимающихся лоббистской деятельностью. Например, на консалтинговые фирмы, адвокатов, сотрудников подразделений организаций по связям с государственными

органами. Если устанавливать для этой группы лиц специализированную процедуру лоббирования, то не будет ли нарушен принцип равноправия при участии в управлении делами государства? Воспользоваться этой процедурой не смогут предпринимательские и профессиональные союзы, социально ориентированные некоммерческие организации. При этом не гарантируется получение лоббистами желаемых правовых инструментов влияния на власть. Возможно, они попадут в очередную бюрократическую ловушку, когда уведомительная регистрация в качестве лоббиста на бумаге превратится в разрешительную на практике. Также представляется сомнительным, что специализированная процедура лоббизма позволит уравнивать мелкий, средний и крупный бизнес в их возможностях влиять на власть. Крупные предпринимательские союзы (Торгово-промышленная палата Российской Федерации (ТПП РФ), Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), "ОПОРА России", "Деловая Россия"), даже несмотря на отсутствие у них прямых формальных преференций продвижения интересов в деятельности органов власти, институционально всегда имеют больше возможностей вступать в контакты с должностными лицами. Если устанавливать специализированную процедуру лоббизма для всех субъектов гражданского общества, то также нет гарантий, что новый механизм влияния на власть, в отличие от всех уже установленных, но на практике плохо работающих по ряду системных причин, станет более эффективным.

<...> Практика российского лоббизма с 1990-х годов вошла в определенный конфликт с законодательным регулированием участия граждан в управлении делами государства. С одной стороны, в России как в современной демократии с рыночной экономикой, многопартийностью, политической конкуренцией неизбежно продвижение "частных" интересов, конечно, в формах, соответствующих традициям и условиям развития общества и государства. Даже при отсутствии закона о лоббизме существуют определенная институциональная система и корпоративная политика давления бизнеса на государство. С другой стороны, законодательство об участии граждан в управлении делами государства, частью которого и является лоббизм, чтобы быть действенным, не может (да и не должно) отрываться от политико-правовых традиций продвижения интересов организаций в

деятельности органов власти.

<...> Законодательная политика в сфере регулирования лоббизма неверно связывается с антикоррупционной реформой. Регулирование лоббизма и борьба с коррупцией - различные направления правового регулирования, которые лучше не связывать. Лоббизм сам по себе не порождает коррупцию. Поправки публичного интереса искушенными должностными лицами, служащими и лоббистами происходит не в связи с отсутствием закона о лоббизме. Преодоление коррупции - предмет законодательства о политических партиях, выборах, статусе органов и государственной службе. И если в рамках этого законодательства не удастся решить ее проблему, то в рамках регулирования лоббизма это сделать тем более не получится. Лоббизм - механизм выражения "частных" интересов в деятельности органов власти, и его регулирование подчиняется методологии реформы политической системы: развития свободы влияния на власть (провозглашение ее гарантий в соответствии с общественным запросом). Формирование лоббизма в качестве института преодоления коррупции поддерживает заблуждение в том, что он имеет с ней прямую связь.

<...> Если и связывать регулирование лоббизма и антикоррупционную реформу, то только для четкого определения следующей позиции: любые не противоправные контакты организаций с представителями органов власти в целях оглашения "частного" интереса не являются коррупцией; должностные лица и служащие не должны бояться вступать в контакты с представителями организаций в публичных интересах.

<...> Следует выделить три основных направления формирования института российского лоббизма в том формате, который совместим с действующим правовым регулированием: развитие права на информацию; совершенствование общественной экспертизы и поощрение различных форм консультаций между властью и организациями, развитие дискуссионных площадок.

<...> В условиях снижения уровня доверия к политическим партиям и средствам массовой информации право граждан на информацию о деятельности органов власти становится особенно актуальным. Гарантии широкого доступа к этой информации являются своего рода страховкой от высокотехнологичных практик манипуляции общественным мнением, необходимым условием понимания

гражданами современного устройства и функционирования государства и общества, в которых они существуют.

<...> Информирование о деятельности органов власти, включая сведения о проектах нормативных правовых актов - это только функция, качество реализации которой свидетельствует об уровне открытости власти обществу. "Это не услуга, не передача вещи, вытекающая из договора. Информационная функция детерминирована характером взаимоотношений власти с народом, осуществляется постоянно, безвозмездно, не требует специальных форм (соглашений, договоров), гарантируется мерами политической и государственно-правовой ответственности".

<...> Право на участие в качестве эксперта в обсуждении публично-властных решений (право на экспертизу) не установлено конституционным законодательством. Без ясного формального содержания права на экспертизу возникает парадоксальная ситуация: регулирование одного из важнейших для продвижения "частных" интересов права осуществляется, как правило, не через прямые гарантии организациям, а через определение процедурных моментов деятельности государственных органов (например, формирование рабочих групп по подготовке законопроектов), от потребностей которых в реальности и стал зависим институт общественной экспертизы.

<...> Отсутствие общих подходов к регулированию экспертной деятельности приводит к нежелательной конкуренции различных видов экспертиз.

<...> неясны правовые последствия общественного обсуждения и судьбы экспертного мнения, а изложение позиций органов - разработчиков проектов нормативных правовых актов представляет собой чрезмерно пространное размышление об обсуждаемой норме. Политические проекты общественных обсуждений не учитывают особенности разных форм участия граждан в управлении делами государства, в том числе народные обсуждения и экспертизу проектов публично-властных решений. Все это ведет не к профессионализации, а к маргинализации экспертной деятельности.

<...> Оценка регулирующего воздействия как прогноз выгод и издержек для общества и государства в связи с действием соответствующего акта могла бы осуществляться в формате политической конкуренции. <...> Необходимо наделение фракций (возможно, и непарламентских партий) полномочиями по

представлению заключений на законопроекты об оценке регулирующего воздействия. Использование этого вида экспертизы в качестве средства стимулирования политической конкуренции позволило бы эффективнее выявлять действительно важные для профессиональной оценки законопроекты, привлекать ресурсы фракций (партий) для проведения экспертизы, повышать их роль в правотворческом процессе.

<...>В политических документах обосновывается новый уровень взаимодействия граждан и институтов публичной власти, который можно охарактеризовать как "взаимное проникновение". Имеется в виду функционирование данных институтов не только как индивидуальных или групповых субъектов, осуществляющих властные полномочия, но и как организованной и выстроенной сети отношений между государственными структурами и обществом .

Демократия соучастия является российской политико-правовой традицией. Еще в 1920-е годы в положениях об организации территориальных советов и исполкомов устанавливалось, что всякий гражданин, обладающий избирательным правом, может присутствовать на заседании пленума, секции.

Одним из принципиальных условий поощрения различных форм консультаций между властью и организациями является обеспечение принципа равноправия. Недопустимо формировать лоббизм в России избирательным путем, гарантируя влияние на власть только определенным субъектам. <...> При регулировании продвижения интересов организаций в деятельности государственных органов важно учитывать специфику тех или иных сфер общественных отношений и процедурные особенности соучастия, а не выделять преференции для одних субъектов перед другими.

В целях развития консультаций между властью и организациями можно предложить следующее: установить возможность встреч конкретных служащих аппарата органов власти с представителями организаций в рамках регламента, подумать о восприятии опыта зарубежных стран в сфере "прикомандирования" сотрудников организаций к органам публичной власти, допустить при определенных случаях инициирование парламентских слушаний общественностью.

<...> Правовой институт лоббизма в России встраивается в рамки уже

установленных возможностей организаций влиять на власть. Только когда первичная площадка участия граждан в управлении делами государства будет обеспечена, возможно, появится потребность и будут созданы условия для специализированной процедуры, усиливающей давление на власть определенных организаций. Лоббизм для России - не средство, а следствие борьбы с коррупцией.

Понимая необходимость системного развития российского законодательства, а также учитывая недопустимость правовой инфляции, в ходе дискуссии о формировании института лоббизма в России стоило бы обсудить возможность поправок в следующие законы: о доступе к информации, об антикоррупционной экспертизе, о статусе депутата, о государственной гражданской службе, о муниципальной службе, регламенты палат Федерального Собрания Российской Федерации, регламенты деятельности органов исполнительной власти. Следовало бы подумать и о необходимости принятия следующих законов: о нормативных правовых актах, о предпринимательских союзах и их отношениях с органами публичной власти, об экспертизе проектов нормативных правовых актов, об экспертных (консультативных, общественных) советах, о доступе к информации о работе парламента и о законодательном процессе.

Стоило бы стремиться к единообразию в порядке участия разных организаций в оценке проектов нормативных правовых актов настолько, насколько это возможно. В частности, подумать и об исключении особых порядков обсуждений, экспертиз и консультаций для объединений работодателей, профсоюзов, саморегулируемых организаций и др., если их цели могут быть достигнуты в уже установленных правовых процедурах.

§4. Перспективы реформирования института лоббизма.

Колосова Н.М. Лоббизм и коррупция // Журнал российского права. 2014. N 2. С. 53-59.

<...> Особенности законодательного регулирования современного лоббизма в Российской Федерации во многом определяются его историей. Оживление лоббизма в России произошло в начале 1990-х гг. Оно привело к разработке ряда законопроектов, в которых определялись конкретные сферы, методы, субъекты лоббистской деятельности в России, их статус. В 1996 г. Государственная Дума РФ

(ГД РФ) впервые пыталась рассмотреть проект Федерального закона "О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти", но он был отозван субъектом законодательной инициативы. В 1997 г. в ГД РФ был внесен проект Федерального закона "О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти", авторы которого пытались ограничить иностранное влияние на принятие решения органами государственной власти. Но ни этот проект, ни проект Федерального закона "О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти", внесенный в ГД РФ в 2003 г., не были приняты.

Все предпринимаемые попытки принятия законов, регулирующих лоббистскую деятельность, были направлены на создание соответствующих цивилизованных механизмов. Но они не в полной мере учитывали особенности российского лоббизма.

Как отмечали некоторые правоведы (С.В. Васильева и др.), многие сферы общественных отношений в области лоббирования не охватываются специальным регулированием исключительно лоббистской деятельности (далее - специальное регулирование). Речь идет, к примеру, о деятельности СМИ, о позиции независимого эксперта, о праве на обращение, о свидетельских показаниях на заседаниях парламентских органов, о вложении финансовых средств в избирательные фонды кандидатов на выборные должности. В названных областях также может иметь место отстаивание частных интересов. По мнению некоторых правоведов, принятие специального закона о лоббистской деятельности не отразит многие правовые и институциональные механизмы продвижения частных интересов - право на обращение, влияние на общественно-политическую жизнь альтернативных организаций и движений.

<...> Исходя из зарубежной практики, можно выделить две основные модели законодательного обеспечения лоббистской деятельности: 1) закрепление в законе в первую очередь видов лоббистской деятельности; 2) закрепление статуса профессионального лоббиста и основных требований к нему. Для России следует выбрать модель законодательного определения видов лоббистской деятельности. Она позволит более эффективно осуществить задачи правового регулирования российского лоббизма. Исходя из названной модели, представляется

целесообразным назвать предлагаемый к принятию Федеральный закон следующим образом: "Об обеспечении лоббистской деятельности и противодействии коррупционному лоббизму". Такое название позволит воздействовать на формирование позитивного мышления в отношении лоббистской деятельности, так как в нем содержится идея о том, что лоббизм может существовать без коррупционной составляющей. При этом законодатель обеспечит условия для развития лоббизма и создаст препятствия для коррупционного лоббизма. Именно в названном Законе можно четко определить те виды лоббистской деятельности, которые не являются коррупционными.

В процессе разработки соответствующего законопроекта также следует учитывать следующие особенности лоббизма в России: 1) приоритет личных контактов перед законностью; 2) закрытость, непрозрачность коммуникаций в лоббизме; 3) сращивание государственной власти и бизнеса; 4) незначительное место общественного мнения в системе рычагов давления на принятие решений органами государственной власти; 5) наличие двухзвенной системы лоббизма (представитель бизнеса контактирует непосредственно с теми, кто принимает решения).

Основными целями правового регулирования лоббистской деятельности должны стать борьба с коррупционным лоббизмом, противодействие сращиванию бизнеса и власти, развитие взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества.

Следует определить первоочередные меры и области развития лоббизма как инструмента противодействия коррупции. Одной из таких сфер выступает экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.. Принятие нормативных и иных решений в пользу определенных корпоративных интересов под воздействием лоббирующих структур остается острой проблемой российской действительности, что в числе других негативных факторов создает условия для распространения коррупции. Именно здесь можно попытаться правовыми средствами преобразовывать коррупционный лоббизм в цивилизованный.

<...> Вовлечение в законотворческий процесс институтов гражданского общества также способствовало бы усилению демократизма и созданию условий

для цивилизованного лоббизма. Важно законодательно закреплять открытость в процессе отстаивания конкретных интересов, информированность о коррупционных проявлениях.

<...> Существенным фактором антикоррупционной деятельности является доступность для граждан информации о коррупции, а также о результатах и способах борьбы с ней. Следует поддержать выпуск антикоррупционных памяток, брошюр, что способствует повышению эффективности противодействия коррупции.

Формой взаимодействия государства и гражданского общества в антикоррупционной сфере является рассмотрение обращений, поступающих от граждан и организаций в государственные органы и содержащих информацию о коррупции.

Назрела необходимость создания независимой общественной экспертизы проектов законодательных актов, формируемой из числа ученых различных отраслей науки, а также практиков с управленческим опытом (не входящих в официальные государственные структуры), общественных деятелей, отдельных граждан и их объединений. Процедурно должен быть отработан порядок постановки подлежащего правовому регулированию вопроса на общественную экспертизу, его рассмотрения и обсуждения.

Следует предусмотреть реальные гарантии публичных условий осуществления общественной экспертизы проектов законодательных актов, предоставить ей право на беспрепятственное получение необходимой информации от любого государственного органа или от средств массовой информации по обсуждаемому вопросу, обеспечить ее институциональную независимость. Рекомендации независимой общественной экспертизы в обязательном порядке должны рассматриваться и обсуждаться на заседаниях парламентских комиссий и комитетов с последующим принятием ими мотивированных решений, которые необходимо своевременно доводить до сведения депутатов на пленарных заседаниях палат Федерального Собрания РФ во время обсуждения проекта законодательного акта. Необходима также процедура пересмотра ранее принятых законодательных решений по причинам коррупционного порядка.

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

<...> Говоря о средствах и целях регулирования лоббистской деятельности, необходимо затронуть два аспекта.

Аспект 1: пределы правового регулирования. Здесь важно не перегнуть палку: так как лоббизм затрагивает очень многие институты гражданского общества и правового государства, воздействие должно носить лишь упорядочивающий характер, никоим образом не ущемляя прав, законных интересов как отдельных граждан, так и юридических лиц, различных финансово-промышленных групп, ассоциаций и т.д., какими бы финансовыми и экономическими ресурсами ни обладали последние.

Аспект 2: стихийность лоббистской деятельности и вопрос планирования и прогнозирования ее динамики. Так как осознание субъективного интереса различными заинтересованными лицами, группами может носить спонтанный характер, то важно хотя бы предвидеть те изменения в общественно-политической, правовой действительности государства, которые могут спровоцировать активизацию групп давления, и заранее расставить необходимые приоритеты взаимодействия с лоббистами.

В любом случае, чтобы эффективно регулировать лоббизм и его проявления, оптимизировать влияние лоббистских сил на правовую политику и правовую жизнь общества, необходимо на законодательном уровне сформировать самую концепцию лоббизма, определить существенные признаки, функции этого института, а затем уже говорить о возможных методах его регулирования.

Правовое же регулирование лоббизма должно преследовать следующие цели.

Цель 1. Найти цивилизованные рамки, пути, методы и способы взаимодействия заинтересованных групп и самых разных субъектов правоотношений с органами государственной власти всех уровней, что позволит действительно эффективно использовать функции лоббизма в общегосударственных интересах.

Цель 2. Утвердить лоббизм неотъемлемым институтом, своеобразной гарантией еще одного средства осуществления правовой политики в государстве.

Цель 3. "Вывести на свет" те "теневые проявления" лоббизма, которые и

создают предвзятое к нему отношение как со стороны чиновников, так и простых граждан.

Цель 4. Установить пределы (по крайней мере сделать такую попытку) влиянию групп давления на принятие тех решений, вся ценность которых и заключается в их беспристрастности и объективности.

Цель 5. Создать равные условия различным заинтересованным группам при отстаивании интересов. Понятно, никто не сможет заставить кого-либо использовать нормированные ресурсы, равные с другими субъектами средства и т.д. Но предпосылки к возможностям выхода на различные уровни власти при выполнении ряда предлагаемых законодателем условий должны быть равными в принципе для всех.

Иванов П.А. Проблемы конституционно-правового регулирования лоббизма в России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6. С.12-14.

<...> Правомерно выделить четыре ключевые проблемы, решение которых смогло бы создать реально действующий с учетом специфики российских политических реалий и властных традиций институт легального лоббизма.

Во-первых, необходимо четко определить само понятие "лоббизм", причем здесь возникает сложность: давая широкое доктринальное определение лоббизма как системы и практики реализации интересов различных групп граждан путем организованного воздействия на законодательную и административную деятельность государственных органов, есть основания считать, что оно слишком размыто и не дает понимания явления. Более того, безбрежность такого лоббизма усугубляется так называемым ведомственным лоббизмом, под которым подразумевается влияние различных властных структур на принятие выгодного им политического решения, тогда можно говорить о лоббизме Президента, членов Правительства, парламентариев. Возможным выходом из данной проблемы видится ограничение понимания лоббистской деятельности сугубо влиянием сторонних (невластных) структур на органы публичной власти с целью принятия выгодного им политического решения. Но если в теоретическом плане решение можно считать найденным, то его действие в практическом плане, когда речь идет о легальном лоббизме, возможно лишь при принятии специального закона,

регулирующего лоббистскую деятельность.

Во-вторых, проблема имиджа понятий "лобби" и "лоббистская деятельность". В первую очередь это ошибочное ассоциирование лоббизма с таким общественно опасным явлением, как коррупция. Сам по себе лоббизм не может стать коррупцией, он становится коррумпированным лишь тогда, когда совершают преступления должностные лица, или же тогда, когда парламентарии и чиновники, будучи объектами, на которые оказывается лоббистское влияние, становятся сами лоббистами (так называемый теневой лоббизм).

Разделив эти понятия теоретически, придав лоббизму цивилизованный характер, возникает третья проблема, связанная с лоббистами во власти, в первую очередь с депутатами-лоббистами. И здесь главной практической задачей видится недопущение парламентария к принятию политического решения в сфере своих интересов, что позволит тем самым ликвидировать коррупционную составляющую.

И наконец, четвертая проблема связана с отсутствием комплекса федеральных законов, регулирующих лоббистскую деятельность и этику поведения парламентариев и должностных лиц в части представительства интересов лоббистов.

Наиболее продуктивным и максимально реальным способом законодательного регулирования лоббистской деятельности и стимулирования прозрачных взаимоотношений лоббистских групп с органами государственной власти для современной России можно считать смешанный англо-немецкий вариант. В этом контексте возможно предложить следующие практические меры:

1) законодательно разрешить парламентариям представлять определенные интересы за вознаграждение, обязать их официально регистрировать в соответствующей палате Парламента область своих интересов. При этом парламентарий не должен принимать участие в голосовании законопроектов в сфере своих интересов;

2) предусмотреть в законодательстве нормы, которые позволят общественным организациям активно взаимодействовать с органами власти, в том числе путем делегирования своих представителей для обсуждения принимаемого политического решения, но только в сфере уставных интересов организации. Обязать такие организации ежегодно сдавать отчетность о своей деятельности в

этой области;

3) сделать доступными для свободного входа граждан помещения представительных органов власти, как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях - это повысит степень общественного контроля и обеспечит свободный доступ граждан к избранным ими представителям в установленные часы приема;

4) ужесточить законодательство в части ответственности парламентариев за продвижение не обозначенных ими интересов, а также должностных лиц за препятствие доступа представителей общественных организаций к процессу принятия решений в области их интересов;

5) адаптировать к указанным мерам законодательство о коррупции.

Чечельницкий И.В. Институт лоббизма в современной России: понятие и основные черты // Юридический мир. 2013. № 4. С.14-17.

В целях предупреждения и преодоления теневого характера лоббизма, видимо, следует осуществить ряд мер. Во-первых, законодательно закрепить понятие и основные черты лоббистской деятельности, набор законных методов лоббирования, порядок регистрации лоббистов, формы раскрытия информации о преследуемых ими целях в специальном нормативном правовом акте "Об основах правового регулирования лоббистской деятельности в Российской Федерации".

Во-вторых, необходимо четко разграничить лоббизм и коррупцию и, законодательно закрепив законные методы лоббирования, объявить все иные "вне закона", приравнять к политической коррупции и вести с ними активную борьбу. В частности, необходимо законодательно закрепить новые составы уголовных преступлений и административных правонарушений, а также создать специальные подразделения в рамках правоохранительной системы.

В-третьих, при реализации перечисленных мер необходимо учитывать, что слепое заимствование западных юридических конструкций далеко не всегда имело положительные результаты, и проводить реформирование чрезвычайно осторожно, с учетом реалий российской действительности, уровня правовой культуры и национальных традиций нашего общества.

Проблема лоббизма все еще требует пристального внимания формирующегося

в нашей стране гражданского общества.

Теплов О.М. К вопросу о концепции Федерального закона о лоббистской деятельности // Юридический мир. 2015. № 9. С.60-66.

<...> Институт лоббизма, т.е. институт представительства и согласования публичных, частных и корпоративных интересов в органах государственной и муниципальной власти при подготовке и реализации властно-распорядительных актов, а также в государственных корпорациях (компаниях) - при реализации управленческих решений и принятии локальных актов корпораций.

Лоббистская деятельность на территории Российской Федерации на данном этапе развития должна регулироваться, на наш взгляд, исключительно федеральным законодательством. Принцип совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72 Конституции Российской Федерации) в области регулятивной деятельности по определенным предметам применяться, на наш взгляд, не должен, так как вопрос включения нового политико-правового института (лоббизма!) в политическую систему и принципов развития данного института - прерогатива Российской Федерации (анализ положений ст. ст. 4, 5, 10, 11, а также подп. "а", "б", "г", "е", "т" ст. 71 и ст. 72 Конституции Российской Федерации приводит к данному выводу).

Федеральное регулирование института лоббизма на первом этапе его легализации может быть обеспечено посредством Федерального закона "О лоббистской деятельности (лоббизме) в Российской Федерации" (название условное). Целью названного Федерального закона будет являться закрепление правовых механизмов и организационных условий лоббистской деятельности. Предлагается закрепить в будущем Федеральном законе принципы лоббистской деятельности, основные понятия, правовой статус лоббиста и основные меры государственного регулирования, принципы финансовой деятельности и формы юридической ответственности за нарушения законодательства.

На втором этапе легализации института лоббизма федеральное законодательство может быть дополнено указом Президента Российской Федерации, закрепляющим условия представительской (лоббистской) деятельности в органах государственной и муниципальной власти, а также соответствующими

постановлениями Правительства Российской Федерации по вопросам формирования системы государственной регистрации и отчетности лоббистов, их аккредитации при органах исполнительной власти и профессиональной аттестации.

На наш взгляд, приоритетными задачами государства в процессе легализации института лоббизма являются:

- снижение уровня коррупции в законодательном процессе и государственном управлении;
- сохранение конституционного порядка реализации органами государственной и муниципальной власти властных полномочий;
- обеспечение управляемости лоббистской деятельностью;
- легализация финансовых средств, направляемых бизнес-сообществом на лоббистские цели;
- публичность и профессиональная основа лоббистской деятельности.

Названные выше задачи решаются исключительно посредством мер государственного регулирования. Нормативно-правовая основа лоббизма (будущие ФЗ и НПА) не должна (и не может!) "опираться" на принципы и механизмы СРО, учитывая специфику лоббистской деятельности (отношения с органами государственной и муниципальной власти в процессе реализации ими регулятивных и властно-распорядительных полномочий) и содержание саморегулирования в контексте Федерального закона "О саморегулируемых организациях".

