

# Политическая мозаика России: актуальный ракурс

*ГРАЩЕНКОВ Илья Александрович – руководитель Центра развития региональной политики (103009, Россия, г. Москва, ул. Тверская, 9, стр. 4; delober@gmail.com)*

*МЕЙЕР Максим Михайлович – руководитель экспертного совета Центра развития региональной политики, профессор кафедры политологии и международных отношений Российского государственного социального университета (129226, Россия, г. Москва, ул. Вильгельма Пика, 4, стр. 1; Maxim.meyer@gmail.com)*

## ФАКТОР ВЛИЯНИЯ ФИНАНСОВО-ПРОМЫШЛЕННЫХ ГРУПП НА РЕГИОНАЛЬНУЮ ПОЛИТИКУ

**Аннотация.** Для развивающейся региональной политики характерно взаимодействие с крупными федеральными и региональными бизнес-структурами. Интересы финансово-промышленных групп (ФПГ) зачастую лежат в политической и административно-управленческой плоскости, что приводит к различным сценариям взаимодействия власти и бизнеса в рамках электоральных процессов. На сегодняшний день можно констатировать наличие устойчивого влияния ФПГ на региональную политику, которое обострилось в период избирательного цикла, связанного с федеральной кампанией кандидатов в депутаты Государственной думы РФ и региональными выборами губернаторов.

**Ключевые слова:** власть, выборы, политика, регионы, бизнес, лоббизм

Крупный бизнес оказывает влияние на российскую региональную политику с самого начала ее формирования. Стоит отметить, что возвращение прямых выборов губернаторов и формирование Государственной думы РФ по смешанной системе активизировали интерес крупных финансово-промышленных групп, вызвав процессы, которые усилили зависимость политической системы от корпораций. Эта ситуация во многом обусловлена необходимостью так называемого демонтажа вертикали власти, повышения уровня федерализации регионов, а вместе с тем – вовлечения в политическую жизнь субъектов РФ крупных и ответственных игроков.

Отметим, что «современные финансово-промышленные группы (ФПГ) представляют собой диверсифицированные многофункциональные структуры, образующиеся в результате объединения капиталов предприятий, кредитно-финансовых и инвестиционных институтов, а также других организаций с целью максимизации прибыли, повышения эффективности производственных и финансовых операций, усиления конкурентоспособности на внутреннем и внешнем рынках, упрочения технологических и кооперационных связей, роста экономического потенциала их участников. Развитие финансово-промышленных групп становится перспективным путем формирования современного крупного производства... Российские ФПГ формируются главным образом путем объединения крупных предприятий, уже имеющих доминирующее или значимое положение в определенных сегментах рынка, но постепенно утрачивающих его, по крайней мере по отношению к западным производителям. Объединяясь в финансово-промышленные группы, предприятия получают возможность контролировать определенные секторы экономики» [Мильнер 2000: 521].

Крупные ФПГ размещаются по всей России, но политическую активность проявляют лишь в части регионов. В основном политическая активность существует в тех местах, где финансовая деятельность группы сопряжена с внутри-элитными конфликтами, не только мешающими деловой деятельности, но и обуславливающими политические издержки. Крупные федеральные структуры, как правило, вовлечены в политическую жизнь, прежде всего в ее электораль-

ную составляющую, на уровне формирования высшей законодательной и исполнительной власти. Речь идет о выборах депутатов Государственной думы РФ и региональных парламентов, а также о губернаторских выборах, с помощью которых ФПГ планируют расширять свою экономическую деятельность. В связи с тем, что зоны влияния крупных федеральных структур сформировались достаточно давно, большая часть верхушки исполнительной власти в регионах являются ставленниками корпораций. Они же заняты сохранением своего влияния, что проявляется в активности ФПГ на выборах, в частности в финансировании кандидатов в губернаторы от различных партий и объединений. Причем если в 2004–2012 гг. ФПГ ввиду отсутствия системы прямых выборов делали ставку преимущественно на действующих губернаторов, то в период с 2013 по 2016 г. появилось большое число оппозиционных кандидатов. Еще один фактор развития региональной политики, связанный с влиянием на нее игроков из крупного бизнеса, заключается в том, что ФПГ начинают использовать оппозицию как инструмент давления на местную и региональную власть.

