Особенности функционирования и законодательное регулирование «вращающихся дверей» в политической системе США

Литвиненко Даниил Валерьевич
магистрант Дальневосточного федерального университета

Файзулина Адель Андреевна
магистрант Дальневосточного федерального университета

Чиркова Алина Олеговна
магистрант Дальневосточного федерального университета

Чайкин Иван Андреевич
магистрант Дальневосточного федерального университета

Терешина Арина Николаевна
магистрант Дальневосточного федерального университета

В статье анализируется феномен «вращающихся дверей» как институционализированная практика кадровой мобильности между государственным и частным секторами в политической системе США. Авторы прослеживают историческую эволюцию механизма от прогрессивистских реформ конца XIX века до современного этапа, выделяя его связь с формированием регулирующих агентств и накоплением экспертного капитала у госслужащих. Особое внимание уделяется многоуровневой системе правового регулирования, включающей уголовную норму § 207 раздела 18 Свода законов США, «охлаждающие периоды», а также ключевые акты: Закон об этике 1978 г., Закон о раскрытии лоббистской деятельности 1995 г. и Закон о честном лидерстве 2007 г. Исследование демонстрирует двойственную природу института: при наличии развитой нормативной базы реальное регулирование сталкивается с проблемами контроля и социальной легитимации переходов. Показано, что американская модель не запрещает, а регулирует мобильность, стремясь балансировать эффективность управления и защиту публичного интереса.
Ключевые слова: вращающиеся двери, лоббизм, политическая технология, правовое регулирование лоббизма, лоббисткий проект

Введение

Формирование механизма «вращающихся дверей» в политической системе Соединённых Штатов Америки является результатом глубокой исторической эволюции, сопряжённой с трансформацией роли государства в экономике и общества — в политике. Первоначально американская административная модель формировалась в условиях доминирования идеи минимального вмешательства государства в экономическую сферу, что соответствовало классическим либеральным принципам. Однако уже с конца XIX века, в период прогрессивистских реформ, происходит постепенный переход к институционализации государственного контроля, в том числе через создание регулирующих агентств. Эти агентства — такие как Interstate Commerce Commission, созданная в 1887 году, или Federal Trade Commission, учреждённая в 1914 году, — стали первыми структурами, в которых чиновники приобрели уникальные отраслевые знания, незаменимые для бизнеса. Возникла ситуация, в которой эксперт, обладающий доступом к внутренней логике государственного регулирования, оказывался крайне ценным для частных корпораций. Так сформировался фундамент для будущей институциональной практики «вращающихся дверей».

Правовое регулирование

К 1930–1940-м годам, на фоне «Нового курса» Ф. Рузвельта и последовавшей волны создания новых регулирующих агентств, формируется принципиально новый тип государственного служащего — не просто административного исполнителя, но носителя отраслевой компетенции. Эти компетенции всё чаще становятся предметом интереса со стороны частных компаний, стремящихся адаптироваться к усложняющейся системе государственного контроля. При этом государственный аппарат по-прежнему сохраняет признаки высокой текучести кадров: политико-административные назначения, как и ранее, осуществляются в логике патронажной системы. Таким образом, возникает институционально обусловленная текучесть между публичным и частным секторами, не только допускаемая, но и поощряемая в рамках управленческой рациональности. Одним из ключевых факторов институционализации данной практики стало признание политико-административной мобильности как формы «вторичного капитала», который накапливается чиновником в период государственной службы и впоследствии реализуется в частном секторе. Становление сложных регуляторных сфер, таких как оборонно-промышленный комплекс, фармацевтический рынок или энергетика, сопровождалось экспансией экспертного знания, неравномерно распределённого между секторами. В этих условиях частные корпорации начинают рассматривать бывших госслужащих как стратегический ресурс — не только в силу их профессиональной подготовки, но и благодаря их связям, инсайдерским знаниям и способности ориентироваться в сложной системе административного принятия решений. На уровне публичного восприятия феномен «вращающихся дверей» получает наибольшую видимость в 1970–1980-е годы, когда на фоне роста корпоративного лоббизма и политического PR возникает устойчивый образ «K-Street» — квартала в Вашингтоне, где концентриру-