<...> Предметом регулирования названного выше Закона будут являться отношения, возникающие при осуществлении гражданами Российской Федерации и российскими юридическими лицами профессиональной лоббистской деятельности в органах государственной и муниципальной власти в процессе подготовки и реализации властно-распорядительных актов, а также - в государственных корпорациях (компаниях) в процессе реализации управленческих решений и принятия локальных внутрикорпоративных актов.

Ключевые смысловые "блоки" - "...профессиональной лоббистской деятельности...", "...в органах государственной и муниципальной власти, а также государственных корпорациях (компаниях)", "...в процессе формирования властных решений и актов":

а) "профессиональная лоббистская деятельность".

Предполагается, что закон будет содержать императивные нормы, закрепляющие перечень требований к лицам, занимающимся лоббистской деятельностью на территории Российской Федерации, возрастной и образовательный ценз для лоббистов, а также ограничения на ее осуществление отдельными категориями граждан. Осуществление лоббистской деятельности на профессиональной основе (в том числе - в штате лоббистских организаций) на территории Российской Федерации, на наш взгляд, следует разрешить гражданам Российской Федерации, достигшим возраста двадцати пяти лет, обладающим полной дееспособностью, имеющим высшее профессиональное образование, прошедшим в установленном порядке профессиональную аттестацию и государственную регистрацию в качестве лоббистов; а также российским юридическим лицам, зарегистрированным в качестве лоббистов в соответствии с требованиями федерального законодательства.

Примечание: норма об ограничении круга лиц (граждане РФ и российские юридические лица), занимающихся лоббизмом на территории РФ, позволит на этапе развития устранить также конкуренцию со стороны иностранных профессиональных лоббистских организаций.

На взгляд ряда представителей политиков и юридического сообщества, не вправе осуществлять лоббистскую деятельность:

- депутаты Государственной Думы Российской Федерации и депутаты законодательных собраний (представительных органов) субъектов Российской Федерации и их штатные помощники;
- судьи Конституционного Суда Российской Федерации, федеральные и мировые судьи на весь срок исполнения своих полномочий;
- лица, замещающие должности государственной гражданской и муниципальной службы, на весь срок замещения таких должностей и в течение трех календарных лет после увольнения с должности;
- военнослужащие;
- граждане Российской Федерации, признанные в установленном порядке ограниченно дееспособными;
- лица без гражданства;

- граждане и юридические лица иностранных государств.

Примечание: запрет на осуществление лоббистской деятельности для отдельных категорий лиц, в том числе депутатов, судей и государственных и муниципальных служащих, а также механизм аккредитации лоббистов при органах власти предлагались и в проекте ФЗ о лоббизме 1995 г. (разработанного группой специалистов под руководством депутата Государственной Думы Российской Федерации Лепехина А.В.), и в Модельном законе "О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти" (утв. Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ от 15.11.2003 N 22-16); в статье лишь расширен круг лиц, к которым применим запрет на осуществление лоббистской деятельности;

б) "в органах государственной и муниципальной власти, а также государственных корпорациях (компаниях)".

Названный выше Закон должен также ограничить сферу осуществления лоббистской деятельности: законодательные и исполнительные органы государственной власти, создаваемые ими государственные учреждения и организации, органы местного самоуправления и государственные корпорации. Автор разделяет позицию разработчиков законопроекта о лоббизме 1995 г. о том, что лоббистская деятельность в государственных органах власти и государственных корпорациях (компаниях) должна осуществляться лишь при условии аккредитации лоббистов при названных выше органах власти и государственных корпорациях (компаниях). При этом осуществление лоббистской деятельности в Конституционном Суде Российской Федерации, в органах судебной власти и мировых судах, органах прокуратуры и следственных органах, органах государственного надзора не допускается (соответствующая запретительная норма должна быть включена в Федеральный закон);

в) "в процессе формирования властных решений и актов".

Очевидно, что порядок участия лоббистов в работе комитетов и комиссий представительных органов власти и взаимодействия с депутатами в процессе формирования законодательных инициатив и решений определяется регламентами работы представительных органов власти. Особенности осуществления лоббистской деятельности в органах исполнительной власти и государственных

корпорациях (компаниях) будут регулироваться иными федеральными законами и федеральными нормативными правовыми актами.

Представляется, что к основным мерам государственного регулирования института лоббизма, которые следует закрепить в будущем Федеральном законе и федеральных подзаконных актах, следует отнести:

- разрешительную систему "допуска" к лоббистской деятельности: государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, профессиональную аттестацию и обязательную аккредитацию при органах государственной власти;

- ограничения в нормах федерального закона категорий лиц, которые могут заниматься лоббистской деятельностью;

- квалификационные требования к лоббистам (обеспечиваются системой высшего образования и профессиональной аттестации), возрастной ценз и требования к дееспособности лоббистов;

- распространение на лоббистов действия законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность в полном объеме;

- определение в законе правовой формы (соглашения), опосредующей гражданские отношения лоббиста с заказчиком;

- основные требования к источникам и условиям финансирования лоббистских программ;

- обязанность лоббистов по представлению лоббистских деклараций о предмете лоббистского проекта и объемах его финансирования;

- закрепление в законодательстве требований к содержанию государственной отчетности лоббистов и лоббистских деклараций о предмете лоббистского проекта и объемах его финансирования;

- конкретные меры юридической ответственности лоббистов за нарушение законодательства.

Сам принцип государственной регистрации лоббистов и лоббистских организаций будет закреплён в соответствующей норме Закона. Одновременно Закон будет содержать отсылочную норму, закрепляющую полномочия Правительства Российской Федерации по определению порядка такой регистрации и ее системы, государственного мониторинга за деятельностью лоббистов и

лоббистских организаций, а также уполномоченного федерального органа исполнительной власти, устанавливающего требования к системе и порядку профессиональной аттестации лоббистов. Такие вопросы, как порядок государственной регистрации в качестве лоббиста, условия и порядок профессиональной аттестации, порядок взаимоотношений с должностными лицами органов исполнительной власти и условия аккредитации при органах государственной власти, порядок и сроки предоставления отчетности, порядок подачи и содержание лоббистских деклараций и т.д., в целях обеспечения гибкого правового регулирования можно урегулировать в федеральных подзаконных актах.

Примечание: полномочия по государственной регистрации лоббистов и лоббистских организаций, мониторингу и анализу их деятельности, определению содержания и порядка подачи лоббистских деклараций, на наш взгляд, целесообразно закрепить за Министерством юстиции Российской Федерации (подобный подход был предложен авторами законопроекта о лоббизме 1995 г., о котором упоминалось выше).

Вопрос о закреплении перечня разрешенных форм лоббистской деятельности неоднозначен. На наш взгляд, Закон должен содержать норму прямого действия, закрепляющую разрешенные формы лоббистской деятельности, но в форме открытого перечня.

Очевидно, что формами лоббистской деятельности на территории Российской Федерации можно признать:

- устные и письменные контакты с депутатами и должностными лицами органов государственной и муниципальной власти Российской Федерации, а также должностными лицами государственных корпораций (компаний) с целью обмена информацией по лоббируемым вопросам;

- участие в установленном порядке в обсуждении комитетами и комиссиями органов государственной и муниципальной власти законопроектов и проектов нормативных правовых актов, включенных в планы законопроектной работы, а также проведение общественных экспертиз законопроектов, социально-экономических программ и проектов;

- проведение пропагандистских программ и акций с целью формирования позитивного отношения органов государственной и муниципальной власти,

органов управления государственных корпораций (компаний) к лоббируемым вопросам и программам.

При этом резонно обдумать прямые запреты для лоббистов (и включить в Закон запретительные нормы соответствующего содержания) на отдельные формы деятельности. К примеру, вышеупомянутые проект ФЗ о лоббизме 1995 г. и Модельный закон стран СНГ о лоббизме 2003 г. содержали нормы о запрещении лоббистам организовывать пропагандистские кампании, порочащие честь, достоинство и деловую репутацию должностных лиц органов власти; а также вносить финансовые средства в пользу партий и политических движений, членом которых является должностное лицо - объект лоббистской деятельности; на избирательные кампании кандидатов в органы законодательной (представительной) власти. Во всяком случае, по мнению представителей корпоративного сообщества консалтинговых организаций и GR-сообщества, к формам лоббистской деятельности однозначно не могут относиться выступления и сообщения должностных лиц государственной гражданской и муниципальной службы при выполнении ими должностных обязанностей, а также экспертные заключения, представленные специалистами совещательным и экспертным комиссиям органов государственной и муниципальной власти.

<...> Эффективной мерой правового регулирования деятельности института лоббизма будет являться закрепление в федеральном законе императивных норм об условиях раскрытия лоббистами и лоббистскими организациями информации о своей деятельности и перечне отчетности. Отчетность лоббистов и лоббистских организаций, на наш взгляд, должна содержать информацию о заказчике лоббистского проекта, целях и предмете лоббистской деятельности, сведения об органе государственной и муниципальной власти (с должностными лицами которых устанавливает контакты лоббист), планируемых формах лоббистской деятельности, размере и источниках финансовых средств, выделенных заказчиком для лоббистской деятельности, размере вознаграждения по агентскому соглашению. Нормой Федерального закона следует также закрепить за уполномоченным федеральным органом исполнительной власти полномочия определять порядок и сроки предоставления лоббистами отчетности (в том числе дополнительные требования к содержанию отчетности при выполнении агентских

соглашений с иностранными лицами и при аннулировании государственной регистрации). Отдельного обсуждения требует вопрос закрепления в федеральном законодательстве обязанности лоббистов по представлению в Министерство юстиции Российской Федерации лоббистских деклараций, в содержание которых должны включаться сведения о конкретном лоббистском проекте (предмете лоббистской деятельности), заказчике, объеме полученных для лоббистских целей финансовых средств, размере и условиях вознаграждения.

Примечание: полномочия по определению содержания и порядка представления, содержания и порядка подачи лоббистских деклараций целесообразно, сбору и анализу отчетности лоббистов, как уже говорилось выше, закрепить за Министерством юстиции Российской Федерации.

Правовой формой, опосредующей отношения лоббистов (лоббистских организаций) и их заказчиков (клиентов) по представительству и продвижению интересов последних в органах власти и государственных корпорациях, будет являться агентское соглашение. На наш взгляд, агентское соглашение о представительстве интересов представляет собой гражданско-правовую сделку сложного состава и должно заключаться лоббистом (лоббистской организацией) с заказчиком лоббистского проекта в письменной форме. Требования к содержанию такого агентского соглашения будут определяться нормами гражданского законодательства с учетом сложного состава обязательств по сделке (представительство, поручение, агентские обязательства...), а также требований будущего Федерального закона о лоббизме к перечню существенных условий такого соглашения. К существенным условиям такого агентского соглашения, на наш взгляд, могут быть отнесены сведения о сторонах, целях и предмете лоббистской деятельности, согласованные сторонами обязательства, условия и сроки их выполнения, перечень отчетности по соглашению, размер средств, полученных от клиента для обеспечения лоббистской деятельности, размер вознаграждения и порядок его выплаты, формы договорной ответственности.

Соответственно, будущий Федеральный закон будет включать отсылочные нормы о гражданской и административной ответственности лоббистов (лоббистских организаций) и должностных лиц органов исполнительной власти за нарушение требований и ограничений, установленных федеральными законами и

федеральными нормативными правовыми актами в отношении лоббистской деятельности. Одновременно в российском законодательстве должна быть конкретизирована административная ответственность за нарушение законодательства, регулирующего лоббистскую деятельность (аннулирование государственной регистрации в качестве лоббиста; лишение права заниматься лоббистской деятельностью на определенный законом срок, административные штрафы за нарушение правил государственной регистрации и аккредитации лоббистов).

§5. Институт лоббизма в зарубежных странах.

Сиротенко С.П. Законодательное регулирование лоббистской деятельности в некоторых иностранных государствах // Международное публичное и частное право. 2008. № 6 (45). С. 38-42.

<...> в Германии действует положение "О регистрации союзов и их представителей при Бундестаге", которое регулирует взаимоотношения лоббистов и депутатов; имеются и другие ведомственные акты, относящиеся прямо или косвенно к лоббистской проблематике. Например, Регламент Бундестага, Регламент федерального правительства, Положение о федеральных министерствах и т.д. Основным же актом, регулирующим лоббистскую деятельность в Германии, все же считается упомянутое Положение о регистрации союзов и их представителей.

Основными нормами этого документа предусмотрено ведение Президентом Бундестага списков всех союзов; заслушивание представителей союзов при условии регистрации их в списках у Президента Бундестага; возможность получения пропуска в здание Бундестага при сообщении требуемых сведений для регистрации в списках; ежегодная публикация списков союзов в "Федеральном списке". Число зарегистрированных союзов в Бундестаге каждый год растет и продолжает увеличиваться, при этом, по мнению ученых, количество зарегистрированных лоббистов в несколько тысяч человек "не является чрезмерным", так как лоббисты специализируются на различных вопросах и участвуют в работе всех комитетов, причем в разное время.

Аналогичный подход при регулировании лоббистской деятельности

применяется и в Канаде, где уже на протяжении ряда лет действует Закон о регистрации лоббистов (принят в 1988 г.). Особое внимание в данном Законе уделено тому, что регистрация лоббистов не должна препятствовать свободному и открытому доступу к парламенту и правительству. Закон предусматривает две категории лоббистов: профессиональные и иные. Для регистрации лоббистов введена должность специального регистратора при федеральной службе регистрации актов гражданского состояния Канады, который ведет учет всех сведений, представленных ему согласно Закону. По результатам своей работы регистратор готовит и направляет доклад о лоббистах в палаты парламента. При этом представляемые сведения должны быть систематизированы по определенным критериям и формам, а также открыты для проверки.

Особенностью канадского Закона о регистрации лоббистов является детальная регламентация санкций за нарушение закона. Например, предусматривается, что каждое физическое лицо, которое нарушает Закон, считается виновным и подвергается наказанию в виде штрафа от 25 до 100 тысяч долларов, тюремному заключению на срок от 6 месяцев до 2 лет либо штрафу и тюремному заключению одновременно.

Наиболее интересен опыт государственного регулирования лоббистской деятельности в США, где данный институт в известной степени является частью демократического процесса, а механизм правового регулирования наиболее проработан. Закон о регулировании лоббизма, согласно которому организация (или физическое лицо), предпринимающая давление на Конгресс США, обязана была регистрировать своих лоббистов у секретаря Сената и у клерка Палаты представителей (причем они должны были информировать о сфере своих законодательных интересов), действовал в США с 1946 г.

Закон не ограничивал размер финансовых средств, используемых на лоббистскую деятельность. Неоднократно на очередной волне крупных политических скандалов предпринимались попытки ограничить лоббистскую деятельность путем внесения поправок в закон, однако подобные предложения так и не прошли. По мнению самих американцев, официальные списки лоббистов в Конгрессе США являлись лишь частью профессионального лобби, поскольку многие лоббисты уклонялись от регистрации и соответственно от уплаты налогов и

взносов.

При этом их можно было разделить на несколько категорий: профессиональные лоббисты, которые регистрировались в Конгрессе США; профессиональные лоббисты без регистрации; профессиональные лоббисты, работающие без регистрации, но имеющие официальное представительство, например отдел по связям с Конгрессом США и т.д.; профессиональные лоббисты из числа должностных лиц, обладающих большими связями и влиянием; непрофессиональные лоббисты, обладающие также связями и влиянием и привлекающиеся к этой работе эпизодически или по совместительству.

При всех имеющихся недостатках указанный американский Закон о лоббизме просуществовал до 1996 г. С января 1996 г. вступил в действие Закон "О раскрытии лоббистской деятельности", который провозгласил большую открытость усилий, предпринимаемых платными лоббистами для оказания влияния на правительственные действия должностных лиц законодательной или исполнительной ветвей федерального правительства, дав при этом народу США полную возможность осуществлять его конституционное право обращаться к правительству с петициями, свободно выражать свое мнение правительству и предоставлять информацию своему правительству.

В новом Законе прописан и учтен ряд принципиальных моментов, в том числе понятийный аппарат, который состоит почти из двух десятков терминов и определений; перечень сведений, который должен отразить лоббист в регистрационном документе; сроки отчетов зарегистрированных лоббистов; сведения, которые должны содержаться в отчетах; обязанности зарегистрированного лоббиста или лоббистской организации; обязанности секретаря Сената и клерка Палаты представителей; размеры штрафа за нарушение норм лоббистской деятельности и т.д. Действия данного Закона распространяются на лоббистскую деятельность как в Конгрессе США, так и в исполнительных органах власти.

В дополнение к Федеральному закону о раскрытии лоббистской деятельности в США действует закон, относящийся к иностранным лоббистам, - Закон о регистрации агентов, действующих в интересах иностранцев (FARA). Его нормы применяются, если одна из сторон действует от имени иностранного

правительства, иностранной политической партии, самостоятельного субъекта или другого так называемого иностранного принципала, который занимается лоббистской деятельностью или является частью представительства этого иностранного клиента. Данный Закон предусматривает, что представители (агенты) "иностранного принципала" должны подавать регистрационное заявление Генеральному адвокату, детально представив финансовую и иную бизнес-информацию, перечислить и обозначить все виды политической пропаганды, а также предоставить доступ к книгам и записям для инспекции государственных служащих.

Кроме вопросов, связанных с иностранцами, в этом акте интересен понятийный аппарат. Законом предусмотрено, что "агентом" является тот, кто действует "по приказу, запросу или под управлением, контролем иностранного принципала или физического лица, деятельностью которого является прямой или косвенный контроль, руководство, направление, финансирование или субсидирование целиком или частично...".

Виды деятельности от имени "иностранного принципала", которыми будет заниматься агент в соответствии с законом, включают "политическую активность"; действия как международного консула, публичного агента или политического консультанта; сбор или уплату контрибуций "иностранному принципалу"; представление интересов "иностранного принципала" перед любыми органами или должностными лицами Правительства Соединенных Штатов и др. Термин "политическая деятельность" включает виды деятельности, некоторые из них могут быть в общем охарактеризованы как "лоббистская деятельность".

Термин "политическая активность" означает распространение политической пропаганды и любую другую деятельность, в ходе которой лицо, занимающееся ею, навязывает свою волю или намеревается это сделать, уговаривает, заставляет изменить мнение, оказывает влияние, убеждает или иными способами влияет на любого представителя или должностное лицо Правительства США или на любую часть общества США в связи с формулированием, одобрением или изменением внутренней или внешней политики США.

Термин "политическая пропаганда" определяется как деятельность, которая шире традиционной, непосредственно лоббистской деятельности, которая, однако,

включает распространение материалов с целью оказать влияние на других лиц по вопросам правительственной политики. Термин "политическая пропаганда" включает в себя любую устную, зрительную, графическую, письменную, пиктографическую пропаганду или иной вид предоставления (передачи) информации соответствующего содержания.

Кроме того, следует отметить, что в Законе (FARA) имеется несколько исключений в регистрации. Исключения относятся к официальной деятельности дипломатов и консульских работников; некоторым определенным официальным лицам иностранных правительств; лицам, занимающимся только "частной и неполитической деятельностью, относимой к bona fide (по доброй воле) торговли или коммерции; юридическим представительствам "иностранцев" через адвокатов (пока такое юридическое представительство не включает лоббистские виды деятельности).

Отдельно Закон регулирует деятельность федеральных фондов США, субсидирующих или возмещающих лоббирование: существуют общие ограничения против использования федеральных фондов для лоббистской деятельности. Должностные лица и служащие федерального правительства отстранены от использования средств, отпущенных для их агентств с целью определенного рода лоббистской деятельности, направленной на Конгресс США. Кроме того, создаются также различные дополнения относительно ежегодных постановлений об ассигнованиях - это в основном касается грантополучателей. Подрядчикам и получателям грантов федерального правительства могут быть не возмещены средства, израсходованные из денег, полученных по федеральным контрактам и грантам, на их лоббистскую деятельность, если на то нет полномочий от Конгресса в соответствии с положениями Федеральных правил (приобретения, получения грантов) циркуляра Министерства управления и бюджета.

Вместе с тем в соответствии с основными положениями принятых поправок, известных как "Поправки Бэрда", обладателям федеральных грантов, подрядчикам, получателям федеральных ссуд или аналогичным лицам, имеющим совместные соглашения (соглашения о сотрудничестве) с федеральным правительством, также запрещено законом использование федеральных денег для "лоббирования" в Конгрессе, в федеральных агентствах или их служащих в соответствии с

положениями федеральных договоров. Федеральные подрядчики, обладатели грантов и лица, получающие федеральные ссуды и имеющие кооперативные соглашения (соглашения о сотрудничестве), также должны информировать о лоббистских расходах из нефедеральных источников, которые они имели с целью получить указанные деньги по федеральным программам, а также заключить контракты.

Следует заметить, что хотя частные организации могут всегда использовать свои собственные частные фонды и ресурсы для лоббистской деятельности, однако благотворительные организации (организации милосердия), которые освобождены от налогообложения (т.е. такие организации, пожертвования которым могут выводиться из-под налогообложения для жертвователя), ограничены в объеме лоббирования, в котором они могут принимать участие, если желают уберечь (сохранить) этот льготный (предпочтительный) статус освобождения от налогообложения от федерального правительства. Вместе с тем важно отметить, что Верховный Суд поддержал такую утрату особой привилегии, связанной с освобождением от налогов для "существенной" лоббистской деятельности, заметив, что хотя лоббистская деятельность является защищенным правом и хотя правительство не может косвенно наказать организацию за осуществление его конституционных прав, путем отказа выгод тем, кто использует эти права, однако лоббистская деятельность не является одной из обдуманных "освободительных функций" для этих благотворительных и образовательных организаций, для которых они получили льготный налоговый статус, и что Конгресс США не должен субсидировать такую лоббистскую деятельность частных организаций посредством льготного налогового статуса, получаемых, облагаемых налогами вкладов, если это не специально выбрано и сделано так.

Американское законодательство не ограничивается вышеперечисленными нормами, относящимися к лоббистской деятельности, имеются и другие важные подзаконные акты.

Среди них - Этические правила Конгресса США. В дополнение к писаным законам, применяемым к лоббистам и лоббистской деятельности в Конгрессе США, существуют парламентские правила как в Палате представителей, так и в Сенате, которые не применяются вопреки этим федеральным законам или же

прямо применимы к частным лицам, лоббирующим Конгресс, и которые могут серьезно повлиять на деятельность и поведение таких лоббистов. Эти правила устанавливают этические принципы и правила поведения для депутатов и служащих Конгресса.

Одновременно действуют этические директивы и профессиональные нормы для лоббистов, установленные добровольными организациями профессиональных лоббистов. В них могут быть требования знать этические нормы Конгресса и подчиняться им.

Помимо этого, в обеих палатах Конгресса парламентские правила (их моральные кодексы) имеют специальные нормы о "подарках", которые ограничивают разрешенное получение подарков депутатами и служащими соответствующей палаты. Эти правила приняты уже давно, они запрещают вымогательство либо получение подарков от любого, с кем ведутся дела, кто добивается принятия решения какого-либо органа или чьи интересы затрагиваются тогда, когда кто-либо исполняет свои служебные обязанности.

Более того, правила Конгресса запрещают депутату или его сотрудникам принимать деньги от частных лиц для пополнения должностных расходов депутата или сотрудников, включая запрет на "добровольные" пожертвования товарами и услугами для того, чтобы помочь депутату в исполнении его (ее) служебных обязанностей.

Гонорары и частные компенсации в прошлом были обычной практикой, хотя это подвергалось критике, однако в настоящее время практика получения любого "гонорара" за речь, статью или выступление стала строго воспрещаться для всех депутатов, должностных лиц и служащих Конгресса, так же как и для других федеральных служащих .

Получение депутатами или служащими Конгресса любых внешних доходов или компенсаций от частных лиц сталкивается с иными запретами и ограничениями. Существуют другие запреты на внешние источники дохода, например запрет на получение вознаграждения или компенсации от иностранных государств (Конституция США, ст. I, разд. 9, п. 8); запрет на получение депутатом Конгресса любых доходов не из федеральных контрактов; запрет на получение компенсации за представительство в федеральных органах власти; налоговые

запреты, связанные с "самостоятельными деловыми отношениями" с "частными организациями".