Влияние экономического кризиса привело к тому, что в ряде субъектов крупный бизнес, напротив, постарался отстраниться от политических и электоральных процессов. С одной стороны, это наследие системы вертикали власти, когда бизнес привык работать в фарватере установок федерального центра, в целом поддерживая существующий политический курс, сформированный администрацией Президента РФ и ориентируясь на губернаторов, назначенных Москвой. Дополнительным фактором является и то, что крупные ФПГ из числа нефтегазовых добывающих компаний или предприятий тяжелой промышленности мало зависят от региональной повестки, следовательно, потребность в избрании подконтрольного главы субъекта не является для них необходимым условием ведения бизнеса.

Однако достижение определенных «мирных» договоренностей выгодно обеим сторонам. Многие ФПГ играют в субъектах РФ образующую роль, соответственно, у них формируются длительные отношения с властями, которые продолжают существовать даже в случае избрания нового губернатора. Тем самым создается структура некоторой «преемственности» властных коопераций. Прагматические соглашения между крупным бизнесом и региональными властями являются необходимым условием стабильной жизни субъекта РФ, т.к. взаимовыгодное сотрудничество играет важную роль не только в период выборных кампаний. Коалиция исполнительной власти и финансово-промышленных групп, причем желательно нескольких, позволяет кандидату в губернаторы провести успешную кампанию и при необходимости задействовать финансовый ресурс ФПГ для стабилизации социально-экономической обстановки в случае кризисных явлений.

В период с 2004 по 2009 г. федеральная власть взяла курс на разделение губернаторского корпуса и крупных финансовых групп. Это решение было реализовано в двух направлениях: во-первых, губернаторов перестали назначать из числа бывших сотрудников крупных ФПГ, а во-вторых, крупному бизнесу было рекомендовано максимально дистанцироваться от самостоятельной политической игры, согласовывая все свои действия в этой сфере с профильными ведомствами в Москве. Таким образом, региональная политика отошла к профессиональным лоббистам, которые стали посредниками в диалоге между властью и бизнесом. На сегодняшний день ставленников «олигархических» групп во власти практически не осталось. Те губернаторы, которые когда-то работали в крупном бизнесе, редко занимали какие-то ведущие позиции. Так, глава Республики Башкирия Рустэм Хамитов был сотрудником компании «РусГидро», губернатор Челябинской области Борис Дубровский работал в руководстве Уралвагонзавода, а губернатор Мурманской области Марина Ковтун вышла из структур Норильского никеля.

В целом главы регионов имеют весьма опосредованное отношение к крупному бизнесу, иногда — близость к той или иной ФПГ. Но меняющаяся экономическая ситуация и назревающая вместе с ней федерализация может изменить этот подход.

В этой связи следует отметить, что участие крупного бизнеса в электоральных процессах может иметь определенные социальные последствия, как позитивные, так и негативные. Если речь идет об инвестициях, связанных с острыми социальными проблемами, решение которых возможно в краткосрочной перспективе, то для региональных властей такой подход крайне выгоден. В публичном пространстве союз власти и ФПГ может быть расценен как эффективная форма привлечения бизнеса к решению проблем. Такое сотрудничество в виде конкретных решений о совместной деятельности, например газификация регионов Газпромом или программа по переселению из ветхого и аварийного жилья при участии крупных строительных компаний, поднимает рейтинг власти. Сюда же можно отнести участие бизнеса в строительстве социальных объектов и культурных центров, например школ, детских садов, спортивных комплексов, дворцов культуры и т.д.