ются крупнейшие лоббистские компании. Бывшие сенаторы, министры, советники Белого дома становятся топменеджерами GR-структур, объединяющих интересы транснационального капитала. Эта трансформация сопровождается не столько критикой, сколько функциональной нормализацией процесса: фигура «технократа с опытом госслужбы» легитимизируется в общественном сознании как носитель рациональности и компетентности. Переход в бизнес не воспринимается как девиация, напротив — как подтверждение эффективности. Однако уже в этот период начинают формироваться и критические дискурсы, указывающие на риски институционализации конфликта интересов. Отсутствие прозрачности в переходах между секторами, использование служебной информации в частных интересах, а также возможность влияния бывших чиновников на регуляторные процессы вызывают беспокойство как в гражданском обществе, так и среди законодателей. В результате активизируется работа по кодификации ограничений на пост служебную деятельность. Тем не менее, сама практика «вращающихся дверей» не подвергается запрету: напротив, она регулируется через институт «охлаждающего периода» (cooling-off period), в рамках которого устанавливаются временные ограничения на лоббистские контакты после увольнения с государственной службы. Это свидетельствует о том, что в американской правовой культуре идея ротации между государством и бизнесом признаётся неотъемлемой частью политико-экономической логики.

Ключевым элементом правового регулирования является федеральный уголовный закон, зафиксированный в статье 207 раздела 18 Кодекса Соединённых Штатов, который вводит систему временных ограничений на лоббистскую активность бывших государственных служащих. Закон дифференцирует несколько видов запретов в зависимости от уровня должности и характера выполняемых функций. Так, высшие федеральные чиновники, включая руководителей агентств и министров, подпадают под двухлетний «охлаждающий период» (cooling-off period), в течение которого они не вправе вступать в контакт с бывшим ведомством от имени третьих лиц с целью влияния на решения. Помимо этого, существует пожизненный запрет на лоббистское представительство по тем вопросам, в которых данный чиновник принимал личное участие в период государственной службы.

В развитие данной нормы действует целый ряд подзаконных актов и этических регламентов, в том числе предписания, разрабатываемые Управлением по государственным этическим нормам (Office of Government Ethics, OGE). Это ведомство публикует руководства и методические разъяснения, а также контролирует исполнение требований, предъявляемых к поведению государственных служащих, включая правила раскрытия доходов, запрет на участие в решениях, затрагивающих собственные экономические интересы, и обязательство уведомлять о возможных конфликтах интересов. По данным самого Управления, за 2023 год было возбуждено более 300 дисциплинарных и уголовных дел о нарушении § 207, при этом преобладали случаи скрытого лоббистского воздействия через консалтинговые структуры.

Важным этапом в эволюции правового регулирования стал принятие в 1978 году Закона об этике в органах государственной власти (Ethics in Government Act), который впервые ввёл обязательное раскрытие финансовой информации для высших должностных лиц. Этот закон заложил основы подотчётности и транспарентности, позволив контролировать наличие имущественных или профессиональных связей, способных повлиять на принимаемые решения. Особую значимость приобрело требование раскрывать потенциальные трудоустройства после завершения службы, что стало инструментом предварительного анализа возможных конфликтов интересов[2].

Следующим важным нормативным шагом стал Закон о раскрытии лоббистской деятельности (Lobbying Disclosure Act, 1995), положивший начало обязательной регистрации всех лоббистов и их клиентов в Конгрессе. В его рамках были введены критерии признания лица лоббистом, а также требования по подаче отчётности о контактах с должностными лицами, размере вознаграждения и характере оказываемых услуг. Это позволило идентифицировать случаи, когда бывшие государственные служащие непосредственно влияют на политику, действуя в интересах коммерческих структур.

В 2007 году, в контексте роста общественного запроса на борьбу с коррупцией, Конгресс принял Закон о честном лидерстве и открытом правительстве (Honest Leadership and Open Government Act), который усилил ранее установленные ограничения. Так, для бывших членов Конгресса был установлен двухлетний запрет на лоббистскую деятельность, а для их сотрудников — однолетний. Закон также ввёл более жёсткие требования по раскрытию информации и усилил ответственность за несоблюдение регистрационного режима. Одновременно были расширены полномочия по ведению проверок со стороны Сенатского и Палатного комитетов по этике.