Ни федеральный служащий, ни должностное лицо, которое участвовало в сделке или в переговорах от имени США и имело доступ к определенной информации, закрытой для публичного доступа, не могут в течение одного года после отставки представлять, оказывать помощь или советовать любому другому лицу в отношении этих переговоров. Кроме того, некоторым правительственным высоким должностным лицам запрещается также в течение одного года после отставки лоббировать, представлять, оказывать помощь или советовать любому официальному иностранному лицу с намерением повлиять на должностные действия любого должностного лица или служащего департамента или агентства США, включая членов Конгресса.

На уровне штатов также принимаются законы, регулирующие лоббистскую деятельность. Например, Свод законов штата Калифорния содержит Кодекс управления, в котором имеется отдельная глава, посвященная правовому регулированию лоббистской деятельности. В ней подробно регулируется деятельность индивидуальных лоббистов, лоббистских фирм и лоббистов-нанимателей. При этом "лоббистом-нанимателем" признается любое лицо, кроме лоббистской фирмы, которое: а) нанимает одного или нескольких лоббистов или б) заключает контракт с лоббистской фирмой на экономической основе, с целью оказания влияния на законодательную или административную деятельность.

Кодексом управления предусматривается регистрационный порядок образования лоббистов, лоббистских фирм и лоббистов-нанимателей.

Таким образом, из приведенных примеров видно, что в законодательстве зарубежных стран специально прописывается регламентация института лоббизма и лоббистской деятельности. Данный подход представляется достаточно обоснованным. Это обусловливается важностью предмета регулирования, поскольку участие в управлении делами государства посредством легитимного профессионального лоббизма, а равно различных законодательных предложений граждан по интересам - это важнейшее конституционное право. Кроме того, требования к законодательному акту включают в себе необходимость давать ясный, легитимный и проработанный механизм регулирования общественных

правоотношений, в котором обязательно должно быть участие граждан. Проецируя рассмотренные примеры на Российскую Федерацию, можно утверждать, что для нее характерны иные традиции, отсутствуют специальные федеральные нормативные акты, которые могли бы регулировать лоббистскую деятельность. Все это следует учитывать при принятии соответствующего законодательства о лоббизме и идентификации его роли в законодательном процессе, а также органах исполнительной и законодательной власти как на федеральном, так и на региональном уровне.

Жуков М.В. История регулирования лоббизма в США // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 11. С. 67-69.

<...> США прошли долгий путь к институализации данного явления (лоббизма). Впервые Закон о регистрации лоббистов на федеральном уровне был принят в 1946 г. Закон определил, что такое лоббизм, предъявил определенные требования к деятельности лоббистов, правила регистрации и отчетов.

А первый шаг к правовому регулированию был сделан в 1876 г., когда Палата представителей Конгресса США приняла специальную резолюцию, требующую регистрации лоббистов у клерка палаты. В соответствии с принятой резолюцией "все лица и корпорации, нанимающие советников или агентов с целью представлять их интересы в связи с любым актом, в любое время рассматриваемым данной палатой или любым ее комитетом, должны называть клерку палаты фамилию и указывать полномочия такого советника или агента; и никакое лицо, фамилия и полномочия которого не доложены таким образом, не может появляться в качестве советника или агента в каком бы то ни было комитете этой палаты" .

В законодательных актах штатов правовой статус лоббизма определялся различно. В некоторых штатах данная деятельность была объявлена вне закона.

Так, в Конституции Джорджии, принятой в 1877 г., объявлялось, что лоббизм является преступлением, и Генеральная ассамблея должна принять постановление о соответствующих штрафах. В соответствии с Конституцией штата Генеральная ассамблея Джорджии дала следующее определение лоббизму: "Любое личное ходатайство, адресованное члену Генеральной ассамблеи с просьбой способствовать или препятствовать, предложением голосовать за или против

какого-либо закона от лица, представляющего частный или корпоративный интерес в отношении закона. Такое лоббирование подвергается наказанию в виде тюремного заключения от 1 до 5 лет".

Этой модели последовали Луизиана, Теннесси и Техас, где воздействие на процесс принятия нормативных актов объявили незаконным.

Однако большинство американских штатов последовали другой модели регулирования. Суть данной модели состояла не в запрете представительства интересов в законодательном процессе, а в установлении принципа открытости деятельности лоббистов. Так, в 1890 г. Массачусетс принял закон, требующий от лоббистов регистрации и раскрытия своих расходов. Именно принцип раскрытия деятельности был заложен в основу законов о лоббизме, принятых в последующем на федеральном уровне.

С развитием экономики и, как следствие, усилением влияния крупного бизнеса американское общество пришло к пониманию необходимости системного регулирования порядка взаимодействия государства и групп интересов.

Большую роль в этом сыграли парламентские расследования лоббистской деятельности. По окончании каждого расследования, как правило, на рассмотрение Конгресса вносились проекты закона о регулировании лоббистской деятельности.

Переломными в деле принятия специального законодательства в США стали 30-е годы XX в. К 1936 г. комитетом Конгресса фактически была разработана концепция закона о регулировании лоббизма. Основным принципом законопроекта стало признание права общества получать информацию о работе лоббистов, их целях, финансовых источниках и политической деятельности.

Толчком к разработке проекта закона послужило сопротивление лоббистов проводившейся Ф. Рузвельтом политике "нового курса". В частности, в июне 1934 г. Ф. Рузвельт инициировал внесение изменений в Закон "О холдинговых энергетических компаниях". В соответствии с указанными изменениями предполагалось вывести энергетическую отрасль из рук монополистов, принудительно разделив крупные энергетические компании на несколько мелких. Однако законопроект вызвал сопротивление со стороны республиканцев и представителей энергетических компаний. В Конгресс США направлялись сотни писем и телеграмм, призывавших конгрессменов отклонить законопроект. В июле

1935 г. сенатор Х. Блэк (демократ, штат Алабама) возглавил специальный комитет по расследованию лоббистской деятельности.

В том же году Х. Блэк внес в Конгресс проект закона о регулировании лоббизма. Однако принятие закона в сложившейся политической обстановке оказалось невозможным.

Тем не менее в результате парламентских расследований удалось внести изменения в Закон "О холдинговых энергетических компаниях". В указанный Закон также были включены положения, требующие регистрации лоббистов энергетических компаний. Требование о регистрации лоббистов вошло и в другие разделы промышленного законодательства, в частности в Акт торгового мореплавания 1936 г. Принятие отдельного закона о регулировании лоббизма было отложено до окончания Второй мировой войны.

В условиях обострившейся внешнеполитической обстановки в 1938 г. Конгрессом США был утвержден Акт о регистрации иностранных агентов (Foreign Agents Registration Act - FARA). Основной целью принятого Акта было уменьшение влияния иностранной пропаганды в американской политике. Основным мотивом к принятию Акта о регистрации иностранных агентов послужили опасения правящих кругов в связи с поддержкой из-за рубежа нацистских движений, действовавших в США. После Второй мировой войны действие Акта было направлено на борьбу с коммунистическим влиянием.

Согласно Акту иностранным агентом считалось "любое лицо, действующее в качестве лоббиста, специалиста по общественным отношениям или адвоката в интересах иностранного доверителя или американской организации, финансируемой из иностранных источников". Иностранцами доверителями могли быть иностранные правительства, политические партии, иностранные граждане, а также юридические лица, созданные в соответствии с законодательством иностранного государства и осуществляющие основную деятельность за пределами США.

Акт о регистрации иностранных агентов содержит следующие требования к их деятельности. Во-первых, они должны регистрироваться с указанием их имени, адреса и иностранного клиента, в интересах которого они действуют. Во-вторых, любая литература или иная информация, распространяемая иностранными

агентами, должна отмечаться в качестве таковой. В-третьих, закон обязывает предоставлять подробный отчет о своей деятельности, в который должны быть включены сведения о всех лоббистских контактах с представителями власти, сумме полученного вознаграждения и расходуемых средств, вопросах, обсуждаемых с законодателями.

Средством борьбы с иностранной пропагандой был избран не запрет или ограничение распространения информации, а обязанность иностранных агентов указывать на то, что данная информация исходит от иностранного доверителя. При взаимодействии с органами государственной власти США лоббисты должны указывать сведения о себе и иностранных доверителях, в интересах которых они действуют.

В Акт о регистрации иностранных агентов вносились изменения в 1950-х и 1960-х годах. Наиболее значительные изменения были внесены в 1966 г. С этого времени борьба с иностранной пропагандой уже не являлась основной целью акта. Акт о регистрации иностранных агентов в новой редакции был направлен на регулирование деятельности лоббистов иностранных компаний, приобретающих все большее влияние в американской экономике.

Почти сразу после окончания Первой мировой войны Конгресс США принял первый законодательный акт, регулирующий деятельность внутренних лоббистов на федеральном уровне, - Акт о федеральном регулировании лоббизма. Целью закона было установление системы регистрации и раскрытия деятельности представителей групп интересов.

В соответствии с Актом о федеральном регулировании лоббизма 1946 г. каждый, "основной" целью которого является влияние на принятие законопроектов в Конгрессе США, обязан регистрироваться у клерка Палаты представителей и секретаря Сената, а также ежеквартально подавать финансовые отчеты. Финансовый отчет должен содержать имя, адрес лоббиста и всех его клиентов, информацию о сумме вознаграждения, сумме понесенных при осуществлении лоббистской деятельности расходов, указание на все статьи, опубликованные по инициативе лоббиста, а также законопроекты, для принятия или отклонения которых лоббист был нанят. За нарушение требований к отчетности предусмотрена ответственность в виде штрафа до 5000 долларов или тюремного заключения

сроком на 1 год и трехлетнего лишения права заниматься лоббистской деятельностью.

Принятый Акт о федеральном регулировании лоббистской деятельности подвергся критике уже вскоре после его принятия. В качестве недостатка акта отмечался тот факт, что его действие распространяется только на взаимодействие лоббистов с членами Конгресса США. Оказание давления на представителей органов исполнительной власти осталось вне рамок правового регулирования. Положения закона создавали правовую неопределенность по поводу вопроса о том, кто должен регистрироваться в качестве лоббиста. Так, зачастую даже судьи не могли определить, что подпадает под определение "основная цель" (principal purpose) в осуществлении деятельности.

Отсутствовала и четкая система контроля за исполнением закона. Клерк Палаты представителей и секретарь Сената не получили реальных полномочий. Орган, ответственный за исполнение закона, так и не был сформирован. Клерк и секретарь не могли потребовать отчетов или преследовать нарушителей.

В 1948 г. Национальная ассоциация предпринимателей обратилась в суд с требованием признать этот закон неконституционным на том основании, что он слишком неопределен и неясен, чтобы отвечать требованиям права. Федеральный окружной суд Вашингтона признал закон неконституционным. Верховный Суд США отменил это решение, однако не принял никакого решения, признающего конституционность закона.

В 1954 г. Верховный Суд США своим решением сузил сферу действия закона, указав, что его действие распространяется только на лоббистов, действующих на платной основе и непосредственно контактирующих с членами Конгресса по поводу принятия или отклонения законопроектов.

Исследование, проведенное в 1991 г., показало, что из 13 500 лоббистов 10 000 не были зарегистрированы в качестве таковых.

Недостатки Акта 1946 г. были во многом исправлены принятым в 1995 г. Актом о раскрытии лоббистской деятельности (Lobbying Disclosure Act). Новый закон распространяет свое действие на лоббистов не только в законодательных органах, но и в органах исполнительной власти. Взаимодействие частных лиц с президентом и вице-президентом также считается лоббистским контактом. Более

ясно даны определения терминам "лоббизм" и "лоббистская деятельность", что позволяет более достоверно определить, кто обязан регистрироваться в соответствии с законом.

Ситникова А.В. Конституционность законодательства, регулирующего лоббистскую деятельность в США // Конституционное и муниципальное право. 2010. №8. С. 71-73.

<...> Одним из важнейших прецедентов для оценки конституционности законодательства, регулирующего лоббистскую деятельность, является дело США против Харриса. Оспаривалось соответствие закона Первой поправке к Конституции США, в частности нарушение прав граждан на "обращение к Правительству с петициями об удовлетворении жалоб". Тогда Верховный суд поддержал нормы Закона о федеральном регулировании лоббинга 1946 г. Суд истолковал Закон достаточно узко и в данном толковании признал его юридически действительным. Как отмечается Судом в решении по делу Харриса, Конгресс вовсе не упразднил свободу слова, он лишь дает возможность законодателям "знать, кто принимается на службу, кто вкладывает свои деньги и сколько"

При вынесении решений о конституционности законодательства, регулирующего лоббистскую деятельность, сегодня более актуальными являются принципы, сформулированные в практике Верховного суда по делам, касающимся законов о финансировании федеральных избирательных кампаний, так как цели законодательства, регулирующего лоббистскую деятельность, и законодательства, регулирующего финансирование федеральных избирательных кампаний, по сути, едины. Согласно данным Верховного суда юридическая сила законов о раскрытии информации по финансированию федеральных избирательных кампаний в значительной степени основывается на двух взаимосвязанных намерениях: обеспечить граждан такой информацией о кандидатах, которая позволила бы им в день национальных выборов принять соответствующее решение, и побороть фактическую видимую коррупцию, угрожающую подорвать целостность политической системы. В этой связи можно отметить два судебных решения: Бакли против Валео и Макконелл против Федеральной избирательной комиссии. В деле

Бакли Суд рассматривал вопросы конституционности различных положений Закона о федеральной избирательной кампании (FECA) и в целом поддержал положения Закона, касающиеся обязательства по раскрытию информации. Такие обязательства распространяются не только на кандидатов, но и на частных лиц, осуществляющих независимые расходы, которые однозначно направлены на поддержку избрания или содействие в поражении того или иного кандидата. В деле Макконелла Суд поддержал еще в отношении раскрытия информации положения Закона о реформировании проведения двухпартийной избирательной кампании (BCRA) 2002 г. Эти положения применимы в отношении кандидатов, политических партий, корпораций, профсоюзов, общественных некоммерческих организаций, неинкорпорированных групп и физических лиц и обязывают раскрывать источники финансовых средств, расходуемых на рекламу по радио и телевидению, с указанием имени федерального кандидата и пребыванием в эфире в течение определенного установленного периода времени до выборов .

При разработке Закона о раскрытии лоббистской деятельности 1995 г. Конгресс столкнулся с затруднениями, возникшими в результате некоторых противоречий с положениями о религии Первой поправки к Конституции США. При слишком активном подходе в регулировании религиозных организаций Конгресс рисковал нарушить оговорку о свободе отправления религиозных культов или пункт о невовлеченности, являющийся одним из основных критериев Положения о запрете Конгрессу издавать законы, учреждающие государственную религию. Конгресс решил при принятии Закона о раскрытии лоббистской деятельности освободить религиозные группы от исполнения многих основных требований Закона.

<...> Разделом 8(с) Закона о раскрытии лоббистской деятельности предусмотрено, что он не должен "толковаться в смысле придания секретарю Сената или клерку палаты представителей полномочий на проведение общей проверки или следствия". Министерство юстиции выразило озабоченность, что некоторые положения Закона посягают на исполнительные полномочия Президента и его конституционную обязанность "следить за точным исполнением законов". Согласно разделу 6 Закона о раскрытии лоббистской деятельности требуется, чтобы секретарь Сената и клерк палаты представителей уведомляли

лоббистов и Поверенного Соединенных Штатов по округу Колумбия о случаях возможного несоблюдения закона. Разделом 7 устанавливаются налагаемые в гражданском порядке штрафы для лоббистов, умышленно не исправляющих представленные не удовлетворяющие требованиям документы в течение 60 дней с момента получения уведомления. Министерство юстиции сочло, что этим секретарю Сената и клерку палаты представителей Законом придаются исполнительные функции, которые не могут быть возложены на доверенных лиц Конгресса. Хотя данные конституционные сомнения оказываются более теоретическими, так как до сих пор не было случаев оспаривания какого-либо выпущенного руководящего указания по раскрытию лоббистской деятельности или иных действий секретаря Сената или клерка палаты по проведению закона в жизнь.

Василенко А.И. Правовое регулирование лоббизма в Канаде // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 2 (24). С. 27-34.

<...> В Канаде регулирование лоббизма находится в совместном ведении федерации и провинций. Совокупность этих законов вместе с рекомендательными нормами кодексов поведения и этики лоббистов является лоббистским законодательством Канады. Основным нормативным актом, регулирующим лоббизм в Канаде, является федеральный Акт о лоббизме (Lobbying Act), который был принят в 1988 году и вступил в силу в 1989 году, а первоначально назывался Lobbying Registration Act (Акт регистрации лоббизма, далее - Закон). Провинции Канады (Новая Шотландия, Квебек, Британская Колумбия, Ньюфаундленд, Онтарио и др.) последовали за федеральным опытом и также приняли Законы о лоббизме. Например, в Ньюфаундленде Закон был принят в 2005 году, а в Онтарио - в 1998, в Квебеке Закон называется "Акт прозрачности и лоббистской этики" и принят в 2002 году.

<...> Лоббистская деятельность предполагает взаимодействие двух категорий субъектов - лоббистов, действующих в интересах клиентов, и должностных лиц (public office holders), на которых оказывается или может оказываться воздействие. Закон Канады различает два типа лоббистов, выделяя лоббистов-консультантов (раздел 5 Закона) и лоббистов - сотрудников коммерческих и некоммерческих организаций (In-house lobbyists - раздел 6). Лоббисты-консультанты - это те, кто

лоббирует от имени своих клиентов. Лоббистами-консультантами будут являться адвокаты (работающие в публично-правовой сфере), юристы, финансисты или иные профессиональные консультанты, которых нанимает клиент для взаимодействия с должностными лицами в целях влияния. Лоббисты-сотрудники действуют от имени своих работодателей, они трудятся за зарплату в PR-отделах или GR-отделах (отделах по связям с государственными органами) в структуре организаций.

В зависимости от типа лоббиста различается объем информации, подлежащей раскрытию и порядок регистрации лоббистов. Лоббисты-консультанты регистрируются самостоятельно и должны сообщать об осуществлении лоббистской деятельности независимо от продолжительности взаимодействия с должностным лицом. Лоббисты-сотрудники регистрируются через ответственное за это в организации лицо, которое подает списки лоббистов. Организация должна подать список всех своих лоббистов-сотрудников, если частью из задач хоть одного из сотрудников является взаимодействие с государственными должностными лицами по поручению работодателя (раздел 7, ч. 1). При регистрации указываются имена всех таких сотрудников, а в ежемесячных отчетах должны быть отражены все взаимодействия сотрудников с должностными лицами.

Другая категория субъектов лоббистской деятельности - должностные лица. Это чиновники, которые являются объектом для воздействия лоббистов. Законом прямо определен круг лиц, входящих в понятие должностных лиц, взаимодействие с которыми будет являться лоббистской деятельностью: это избранные члены законодательных органов или парламента, должностные лица этих органов, министры и иные должностные лица правительства (органов исполнительной власти) и правительственных учреждений, а также назначенные правительством лица, служащие вооруженных сил Канады и полиции. Закон распространяется только на должностных лиц федерального уровня. Провинциальный уровень и уровень местного самоуправления Законом не охватывается. Судебная власть, как и полагается, независима, не должна и не может быть объектом лоббирования. В провинциях круг должностных лиц, как правило, отличается.

<...> Закон 1989 года устанавливает, что не распространяет свое действие на должностных лиц провинций, органов местного самоуправления, дипломатических

агентов, консульских должностных лиц или официальных представителей правительств иностранных государств, должностных лиц международных организаций, которым предоставлены привилегии и иммунитеты.

<...> Закон 1989 года подробно описывает процедуру регистрации лоббистов, устанавливая порядок представления и объем сведений, необходимых лоббисту при регистрации, сроки регистрации и перерегистрации (в целях актуализации сведений), ответственность за нарушения требований Закона, а также общие правила организации и ведения федерального реестра лоббистов. Актуализация сведений осуществляется посредством перерегистрации и отчетности. Однажды зарегистрировавшись, лоббист будет периодически перерегистрироваться. На федеральном уровне этот срок составляет 6 месяцев. Кроме того, лоббисты должны ежемесячно отчитываться обо всех взаимодействиях с должностными лицами.

Законом установлено, что основной способ регистрации и представления отчетности - подача документов в электронной форме, через систему, имеющую сайт в сети Интернет. Законом предусмотрена и иная форма подачи документов, однако на сегодняшний момент система регистрации лоббистов по всей Канаде переведена в электронную форму. Поэтому граждане благодаря сети Интернет имеют свободный доступ к реестру.

Регистрация предполагает внесение сведений о лоббистах и группах интересов в реестр с присвоением статуса зарегистрированного лоббиста. Представление большого объема сведений, часть из которых делается общедоступной, - механизм приобретения этого статуса. За умышленное представление ложной информации предусмотрена ответственность. Требования Закона не выходят за предмет правового регулирования, не требуется раскрытие персональных данных и сведений о коммерческой или иной деятельности.

Электронная система регистрации и учета автоматически ведет статистику. Так, общее число зарегистрированных лоббистов на федеральном уровне Канады по состоянию на март 2014 года - 5178. Из них консультантов - 780, сотрудников коммерческих организаций - 1762, иных организаций - 2635. По предмету деятельности больше всего лоббистов сосредоточили усилия в промышленности - 1221, в области налогообложения - 945, а меньше всего в области пенсионного обеспечения - 87, муниципальной политики - 65, религии - 8. Провинции также

ведут статистику.

<...> Для контроля за федеральной системой регистрации и соблюдением требований Закона разделами 4.1 - 4.4 Закона о лоббизме предусмотрена должность Уполномоченного по лоббизму (The Commissioner of Lobbying). Это независимое от исполнительной власти должностное лицо назначается обеими палатами канадского парламента сроком на семь лет и обязано представлять ежегодные отчеты о своей деятельности в парламент. Уполномоченный обладает широкими правами при проведении расследований нарушений Закона. В частности, разделом 10.4 Закона предусмотрено, что Уполномоченный вправе вызывать лиц для дачи устных или письменных показаний под присягой, требовать представления документов или иных вещей, которые могут иметь отношение к расследованию.

Ответственности за нарушения требований Закона посвящен раздел 14. За отказ в регистрации на федеральном уровне первый штраф составляет до 50 000, а повторное нарушение может обернуться тюремным заключением сроком до 6 месяцев. Лоббисты, которые намеренно представили в регистрирующий орган ложные сведения или фальшивые документы, понесут ответственность в размере до 200 000 канадских долларов и двух лет лишения свободы.

Провинции устанавливают собственные размеры санкций.

<...> Начиная с 2005 г., когда были введены в действие поправки 2003 года, позволившие применять нормы об ответственности, в парламент было представлено более двенадцати отчетов о расследованиях. В десяти случаях нарушения закона подтвердились.

<...> главные особенности канадского законодательства о регулировании лоббизма:

1. Лоббизм надлежит рассматривать как легальную деятельность, которая должна быть открытой обществу. Лоббирование государственных должностных лиц является законной деятельностью.

2. С целью обеспечения открытости влияния на власть канадское лоббистское законодательство обязывает лоббистов регистрироваться, раскрывать сведения. Возможность применения санкций за нарушение этих требований является гарантией публичности лоббистской деятельности.

3. Система правового регулирования лоббизма в Канаде является сбалансированной. Закон отвечает поставленным целям и задачам, не допуская чрезмерного вмешательства государства в деятельность групп интересов.

4. Ключевые понятия отражены в законе и не вызывают противоречивых толкований, исключая возможности обойти закон. Дается четкое определение лоббирования - это деятельность по взаимодействию с должностными лицами, круг которых определен законом, относительно государственных решений. Такой широкий подход ликвидирует противоречия при толковании закона и позволяет применять нормы об ответственности.

5. Законодательно разграничены типы лоббистов (лоббисты-консультанты и лоббисты-сотрудники), от типа зависят особенности регистрации и раскрытия сведений о лоббистской деятельности. Лоббист - это всегда только физическое лицо - самостоятельный консультант или сотрудник организации. Но за сотрудников регистрационная форма и форма отчетности подается ответственным лицом организации-работодателя.

6. Законодательство о регистрации лоббистов не ограничивает конституционное право граждан на обращение в государственные органы - это положение прямо отражается в преамбуле акта. Закон способствует прозрачности политики, ответственности чиновников, развитию общественного мониторинга, создавая возможности выявления и пресечения коррупционных составляющих в отношениях различных групп интересов с государством.