Однако крупный бизнес не всегда взаимосвязан с электоральными циклами. Так, в очередной цикл кризиса 2013–2016 гг. многие ФПГ занялись оптимизацией своих расходов, закрыв ряд производств и осуществив сокращение штатов, что привело к резкому росту безработицы в крупных промышленных регионах, прежде всего Урала, Сибири и Поволжья. Непопулярные для власти решения отражаются и на избирательной кампании: отмечается рост оппозиционных настроений, снижение уровня доверия к власти и т.д. Стоит отметить, что такой подход более типичен для ФПГ, которые получили свои региональные активы недавно. Примером может служить деятельность компании «Роснефть», которая 2 года назад выкупила активы ТНК–BP и провела ряд жестких оптимизационных мер в отношении этих активов. Непопулярные решения были переложены электоратом на действующую власть, что привело к снижению ее рейтинга в ряде регионов. Вмешательство федерального центра также не помогло уладить этот конфликт, т.к. из-за кризисных явлений интересы власти и бизнеса начинают стремительно расходиться.

В отличие от крупных федеральных бизнес-структур, отношение которых к региональной политике можно охарактеризовать как индифферентное, более активным игроком в электоральном процессе становятся региональные ФПГ. В складывающейся ситуации, связанной с необходимостью повышения уровня федерализации, они становятся главными интересантами в продвижении во власть своих кандидатов. Поскольку отечественная экономика все больше связана с механизмами распределения, например квот и госзаказов, продвижение своих депутатов и губернаторов становится жизненно важной необходимостью для крупных межрегиональных ФПГ, прежде всего строительного сектора. Ввиду установок федерального центра на повышение конкурентности выборного процесса, региональный бизнес получает возможность стать полноправным членом политического процесса.

На сегодняшний день региональный бизнес наиболее разобщен. Часть ФПГ находятся в более привилегированном положении по отношению к остальным, т.к. имеют устойчивые связи с действующими властями субъектов РФ, получая от властей часть бюджетных заказов. Афилированные с властью структуры, как правило, крайне закрыты. Поскольку не допущенные к системе властного распределения структуры оказываются вне экономического контекста, они принимают на себя роль политического конкурента устоявшемуся союзу власти и ФПГ. Такое положение вещей ведет к росту локальных внутриэлитных конфликтов,

которые часто заканчиваются политическим противостоянием на уровне муниципалитетов и региона. Такая ситуация не всегда позитивна с точки зрения развития региональной политики, т.к. вместо повышения уровня федерализации ведет к более простой системе – войне за ресурсы, которую также можно назвать неофеодализмом.

Часть региональных ФПГ и вовсе находятся в состоянии открытой войны с властью, которая связана с попытками вытеснения их бизнеса из субъекта РФ. В этом случае никакие коалиции с губернаторами и федеральными ФПГ попросту невозможны. Для таких структур шанс смены политической системы в регионе с помощью прямых выборов, финансирования оппозиционных кандидатов – главная возможность сохранения собственной структуры.

Возможны несколько вариантов возникновения политических альянсов региональных ФПГ. Первый вариант – региональный бизнес строит коалицию с представителями старых элит, например бывшими губернаторами, желающими вернуться в политику. Второй вариант – оппозиционная коалиция на фоне избирательной кампании. Третий вариант – консолидация протеста против действующей власти, часто навязанной местному населению Москвой, а потому не пользующейся авторитетом и доверием.

Интересно, что нарастающие процессы федерализации ведут к тому, что сами губернаторы выступают за строительство вертикали власти на местах, которая реализуется через реформу местного самоуправления (МСУ), которая дает полную власть над муниципалитетами. Такой подход неизбежно ведет к усилению контроля за бизнесом, который опирается на политическое представительство на местном уровне и полностью зависит от бюджетных предпочтений. Противопоставление этой реформе заключается в сосредоточении внимания региональных ФПГ на муниципальных выборах или же, наоборот, на кампании против губернатора и его реформы.