Дополнительный уровень регулирования вносится через президентские указы, устанавливающие так называемые «этические клятвы» (ethics pledges), обязательные для политических назначенцев в администрации. Эти клятвы обычно включают в себя добровольные обязательства не участвовать в делах, затрагивающих прежних работодателей, и не заниматься лоббизмом в течение срока до пяти лет после ухода со службы. Их содержание варьируется в зависимости от администрации, однако их юридическое значение признаётся в качестве условий допуска к государственной должности. Контроль за исполнением установленных правил возлагается на ряд институтов, в том числе на генеральные инспекции агентств, Комитеты по этике Конгресса, Министерство юстиции, а также Управление по государственным этическим нормам. В дополнение к этому действует процедура рассмотрения гражданских жалоб, позволяющая НКО и частным лицам инициировать расследования в случае подозрений в нарушениях. Особое место в системе контроля занимает Правительство по подотчётности (Government Accountability Office), осуществляющее аудит агентств по соблюдению норм § 207. Так, в 2021 году было опубликовано специальное исследование по оборонному сектору, в котором указывалось, что более 40% переходов между Минобороны и подрядчиками сопровождались потенциальными конфликтами интересов, при этом система контроля оказалась неспособной к своевременному реагированию.

Заключение

Таким образом, нормативно-правовая архитектура, регулирующая практику «вращающихся дверей» в США, представляет собой сложную, многоуровневую систему. Её сила заключается не только в наличии прямых запретов, но и в комплексной системе прозрачности, подотчётности и превентивного регулирования. Именно это позволяет в условиях институционализированный кадровой мобильности сохранять баланс между эффективностью управления и защитой публичного интереса. Законодательство не исключает переходов между секторами, но вводит надлежащие барьеры и процедурные фильтры, минимизируя риски злоупотреблений и подрыва легитимности публичной власти. Анализ практики применения законодательства, регулирующего технологию «вращаю-

щихся дверей» в США, демонстрирует двойственную природу данной институциональной конструкции: с одной стороны, нормативная база является разветвлённой, продуманной и опирающейся на прецедентную логику регулирования; с другой — реальные механизмы её реализации сталкиваются с рядом вызовов, связанных как с трудностями контроля, так и с социальной легитимацией самих переходов между государственным и частным секторами.

Литература

1. Restrictions on former officers, employees, and elected officials of the executive and legislative branches // Legal Information Institute: [сайт]. – URL: https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/207
2. Honest Leadership and Open Government Act of 2007. 110th Congress (2007–2008) // Congress.gov: [сайт]. – URL: https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/2316
3. Lobbying Disclosure Act of 1995. 104th Congress (1995–1996) // Congress.gov: [сайт]. – URL: https://www.congress.gov/bill/104th-congress/senate-bill/1060
4. Ethics in Government Act of 1978. 95th Congress (1977–1978) // Congress.gov: [сайт]. – URL: https://www.congress.gov/bill/95th-congress/senate-bill/555
5. Логвиненко Д.В. Политические технологии лоббирования во взаимодействии групп интересов с российским государством // Общество: политика, экономика, право. – 2016. – № 8.

Functioning Features and Legislative Regulation of "Revolving Doors" in the US Political System

Litvinenko D.V., Fayzulina A.A., Chirkova A.O., Chaikin I.A., Tereshina A.N.
Far Eastern Federal University

This article analyzes the phenomenon of "revolving doors" as an institutionalized practice of personnel mobility between the public and private sectors in the US political system. The authors trace the historical evolution of this mechanism from the progressive reforms of the late 19th century to the present day, highlighting its connection with the formation of regulatory agencies and the accumulation of expert capital among civil servants. Particular attention is given to the multi-layered system of legal regulation, including the criminal provision of 18 U.S.C. § 207, "cooling-off periods," and key legislation: the Ethics Act of 1978, the Lobbying Disclosure Act of 1995, and the Honest Leadership Act of 2007. The study demonstrates the dual nature of the institution: despite a well-developed regulatory framework, effective regulation faces challenges in monitoring and socially legitimizing transitions. It is shown that the American model does not prohibit, but rather regulates mobility, seeking to balance governance effectiveness and the protection of the public interest.

Keywords: revolving doors, lobbying, political technology, legal regulation of lobbying, lobbying project

References

1. Restrictions on former officers, employees, and elected officials of the executive and legislative branches // Legal Information Institute: [website]. – URL: https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/207
2. Honest Leadership and Open Government Act of 2007. 110th Congress (2007–2008) // Congress.gov: [website]. – URL: https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/2316
3. Lobbying Disclosure Act of 1995. 104th Congress (1995–1996) // Congress.gov: [website]. – URL: https://www.congress.gov/bill/104th-congress/senate-bill/1060
4. Ethics in Government Act of 1978. 95th Congress (1977–1978) // Congress.gov: [site]. – URL: https://www.congress.gov/bill/95th-congress/senate-bill/555
5. Logvinenko D.V. Political lobbying technologies in the interaction of interest groups with the Russian state // Society: politics, economics, law. – 2016. – No. 8.