7. В Канаде нет бюрократизации процесса регистрации и актуализации сведений. Все процедуры бесплатны, а доступ к системе регистрации, данным лоббистов и статистике осуществляется в режиме онлайн. Представление сведений полностью переведено в электронную форму. Достоинствами такого подхода являются экономичность, надежность хранения данных и оперативность доступа к ним.

8. Законодательно определен период, запрещающий бывшим чиновникам заниматься лоббистской деятельностью во избежание конфликта интересов. При регистрации лоббист должен указывать все сведения о ранее занимаемых государственных должностях.

9. Регулирование лоббистской деятельности находится в Канаде в совместном

ведении федерации и провинций. Последним предоставлена самостоятельность в установлении особенностей, в том числе в определении размера санкций, сроков перерегистрации и др.

10. Законом предусмотрена независимая от исполнительной власти должность Уполномоченного по лоббизму, который подотчетен парламенту и имеет широкие полномочия проверки соблюдения требований Закона.

Канадская система регулирования лоббизма определенно имеет сильные стороны среди своих особенностей. Несомненно, она работает, что подтверждают данные статистики - лоббисты регистрируются. Главным достоинством канадской системы регулирования можно назвать обеспечение баланса частных и публичных интересов. Закон устанавливает широкий перечень сведений, подлежащих раскрытию, но не вмешивается чрезмерно в деятельность частных лиц (в т.ч. коммерческую, благотворительную и др.). Закон требует регистрации лоббистов, устанавливает строгую ответственность и предоставляет удобную бесплатную систему регистрации и отчетности. Организация независимого от сильной в Канаде исполнительной власти контроля - должности Уполномоченного по лоббизму - также положительный опыт.

5. Иностранная литература по проблематике политической коррупции.

§1. Corruption: different perspectives on the meaning of corruption. Corruption Formula.

Robert Klitgaard. Addressing corruption together. OECD 2015. p.17-19.

<https://www.oecd.org/dac/governancepeace/publications/FINAL%20Addressing%20Corruption%20together.pdf>

<...>The word “corruption” has a root in the Latin *corrumpere*, to spoil (as a virgin) or destroy. Corruption classically referred to such things as “the turning of the head” of a judge: instead of being blindfolded with a fair scale, the judge turns his/her head and tips the scale toward the one who pays a bribe. John T. Noonan, author of the remarkable tome *Bribes*, says “the core of the concept of a bribe is an inducement improperly influencing the performance of a public function meant to be gratuitously

exercised”. Bribes introduce market-like payments into systems that are meant to allocate goods and positions by merit, votes or lottery.

Corruption can go beyond bribery to include nepotism, neglect of duty and favouritism. Corrupt acts can involve third parties outside the organisation (in transactions with clients and citizens, such as extortion and bribery) or be internal to an organisation (theft, embezzlement, some types of fraud). Corruption can occur in government, business, civil society organisations and international agencies. Each of these varieties has the dimension of scale, from episodic to systemic.

Corruption is a term of many meanings, but at the broadest level, corruption is the misuse of office for unofficial ends. Office is a position of duty, or should be; the office-holder is supposed to put the interests of the institution and the people first. In its most pernicious forms, systemic corruption creates the shells of modern institutions, full of official ranks and rules but “institutions” in inverted commas only. V.S. Naipaul, the Trinidad-born Nobel Prize winner, once noted that underdevelopment is characterised by a duplicitous emphasis on honorific titles and simultaneously the abuse of those titles: judges who love to be called “your honour” even as they accept bribes, civil servants who are uncivil and serve themselves.

Types of corruption differ in their economic consequences. The worst forms are systemic corruption in justice, property rights and banking, which undercut the basic institutions of economic advance. In contrast, modest levels of speed money for licit goods and services, or modest levels of campaign contributions, may have little effect on economic growth.

<...>**Different perspectives on the meaning of corruption**

The economist’s perspective: Corruption is an economic crime of calculation. Bribes resemble market prices in places where markets are theoretically forbidden. Corrupt equilibria can result, with features of the Prisoners’ Dilemma. Monopoly power and discretion without accountability create risks of corruption. Changing incentives and disrupting corrupt equilibria are at the heart of corruption reform.

The political scientist’s perspective: It’s all about politics. Bribes have political functions. Foreign aid itself can be modelled as a bribe, rather than “development assistance.” Power and political will are at the heart of corruption reform.

The management scientist's perspective: Bribes can have managerial functions, especially in rigid management systems with low pay and weak incentives. Better management is at the heart of corruption reform.

The social science methodologist's perspective: Corruption, like every interesting concept in social science, is a latent variable, one that cannot be touched or directly measured. Concepts and measures are therefore contestable in a deep sense. Moreover, causation is fraught with conceptual and statistical challenges. Though at every turn some people will clear their throats with these reminders, corruption reform begins with better concepts, better proxy measures and better discourse, including "texts" and theoretically informed case studies of corruption getting worse or getting better.

The change theorist's perspective: Especially in countries that have suffered conflict or abuse of power, reforms must begin with a few measures that build trust and credibility. This is no time or place for a comprehensive campaign. Messages about change must be emotional, not about efficiency; they must connect with the local culture and discourse, not resemble an alien import. Change must be "owned" by locals: understood, translated and adapted to fit local conditions, even when the principles of change are general.

The anthropologist's perspective: Norms matter, and they vary across cultures. Gifts and bribes can be difficult to distinguish. Even though all cultures understand the distinction and all societies officially condemn bribery, deep cultural tendencies such as trust, individualistic-collectivistic orientations, power distance and the World Values Survey's two composite dimensions of survival/self-expression and traditional/rational are strongly correlated with measures of corruption. It is possible, but not yet proven, that reforms might be tailored to take these cultural dimensions into account, leading to better results.

The victim's perspective, part I: Corruption happens in both developed and developing countries. The international system abets corruption, sometimes causes it. Reforms must happen in both sides.

The victim's perspective, part II: Developing countries can benefit from help to reduce corruption. This can be done through the provision of data to help diagnose the types, extents and locations of corruption; principles that have proved useful in framing the problems and possible solutions, and examples of improvement.

Robert Klitgaard. *A Holistic Approach to the Fight against Corruption*

http://www.cgu.edu/PDFFiles/Presidents%20Office/Holistic_Approach_1-08.pdf

<...>***What Is Corruption?***

Corruption can be defined as the misuse of office for personal gain. The office can be a public office, or it can be any position of power, including the private sector, nonprofit organizations, even university professors. Corruption encompasses bribery, extortion, and many kinds of fraud. Corruption is not a synonym for any sort of crime or economic crime, nor is it the same as waste, inefficiency, or laziness on the job—although these are sometimes the companions of corruption.

Let me make three points about corruption, before we think about what we can do to prevent it.

First, corruption occurs more readily in certain institutional, political, and cultural settings. We may hypothesize that there will be *less* corruption when:

- Citizens agree on the value of democracy, a free press, and good governance.
- Government's role is limited to well-agreed areas, especially those for which government has a comparative advantage.
- There are not emergencies ranging from war to civil disorder to financial collapse to natural disasters, all of which may require dramatic and rapid actions.
- Civil servants are well paid and well qualified.
- The private sector is broad and competitive, with clear rules of the game and openness to foreign competition.

The levels of corruption will tend to be higher in countries and institutions that do not enjoy these conditions. There will be *more* corruption where democracy and good government are *not* widely valued, where the press is *not* free, where governments' role in the economy is large, where there are wars and emergencies, where civil servants are poorly paid and poorly qualified, where the private sector is thin and monopolistic, and where the rules of the economic game are unclear.

Whatever these conditions are like, my second point is that corruption is a crime of calculation, not one of passion. Corruption is an economic crime. Morality matters, of course, but given the level of public morality the amount of corruption depends on

economic calculations by the parties involved in the corrupt activity. What are the benefits of the activity? What is the probability of being caught, and if one is caught, what is the expected penalty? The corrupt individual will proceed if the benefit minus the moral cost minus the probability of being caught times the expected penalty is greater than zero.

Third, these calculations of benefits and costs have systemic correlates. **There is a formula for corrupt systems: $C = M + D - A$.** Corruption equals monopoly plus discretion minus accountability. If a system gives an official monopoly power over a good or service, the discretion to decide how much a particular client receives, and is not accountable, then the system will be prone to extortion or bribery.

How to Prevent Corruption.

<...>Change the Institutional Culture

When corruption is systemic, the institutional culture grows sick. The norm is corruption; expectations are that corruption will continue. Cynicism and despair are widespread. Change seems impossible.

And yet there are cases where leaders have improved the institutional culture. What did the leaders do?

First, they send a strong signal of change. In corrupt societies, words count for little. The culture of corruption contains the idea that big fish will swim free, that the powerful enjoy impunity. Successful leaders change this idea through impressive action, not just words.

One step is to fry some big fish. Thirty years ago, Hong Kong's Independent Commission against Corruption was launched. A key step was to capture and punish a former police commissioner, who symbolized impunity. Just after he assumed power in Colombia in 1998, President Andrés Pastrana's anti-corruption team flew to several regions and held hearings about supposedly corrupt mayors and governors. The team had the power to suspend people from these offices—something that leaders in other countries may not have—and the team used this power to send a signal not only to the local leaders but to the whole country. The President's anti-corruption team also went after a specific case of corruption in the Congress—choosing as the big fish people from the President's own party. In 2001-2002, President Enrique Bolaños of Nicaragua went

one step further. He locked up the former President Arturo Alemán, under whom Bolaños had served as Vice President, on charges of corruption.

A second principle is to change the institutional culture by “picking low-hanging fruit.” Successful reformers create short-term successes that are highly visible and change expectations: “Maybe things can change...maybe they will change.”

Third, even though they must work with people within existing institutions, successful leaders bring in new blood. For example, Mayor Ronald MacLean-Abaroa in La Paz, Bolivia, invites in young people to be “eyes and ears.” More than two decades ago Efren Plana cleaned up the Philippines’ Bureau of Internal Revenue. One of his early tricks was to pair young accountants to partner with “senior heroes” and investigate cases in depth.

Mobilize Allies

The fight against corruption requires allies. The business community and civil society can provide information about where corruption is occurring and how corrupt systems work.

Mayor MacLean-Abaroa invited citizens’ groups to help build and monitor local public works, which enabled new kinds of accountability. So did Mayor Jesse Robredo in Naga City, the Philippines, and Mayor Elba Soto in Campo Elias, Venezuela. Mayor Soto created an Office for Development and Citizen Participation, using citizens as eyes and ears to insure successful implementation of public works.

Some leaders have invited business groups and lawyers and accountants to describe how corrupt systems work and to suggest remedial measures.

Efforts in e-government are proliferating around the world, with the promise of reducing corruption. President Pastrana’s team used the Internet to publicize all contracts and budgets—and also to enable citizens to denounce cases of inefficiency and possible corruption. Similar efforts in Mexico and Korea, among many others, have led to documented reductions in corruption.

In the Philippines, Bureau of Internal Revenue head Plana used investigators from the Defense Ministry, where he used to work, to document the lifestyles of the top 125 employees of the BIR. He invited the Commission on Audit to supplement the BIR’s internal audits. He used the press to publicize cases of BIR corruption, which created a highly effective form of non-judicial punishment.

Reform Systems

In the longer term, reducing corruption requires better systems. Corruption fighters must reduce monopoly, clarify discretion, and increase transparency in many ways.

Reducing monopoly power means enabling competition, as in government contracts in La Paz and in Colombia. Mayor MacLean-Abaroa got the city of La Paz out of the construction business, meaning that public works could be carried out by any of a number of private companies. Argentina reduced corruption in hospitals by publishing prices of all purchases throughout the hospital system. Corrupt deals that had resulted in higher prices were quickly made evident.

Limiting discretion means clarifying the rules of the game and making them available to the common man and woman. Mayor MacLean-Abaroa created a “Manual for the Paceño,” which described simply and in three languages what was required to get a permit, build a house, start a business, and so forth. President Pastrana used the Internet to limit discretion: it became harder for a government official to trick a citizen because the rules of the game were available online. Judge Plana simplified the tax code, making it simpler to understand and reducing thereby the effective discretion of BIR employees.

Enhancing accountability means many things, and creative leaders use a remarkable variety of methods. One way to improve accountability is to improve the measurement of performance. Leaders can work with their employees and clients to create new systems for measuring the performance of agencies and offices—and then link rewards to results.

President Pastrana’s *Colombiemos* campaign linked up the *veedurías* around Colombia, enabling these nongovernment organizations to provide even better oversight of public programs and leaders.

Accountability is also increased by inviting outside agencies to audit, monitor, and evaluate. Finally, the press can be an important source of accountability, if they are invited to be partners in reform instead of treated as potential political enemies.

What about ethics and morality? Successful leaders set a good example. They sometimes create training programs for employees and citizens. Nonetheless, in the success stories I have studied, “moral initiatives” are not the crux of long term reforms. The keys are better systems that provide better incentives for imperfect human beings to perform in the public interest—and to avoid corruption.

<http://econpapers.repec.org/paper/porobegf/016.htm>

Corruption: what is it and what are its causes?

According to Llaca, Aristoteles was the first to use the word corruption to describe the tyranny, oligarchy and populism associated with the breakdown taking place in royalist and democratic governments. Cicero added the term bribe and the abandonment of good habits. In this philosophical line of thought, corruption is defined as the renunciation of the ethics, morality, law and good habits of the country where a person lives. Normally corruption is associated, as does Morris, to the illegitimate use of public power to benefit a private interest. However, the UN Convention against Corruption typifies corruption as an illegal activity whether in the public or the private sector and therefore considers there is no definition for the concept. Corruption is, nevertheless, a concept that has been in existence since the very beginnings of humankind.

More recently, Senior, after detailed research of more than one hundred definitions and studies on corruption from various authors in the past 30 years, condensed into his definition of corruption the five most representative elements identified: a) to secretly provide b) a good or a service to a third party c) so that he or she can influence certain actions d) which benefit the corrupt, a third party, or both e) in which the corrupt agent has authority. It is a definition somewhat independent of any values, laws, customs, which can therefore be applied to any public or private institution. Therefore, it values certain characteristics that for Ocampo are innate in humans, such as greed and selfishness, for example, although the author also adds contextual causes for corruption, such as elections, lack of control, and opportunity.

As Campos and Pradham state, if the expected benefits of a corrupt transaction outweigh its expected costs, an individual will be enticed to perform this transaction. This interpretation becomes important especially when subjective data is considered to be unreliable in the measurement of corruption. However Kaufmann et al. acknowledge the role of information as equally important, either objective or subjective, in the sense that either always includes some element of uncertainty.

The recognition that all information is relevant, including subjective information, refocuses the fight against corruption around the conditions by which it tends to become more powerful. According to Llaca, corruption is fertilized by the asymmetry in the control of information between the public servant and the common citizen. Hence, personal power in excess may generate inefficiencies in the monitoring processes, therefore promoting corruption, as Batista said, as a result of judicial system inefficiencies and operational monitoring. In this regard, Klitgaard et al. believe that corruption is also the result of weak civil society participation, the discretion associated with the centralization of power and distortion of the electoral system, party system and financing of parties. In addition to these socioeconomic, legal and political causes, there are also other factors, such as cultural, for example.

As a matter of fact, Klitgaard considers there to be cultures that encourage corruption and Llaca uses the Mexican example where there is some popular admiration for all employees who unlawfully enrich themselves. In this sense, the culture and maintenance of traditional forms of organization that reduce the quality and effectiveness of the state are also drivers of corruption. Furthermore, the idea of “white collar” impunity - that the disclosure of illegal behaviour will fall on shallow ground - and that justice is slow and ineffective are cultural products and pre-conceptions of developing societies and more affected by corruption after long years of bad governance and bad rulers.

However, in this relationship between the definition and cause of corruption, Rose-Ackerman, Klitgaard pioneered the systematization of four factors tending to bring about corrupting situations: monopoly power; a wide margin of discretion, a lack of transparency in decision making and a lack of accountability for decisions made. This finding has both allowed the development of strategies to combat corruption and also the introduction of rational approaches to understanding the motivations that push its practice.

Corruption: How is it measured today?

Looking at the benefits obtained, it seems that corruption is easily felt and perceived. However, it is difficult to trace and measure. In recent years, the World Bank has been actively trying to measure the phenomenon of corruption. Although, as Kaufmann acknowledges, there are still significant difficulties, with high margins of

error, at the end of the 1990s, the World Bank Institute (WBI) developed a set of aggregate indicators that cover various areas of governance, such as control of corruption monitoring, rule of law, government effectiveness, quality of regulation, accountability, and peace and political stability, enabling a macro level causal relationship between corruption and poor governance to be established.

On the other hand, the Corruption Perception Index (CPI), which has been disclosed annually by Transparency International since 1995, even though it does not measure corruption in an objective way, ranks it objectively among approximately 180 countries, based on triangulated and demanding information from at least 3 different sources of information, on a scale from 0 to 10, where 0 means a country is perceived as highly corrupt and 10 means very transparent. Thanks to the CPI, it has become clear not only that there is significant correlation between corruption and poverty but that corruption can also be high in developed countries.

The widely cited research on corruption by Mauro (1998) chooses the International Country Risk Guide (ICRG) as its indicator of corruption. Developed by the PRS Group, this index of corruption is based on people's perceptions of governments through a set of 22 components grouped into three major categories of risk: political, financial and economic. However, relying solely on people's perceptions may not provide the big picture in some countries, especially in those where corruption has become a cultural product or where the lack of access to information, civic participation and freedom of expression are high and, therefore, provide citizens with a biased perception of the real situation. Many of these countries are located in the target region of this study (SSA) which is why the ICRG was not chosen as the indicator of corruption.

The Ibrahim Index of African Governance, funded by the Mohamed Ibrahim Foundation, was designed to reflect and monitor the nature of governance in Africa. It uses a number of different indicators to compile an overall ranking of countries, including accountability, education and freedom of expression indicators.

Another contribution to the measurement of the phenomenon of corruption is put forward by Klitgaard who developed an equation that explains the likelihood of corruption to occur according to three variables: monopoly, discretion and accountability. As Klitgaard put it: corruption is a crime of calculation crime, not of passion, and people tend to engage in corrupt acts when risks are low, penalties are light and compensation is

high. Based on this premise: **C** (corruption) = **M** (monopoly) + **D** (discretionary power) – **A** (accountability).

According to Klitgaard, corruption tends to be more evident when individuals wield monopoly power over a particular good or service, unlimited discretion to decide who receives the good or service and how much they pay for it and when there is no form of accountability able to control (either by auditing or monitoring) how these decisions were made. And this rule applies for both the public and private sector, in rich or poor countries. Closely linked to the three variables that influence corruption in Klitgaard's formula is the concept of transparency that, when reinforced by greater participation, allows for the containment of monopoly power as well as perverse uses of discretion, while instilling greater accountability in decision making.

A new strategy in the fight against corruption:

The variables considered by Klitgaard - monopoly, discretion, and accountability - are supported by our perspective and by most of the existing literature. In economics, the term monopoly (from Greek *monos*, one, and *polein*, to sell) is used "*when a specific individual or an enterprise has sufficient control over a particular product or service to determine significantly the terms on which other individuals shall have access to it*". This, thus, provides fertile soil for corruption to grow, particularly when combined with discretionary power, defined as the ability to make decisions in an arbitrary way, based on judgments and criteria defined by the one making the decision.

Accountability is more than responsibility since it implies that other people are also involved. Accountability means that someone has a stake in whether or not the desired result is achieved. In other words, accountability is a promise to yourself and others to deliver specific, defined results and with consequences. The greater the absence of rule of law able to hold individuals accountable for their actions and dissolve supremacy relations which jeopardize the right to equality and freedom between two parties, the greater corruption will tend to flourish.

Focusing only on the three original variables, Klitgaard's formula has importance and validity. It is a simple and easy-to-use equation. It draws attention to the importance of promoting transparency, participation and accountability at all levels (local, regional and national). Thirdly, it suggests that there are a number of activities that should be carried out by various actors at different levels, rather than concentrated in one or several

at the same level. Finally, it claims that by changing the incentives, corruption is changed. In that sense, Klitgaard's formula is not intended to be a mechanism for detecting and punishing the unethical behaviour of individuals or even eradicating corruption. It rather serves to study and identify ways to change the environment that promotes the incidence of corruption.

This framework of corruption can prove very useful for decision makers developing anti-corruption strategies that meet specific problems by identifying the circumstances that favour the formation of monopolies and discretion and situations where the lack of accountability and transparency increase the risk of corruption. Nevertheless, it remains too straightforward a mechanism for a phenomenon as complex as corruption as there are other crucial variables in addition to those mentioned by Klitgaard, which should be taken into consideration when implementing strategies to combat corruption.

Despite what Klitgaard's formula may suggest, the existence of only one decision maker or monopolistic supplier is not in itself a guarantee of high corrupt activity (monopolistic corruption) nor does market competition equal perfect transparency (competitive corruption). A good example is the procurement activity in the education sector for school construction or provision of equipment, meals, and learning materials, in which corruption can be found before contracts are awarded, as potential contractors (building contractors and suppliers) offer decision makers attractive packages, separately or coordinated as a cartel, in order to eliminate competitors.

Even though monopoly creates space for the occurrence of illicit and corrupt activities, perfect competition is not immune to illicit behaviours. As pointed out by Savona, both monopolistic and competitive corruption exist and determine the amount of corruption: if the power to influence a decision is exercised by a small group of people, the amount of corruption will be higher than in the case where such power is divided among several decision makers.

On the one hand, as Stiglitz suggests, there are always distortions in the free market and, on the other hand, competition is never completely free, nor are consumers fully informed. In this sense, equality in consumer decisions does not exist, i.e., the ability to choose is something that is not available to all equally, regardless of the market system operating.

Thus:

Proposition 1: Option of Choice. Considering that “the will, in truth, signifies nothing but a power, or ability, to prefer or choose”, the lack of that power due to the existence of a monopolistic control of goods and services or scarcity of resources means the individual will be deprived of pursuing his/ her own interests and benefits and will be confined to the option(s) that is narrowed down for him/her.

As mentioned before, both monopoly and free market competition can lead to adverse and uneven situations. There is no pre-defined value for the optimal degree of state intervention or market openness for maximizing transparency and social welfare. More important than adopting a more interventionist or more liberal model, there have to be strong institutions, whether there is a minimal state or not, and it is the nature of the markets that defines the form and degree of intervention and not the other way around.

Poor choice options create dependence since without being able to choose, one is confined to the option(s) narrowed down by another (or others) in most cases under serious restrictions and often for illicit purposes. However, when there is freedom of choice there is often freedom of information.

Hence:

Proposition 2: Freedom of Information. Less informed people, because of a greater deprivation of such information or difficulty in accessing it, are easily caught in the clutches of corruption. The presence of asymmetric information carries, for example, problems of moral hazard since it allows the emergence of certain “borrowers” that encourage institutions in trouble to invest in increasingly risky transactions, in turn increasing their dependence. It can actually be one of the key factors for corruption to proliferate. There can also be problems of adverse selection, in which less attractive investments and with a higher chance of being unsuccessful dismiss less risky ventures out of the market due to the high cost credit institutions have to face in order to obtain (accurate) information. And last, but not the least, there can also be “herd behaviour” situations in which the behaviour of an individual or group of individuals holding privileged information is followed by others.

Information brings knowledge and knowledge is power. Therefore, free and easy access to information is an important tool for individual empowerment. Since information and knowledge are two competitive advantage factors, it may be expected

that well informed people will be in a better position to defend themselves against illicit offers with the knowledge of the most effective means to expose corrupt agents and demand rule of law.

Governments can restrict or facilitate information flows through the laws, regulations and codes of conduct they create. Several studies have shown that countries with better information flows often have better quality governance and less corruption. Higher transparency and access to information are also good for the economy because they provide investors with a better knowledge of the behaviors and operations of institutions in a given country and help reduce overall uncertainty, which have been shown to increase investment inflows. The right of access to information within government institutions also strengthens democratic accountability, prevents public power abuses, and improves national resource allocation.