Борьба за власть между ФПГ на уровне регионов происходит как публично, так и кулуарно. Публичный подход – это политическая активность бизнеса, который делегирует своих депутатов и губернаторов во власть через электоральные процессы, реализуя стратегию экономической экспансии региона. Наиболее редкой и сильной позицией, при которой ФПГ получает влияние на регион, является избрание аффилированного губернатора. Пост высшего должностного лица в регионе позволяет структуре занять доминирующее положение, однако федеральная власть старается ограничить использование этой схемы.

В основном ФПГ существуют в конкурентной борьбе внутри региона, продвигая своих представителей в аппарат правительства или на должности заместителей губернатора. В этом случае их административная поддержка обеспечена на равном уровне, поэтому данная схема характерна для ресурсных регионов. Если ФПГ не заинтересована в прямой связи с исполнительной властью, а лишь требует соблюдения в отношении себя политики нейтралитета, тогда бизнес сосредоточивается на выдвижении своих представителей в региональные законодательные собрания.

Кулуарные, а точнее, неформальные соглашения между властью и ФПГ, например лоббирование проектов, участие в тендерах, получение льгот, становятся менее удобной формой взаимодействия. Требуемая взамен социальная ответственность становится чересчур обременительной для бизнеса. К тому же кулуарные договоренности могут привести к конфликту с силовыми структурами, т.к. борьба с коррупцией выходит на передний план в федеральной повестке.

Однако большая часть крупных ФПГ настроены на ограниченное участие в электоральных процессах, что напрямую связано с ухудшающейся экономической ситуацией и последовавшей за нею финансовой оптимизацией. Именно

поэтому часть региональных финансовых групп настроены сохранить статус-кво в отношениях с действующими губернаторами, тем самым сэкономив часть средств на предстоящих избирательных кампаниях. В ряде случаев можно и вовсе зафиксировать снижение интереса крупного бизнеса к региональной политике.

В этой связи приобретает популярность схема финансирования действующих губернаторов и депутатов, политически связанных с ФПГ. Выдвинутые при поддержке федерального центра, преимущественно от партии «Единая Россия», такие кандидаты получают изначальное преимущество. Социальные проекты, которые ФПГ поддержат в выборный период, помогут привлечь массового избирателя и тем самым усилить политическое влияние бизнеса на регион. Такая «монетизация» собственного ресурса выгодна как политическим партиям, так и инвестирующим в них группам. Поскольку крупный бизнес в регионе и так является основным налогоплательщиком, то фактически избирательная кампания и связанные с нею социально-экономические программы реализуются за бюджетный счет.

#### Список литературы

Мильнер Б.З. 2000. *Теория организации*. М.: Инфра-М. 720 с.

GRASHCHENKOV Il'ya Aleksandrovich, *Head of the Center of the Development of Regional Policy (9, bld. 4 Tverskaya St, Moscow, Russia, 103099; delober@gmail.com)*

MEYER Maksim Mikhailovich, *Head of the Expert Council, Center of the Development of Regional Policy, Professor of the Chair of Political Science and International Relations, Russian State Social University (4, bld. 1, Vil'gel'ma Pika St, Moscow, Russia, 129226; Maxim.meyer@gmail.com)*

## IMPACT FACTOR OF THE FINANCIAL AND INDUSTRIAL GROUPS ON THE REGIONAL POLICY

**Abstract.** *The developing regional policy is characterized by the interaction with the major federal and regional business structures. The interests of financial and industrial groups (FIGs) often lie in political, administrative and management plane, which leads to different scenarios of interaction between government and business in the framework of the electoral process. Now it is possible to note the existence of a sustainable effect of the FIGs on the regional policy, which became aggravated during the election cycle, associated with the federal campaign of candidates for deputies to the State Duma and regional governors' elections.*

**Keywords:** *power, elections, politics, regions, business, lobbying*

---