Looking at the relationship between democracy and corruption, Treisman did not find solid evidence that the actual frequency of corrupt interactions is related to democratic institutions. However, there is evidence showing that countries with high levels of democracy and strong free press are perceived to be less corrupt. Also “endogeneity is as great a concern as in the case of economic development. Corruption could itself weaken democratic institutions or could be caused by factors that also undermine democracy”.

The use of modern information and communication technologies (ICTs) to improve the efficiency and effectiveness of governance (e-government) has gained increasing popularity, in recent years, due to the acknowledgement of their role in reducing corruption. New technologies such as e-procurement and open data sources, if properly adjusted to the specificities of each sector and made available to the general public, represent a valuable tool for good governance. However, these tools are not just about applying technology to existing processes but they entail a more profound reform process which often changes or abolishes longstanding procedures, cultural myths and require a certain level of literacy. Hence:

Proposition 3: Level of Education. Many authors have discussed the impact of corruption in the education sector across the world but few have studied the impact that the level of education in a given country has in its perceived level of corruption. Education is a fundamental human right and a major driver of human and economic

development. The moral causes of development lie in a constellation of virtues: labour, power, order, honesty, initiative, thrift, savings, spirit of service, honour, courage, work devotion and virtues such as these make a difference between societies and the extent to which they tolerate corruption.

While we often unfavourably contrast the selfishness of economic agents with the altruism that characterizes the politically and socially involved as a result of a romantic vision of politics, a society based on good habits, morality and ethical values will create an environment ruled by individuals inclined to take actions commonly considered to be good. In that sense, ethics is a tribute to life. It is what gives the fundamental principle of morality, namely, that the right action consists in maintaining, promoting and strengthening life and that destroying, injuring, and restricting life is wrong.

Ethics and education walk hand in hand because the teaching of ethical values and behavior is considered to be a central task of education. As children grow older, they become familiar with corrupt practices but their level of acceptance of such practices will be lower if they realize that bribery and fraud are unethical patterns of behavior. It should be noted, though, that in many developing countries, even among the most educated people, petty corruption tends to be more generally accepted (e.g. small bribes) whereas grand corruption (e.g. embezzlement of public funds) tends to be more criticized.

Education strengthens personal integrity and empowers individuals, just as freedom of information; but while the latter permits access to information, the former helps understand it. Limited access to education - and poor quality - not only inhibits the effective use of accountability and good governance mechanisms but it also leads to a social acceptance of corruption.

The relation between education and economic growth has been the object of several studies in the past. One of the findings provided by the theories of human capital is that education offers a higher probability of obtaining employment, higher productivity and greater wage income. The natural assumption is that investment in education must accelerate economic growth.

Notwithstanding the fact that the number of years of schooling is a leading indicator and contributes to the improvement of the level of instruction of an individual, the truth is that for economic growth to take place, it is necessary that this increase in education results in the formation of a skilled human capital better prepared to produce

goods and services and that incorporates this aggregated knowledge in the productive process. Theodore Schultz considers that when the growth of production exceeds the growth of productive factors, it must be the result of human capital investment; he adds that people's investment in education widens their range of choices and allows them to increase their level of well-being.

Countries with a higher level of human capital tend to achieve higher productivity gains than countries with less human capital, and the rate of technological change and productivity improvement are directly related to the stock of human capital of the country. The stock of human capital is, in turn, determined by the number of years of schooling and level of knowledge attained, among other factors.

§2. Political Corruption: definitions and elements. Forms of political corruption.

Mark Philp Conceptualizing Political Corruption // Political corruption: concepts & contexts/ Arnold J. Heidenheimer Michael Johnston., Edition 3.Part I. § 3. p. 27-44.

I

Is a politician or public official acting corruptly by accepting financial and other inducements from someone seeking a piece of legislation or bidding for a government contract, if the understanding is that the official will work to ensure that the legislative initiative or bid is successful against its competitors? Is it corrupt for a politician to accept money from an organisation in return for defending its interests within the legislature? Is a politician who accepts campaign contributions from an interest group and who subsequently presses their interests in the legislature, acting corruptly? In the first of these cases, few people would doubt that we are dealing with political corruption. The second case does not look much different from the first, although it is less detailed in its specification. The third case does not differ greatly from at least one possible interpretation of the second case, yet if such transactions constitute corruption it is doubtful that any democratic systems in the western world could be pronounced clean. The ease with which we move from clear cut to ambiguous cases underlines the importance of reaching a clear definition of political corruption, even as it suggests the difficulties associated in so doing. In this essay I identify a set of core criteria for political corruption and discuss the difficulties associated with each of the major existing definitions of corruption. I go on to examine why the definition of political corruption raises such difficulties for political science and political theory and I conclude by

indicating ways in which political corruption can be distinguished from other forms of political failure, such as incompetence.

Despite the substantial problems raised in the definition of political corruption, there are cases which seem incontestably corrupt. We can recognise political corruption where:

1. a public official (A),
2. in violation of the trust placed in him by the public (B),
3. and in a manner which harms the public interest,
4. knowingly engages in conduct which exploits the office for clear personal and private gain in a way which runs contrary to the accepted rules and standards for the conduct of public office within the political culture.
5. so as to benefit a third party (C) by providing C with access to a good or service C would not otherwise obtain.

As we shall see in section II, there are substantial difficulties in filling in the detail of these different components, but in at least some cases we can see how to do so and in such cases they allow us to recognise a core group of cases of political corruption.

Unfortunately, a great many cases are not clear cut and do not unequivocally meet each of these criteria. The boundaries between an agent's persona as a public official as against his or her standing as a private person are often blurred; the exact character of the trust in which he or she acts is often undefined; the public interest is not always obvious, nor do we always condone acts which by happenstance turn out to be in the public interest; many public officials convicted of corrupt practices deny that they acted with corrupt intent; and A can use his or her control of a resource to extort money from C, where C ends up being allocated that to which he was originally entitled. Even in more straightforward cases, each of the five criteria are intelligible only against the background of a political culture in which there are clear, shared norms and rules governing the conduct both of public officials and of members of the public in their dealings with these officials. In less ordered contexts the identification of political corruption becomes correspondingly difficult.

We can add both to these difficulties and to the sophistication of our definition, following the work of Dennis F. Thompson, by distinguishing between individual and institutional corruption. Individual corruption can be identified using the above criteria.

"Institutional corruption" is differentiated by the nature of the gain to the public official, the service to the private citizen, and the tendency of the act, rather than its intention. Individual corruption benefits the office holder personally; institutional corruption produces gains for A within the political process—so A gains in a way which benefits him in his capacity as a politician or public official rather than as a private individual. Cases of individual corruption, where the service C receives is undeserved, can also be distinguished from those of institutional corruption, where what matters is less whether the service is deserved, and more how the service is provided—the institutions may allow the promotion of one's constituents' interests, but without endorsing every possible means to promote them. What links the nature of the gain to the manner of provision of the service in a way which further defines institutional corruption, is the "institutional appearance" or "institutional tendency" of the act. "We have to show only that a legislator accepted the gain and provided the service under institutional conditions that tend to cause such services to be provided in exchange for gains." The cost, then, of institutional corruption, is the damage done to the purposes of the democratic process—to the institutional fabric of the political culture.

These costs are put in the broadest terms. For example, Thompson suggests that favours in return for campaign contributions are corrupt if they undermine the legislative or democratic process more generally. As long as politicians acquire political advantages, such as contributions, endorsements, leadership positions etc, in ways that promote the purposes of the democratic process then they are legitimate; "when the pursuit of political gain undermines those purposes, politicians not only fail to do their job, they disgrace it." Thompson gives, as a major example of institutional corruption, the case of the Keating Five, which was the subject of extensive investigation by the Senate Ethics Committee, concluding in January 1992.

The Keating Five were five senators—Dennis DeConcini (Dem., Arizona), Alan Cranston (Dem., California), John Glenn (Dem., Ohio), Donald Riegle (Dem., Michigan), and John McCain (Rep., Arizona)—who collectively and, in some cases, individually, brought pressure and influence to bear on the political system in the interests of one of their constituents, Charles Keating who was being investigated for his role in the collapse of a Savings and Loan company in California in 1988. Each senator benefited politically (but not personally) from campaign contributions made by Keating, and each senator

performed services for Keating, by representing his interests in the political and investigatory process. The inquiry recognised differences in the way in which the Senators acted, with Cranston being singled out for the strongest rebuke on the grounds of his having taken large campaign contributions during the height of his activity on Keating's behalf, but a problem remained in knowing how to categorize Cranston's conduct. In his defence, Cranston insisted that he had done nothing which the vast majority of other senators had not done on previous occasions, and that his activity was nothing more than the normal process of politics in which campaign support is traded for a willingness to help contributors with their problems. The difficulty facing those wishing to condemn his activity is that a charge of individual corruption is too strong, because of the political character of the gains, while to condemn all such political gain threatens the whole to recognise political gain as a distinct form of gain and to ask whether the way they sought to render Keating service— putting pressure on officials entrusted with responsibility for investigating his affairs, lobbying, and meeting secretly to press his case—was legitimate. Seeking to bring influence to bear on quasi-judicial hearings, or by covert pressure, could be regarded as damaging the legislative process. Moreover, for both the Senate committee and for Thompson, the appearance of a corrupt connection between A's service to B and B's gain justified the accusation of institutional corruption—political rectitude needs both to be done, and to be seen to be done if the institutions of politics are to sustain their public legitimacy. The appearance or tendency of the Keating Five activities (especially Cranston) was to create the impression of a link between service and gain in the behaviour of the institution in a way that undermines public confidence in the legitimacy of the political and investigatory process. Despite the fact that the charge of corruption is a very strong form of condemnation, the criterion for identifying a link between the service to C and the gain to A is a weak one: we have only to show that a legislator accepted the gain and provided the service under "institutional conditions that *tend to cause such services to be provided in exchange for such gains.*"

Both the five basic components of corruption outlined above, and Thompson's attempt to move beyond and identify a distinct category of institutional corruption, rely heavily on appeals to such standards as the public interest, the norms and rules of public office, and the nature and purpose of the democratic political process. Each of these involves highly contestable claims. Moreover, it is precisely upon such standards that

more traditional definitions of political corruption have relied, and have foundered. To see the difficulties which the core criteria raise, and the still greater problems faced by Thompson's account of institutional corruption, we must turn to an evaluation of the three definitions of political corruption which have dominated discussion of the concept for the last thirty years.

II

The three most commonly cited definitions are public-interest centered, public office centered, and market definitions. (Public opinion and legal norms have also been cited, but they can be subsumed under the other cases and are dealt with in this manner below). In the two works which have framed the study of corruption over the last twenty-five years, Heidenheimer's *Political Corruption* (1970), and its successor volume edited by Heidenheimer, Johnston and Levine (1989), these three definitions are proposed as different ways of identifying the scope of the concept of political corruption. The public office conception of corruption is exemplified by Nye:

«Corruption is behavior which deviates from the formal duties of a public role because of private regarding (personal, close family, private clique) pecuniary or status gains; or violates rules against the exercise of certain types of private regarding influence. This includes such behaviour as bribery (use of reward to pervert the judgement of a person in a position of trust); nepotism (bestowal of patronage by reason of ascriptive relationship rather than merit); and misappropriation (illegal appropriation of public resources for private-regarding uses) »

Nye explicitly excludes considerations of the public interest so as to avoid confusing the phenomenon with its effects. Others, however, have sought to define political corruption precisely in terms of a conception of the public interest. Carl Friedrich, for example argues that:

«... corruption can be said to exist whenever a power-holder who is charged with doing certain things, i.e., who is a responsible functionary or office holder, is by monetary or other rewards not legally provided for, induced to take actions which favour whoever provides the rewards and thereby does damage to the public and its interests?»

Although there is an issue, as Nye recognises, about confusing the phenomenon with its consequences, the view that corruption involves the subversion of the public

interest or common good by private interests is one with an impeccable historical pedigree. Machiavelli is hardly alone in understanding corruption as the decay of the capacity of the citizens and officials of a state to subordinate the pursuit of private interests to the demands of the common good or public interest. Indeed, even Nye's public office account, in which corruption deviates from the formal duties of the public role, implicitly recognises the public interest dimension by insisting that the deviation must be for private regarding gains - thereby covertly introducing the distinction between public and private interests.

Both public office and public interest definitions of corruption, however, face the issue of which view of the character and scope of public office or public interest should be accepted, and it is not immediately obvious which norms we should use to flesh out these subsidiary concepts. The potential sources are manifold but they share the range of difficulties which can be identified with the three main candidates: public opinion; legal norms; and the norms derived from western views of politics.

Public opinion is an important element in the identification and understanding of political corruption but it raises a number of difficulties. To whose opinion do we give most weight when opinions differ over the appropriate standards? The norms of a local community may differ from those insisted on by a central authority or a political elite and they may differ between sections of the local population, either vertically [e.g., between different classes] or horizontally (different ethnic groups or segmented communities) or both. More damagingly, we need to recognise that opinion may be disjoint from behaviour—that is, people may say one thing and do another. Moreover, relying on public opinion means that we risk omitting cases where the casualty of corruption is the capacity of the citizenry to recognise a distinct set of public norms or a conception of the public interest. This possibility is a central feature of the classical republican tradition and its view that corruption involves the decay of the citizenry's capacity to recognise and commit themselves to the pursuit of the common good. On this the extent to which the state has become corrupt. Nor is this merely a scholarly point about past conceptions of corruption: the presence of an appropriate political culture which legitimates and supports sound standards of public office remains an essential precondition for a clean political system. Moreover, it is something which is widely recognised in public life, with, for example, the Hong Kong and New South Wales Independent Commissions Against

Corruption sharing the view that a central part of their mission is precisely public education and the eradication of a corrupt public culture.

Appeal to the law is equally fraught with difficulty. In few states does the law define a category of acts as "political corruption"—the issue of the defining features of the general set tend to be evaded by focusing on the definition of various sub-sets—such as bribery, fraud, electoral malpractice, etc. But even here, the law is an inadequate guide—not only because it may not cover cases which are widely perceived as corrupt (such as the conduct of the Keating Five, or of those British MPs who received cash payments or favours for asking Parliamentary questions), but also because the law can itself originate in corrupt practices—that an act is legal does not always mean that it is not corrupt. Moreover, laws regulating political conduct rest on prior assumptions about the character of political office and the appropriate rules for its conduct. At best, laws express such principles, and it is this normative or principled structure which must be regarded as the baseline from which we should work to flesh out definitions of public office or public interest— although these principles are open to very similar questions to those raised in the case of norms. The final objection to taking law as the sole and determining standard for conduct is that the actions of those engaged in politics cannot be exhaustively settled by systems of rules. There is inevitable indeterminacy in politics, both for bureaucrats in the conduct of their administrative offices and for politicians in the conduct of their political ones, and many public scandals are prompted by cases where, although the law does not prohibit an action, the action violates the public's sense of appropriate conduct for public officials.

Because the identification of the norms and principles which give a determinate content to the concept of the public interest or which govern the exercise of public office is fraught with difficulty, many political scientists in the 1960s and 70s came to the view that there was no alternative but to plump for a definition which was clear and could be applied with a degree of objectivity—even if it meant they had to fall back on assumptions about politics and its corruption which rested heavily on Western views of the central values of democratic societies. More recently, in reaction to such earlier positivism and despite recognising the substantial problems in identifying and endorsing local norms, many modern political analysts have sought to avoid imposing the cultural prejudices of Western democratic systems by arguing that what counts as a wrongful

exercise of public duty must have some reference to accepted standards of behaviour within a community. The net result is that the analysis of political corruption has been left caught between the equally repugnant options of stipulative definition following Western norms, or a relativist appeal to local norms or standards.

The relativism that we risk is not simply moral relativism. That might seem like a price worth paying to avoid western stipulation—we simply accept the normative judgments of each culture as to what is or is not acceptable practice. But the danger of this move is that the damage to one's analysis spreads beyond moral relativism and extends to a conceptual relativism. Consider, for example, the case of bribery. In most Western cultures bribery is defined in terms similar to those used by Nye—"the use of reward to pervert the judgment of a person in a position of trust." In different western cultures, different understandings will exist as to when something meets these criteria—what things count as rewards, what sorts of influence are held to pervert judgment (rather than being things which an office-holder should take into account), what defines what counts as positions of trust, and how far other components of an individual's life are held to be constrained by the responsibilities associated with that trust. But, while such differences are tolerable, it would be another matter entirely if a culture claimed to have the concept of bribery without believing that there was anything wrong with it. On the modern view, if it is bribery, then there is something wrong with it. To believe otherwise verges on incoherence. It has been claimed that "The (ancient) Greeks did not have a word for bribes because all gifts are bribes. All gifts are given by way of reciprocation for favors past or to come." In fact, the Greeks did have terms (*doron*, *lemma*, *chresmasi peithein*) for bribes but they were terms which also meant gift-giving or receiving, or persuasion and the existence of a number of neutral terms for giving, receiving and persuading in ancient Greek literature implies a tolerance for much that we would now regard as bribery. But do these terms recognisably denote bribery? They do not imply that someone's judgment has been perverted, even where they recognise that it has been influenced; and since it is not perverted, but influenced, it is difficult to see them as indicating that a trust has been betrayed. If these were the only terms for bribery in the Ancient Greek world we would, I think, have to take the view that there is a basic untranslatability of the terms between us and them—that they not only failed to

distinguish gifts and bribes, but that they also had no real concept of public office or trust.

In fact, as David Harvey has pointed out, although there were a number of terms for bribery which were essentially neutral and reveal an attitude to bribery which was initially relatively lenient, there were also powerfully negative terms, such as *diaphtheirein*, which implied the destruction of a person's independent judgment and action—which was seen as reducing the person to a non-entity. There is also ample evidence that the Greeks could recognise both the concept of a public trust, and the use of gifts to subvert the ends of that trust. There was a general law in Athens concerning bribery which laid down penalties for giving or taking bribes to the detriment of the interests of the people, and "cata-political bribery" was accorded the most powerful condemnatory adjective in Greek, namely *aischorn* or, shameful. Although this means that there are common elements between modern and ancient understandings of bribery, we should recognise the implication of the thought that there might not have been. Namely, that if we rely wholly on local norms we end up risking a fundamental incommensurability between ourselves and the local normative and conceptual vocabulary.

The use of local norms and judgments must, then, be handled with care. Clearly, they have a role in identifying what types of activity are understood as corrupt, but they cannot be accepted as the only criteria, since this would be to embrace a conceptual relativism which renders any cross-cultural analysis of corruption incoherent.

<...> It is certainly not difficult to find his behaviour abhorrent (although scholars have been astonishingly tolerant towards him), and although some part of this reaction arises from Pepys' transgression of norms of sexual conduct which it may be anachronistic to apply to the late seventeenth century, there remains a sense that he was exploiting a position of power and influence for personal gain, at the expense of others. The same has also to be said of the way Pepys gleaned a fortune from back-handers and gifts from provisioners of the navy. His use of his office was not especially remiss compared to that made by others, and there was clearly some partly shared understanding that certain types of public office were a form of property which could be used to generate financial or other forms of personal gain (judgeships, on the other hand, could not). As such, Pepys was, in a relatively benign way, given how some of his

contemporaries behaved, simply exacting an "income" from his office. But in both cases Pepys was fully aware that his conduct could not withstand public scrutiny. Even if we believe that Pepys did not think there was anything corrupt about his conduct, and even if many of his contemporaries would have agreed, this does not mean we have to endorse that judgment in full. While local norms provide evidence about what people accept and reject, they should not be permitted to impinge upon the deeper sense of corruption, which Pepys and his contemporaries certainly recognised, involving the violation of the norms of public office for private and personal gain. Indeed, Pepys himself believed that corruption was an evil and was full of praise for the 1618 commission on the provisioning of the Navy which had sought to reduce corruption in the earlier Stuart reign. Where they differ from us is not on what it is about corruption which makes it corrupt, but on what particular activities are identified as corrupting—that is, they differ in their judgment of what is ruled in and out by those norms, but they do not differ fundamentally on what it is for there to be a norm and for it to be violated in a corrupt way.

Market-centered definitions have sometimes offered themselves as a morally neutral way of avoiding the kind of complexities involved in this delicate balancing of objective or universalist components with local and relative standards. The term "market-centered" is not entirely felicitous. What such theorists broadly share is the application of social or public choice methods to the analysis of corruption—or, more crudely, the use of economic methods and models for the analysis of politics. Not all theorists who use rational choice methods claim a distinctive rational choice definition of political corruption, but a significant number do. Consider for example, the definition offered by Left":

«Corruption is an extralegal institution used by individuals or groups to gain influence over the actions of the bureaucracy. As such the existence of corruption Pet se indicates only that these groups participate in the decision making process to a greater extent than would otherwise be the case.»

Van Klaveren is also cited as advancing a market-centered conception:

«... corruption means that a civil servant abuses his authority in order to obtain an extra income from the public . . . Thus we will conceive

of corruption in terms of a civil servant who regards his office as a business, the income of which he will . . . seek to maximize.

The office then becomes a "maximising unit. »

Although such accounts seem dedicated to the task of conceptual clarification, the view that they can offer an alternative definition of political corruption is itself conceptually muddled. Market-centered definitions are certainly one way of understanding corruption, they may also provide a fruitful model for the explanation of the incidence of corruption, but they are not a way of defining it. Indeed, Van Klaveren's analysis starts from the view that the occurrence of corruption is contingent on the development of a system in which the people are subject to the control of officials, where there exists a "regulating principle which gives to the officials and other intermediary groups a public existence with a purpose of their own." Thus, what defines an act as corrupt is not that it is income maximising, but that it is income maximising in a context where prior conceptions of public office and the principles for its conduct define income-maximising as corrupt. Which means that Van Klaveren, at least, cannot be identified with a market-centered definition.

Leff, however, is similarly vulnerable. Despite his impressive commitment to nominalism in the identification of corruption, Leff's account is also predicated on a prior conception of public office and the norms for its exercise. The very identification of the extra-legal character of corruption is enough to introduce into the definition a conception of public office and its principles of conduct which acts as the standard from which corruption deviates. Both Leff and Von Klaveren, then, are implicitly appealing to public-office conceptions of corruption in defining corruption, even if their subsequent accounts of the conditions for its emergence and persistence might differ substantially from other public-office centered accounts.

This conclusion is of more general applicability to economic definitions of corruption, and can be generalised also to accounts which rely upon modeling public office in principal-agent terms or in terms of rent seeking. To ask if a civil servant or politician is acting corruptly when he or she acts in an income or interest-maximising way, we have to show what it is that makes this use of office a member of a distinct set of cases identifiable as corrupt, as opposed to non-corrupt. Not all cases of income or interest maximising need be corrupt (as witness cases where office is understood as a

certain type of property). To be able to point to those cases of interest/income maximising which are also politically corrupt, one has to appeal to constructions of public office and the public-interest which draw on norms and values which are external to the market model. For example, it needs to appeal to that set of normative constraints on income or interest maximising which picks out the full set of politically corrupt acts. Market-based accounts might well be able to show under what conditions it becomes more or less likely that people will break those constraints, but it has to take those constraints as a given—and it is these which distinguish corrupt from non-corrupt behaviour.

On this account, we are reduced to the alternatives of public-office and public-interest definitions of political corruption. There is, however, some pressure towards further reduction. There are two major sources of this pressure. The first comes from the recognition of the open-ended character of much public office. Some civil servants may have tightly defined and constrained activities permitting little substantive discretion, but many do not. Similarly, politicians do not act simply as functionaries to fulfil promises made to an electorate which is fully cognisant of its interests. On the contrary, politics is in part about the contestation and projection of conceptions of the public interest. Part of the conception of the role of leaders is precisely to lead, not to act as wholly impartial mechanisms for the adjudication of interests and the production of the social optimum. Public office and public interest are, then, intimately connected. The open character of much public office is structured by principles and expectations that demand of office holders that they be guided by considerations of the public interest. To ask whether a politician acts corruptly we must be aware that the characterisation of public office will inevitably point beyond the compliance with rules to the principles underlying those rules—principles which come into play to cover cases on which formal rules are silent.

The second pressure comes from the recognition that the definitional disputes concerning political corruption have obscured the basic point that the term corruption is not in itself problematic. As the OED reiterates throughout its entry on the term: it is rooted in the sense of a thing being changed from its naturally sound condition, into something unsound, impure, debased, infected, tainted, adulterated, depraved, perverted, etc. The problem arises in the application of this to politics. Definitional problems are legion because there is hardly a general consensus on the "naturally sound condition of

politics." Public office and public interest definitions focus on different aspects of the political, and may be derived from different conceptions of the nature of politics, but the contest between them is not over what corruption is, so much as over how to derive the standard for identifying the naturally sound condition from which corrupt politicians deviate—which is a problem which applies equally to individual and institutional corruption, the later of which is premised on norms about the ethical standards inherent in democratic decision-making.

We should not mistake the nature of this pressure towards reduction. It does not mean that there is a single, adequate definition of political corruption which identifies it with the exercise of public office in violation of the public interest for private gain. These pressures towards reduction do not allow us further to refine and delimit the definition of political corruption so as to pick out a core conception. At best we might identify core criteria such as those with which we began, where people break the rules, and do so knowingly, while subverting the public interest in the search for private gain and to the benefit of a third party, in ways which run directly counter to accepted standards of practice within the political culture. But few of these conditions are absolutely necessary, and in most cases we are forced us to recognise that what counts as political corruption depends on commitments to conceptions of the nature of politics and the form of the public interest. One line definitions of political corruption are inherently misleading because they generally obscure the extent to which the concept and its components are rooted in ways of thinking about the distinctive character of public office and the distinctive ends to which political activity is directed.

There should be little surprising in this. Few if any concepts in social and political science or theory can claim a wholly factual content, and given the core meaning of the term "corruption" it should not be surprising to find that identifying its political form will implicate us in a range of commitments about the nature and ends of the political domain. Moreover, this recognition must also be tied to an acknowledgement that the perspective on politics from which we generate our conception of political corruption will play a major role in shaping the explanations we offer. The philosophical and practical upshot of all this is that while the original trinity of definitions collapses under a little pressure to a single core set of concerns, these concerns (such as the nature and ends of the political)

themselves generate a wide range of views as to the nature (and causes) of political corruption.

III

Definitional disputes about political corruption are linked directly to arguments about the nature of the healthy or normal condition of politics. And because these arguments cut across a range of issues and can draw on dramatically divergent social, economic, anthropological and philosophical theories they cannot be ranged along a single axis—for example from the more to the less restrictive. Faced with these difficulties with the definition of corruption it is not surprising to find political scientists willing to forego the niceties of philosophical and methodological disputes by stipulatively defining a class of events for study as politically corrupt. This is a prudent move, with considerably utility for studies of phenomena within a single culture or political system. But even studies with such moderate ambitions will find it difficult to avoid moving from identification of cases of rule infraction to more general questions about what such infractions mean within that political culture— and, thereafter to questions about the character of politics. Small questions have a way of leading to big ones—and, however laudable the search for scientific objectivity in the study of political phenomena, the broader questions almost inevitably raise deeper normative and ethical issues. Moreover, claims about political corruption are not ethically neutral. They condemn people's actions, and challenge the legitimacy of distributions or policies. It is, then, extremely important that we get it right and that those who are investigated, publicly criticised or prosecuted can recognise that their fate arises from their corrupt activity rather than from the definitional fiat of a political scientist!

Yet it is not always easy to achieve this. Cranston, in the Keating case, denied that he was doing anything wrong, and could claim a right to feel puzzled as to how the standard against he was measured was settled. A still more striking case occurred in New South Wales in 1989 when the Premier of New South Wales, Nick Greiner, was accused by the anti-corruption commission which he had established on coming into office, of acting corruptly in providing a public service job for a former supporter so as to enlarge his majority in the New South Wales Parliament. The details of the case are less significant than Greiner's sense that he was being held to account by a set of rules which he did not recognise as those governing the way political game was played in the state.

<...>In Greiner's case, it was not obvious that he had violated the rules governing the conduct of his office, nor that he had harmed the public interest, nor that he had knowingly acted wrongly, nor that he had gained personally from his actions, nor (as the quotation demonstrates) that he had acted against existing norms and standards. Greiner clearly speaks with a sense that he is the victim of a definition of political corruption which has no basis in the political culture of the state. Nor is it easy to apply to him Thompson's criteria for institutional corruption. Although like Cranston, Greiner gained politically, and delivered the service in a questionable manner, the institutional tendency was to undermine the political independence of the public service. This last criterion is certainly not recognised in the American political system. If we simply recognise that institutional practices are different we have no external standard against which to measure claims about which interpretation of the institutional culture to adopt: Cranston's or the Ethics Committee's; Greiner's or the Commission's? To break this impasse we could look to the three ethical principles which Thompson takes to underlie the deliberative process, and which allow him to identify deviant institutional tendencies or appearances—that members consider policies on their merits; that they treat citizens and colleagues fairly; and that they account publicly for their actions. But this only serves to raise a deeper question about whether the standards appropriate to the U.S. Congress, are also appropriate to adversarial systems of parliamentary politics. If the definition of corruption is to avoid stipulation or parochialism, it must seek to track the ethical values which the activity of politics serves. Only by doing so can there be an adequate ethical response to those who claim to be bewildered by the accusations made against them—and only then can there be some sense of appropriate ethical standards for those involved in the struggle for and exercise of political power.

IV

<...>how to draw a distinction between corruption and other forms of political failure. In particular, to narrow the field, I focus on distinguishing it from political incompetence—a rather widespread, if under-researched topic!

Most commonly, politics is understood as providing publicly endorsed practices, institutions and rules which effect an ordered resolution to conflicting individual or group interests. Corruption subverts this process in favour of rule to promote the interests of a single individual or group. The normative appeal of politics is that it effects the orderly

resolution of conflict and does so by establishing norms and procedures for dealing with conflict which can secure wide legitimacy and which consequently legitimate the outputs of the system. Understood in this way, we can see that a distinction must be drawn between political corruption and incompetence. Incompetence can be directly harmful, it can contribute to delegitimation, and it can undermine the efficacy of political solutions to social or inter-group conflict. But it differs from corruption, not just because corruption involves intentional wrong-doing (since, as in the Keating Five and Greiner cases, that intentionality may be doubtful), but because corrupt behaviour directly subverts the principles and procedures (either formal rules or implicit norms) which demarcate the public domain and govern the representation and pursuit of individual or group interests. In this subversion it directly attacks the very distinction upon which politics relies for its capacity to resolve conflict. Cranston may have thought he was engaging in the traditional trading of favours, but he was, in effect, allowing his public office to be used as a mechanism for the representation of interests in quasi-judicial proceedings. Such representation was inappropriate because it threatened to impugn the impartiality of the proceedings. Greiner may not have intended to act corruptly but, in believing that he had the right to use the power of appointment to public officials to shore up his party's control of parliament he was denying that a distinction should be drawn between political appointees and employees in the public service. The Commission clearly believed that that distinction was central to sustaining the legitimacy of both Parliamentary and Administrative activity.

Superficially, because it can have similar results, incompetence may seem like a type of corruption, but it does not put into question this distinction between the public and the private—it may lead to conflict, but it does not introduce it at the heart of the political system. What is taken to be central to sustaining that distinction will vary between political systems, and may be vigorously contested. Moreover, a great many activities enjoined by law, or not prohibited by it, may lead to the erosion of that distinction and the collapse of the political order into open conflict, so we need to distinguish a core set of cases of corruption, in which intentionality, illegality, the triadic relations of A, B, and C, and the substitution of private for public interests are all present, and a set of penumbra cases where more complex judgments have to be made about whether and to what extent these different criteria are met. But both this core and the extensions from it must be

informed by the recognition that what distinguishes corruption from other forms of destructive political behaviour is that it works by eroding the distinction between private and public concerns and interests. Extreme incompetence may lead to the collapse of political authority, but it does so because of its consequences, not because public officials actively suborn that authority so as to pursue interests in a manner which that order is expressly designed to resist.

This is why terrorist movements, although they may exacerbate conflict or war, are not corrupt. Although they deny the validity of the existing political system, they implicitly project a conception of a political solution in which the distinction between the public and their private concerns is sustained. Similarly, authoritarian regimes, such as Hitler's Fascist state, may come to pursue goals which are so grandiose, so evil, and so appalling in their consequences, that we may be tempted to describe them as corrupt. But, while many individuals within such states may be corrupt, not all are. For many there remains a clear sense that in accepting office they are accepting certain public responsibilities. It is, however, another issue as to whether these men and women, by refusing to ask questions about what was happening elsewhere in the state, by putting their self-protection above a broader sense of public responsibilities, or, by allowing themselves unreflectingly to indulge their prejudices and passions, increasingly sacrificed the integrity which public office requires, resulting in the eventual corruption of the entire political order. We need to distinguish carefully between the question as to whether or not a type of political authority (with an associated conception of public office) is being preserved, and the question of whether there is any ethical standing left attached to that authority. Many things may erode the ethical force of political authority, without that authority being corrupt. Bad government is one thing, corrupt government another, and it is only when the conduct of public office becomes subordinate to interests it is intended to exclude or regulate that we should talk of corruption.

Inge Amundsen, CMI. Political corruption. U4 ISSUE 6:2006

<http://www.u4.no/publications/political-corruption/>

What is political corruption?

<...>Political corruption can be defined both with reference to the main actors involved, namely persons at the highest levels of the political system, and the purpose of the corrupt behaviour, namely to sustain the hold on power. Hence, political corruption can be for private and group enrichment, and for power preservation purposes. Often these two forms of political corruption are connected. Some of the larger and more serious political corruption scandals include both processes - accumulation on the one hand and the misuse of extracted or public money for political purposes on the other. The latter process is somewhat under-researched and underestimated, since much of the focus in the literature has been on accumulation.

Political corruption in the form of accumulation or extraction occurs when government officials use and abuse their hold on power to extract from the private sector, from government revenues, and from the economy at large. These processes of accumulation have been called extraction, embezzlement, rent-seeking, plunder and even kleptocracy (“rule by thieves”), depending on the extent and context. Extraction takes place mainly in the form of soliciting bribes in procurement and government projects, in privatisation processes and in taxation. Military procurement is known to be particularly affected by extractive political corruption worldwide, because of the involvement of top-level politicians, national interests and secrecy.

The other process, when extracted resources (and public money) are used for power preservation and power extension purposes, usually takes the form of favouritism and patronage politics. It includes a favouritist and politically motivated distribution of financial and material inducements, benefits, advantages, and spoils. Techniques include money and material favours to build political loyalty and political support. Power-holders can pay off rivals and opposition and secure a parliamentary majority. By giving preferences to private companies they can get party and campaign funds, and by paying off the governmental institutions of checks and control they can stop investigations and audits and gain judicial impunity. Furthermore, by buying loyal decisions from election commissions and by buying votes they can secure their re-election.

Political corruption takes place at the highest levels of the political system, and can thus be distinguished from administrative or bureaucratic corruption. Bureaucratic corruption takes place at the implementation end of politics, for instance in government services like education and health. Political corruption takes place at the formulation end

of politics, where decisions on the distribution of the nation's wealth and the rules of the game are made. Political corruption is usually also distinguished from business and private sector corruption.

<...>**Definitions**

Political corruption is a phenomenon that defies direct measurement as well as clear-cut definition. In terms of measurement, researchers have relied on indirect methods and people's perceptions. In terms of definition, researchers have been confronted with a broad spectrum of popular connotations. "Political corruption" is frequently used synonymously with "corruption" (in general), whereas "governmental", "grand" and "coercive" corruption is sometimes used to denote political corruption, but the overlap is not obvious.

Political corruption has on the one hand been understood very broadly as "unethical behaviour which violates the norms of the system of political order". This includes almost anything and may embrace all sorts of moral and political judgements. On the other hand, it has been understood as "the breaking of the formal rules that regulate a position of political authority". This would restrict it to a matter of legal interpretation and criminal investigation, but would miss the deliberate manipulation of political institutions, laws and rules of procedure.

The most widely used definition of corruption is the World Bank's working definition of corruption as "abuse of public power for private benefit". Transparency International (TI) takes a somewhat broader approach and defines it as "the abuse of entrusted power for private gain". In this line, political corruption can be defined as "abuse of political power for private benefit". But the problem remains of defining what is "abuse" and what is "political".

Taking it back to Aristotle, the ancient Greeks had an understanding of corruption as a deviation from or perversion of sound government systems. Tyranny, for instance, was a corrupted monarchy, where the monarch no longer had the well-being of the nation (his subjects) in mind, but his own advantage. Corruption was basically seen as a problem of moral decay.

In 18th century England, corruption meant the encroachment by the executive on the legislature, for instance by money payments, the offer of positions and pensions, and the trading of patronage. Corruption was the violation of the principle of constitutional

“checks and balances”, authoritarian tendencies and the subsequent decay of the political order.

These and other historical understandings of corruption bring in two important aspects, namely motives and consequences. The corrupt motive is wealth, status and power, or more specifically self-enrichment, self-indulgence and power preservation (as contrasted to the non-corrupt political leader’s concern for the well-being of the nation). The consequences of political corruption are institutional decay, arbitrary power, authoritarian tendencies and reduced liberty.

However, the consequences of political corruption cannot be the basis for a definition. That would be to put the cart in front of the horse. Not all acts of political corruption necessarily lead to institutional decay and political oppression, and political corruption is not the only factor that leads to institutional decay and political oppression. Not all acts of political corruption are even necessarily to the detriment of the ‘public interest’.

The corrupt motive of power preservation is important. The concerns of the ancient Greeks bring in the possibility of collective benefit or gain, in addition to private benefit. Political corruption is therefore when the rulers or ruling elites misuse the resources they control for the benefit of preserving their political power.

A more specific delineation of political corruption can thus be made. The main aspects of political corruption are that it takes place at the highest levels of the political system, and that it involves politicians, government ministers, senior civil servants and other elected, nominated or appointed senior public office holders. It occurs when these officials, who make and enforce the laws in the name of the people, are themselves corrupt.

Furthermore, political corruption includes two basic processes. One process is located on the demand side of corrupt transactions; it is the methods by which ruling elites abuse their hold on power to extract and accumulate resources. It occurs when political power-holders enrich themselves, individually and collectively. The other process is the corrupt use of these (and other public) resources for the purpose of power preservation and expansion. It occurs when political power-holders use extracted resources or other corrupt means to maintain or strengthen their hold on power.

Extraction

Political leaders may use their power to capture and accumulate resources in an illegal and immoral way through bribes, embezzlement, and fraud. The same purpose of accumulation can be achieved also in processes of privatisation, land allocation, public contracting, lending, and through preferences that benefit the business interests of office holders, even when they are legal or made relatively legal.

Direct extraction from the private sector includes bribes, “commissions”, and fees demanded from private businesses. It includes the classic (demand side) forms of corruption: payments taken for the granting and delivering of government services, licences, guarantees and loans, public projects and contracts. Bribes can also be taken to “protect” companies, and for the political creation of market protection, preferences, and monopoly rights. It includes payments taken for giving exemptions and relief from, for instance, tax regulations, environmental protection, and labour laws.

<...>The ruling elite can extract by giving preferences and favours to businesses in which they have a direct ownership. It is political corruption when through such means power-holders build up their private businesses and enterprises, while in power. It includes many of the same mechanisms as above, like the political granting of services, contracts, and licences, politically created market protection and monopolies, and regulatory exemptions.

<...>The ruling elite can also extract through theft and embezzlement of public resources. These practices include off-budget transfers and manipulated privatisation processes, and they include extraction from (and sometimes the depletion of) the country’s natural resources, such as oil and gas, minerals, fish, and timber.

In these direct and indirect ways, power-holders can use their political control to extract from (and sometimes ruin) the private sector at large. When the returns to the companies are meagre, this form of corruption can be seen as extortion. Examples abound of businesses going bankrupt because of excessive and undue government extraction. In addition to impeding normal economic activities, the consequences can be devastating for investment, and increase economic inequality and inefficiency. When systemic, extractive corruption can destroy a country’s development potential.

The consequences in political terms are equally grave. Corrupt extractive practices annihilate the political will of politicians to address the corruption problem in any serious way, erode trust and legitimacy in the government and in politics in general, make

political decisions non-transparent, and can foster authoritarian political tendencies. Most important, the possibility of extraction can represent the strongest incentive for politicians to enter politics in the first place, and to try to hold onto power indefinitely.

Power preservation

Incumbents can use many techniques to maintain power, of which many are perfectly legal while others are illegal and corrupt. The corrupt use of political power for power preservation and extension may take the form of buying political support through favouritism, clientelism, co-optation, patronage politics and vote buying. The means include the distribution of financial and material benefits (money, gifts and rents), but also symbolic values like status and “inclusion”. The corrupt use of political power for power preservation and extension also includes the manipulation of various oversight and control institutions, creating various “impunity syndromes”.

One form of political corruption for power preservation is the use of money and material inducements to build political loyalty and political support. This can take place at all levels from opposition parties and MPs to citizens. Political loyalty and support can be bought in very many ways: it may take the form of direct money payments or promises thereof, the offer of jobs, appointments and positions (including ministerial, judicial, regional and other senior government positions), or positions in public companies and parastatals, and even titles of nobility.

<...>By corrupt means, power-holders can secure their hold on power by buying and manipulating the public institutions of accountability and control. Parliamentary majorities and favourable legislative decisions can be bought, as can favourable decisions and lenient controls by various control agencies (ombudsmen, comptrollers, auditors, prosecutors). Even loyal decisions from electoral commissions and high courts have been bought.

<...>It is political corruption when state resources - made available to office holders for public purposes - are used for party campaigning and electioneering in a biased, unconstitutional way. Material support to political parties and political campaigns can also be obtained from private businesses, and will be corrupt if state resources or other advantages are offered in return.

The consequences of this form of political corruption are also grave, perhaps even worse than the consequences of extractive political corruption. Political corruption for power

preservation purposes leads to bad governance in the form of unaccountable and favouritist political decisions; manipulated, weak and distorted institutions; lack of transparency and accountability; immunity and impunity; and elections that are not free and fair.

The full circle

The two processes of political corruption - extraction for private benefit and enrichment, and the use of corrupt means for power preservation - are important analytical categories, especially when it comes to formulating counter-measures. Importantly, the two processes are often connected. Many of the larger political corruption scandals include both aspects: large-scale bribery schemes are concluded when the extracted money is used to buy political support, and the full circle is made when the purpose of power is wealth and the purpose of wealth is power.

<...>Elements of Political Corruption

Political corruption involves political decision-makers, those who have the power to formulate laws and regulations (politicians and senior civil servants). Political corruption does not involve civil servants at the implementation end of politics. Nor does it include the service delivery sectors, although the distinction is unclear and bureaucratic corruption may constitute a pyramid of upward extraction.

- Executive branch: president, cabinet and government ministers, top civil servants, including military and security apparatus leaders
- Legislative branch: members of parliament
- Judiciary: supreme and high court judges
- Local and regional authorities: governors, local council members, etc. Not included in all definitions

Political corruption is the misuse of political power for private benefit (personal or group gain), in particular the benefits of power, status and wealth.

- Status and self-indulgence
- Maximising wealth (pecuniary profit)
- Private and collective benefits (individuals, parties, governments)
- Preservation and extension of power

Political corruption usually involves a violation of existing laws and regulations, but it is not restricted to illegal acts. It is also political corruption when national laws and

regulations have loopholes and are deliberately side-stepped, ignored and custom-made. Thus, international standards must be included in setting a benchmark

- Breaking of legal statuses and regulatory principles
- Breaking of international standards and principles

Political corruption must necessarily include or promise some sort of material inducement, such as money and monetary equivalents like goods and favours.

Political corruption takes two basic forms. One is corrupt accumulation and extraction (from private sector and national wealth). This takes place mainly where politics and business meet (in the political-private sector nexus, and where corporate money is involved). The other form is corruption for power preservation and expansion (favouritism and patronage politics). This takes place in political decision-making and electoral processes.

Corrupt accumulation and extraction include

- Bribes, “commissions” and fees taken from private sector businesses
- Undue extraction through taxation and customs
- Fraud and economic crime
- Politically created rent-seeking opportunities
- Politically created market favours benefiting businesses owned by political elites
- Off-budget transfers, manipulated processes of privatisation
- Extorting party and campaign funding from the state, private sector and voters

Corrupt means of power preservation include

- Buying political support and majorities from other parties and politicians
- Co-optation and maintenance of patron-client networks
- Buying decisions from parliament, judiciary, control and oversight bodies
- Favouritism and patronage in allocation of government resources
- Buying voters and votes, electoral fraud
- Use of public money for political campaigns
- Buying off media and civil society

*Inge Amundsen. Political Corruption: An Introduction to the Issues. WP 1999: 7.
p.3-4*

<...> *Political corruption and bureaucratic corruption (“grand” vs. “petty”)*

In the definition shared by most political scientists, political corruption is any transaction between private and public sector actors through which collective goods are illegitimately converted into private-regarding payoffs (Heidenheimer et. al. 1993:6). This definition does not, however, distinguish clearly between political and bureaucratic corruption. It establishes the necessary involvement of the state and state agents in corruption, without any notion as to the level of authority where corruption takes place.

In a more strict definition, *political corruption involves political decisionmakers*. Political or *grand* corruption takes place at the high levels of the political system. It is when the politicians and state agents, who are entitled to make and enforce the laws in the name of the people, are themselves corrupt. Political corruption is when political decision-makers use the political power they are armed with, to sustain their power, status and wealth. Thus, political corruption can be distinguished from bureaucratic or *petty* corruption, which is corruption in the public administration, at the implementation end of politics.

Even when the distinction between political and bureaucratic corruption is rather ambiguous as it depends on the separation of politics from administration (which is unclear in most political systems), the distinction is important in analytical and in practical terms. Political corruption occurs at the top level of the state, and it has political repercussions.

Political corruption not only leads to the misallocation of resources, but it also affects the manner in which decisions are made. Political corruption is the manipulation of the political institutions and the rules of procedure, and therefore it influences the institutions of government and the political system, and it frequently leads to institutional decay. Political corruption is therefore something *more* than a deviation from formal and written legal norms, from professional codes of ethics and court rulings. Political corruption is when laws and regulations are more or less systematically abused by the rulers, side-stepped, ignored, or even tailored to fit their interests. Political corruption is a deviation from the rational-legal values and principles of the modern state, and the basic problem is the weak accountability between the governors and the governed. In particular in authoritarian countries, the legal bases, against which corrupt practices are usually

evaluated and judged, are weak and furthermore subject to downright encroachment by the rulers.

The formal legal framework of the state is therefore insufficient as terms of reference to assess and judge the problem of political corruption. Moral, normative, ethical, and indeed political benchmarks will have to be brought in, not at least because it will be necessary to discern legality from legitimacy when it comes to political corruption. Besides, whereas bureaucratic corruption normally can be dealt with through auditing, legislation, and institutional arrangements, the degenerative effects of political corruption cannot be counteracted by an administrative approach alone. Endemic political corruption calls for radical political reforms.

Political corruption (usually supported by widespread bureaucratic or *petty* corruption) should furthermore be considered as one of the basic modes of operation of authoritarian regimes. It is one of the mechanisms through which the authoritarian power-holders enrich themselves. Here, corruption is rarely a disease that the responsible politicians are eager to avoid, it is a deliberate, wanted and applied practice; it is one of the rulers' modes of enrichment and economic control. Political corruption is consequently a "normal" condition in authoritarian countries, although showing a great variety according to the various forms of authoritarianism.

However, as demonstrated by a large number of corruption scandals in liberal democracies over the years, political corruption is not restricted to authoritarian systems. Nevertheless, by maintaining the link between authoritarianism and political corruption, and a definition of political corruption in terms of state prerogatives manipulated to serve the interests of the rulers, one will see that the essence of the problem of political corruption differs much between authoritarian and liberal democratic regimes. In democratic countries, the problem of political corruption is more of an incidental and occasional nature, and can be dealt with within the existing political system; by reforming, strengthening and vitalising the existing political institutions of checks and balances.

Hanne Fjelde, Havard Hegre. Political Corruption and Institutional Stability

http://folk.uio.no/haegre/Papers/DemDep_10032011.pdf

The standard definition of political corruption is the abuse of public office for illegitimate private gain. Since the concept is not used uniformly, we elaborate on our understanding of it below.

Political corruption involves self-dealing by public officials who extract resources through graft and embezzlement. Through corrupt transactions, political elites capture private benefits from the public offices they hold. The most extreme form of political corruption is kleptocracy, where maximizing opportunities for illegitimate rent extraction is the primary motive of government officials. Yet, political corruption also involves a second, related process: the illegitimate use of state resources to retain and expand political power by those holding political office. This happens when public officials use the illegitimate dispersion of private perks and privileges, such as selective tax exemptions, public positions, land allocations, lucrative government contracts, discriminatory enforcements of the law, or vote purchase to buy support from segments of society. Furthermore, office-holders can use bribes to manipulate public institutions for accountability and control, for example through buying off electoral commissions or high courts. Nyblade and Reed refer to these two forms of political corruption as 'looting' and 'cheating', respectively.

When corrupt politicians reward their political base by means of illegitimate appropriation of public resources, it generates networks of exchange that are closely associated with the term patronage politics. In patronage based politics, leaders hold on to their positions through the distribution rents and other personal privileges, and clients offer their political support in order to gain access to rewards that cannot easily be attained elsewhere in the economy. In a similar approach as ours, Bueno de Mesquita et al. treat pervasive corruption as indicative of a distributive regime wherein leaders buy their continuation in office through the provision of private rather than public goods. These two processes of political corruption - one for enrichment, the other for survival - reinforce each other, since the politician who is adept at expropriating rents and collecting bribes also has more resources available to buy political support.

Nubia Evertsson Political Corruption and Campaign Financing. Report 2008: 2 Department of Criminology Report Series

<http://www.su.se/english/research/2.11761>

<...>Defining political corruption

There are different approaches to defining political corruption. In the classical conception of the term, political corruption was conceived as a *relational problem* between sources of power and the moral rights of rulers. In 1895, Lord Acton linked the problem of political corruption to the misuse of power characteristic of the despotic governments of the monarchs of the time. Lord Acton's greatest concern was the nature of the ambition of those in positions of power. He stated that 'All power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely'. The debate revisited by Lord Acton comes originally from the ideas of Plato and Aristotle about the subordination of the (general) interest to personal interest. In the ancient world, Aristotle and Plato argued that democratic, oligarchic and tyrannical regimes are guided by the personal interests of the rulers and not by the general public interest. They claimed that political corruption is dysfunctional and destructive to any political order. Plato identified the avaricious element of the soul as the most dangerous element in the triad of human nature; while, Aristotle argued that men always want more and are never satisfied until they reach infinity.

However, in the political battle for power analyzed by Lord Acton, whose work was also inspired by the thought of Machiavelli, Montesquieu and Rousseau, political corruption was characterized as a *moral problem* among those in power. Machiavelli stated that political corruption was a process by which a citizen's virtues were undermined and eventually destroyed. He claimed that even the best individuals can be bribed by a little ambition and avarice because men are insatiable. In the same vein, Rousseau acknowledged the selfish capacity of human beings when arguing that political corruption is an inevitable consequence of the struggle for power. Baron de Montesquieu stated that political corruption is a process that is dysfunctional for the good political order (monarchy) because when this is corrupted, it turns into an evil one (despotism).

Over the past fifty years, the discussion about political corruption has moved away from the moral perspective revisited by Lord Acton at the end of the nineteenth century. In the contemporary debate, political corruption is instead associated with *institutional and behavioural problems*. In these new perspectives, political corruption is mainly

viewed in relation to the impacts that it may have on the state and the economy and the different forms that it can assume.

Under the *institutional approach*, which was introduced by Van Kleveren in 1957, the study of political corruption as the misuse of power has been focused on the irregular use of public office by power-holders for personal gain rather than on moral concerns. Van Kleveren stressed that abuses of authority play a central role in the process of extortion that is manipulated by public officials in order to obtain particular benefits for themselves. This concept was later developed by McMullan, who linked political corruption to the abuse of functions committed by public officials that was reattributed in money or money's worth. McMullan states that 'a public official is corrupt if he accepts money or money's worth for doing something that he is under a duty to do any way, that he is under the duty not to do, or to exercise a legitimate discretion for improper reasons'. In 1964, Leff supplemented this idea, arguing that public offices have become places of business because public officials use their power and influence to maximize their income. In 1966, Bayley extended the relational problem introduced by McMullan by defining political corruption as a two-way relationship problem which involves multiple actors. He claimed that political corruption should denote the discretionary use of power by public officials rather than the misuse of public power because bribes can originate either from payments made to public officials by organizations and individuals or they can be demanded by public officials. The institutional conception of political corruption as private gain derived from the abuse of functions and the discretionary use of power was redefined into a more holistic conceptualisation by Nye in 1967. He stated that

'Corruption is behaviour which deviates from the formal duties of a public role because of private-regarding (personal, close family, private clique) pecuniary or status gains; or which violates rules against the exercise of certain types of private regarding influence. This includes such behaviour as bribery (use of a reward to pervert the judgement of a person in a position of trust); nepotism (bestowal of patronage by reason of ascriptive relationship rather than merit); and misappropriation (illegal appropriation of public resources for private-regarding uses)'

Nye has also denoted interference in electoral activity as one of the main sources of political corruption in public institutions. Thus, nepotism and vote-buying as well as

bribery and embezzlement should be considered as political corruption practices because they represent different forms of the abuse of power.

These definitions, which have dominated the institutional approach, have been criticized by scholars who have claimed that although public-office definitions are important for understanding institutional political corruption, this type of characterization shows particular interest in the administrative procedures inside public institutions and in the restrictions imposed by legal frameworks. In this regard, Moodie has claimed that examples of malpractice in public administration correspond better to inefficiency than to corruption; therefore, state weakness should not be called political corruption. He has also argued that these definitions are too centred on local cultural considerations to permit comparative studies over time or even across cultures. Therefore, he claimed that it is not possible to conduct comparative studies of this phenomenon because it has only been proscribed by law in some countries, while it is considered normal in others.

Some scholars counter these ideas by claiming that sometimes political corruption seems to be very helpful in many situations in which the rigid political system can only be made to work by circumventing the processes required by law. This view was first introduced in 1968 by Huntington, who argued that political corruption is prevalent in societies as they undergo the modernization phase. Huntington argues that modernity breeds political corruption because: firstly, it involves a change in the basic values of society; secondly, the modernization process involves the appearance of new sources of wealth and power, and new classes make new demands of government; and thirdly, modernization imposes the adoption of control outside the governmental authority and therefore increases the regulatory function of the state which is fragile.

For Scott the functional benefit of political corruption has a rather different political significance. He claims that patronage and political corruption are associated with the political machinery because they are 'specialized in organizing and allocating influence.' For example, he claims that the political machinery is responsible for bargaining based on reciprocal relationships. The pragmatic and clientelistic orientation of this machinery allows it to respond to the clients' needs in a manner that also means it can demand their support. In the same vein, Key has argued that corruption is necessary for politics. Key claims that grafts are the most influential form of administrative power. He states that grafts serve to control the electorate, because political organizations

dispense all governmental favours through the party hierarchy. Werner's arguments about the positive impact of political corruption indicate firstly that political corruption is an accommodating device used to provide economic opportunities which promote development and foreign investment; secondly, political corruption encourages party-building under the direction of political leaders; thirdly, political corruption brings elasticity to rigid bureaucracies, by providing supplementary opportunities; finally, political corruption feeds on itself; therefore, where political corruption is tolerated it is possible that it will become systemic.

Several scholars have criticized this perspective because for them, political corruption is dysfunctional for democracy, institutional development and economic growth. For example, Rose-Ackerman has claimed that corrupt officials distort public sector choices and produce inefficient public policies. Myrdal has noted that political corruption is one of the forces that helps to preserve low social discipline in the state because where political corruption is widespread, inertia and inefficiency impede the process of decision-making. Della Porta and Vannucci have argued that political corruption increases the weakness of checks and balances that should limit the discretionary power of public administration. Additionally, Mauro has also demonstrated that high levels of political corruption are associated with lower levels of investment. Ades and Di Tella have shown that in the presence of political corruption, the positive impact of industrial investment is halved. Vito and Davoodi have concluded that political corruption makes public investment and economic growth unsustainable. Owoye and Bendardaf furthermore demonstrated that political corruption shifts the production functions, reduces the level of employment and increases the price level in the product market. Additionally, they have claimed that political corruption negatively affects the level of consumption, domestic investment, government spending and net exports. Finally, Kurer has demonstrated that political corruption also affects the design of public policy, when rent-seeking politicians can guarantee future rents derived from the decision process. He argues that typical examples include cases of nationalization and regulation.

The contradiction between the practical helpfulness of political corruption and its negative effects on public institutions provides evidence of the difficulties that can emerge when one attempts to define political corruption. Thus although political corruption represents misconduct and dishonest behaviour it is not possible to argue that

these activities are always illegal. In this regard, Heywood has argued that although illegality is a central element in many definitions of political corruption, it is impossible to state that all illegal practices in which public officials are involved constitute political corruption because concepts of illegality and laws vary across different countries. Bearing in mind these difficulties and the complexity of defining the term political corruption, scholars and practitioners have moved the debate towards analysing the forms of wrongdoing that can be classified under this ‘umbrella concept’.

In 1985, Gibbson defined political corruption based on a *behavioural approach*. Through a study conducted among 279 students at various university levels in the Canadian province of Montreal, Gibbson tested, in a quantitative survey, nine different types of dishonest practices (patronage, vote-buying, pork-barrelling, bribery, graft, conflicts of interest, nepotism, influence peddling and campaign financing), and he found that 8 of the 9 practices evaluated were recognized and qualified as corrupt by respondents. However, in the case of campaign financing, the incongruent status of this practice prevented respondents from classifying it as political corruption.

The behavioural approach introduced by Gibbson was ignored by scholars and practitioners for more than a decade, because it tends to classify political corruption in terms of forms of wrongdoing that are directly related to illegal practices. During the 1970s and 1980s, most scholarly contributions shifted between the moralistic and institutional boundaries without paying much consideration to legal constraints, because political corruption was not a crime. (Heidenheimer proposed 3 forms of political corruption, namely: black, gray and white. I do not use Heidenheimer’s approach in this thesis because it lack of precision on defining the different forms of political corruption. Additionally, colour approaches tend to qualify preliminary the degree of participation of the actors involved. I consider that the severity of the practice should not be involved in the definition, but on the penalization of it. Therefore, Heidenheimer’s classification which has mainly theoretical uses cannot be applied in the analysis of the criminal offence of political corruption). It was only at the end of the nineties when political corruption had started to be recognized as a crime that the behavioural approach started to be revisited as a result. In fact, with the adoption of regional conventions (American States, 1996; Europe, 1997, 2002 and 2003; Africa, 2003, 2005; the OECD countries, 1999; and more recently the United Nations, 2005) the debate on political corruption has

come to focus on the illegal character of this practice and the different forms that this crime can adopt, rather than on merely abstract discussions.

<...> Forms of political corruption

To avoid defining political corruption without linking the definition to the forms that such corruption can assume, I employ in this thesis the behavioural approach proposed by Gambetta. He claims that although political corruption is a *sui generis* phenomenon, it is possible to define and identify it in terms of illegal, immoral and improper practices which are not always inefficient. ***Gambetta has defined political corruption as the abuse of entrusted power.*** I assume the same definition.

Gambetta has suggested that when defining political corruption, scholars and practitioners should take into account the relationships between the actors involved in order to explore whether or not a practice should be considered as political corruption. For Gambetta, ***political corruption exists whenever a trustor and a corrupter cooperate with each other with the help of a fiduciary.*** If one of these actors is not present, the evaluated practices should not be considered political corruption. Gambetta's standard model, which is a temporal one, assumes the interactions between three agents: the trustor (T), the fiduciary (F) and the corrupter (C). The exchange relationship among these agents is initiated when:

'C wants certain resources that F is *not* supposed to deliver to him, given the conditions of his relation to T [...] In the standard case no pressure is applied by F to force C to pay a bribe to F, or by C to force F to accept a bribe [...] T has the legitimate claim to regulate the allocation of the resources in question, where as both F and C are excluded from its control' .

Gambetta's model assumes that political corruption is a rent-seeking activity where individuals seek to redirect government policies and services for their own benefit. However, there is an important nuance, which makes the two concepts non interchangeable. Political corruption implies the use of illegal mechanisms, whereas in the case of rent-seeking, individuals turn to the law to benefit their own interests. Two models have been used to explain political corruption as a rent-seeking activity, namely: the resource allocation model and the principal-agent model.

The resource allocation model is based on the premise that rent-seeking activity constitutes part of the economic performance, as well as the activity of firms. This model

assumes that in a competitive world regulated by the government, entrepreneurs use all their efforts in the production of goods and services. Political corruption takes place when these entrepreneurs pay money under the table to government officials to obtain licences and contracts that allow them to conduct their business. The payment (bribe) is determined by the rent available to capture. According to Rose-Ackerman bribes act as incentives which lower costs and permit criminal activity. She has stated that although the models of economists usually assume that law-abiding behaviour is the norm, in reality individuals, profit-making firms and government officials can display behaviours that deviate from the norm.

In the case of the principal-agent model, it is assumed that an agent serves the interests of a principal in exchange for money. Klitgaard has argued that in the case of political corruption this interaction takes place in five steps: first, the principal selects an agent inside the government organization; second, the principal gives rewards and penalties to the agent in compensation for principal's participation in providing the client with services; third, the principal defines the relationship between the agent and the client; fourth, the client pays the agent for its services; fifth, the principal obtains information about the exchange between the agent and the client. The main difference between this approach and the one proposed by Gambetta is that in Gambetta's model there are three agents instead of two. For Gambetta the client is also a corrupt agent, while for Klitgaard the client is not. For Klitgaard, the client is a victim of the corrupt interests of the principal, while for Gambetta the client is part of the corrupt exchange.

For Gambetta the basic forms of political corruption are bribery, nepotism and extortion, because in these cases it is clear that the truster can use its power to bring influence to bear on the fiduciary, but this power is not absolute. He has also stated that in these three cases, the fiduciary operates under the command of the truster, but he/she does not do it on his/her own.

As regards the scholarly debate on defining the forms of political corruption, Gambetta argues that most of the classifications fail in explaining the role of one of these actors when the misconduct takes place. These practices should not therefore be identified as political corruption, but as another type of illegal misconduct. Gambetta has identified five situations in which this usually happens. First, when the fiduciary represents its own interest, but not the corrupter's interests. Second, when the fiduciary is

not an agent. Third, when the truster controls the rules but not the fiduciary. Fourth, when the truster has a monopoly of power. Fifth, when the fiduciary does not perform its duties, but this does not affect the corrupter's goals.

Gambetta has demonstrated that theft, fraud, kleptocracy, selective incentives, and organized crime are not political corruption practices. One reason for this is that in the theft case, thieves are not agents (fiduciaries) of a victim; in the case of fraud, the embezzling of funds is undertaken by the fiduciary but in his or her own interest; in the case of kleptocracy, the services are not provided by the state, and consequently the truster's actions are not influenced by the corrupter; in the case of selective incentives, the truster pays the fiduciary for what he/she is supposed to do; and finally, in the case of organized crime, political corruption takes the form of extortion because the mafia intimidates the fiduciary into acting in the name of the corrupter.

An extension of Gambetta's analytical model of the categories proposed by Gibbson shows that six of the eight offences proposed by Gibbson can be counted as political corruption. For Gibbson, there is a clear connection between the fiduciary (members of the political machinery), the corrupter (campaign financial supporters) and the truster (political leader). As stated by Gibbson, supporters give money or electoral support when they are looking for contracts, infrastructure projects and jobs, which are supposed to be delivered by the political machinery of the political leaders that is installed inside public institutions. In particular, in the cases of nepotism and campaign financing it is clear that the truster is willing to fulfil his/her promises to the corrupter, who plays a central role during his/her political campaign. The fiduciary can be observed to play a more active role in the cases of vote-buying, bribery, graft, conflicts of interest and influence peddling, where the fiduciary represents the corrupter's interests to the truster, who is willing to compensate him/her in return for economic benefits. However, in the case of conflicts of interest, as Gambetta has argued, the fiduciary is not an agent.

§3. Electoral Corruption.

Sarah Birch. Electoral corruption. Briefing Paper. 05/2011.

http://www.idcr.org.uk/wp-content/uploads/2010/09/05_11.pdf

Introduction and background

<...>The phenomenon here termed „electoral corruption“ goes by a number of names: electoral malpractice, electoral misconduct, electoral malfeasance, electoral fraud, and electoral manipulation. The defining feature of this activity is that it involves the abuse of electoral institutions for personal or political gain.

Electoral corruption can be broken down for the sake of convenience into three types according to object: the manipulation of rules (the legal framework), the manipulation of voters (preference-formation and expression) and the manipulation of voting (electoral administration).

The manipulation of rules involves the distortion of electoral laws so as to benefit one party or contestant in an election. Electoral rules are manipulated to some extent in virtually all states, democratic or otherwise, but electoral rule manipulation can be classified as a form of electoral corruption when it seriously distorts the level playing field subtending elections, as, for example, when the rules governing candidacy prevent certain political forces from contesting elections, or when large sectors of the adult population are excluded from the franchise.

The manipulation of voters takes two principal forms: efforts to distort voters“ preferences and efforts to sway preference expression. Voters“ preferences are distorted by means of a variety of illicit forms of campaigning: campaign tactics that are deceptive, activities that violate campaign finance laws (typically through over-spending), the use of state resources to support the campaign of a particular candidate or party, or severe bias in media coverage of the election. These techniques are designed to alter voters“ true preferences. The other main form of voter manipulation involves the alteration of how preferences are expressed at the polling station, through vote-buying or intimidation in the aim of increasing the vote of a specific political force.

The manipulation of voting takes place through a variety of different forms of electoral maladministration, from classical acts of fraud – personation, ballot-box stuffing, mis-reporting – to other more subtle acts that skew the conduct of an election in favour or against a particular contestant. These can include the under-provision of voting facilities in opposition strong-holds, lack of transparency in the organisation of the election, bias in the way electoral disputes are adjudicated in the courts, and so on.

Key issues and problems

<...>Four topics have dominated the study of electoral corruption: debates over how best to measure the quality of elections; studies of the causes of electoral corruption; analyses of the effects of poor electoral conduct; and strategies for improving the quality of elections.

The measurement of electoral corruption

Electoral misconduct has been measured in two main ways: (a) by means of perceptual data such as reports written by observers, legal charges, court rulings, or the findings of popular surveys and opinion polls; or (b) by means of „election forensics“ that involve undertaking statistical analyses of election results in order to identify patterns that are unlikely to be found in unmanipulated elections.

To study electoral corruption, researchers have relied on a variety of different data sources, including Taylor and Hudson’s coding of electoral irregularity in 112 states in the mid-1960s, the „fraud“ indicator in the World Bank Database of Political Institutions, Robert Pastor’s database of „flawed“ elections, Birch’s database of electoral malpractice (www.essex.ac.uk/government/electoralmalpractice), or the Freedom House „electoral process“ subscore of the well-known Freedom in the World Index (www.freedomhouse.org).

Cross-national survey datasets that contain questions on electoral integrity include the Latinobarometer and Afrobarometer survey series, Module I of the Comparative Study of Electoral Systems and the 2004 International Social Survey Programme survey.

<...>The causes of electoral corruption

A number of different factors have been found to shape risk perceptions and consequently behaviour by politicians when confronted with the choice of whether „to corrupt or not to corrupt“ (Birch, 2009).

The first main category of factors is derived from the institutional framework governing elections. In theory many different institutions could affect levels of electoral corruption in a state, from territorial organisation to executive type or judicial structure, but the two aspects of institutional design that have been most thoroughly studied in the context of electoral corruption are electoral system type and electoral management body design.

A second set of factors that shape the electoral context are those related to a state’s socio-economic circumstances; how rich it is, how well educated its population, how

traditional its culture, and the extent to which corruption pervades other aspects of political and economic life.

A final set of factors relates to a state's insertion in the international arena, and specifically, the extent to which it welcomes international election observation missions to monitor its elections.

All of these factors have been found to be associated with the degree of electoral corruption. In addition, the dynamics of the interactions between governing party, opposition elites and masses has also been shown to be closely associated with the quality of elections. In some states political forces in power are able successfully to co-opt and buy off the opposition for extended periods of time by means of patronage perks of various types, and minor offices in government. In other cases efforts to quell opposition through co-optation have been less successful, and active repression has been necessary. Sometimes repression is successful and in other cases it is not successful. The precise outcomes of contests between political groups in society typically depend on their relative assets as well as on a variety of contingent factors.

The consequences of electoral corruption:

Electoral misconduct can have a number of severe consequences for democratic performance. Most obviously, electoral corruption can result in the „wrong“ people being elected, and can therefore subvert the democratic will. Electoral corruption also makes the resulting government less representative and less accountable than it would otherwise be; those who are elected in corrupt elections will obviously have less of an incentive to do as their constituents would want them to do. Poor-quality elections can also have knock-on effects for popular perceptions of the legitimacy of political leaders and it can undermine the bonds of trust that must link the people with their rulers as well as individual members of the political elite with each other.

But poor-quality elections also have a number of consequences that go beyond the bounds of representation and democratic accountability as narrowly understood. Corrupt elections can lead to corruption in other spheres. This is true for two principal reasons. Firstly those elected through corrupt means are more likely to be the sorts of people who would be prepared to engage in other forms of corruption once elected. Secondly, many forms of electoral malfeasance are quite expensive, and politicians are often tempted to use other forms of corruption to build up election war-chests that can then be used to

fund their re-election through nefarious means. For this reason, corrupt elections can represent a considerable drain on the public purse. Under certain circumstances, electoral corruption can have even more dire consequences in that it can provoke violence and sometimes even lead to civil war.

<...>**Evidence and analysis**

The systematic nature of electoral corruption is something that has been noted by virtually all commentators on this topic. The corruption of elections is not typically something that can be traced to individuals acting in isolation. Electoral corruption requires considerable logistical organisation, and as such it requires the collusion of many actors in different parts of the political system.

The systematic nature of electoral corruption can also be traced to the structures that subtend and facilitate it. Institutions – and specifically electoral institutions – are central in this regard. The electoral management structure provides the overarching framework within which electoral conduct takes place. It is therefore not surprising that electoral management body design should have been found to influence the quality of electoral governance. In particular, effective electoral commission independence has been found to have a strong positive impact on electoral integrity.

A second key finding is that single-member district electoral systems have been found to encourage electoral corruption to a greater extent than more proportional electoral systems.

In addition to institutions, a key social structural factor that interacts with electoral corruption is the level of socio-economic development in a state, and a number of studies have linked lower level of socio-economic development with higher levels of electoral corruption .In addition there is some evidence that wealth inequality within states is associated with higher levels of electoral corruption .

There is also a limited body of research that has investigated the interaction of electoral corruption with other sorts of corruption in the public sector, and other forms of corruption have been found to be one of the more important factors that facilitate malpractice in the electoral sphere . Thus different types of corruption hang together.

Culture and values have been found to impact electoral corruption as well. In particular, the dominance of more traditional cultural forms has been identified as one of

the background conditions that provides fertile ground for several different forms of electoral corruption, in particular those that involve the corruption of voters .

Finally, the presence of international observers has generally been associated with improved election quality.

The impact of electoral corruption on other aspects of politics, society and the economy have also been the object of a number of studies. For example, Birch has found that when large sectors of the population believe that elections are corrupt, this has the effect of depressing turnout .

<...>**Summary and conclusions**

In the modern world, electoral corruption is one of the major obstacles to democratisation; it is also a significant problem in many established democracies.

The research findings in the field can be summed up under a number of different claims: firstly, electoral corruption is systematic and operates by leveraging existing resources and structures in the society in which it operates. The systematic nature of electoral corruption means that it can never be entirely eliminated, but it can be significantly reduced if the structures and attitudes on which it relies are altered.

Secondly, institutions matter: institutional factors - from the overall architecture of the electoral system to electoral body management design and many other more minor aspects of the electoral regime - can be important in structuring the opportunities and the incentives that face political actors who might potentially be tempted to engage in electoral corruption.

Thirdly, electoral corruption is integrated into the political economy of a state in complex ways, and to understand how elections are corrupted in a state, it is necessary to have a good understanding of the way power is structured by both formal and informal institutions. It is for this reason that quick technical fixes are often ineffective in improving the quality of elections, as they do not engage with the underlying role of electoral corruption in regime maintenance. Institutional reform can be effective in improving the quality of elections, but only when that reform simultaneously works to restructure power relations and change the incentives under which key political actors operate.

§4. Corruption and Electoral Systems.

Joanna Dzionek-Kozłowska. Political Corruption and Electoral Systems Seen with Economists' Lenses. 'Annales. Ethics in Economic Life' 2014, vol. 17, no. 4, p. 79-92.

http://www.annalesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2014/2014_4_dzionekkozłowska_79_92.pdf

<...>Corruption and barriers to entering the political market. Myerson's model

The pioneer of economic analyses of the correlations between electoral systems and the level of corruption is a Nobel prize-winner in economic sciences, Roger Myerson. In 1993 he proposed an approach which in time gained an almost canon like significance, both for economists and representatives of other social sciences dealing with the problem in question. Like Anthony Downs and the representatives of the public choice approach, Myerson assumed that the actions of individuals on the political plane are a consequence of the same motives that govern their actions on the economic plane – in a particular institutional context in a rational way they aim for the maximization of benefits they are able to achieve with the use of the resources given. Politicians running for election strive for a seat and voters want their candidate or party to win in order to ensure their favoured policy be implemented.

Myerson also assumed that voters:

- recognise corruption as undesirable and attach the same importance to the problem;
- have varied opinions on the remaining issues presented in political offers of particular parties or candidates;
- possess knowledge on the level of corruption of particular politicians and political parties;
- harbour a conviction that their vote counts.

As regards political parties, however, they strive for the maximisation of the category known as expected corruption profit, which in fact is convergent with the aspiration to maximize the number of votes a party gets. For the need of the model Myerson also assumed that for every party existing on the political scene there is a formation with the same programme for which the expected level of corruption equals

zero (a 'clean' party). The subject of deliberation is then the situation when in the parliament there are representatives of two parties – leftwing (L1) and right-wing (R1) – corrupt to the same level (positive and similar corruption level). The seats in the legislature are also run for by the representatives of the corresponding non-parliamentarian formations L2 and R2. Their index of corruption equals zero.

Using the tools from the games theory, Myerson debates what result might be expected with the use of various electoral systems. He concludes that in a country with an electoral system based on the rule of plurality the 'clean' parties (L2 and R2) could enter parliament only when the voters decided that the problem of corruption is a more important issue for them than the ideological differences. It happens because with the plurality/majority voting systems the voters would be afraid that voting for a new formation is burdened with a risk of 'losing' your voice, that is, giving it to a party that will not get a place in the parliament and will not have a say in governing. A similar situation will happen in a system based on the SNTV rule. In the case of both of the analysed solutions, in order to vote for L2 and R2 the voter would need to recognize them as 'serious' contenders, i.e. ones that could be a serious competition for L1 and R1.

As regards the use of the proportional system, the chances for the 'clean' parties to enter the parliament are, according to Myerson, much higher. Even if the voter expects that all the other voters with similar political preferences would vote for one of the corrupt formations, he or she will have an incentive to vote for L2 or R2. By voting in line with their actual preferences they could influence the decreasing of the cost of corruption without giving up the benefit of implementing the policy that he or she supports. It needs to be emphasized, however, that such a conclusion may be drawn only when we assume that the voters recognize that both parties (L1 and L2 as well as R1 and R2) will be ready for cooperation and the creation of a coalition government after the election. Moreover, it has to be pointed out that Myerson takes into consideration the electoral system close to the ideal of proportionality – without threshold, in multi-member voting districts, with the allocation formula allowing for a precise conversion of the votes into seats. In other words, he assumes that there are no barriers to entry on the political market or that they are very easy to get through. An assumption of this kind means that the example analysed by him assumes the character of an analytical

construction as in the practice of the proportional electoral system there are always greater or lesser barriers to entry on the political market.

The main conclusion from the deliberations presented by Myerson boils down not to favouring the proportional system over the majority system (as more effective in curbing corruption) but rather to acknowledging that one of the key elements simplifying the effective fight with corruption is lowering the barrier to entry on the political market.

<...>**Conclusions**

In the economic literature devoted to the analysis of the correlation between the shape of electoral systems and corruption there is no denying that such a relationship exists. Economists also agree that eliminating the abuse of power by people holding public offices benefits from lowering the barriers to entry on the political market and personalizing of the election. However, the consensus has still not been reached as regards the significance of particular rules building up an electoral system for the decrease of corruption, which makes it impossible to unambiguously state which electoral system would from this point of view be better.

It has to be emphasised that a characteristic element of the analysed publications is the drive for formalising and quantifying, equipping the analysed categories with a numerical measure. The approach can be referred to as a sign of the times since it is appropriate for the majority of the mainstream economics. Taking into consideration the data which is quantitative in character makes it more difficult, or even impossible, to make use of the well developed methods of statistical inference and econometric analysis. It seems that as regards the analysis of corruption, the precision attained through the construction of quantitative indexes that aim to characterise such a difficult and complex phenomenon may only be ostensible.

What is more, it also needs to be noticed that in the analysed works there is a visible tendency to concentrate only on the perception of the correlation between the shape of the electoral system and corruption without putting this relation in a bigger context (except for Kunicová and Rose-Ackerman). Although theoretical consideration on the subject allows for such a limitation of perspective, it calls for complementation as regards the attempts to actually change the current electoral law. Starting with the fundamental issues, the question might be posed as to whether in countries with a high level of corruption a reform of the electoral law could be a solution – according to the

purport of Myerson's analyses – i.e. lowering the barrier to entry on the political market. This issue seems to be more complex, as such a change of electoral system could lead to fragmentation on the parliamentary scene, which would make the process of appointing a government more difficult and – in the long run – it would make governing more difficult too. This kind of a simple cure for corruption would, in this way, prove to be more dangerous than the disease itself.

When referring to the works of economists researching the correlation between the 'rules of the electoral game' and the level of corruption one has to take into account the fact that their very improvement is only one of the elements that may contribute to the weakening of the incentives that induce politicians to abuse power.

Julie K. Faller, Adam N. Glynn, and Nahomi Ichino. Electoral Systems and Corruption

http://sites.lsa.umich.edu/nichino/wpcontent/uploads/sites/106/2014/06/Faller_Glynn_Ichino_corruption.pdf

<...>Persson et al. proposes that electoral systems affect corruption by changing the incentives for politicians to engage in corruption. Since party leaders determine the placement of politicians on party lists, political parties intervene in the chain of delegation from voters to politicians in PR systems and incentivize politicians to exert effort in and for the party rather than in office for the electorate. Furthermore, because the number of seats won by a party in PR systems depends upon the total number of votes won by the party's candidates, neither the negative electoral consequences of engaging in corruption nor the electoral rewards from refraining from corruption are internalized by an individual politician as fully as they would be in plurality systems. Consequently, it expects PR to lead to more corruption than do plurality systems, and mixed systems to lead to a middle level of corruption, less than with a PR system but more than with a plurality system.

With a similar logic, Kunicová and Rose-Ackerman argues that corruption should be worse under closed list than open list PR systems, because political rents are primarily extracted by party leaders rather than by rank-and-file politicians, and voters are less able to hold these party leaders accountable in the former than in the latter. Gingerich also associates closed list PR systems with more corruption than open list PR systems,

proposing that party leaders in closed list PR systems can entice bureaucrats to engage in corruption by promising rewards of positions within the party, a power party leaders lack in open list PR systems.

However, Golden and Chang and Chang note that open list PR and plurality systems could lead to more, not less, corruption than closed list PR, since the former allow voters to favor or disfavor individual politicians. This gives incentives to politicians to “cultivate the personal vote” and to turn to corruption to finance these activities, with greater pressure where politicians face greater competition such as in high district magnitude systems. This contrasts with Myerson and Persson et al. which argue that electoral systems with lower barriers to entry and offer more alternative options to voters, like PR systems which usually have higher district magnitude than plurality systems, create more competitive pressures on incumbents to refrain from corruption.

In statistical analyses of cross-national data, Persson et al., Kunicová and Rose-Ackerman, and Tavits have found that plurality systems with personal ballots have the lowest levels of corruption, whereas open list PR systems have more corruption than plurality systems, and closed list PR systems have the highest levels of corruption. However, the electoral system is not among the factors that Serra finds to be consistently associated with corruption. Similarly, Treisman notes that this effect of electoral system on corruption appears fragile. These results were not robust to the inclusion of control variables or the use of data from different years than the original analyses . In the next section, we describe several general difficulties with assessing the effect of electoral systems on corruption in cross-national analyses before discussing our approach to ameliorating these issues.

§5. Campaign finance and political corruption

Arnold J. Heidenheimer. Parties, Campaign Finance and Political Corruption: Tracing Long-Term Comparative Dynamics // Political corruption: concepts & contexts by Arnold J. Heidenheimer Michael Johnston. Edition 3. Part XI. § 39. p. 747-763.

<...> Seeking to identify and compare relationships between party finance processes and political corruption poses many problems, and the basic assumption underlying this paper is that one way of illuminating them is to utilize a very broad

canvas.

If we start by asking what connection political science wisdom at the turn of the twentieth century perceived between political party- finance and political corruption, and where the two phenomena were most closely linked, the answer is both Europeans and Americans perceived that corruption was most highly nurtured through the patronage based party machines in America. At that time writers like Robert Michels discerned the emergence of party machines also in the German Social Democratic party. But then, American tendencies toward disciplined party organizations became radically undermined by the Progressive movement and the wave of legislation that it initiated.

Around 1900 the American reform coalition mounted a frontal attack against parties and their corporate allies, and was able to stop the party-controlled flow of legislation. This occurred almost simultaneously with belated Civil Service reform, leading to the creation of the "bastard in the party state." Subsequently the simultaneously with belated Civil Service reform, leading to the creation of the "bastard in the party state." Subsequently the initiation of political finance limits and publicity culminated a quarter century during which the American party system seemed about to be propelled into a trajectory following the British pattern, but then spun off into a quite different direction with the diminution of the power of party leaders through the imposition of party primaries, and the reliance on publicity' as a control mechanism.

It would be fruitful to project what European party theorists like Moisei Ostrogorski and Max Weber might have prognosticated around 1910 about how party finance and political corruption would come to be linked. Ostrogorski preferred the British model in part because of its lower corruption levels. Max Weber acknowledged parties as vectors of the political system, but followed Ostrogorski's critique in lamenting the persistence of public office patronage within the lower levels of American administration.

Weber's insistence on sharply distinguishing between the roles of politicians and bureaucrats might have led him to accept the relative expansion of campaign fund raising by both parties and individual party candidates. For him the dominant question was "How political leadership in and through parties was possible, when party organizations became more bureaucratic and elections more democratic". He would probably have endorsed the imposition of limits to donations to parties and candidates because of the consideration that the regulation of monetary influence was necessary to prevent "corruption or the appearance of corruption." He supported strengthening the party organizations, but he also would have attacked the alternative varieties of intermixing of party- political and bureaucratic careers and domains which later came to be associated in varying degree

with the part state development in countries like France, Germany, and Italy.

It was only after World War I, a century after America, that most European countries came to have fully developed mass parties based on male adult suffrage. By then earlier America Progressive legislation reducing the power of party hierarchies was followed by limitations on party finance practices, which in 1925 were adopted as the Corrupt Practices Act. Thus the corruption labels of the Progressive period remained in use in inter-war America, as an instrument for monitoring electoral practices.

Such was scarcely the case in the Continental European countries, where the banner of exposing politico-financial scandals was waved mainly by antidemocratic parties of the Right, as in the attacks on the Zentrum politician Matthias Erzberger in Weimar Germany. If today we find it scarcely possible to reconstruct objective indicators of corruption for this period it is in part because, from the democratic perspective, potentially corrupt behavior patterns came to be eclipsed by, or intertwined with, the widespread reliance on violence and intimidation in the struggle among mass parties of various types. Thus, jealousy of the safe jobs which some German sickness funds provided for loyal Social Democratic workers provided ample targets for the Nazi attacks on alleged "Marxist corruption." The special offices set up after the Nazi takeover to combat such doings were dissolved in short order after the trade unions were dissolved and the SPD declared illegal. They were not needed to publicize that the Nazi stalwarts appointed to some health insurance posts were found to have feathered their nests as much or more than their predecessors.

With different accents the relative neglect of corruption as a major national political issue continued into the post-World War II period. During the 1940s and 50s there was only limited American-European comparison or invidious contrasting to highlight just how funding of parties and candidates violated rules against the mixing of public and private interests. When observers wrote about the "Americanization" of some European party systems, or when Kirchheimer wrote about the displacement of mass by catch-all parties, they usually did not significantly employ corruption-related concepts in their analysis of the play of interest groups and parties. The spin-off pattern that would catapult campaign costs, and diminish reliance on dues income from party members, was largely yet to come. Interest-group fundraising became controversial in the 1950s, but Adenauer as CDU party chairman did not find it necessary to use cash distributions to maintain intra-party loyalties, in the way later taken by his successor, Helmut Kohl.

Although the American campaign legislation which introduced limits on campaign contributions and publicity requirements was characterized by "faulty conception and

casual enforcement," it was held to set standards in contrast with which the objectives of British legislation "were modest". The only other European corrupt practices legislation briefly mentioned by political scientists in the 1959 edition of the Encyclopedia Britannica was the French legislation of 1913/14. Later, under the Fourth and Fifth Republics, French politicians lagged behind Germany in the legal regulation of party finance practices, and it took many decades until this was rectified in the late 1980s.

It was during the 1960s that social scientists began to examine both party finance and political corruption phenomena on a less nation-bound and parochial basis. At the start of that decade the basis for internationally comparative research was established through the creation of a committee on Party Finance and Political Corruption of the International Political Science Association. But the numerous scholars who came to pursue research presented to meetings of that body continued in a tradition of distinguishing rather sharply between, in the main, socially acceptable ways of financing political parties, and patterns of political corruption. Papers and books analyzed topics under one of the two categories, not both. For several decades there were virtually no attempts to simultaneously examine linkages between party finance processes and explicitly recognized patterns of political corruption.

There remained strong differences in the prevailing national core notions of corruption, particularly as to how they should be related to legality or unlawfulness. By itself, legality provides an inadequate criterion for crossnational comparison. For party finance practices provide a generally striking example of, "What is illegal in one country may not be in another, leading to situations in which similar acts may be defined as corrupt or not according to where they take place?". Even within the same national legal tradition, there was considerable variation among jurisdictions and over time in what was meant by the terms "corrupt" or "corruptly." In the United States, many states followed a model penal code by dropping the term, but other state courts refused to follow this pattern. The struggle between those who wanted to keep or remove the corruption label from party and campaign finance legislation went back and forth. In its 1971 electoral law reform act Congress dropped the term corruption from the title, but a few years later the Supreme Court, in *Buckley v. Valeo* (1976), reasserted its status as a key concept with regard to the regulation of campaign finance.

A Three-Country Comparison: Germany, Italy, Japan

For theoretical perspectives that would help generalize about the party finance/corruption problem, a promising set of countries are the trio of Germany, Italy, and Japan. All three countries have developed party systems with limited pre-1945

antecedents. Apart from their heritage of renewing democratic traditions under post-1945 occupation tutelage, the emergent political systems of these three countries subsequently had in common long periods of dominance by conservative parties, whose funding depended mainly on business financing. Their electoral systems encouraged varying degrees of factionalism, and these countries also exhibited considerable differences with regard to their parties' laws, tendencies toward effective inter-party competition, public financing of parties and campaign use of private media, and the monitoring role of public prosecutors and especially their constitutional courts.

These factors conditioned the degree to which party-financing activities within the three party systems led to the incidence of extensive political corruption cases. Corruption here is conceptualized under the "abuse of public office for private profit" definition, whether or not it is combined with partisan use of public office. Building on the widely cited definition by Nye we recognize that definitions can employ the abuse of public office for private gain in numerous ways, including the utilization of party power in *quid pro quo*s for policies benefiting the interests of donors at the expense of voters and tax-payers. But how directly the connection is perceived may depend on judicial and public opinion judgments.

Significant for the developments in the three countries were whether nineteenth-century political development had created conditions for bureaucratic autonomy, or whether the post-1945 inheritors of party traditions build upon broad patterns of patronage. In Germany the Christian Democrats evolved within the former mold, whereas in Italy the Christian Democrats utilized control of the bureaucracy to continue operating a patronage-based systems functioning within and through their factions. During the occupation period, party politicians in national parliaments held decisionmaking power earlier in Japan, where large scale corruption scandals erupted at a time, as in 1946-7, when German politicians still held only limited power in Land governments. Election laws adopted in Japan and Italy permitted or even encouraged organized intra-party factions.

Concern of business leaders to prevent flagrant corruption from enflaming anti-capitalist sentiments led in all three national cases to the evolution of mechanisms through which political contributions were funneled through associational channels. But due to the early German implementation of both the parties law and an effective constitutional court, the subsequent German development was distinctive because of the immense amounts of litigation and legislative energies that came to be devoted to monitoring the boundary between legitimate party financing and illegitimate corrupt and

political exchanges.

Here constitutional-based jurisprudence was crucial. In contrast to Germany, Italy activated its constitutional court only in the 1960s and its 1974 Parties Law was never tested for constitutionality by its highest court. Japan did not even have a parties law until the 1990s whereas the German party law and related legislation were subject to intensive and repeated scrutiny by the Constitutional Court (BVG) from the 1950s to date. As West Germany became the European pacesetter in public party subsidies, the repercussions of alternative subsidy formulas on the equality of chances of both citizens and parties were examined by successive generations of judges with excruciating dexterity. Hordes of party-law specialists became adroit in the ritualistic dance steps that came to constitute a republican substitute for the ballet performances that had once graced the Archducal palace in Karlsruhe. It was in the context of such a highly refined network of rule-making, rule-testing and rule-adaptation that the charges of high level corruption involved in the Flick scandal exploded in the 1980s. What the handling of this case showed about the prevalence and punishment of political corruption remained in sharp dispute.

Did the constitutional court in its 1989 decision, in effect increasing the permissible monetary limits of party donations, legalize activities which had been potentially criminal, and exculpate those politicians who had been regarded as guilty of trading ministerial decisions for party donations? This complex panorama snapshot captures how the court set a moving stage in front of which German audiences were enabled to judge whether their leading party politicians had transgressed, according to intuitive perception the boundaries delineating between the zones of white, gray, and black corruption.

When in the early 1960s public financing of parties was first discussed as an alternative to the reliance on associational funding from business, the President of the German Industrial Federation, Berg, angrily told a journalist that he would be quite happy if all parties were financed by the state, because "then we in industry can save a lot of money, for we could then go out and simply buy the number of deputies which we require". Twenty years later, the Flick case achieved notoriety because the donations came directly from the Flick firm to top party leaders and ministers, with plausible links to tax policy outcomes directly benefiting the firm. The transactions were potentially illegal, because ministers were subject to the same rules as the civil servants, and not just those of parliamentarians.

Writing much later, a sociologist judged that the financing pattern which Berg defended "allows the establishment of clientelistic relationships between donors and

politicians and lends itself to outright bribery". But in 1985, all members of the BVG Senate which heard the Flick case, and all except one member the Bundestag committee which examined the charges subsequently, agreed that the donations did not fall afoul of the legal rules relating to either the bribery or the corruption criterion. The only dissident was a Green Party committee member named Otto Schilv (who later switched to the SPD and became Interior Minister in 1999) who in a dissenting opinion said it constituted a clear case of political corruption.

When the Italian public was confronted in 1993 by the Milan revelations which triggered the *mani pulite* investigations, it had the benefit of much less prolonged tutoring in the legal conditionality of political exchange relationships. They had been alerted through the 1988 CENSIS study to widely prevalent administrative corruption of 136 trillion Lira a year. The contract kickbacks involved went partly to private pockets, but largely into party treasuries. The greater need for these was partly due to the fact that whereas public subsidies were covering an increasing share of German party expenditures, the equivalent ratio was decreasing in the Italian case. Thus the illegal contributions from public and other companies were estimated to have totaled as much as the public subsidies, and later on, several times as much as these.

Most unique in the Italian use of corruptly gained funds, in European comparison, was the way in which these were used to buy membership cards by the various party factions. Thus the subtlety of clientelistic networks was accompanied by the apparently crude purchase of intra-party power. By contrast, within the PSI *truppe cammellate* were mobilized by "falanges" of competing factions. These ways were scarcely paralleled in the German or other north-European cases, where centralized party leadership generally was able to force factions to sublimate their conflicts. But the secret and illegal receipt of funds which the 1999 revelations showed Chancellor Kohl to have engaged in seemed to have been triggered in good part by his attempt as CDU leader to maintain the personal loyalty of groups of CDU local leaders. Kohl became a very different Chancellor and party leader from what Adenauer had been, in good part because "the legalistic web generated by the ceaseless rule amending process may have woven silken threads which have enervated Chancellors' aloof standing".

Where the locus of the German legal development differed was in that the growth of public party financing related to the debate about the legality of various practices, centered in a crucial way on the question of whether the funding practices, violated the "Equality principle" which guaranteed citizens equal voice in political decision-making. In the aftermath of the Flick case, the BVG was accused of weakening its equality stand

by accepting higher donor limits. Subsequently it seems to have tried to correct this by the 1992 decision in which it required a lower donation limit and outlawed tax deductibility of corporate contributions,

Party Finance and Corruption Rankings.

If one seeks to bring together data pertaining to comparisons of party finance practices and corruption incidence for all three countries over the four decades since the 1960s, one can start with a 1963 issue of the *Journal of Politics* which included articles on party finance in eight countries. In a summary article, "Notes On Practices and Towards a Theory," the best estimates of campaign- year party expenditures were translated into how much per-capita costs were equivalent to in terms of the hourly wage income of an industrial worker. The index numbers varied from a half-hour to more than twenty hours.

<...>Global Party Finance and Corruption Rankings

If one relates the above-cited sets of data graphically for the entire set of countries, one can estimate more easily why which contrasts between national patterns are more fruitful for comparison. Given that the other countries differ much more than our original trio, we find to our astonishment a pretty consistent relationship between the two quite different rankings, based on observations made thirty-five years apart. With two exceptions, those of India and Israel, the rank order of the countries on the two very different scales are similar and symmetrical. Why would seven of the nine cases show such a strong linear fit, given that most of the corruption perception ratings relate to behavior of bureaucrats who are probably extracting bribes for their personal use, rather than passing funds on to parties?'

An initial thesis for how the relationship is demonstrated over time would postulate that the parties' need for money leads to institutionalized ways of favor trading, which encourages or condones corrupt exchanges even in arenas relatively remote from partisan campaign politics. Even though party finance may not rely predominantly on quid-pro quo contributions, the extent that some prevail may symbolize societal toleration of exploiting public offices for individual private benefit. Clearly party finance donations can provide access, but often they do more than that. How much more varies from case to case, but also among systems with varying modes and levels of campaign expenditures. Therefore, one should perhaps perceive high expenditure systems as adjusting the higher framework of opportunity' costs and benefits. Hence, intended disincentives like publicity' and public financing may have diminishing effects the higher the expenditure level.

Cartel Partisan Corruption

Ostrogorski might be delighted to hear that critics of the emergence of so called cartel parties declare themselves as continuing his wariness about the evolution from party government to "the party state." Ideological statements such as those alluding to an "invasion of the state by the parties" seem to follow in his footsteps, and those of some earlier American Progressives. These recent hard-nosed European academic analyses seem to have emerged especially in the wake of the implosion of the Italian party system in the early 1990s.

But how well do other European parties in cartel party systems sustain a more generalized thesis? If the Scandinavian party systems are perceived as strong examples of cartel party systems, then their relative lack of corruption incidence would call the development of a causal thesis into question. In Scandinavia these are regulated and monitored by a tight network of both public and private organizations which bridge the public-private boundary. If "occultness" does not thrive in Malmö, it is largely because in Sweden pecuniary interests are made apparent in many ways. But recently Scandinavian parties are seen as having abandoned many mass party characteristics, and as having moved closer to the Swedish state and become almost "semi-state agencies". In Denmark it is anticipated that they will shortly be financed entirely by the state, with resulting downgrading of intraparty channels. Despite these tendencies, the countries run by these parties have come to be consistently identified as ranking lowest in Europe and the world in corruption perception.

