

**УДК 321.65**

**ЧИРУН Сергей Николаевич** – доктор политических наук, доцент кафедры истории России Кемеровского государственного университета (650000, Россия, г. Кемерово, ул. Красная, 6; *Sergii-Tsch@mail.ru*)

**НИКОЛАЕВ Артем Владиславович** – аспирант Кемеровского государственного университета (650000, Россия, г. Кемерово, ул. Красная, 6)

**БОБРОВА Елизавета Александровна** – аспирант Кемеровского государственного университета (650000, Россия, г. Кемерово, ул. Красная, 6)

**ЛУЦЫК Анатолий Сергеевич** – аспирант Кемеровского государственного университета (650000, Россия, г. Кемерово, ул. Красная, 6)

**ШМИТ Эдуард Олегович** – аспирант Кемеровского государственного университета (650000, Россия, г. Кемерово, ул. Красная, 6)

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ОРГАНАМИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ВЛАСТИ НА ПРИМЕРЕ КЕМЕРОВСКОЙ ОБЛАСТИ: ПРОБЛЕМЫ И ТЕХНОЛОГИИ**

**Аннотация.** Статья посвящена проблемам взаимодействия с органами региональной власти на примере Кемеровской обл. Авторы рассматривают проблемы правового регулирования взаимодействия региональных исполнительных органов государственной власти с институтами гражданского общества и бизнеса, а также основные технологии лоббизма. В своем анализе проблем регионального политического лоббизма они опираются на неоинституциональную методологию, поэтому в данной статье рассматриваются преимущественно неформальные аспекты функционирования данного института, сопряженные с отношениями между сетевыми узлами региональной власти, формирующими различные формы сетевых интеракций.

**Ключевые слова:** лоббизм, клиента, государственная власть, региональная политика, группы интересов, правовое регулирование, институционализация

**В**ситуации постмодерна, характеризующейся формированием сетевых отношений, оптимизация сотрудничества институтов власти, бизнеса и институтов гражданского общества является одним из ключевых условий повышения эффективности государственного управления. Актуализируется потребность в развитии конструктивного диалога и поиска механизмов эффективного взаимодействия между институтами гражданского общества и бизнеса, с одной стороны, и с органами государственной власти и местного самоуправления – с другой [Ачкасова, Минтусов 2015].

Для достижения своих целей специалисты по взаимодействию с региональными органами власти – лоббисты – используют определенные технологии. Любая технология представляет собой совокупность методов, процессов и материалов, используемых для достижения поставленных целей оптимальным образом [Сунгуров 2015: 64].

Основная группа региональных GR-технологий представляет собой технологии лоббирования через мобилизацию общественного мнения на принятие нужного решения. К данной группе относится ряд технологий.

1. Технология мониторинга информационных ресурсов органов власти, информационно-аналитическое обеспечение GR-деятельности. Согласно региональному экспертному опросу, проведенному известным кузбасским социоло-

логом И.А. Бельчик в апреле—мае 2018 г.<sup>1</sup>, эксперты назвали наиболее авторитетных лоббистов — выразителей мнения заинтересованных групп<sup>2</sup>.

2. Технология организации кампаний в СМИ, которая является доступным и, как правило, достаточно эффективным способом влияния на власть. Широкое распространение получили так называемые социологические исследования и многочисленные рейтинги (регионов, губернаторов), научность которых весьма относительна и данные которых могут существенно отличаться. Однако авторитетные заявления экспертов прибавляют вес *GR*-информации<sup>3</sup>.

3. Технология формирования позитивного имиджа в среде представителей властных структур и вовлеченность в деятельность рабочих групп при властных структурах, создание коммуникационной инфраструктуры и участие в социально ориентированных проектах корпоративной социальной ответственности (КСО). Данная технология наиболее адекватна интересам и возможностям регионального бизнес-сообщества. Важная особенность Кузбасса — это моноэкономическая специфика региона с доминированием угольной отрасли и металлургии. Эти важнейшие отрасли контролируются узким кругом финансово-промышленных групп, выстраивающих лоббистские отношения с областной администрацией.

В качестве наиболее влиятельных экономических игроков, имеющих интересы и каналы для лоббизма в Кемеровской обл., эксперты указали ряд наиболее авторитетных предпринимателей<sup>4</sup>. Отметим, что осуществление любых коммерческих проектов на территории Кемеровской обл. всегда сопровождалось ограничивающим действием неформальных институций, связанных в числе прочего с реализацией программ и проектов КСО; случаи неподчинения им оборачивались в лучшем случае уходом компании из региона, а в худшем — банкротством или рейдерским захватом бизнеса<sup>5</sup>.

Показательным в этой связи является публичное обращение генерального директора ХК «Кузнецкий Альянс» Михаила Шкуропатского к губернатору

<sup>1</sup> Спицин С.А. Основным оппонентом Цивилева в Кузбассе будет Михаил Федяев и «Сибирский деловой союз». — *Федерал Пресс. Официальный сайт*. 18 апр. Доступ: <http://fedpress.ru/expert-opinion/2023053> (проверено 23.05.2018).

<sup>2</sup> М.П. Учватов, член ОНФ, руководитель проекта «Открытый город»; А.В. Андреев, директор ГТРК «Кузбасс»; И.Н. Лавренков, экономический обозреватель «Авант-партнер», «Коммерсант»; Р.Е. Бардокин, главный редактор «Ново-ТВ»; С.А. Дубков, пресс-секретарь ЕР; А.Б. Коновалов, профессор КемГУ; А.В. Доронгов, пресс-секретарь губернатора, а также группа региональных журналистов — Т.Б. Думенко, И.В.Рожков, В.Б. Попок и С.А. Спицын.

<sup>3</sup> *Региональные комментарии: Кемеровская область. Официальный сайт*. Доступ: <http://www.regcomment.ru/regions/kemerovo/> (проверено 23.05.2018); Кремлевский рейтинг губернаторов РФ. Весна. — *Центр развития региональной политики*. Доступ: [http://crrp.ru/news/kremlevskiy\\_reyting\\_gubernatorov\\_rf\\_2018\\_vesna\\_opublikovan\\_v\\_zhurnale\\_russki\\_reporter\\_id\\_ekspert/](http://crrp.ru/news/kremlevskiy_reyting_gubernatorov_rf_2018_vesna_opublikovan_v_zhurnale_russki_reporter_id_ekspert/) (проверено 23.05.2018); Второй рейтинг губернаторов «Госсовет 2.0» — *Минченко Консалтинг. Официальный сайт*. Доступ: [http://www.minchenko.ru/analitika/analitika\\_76.html](http://www.minchenko.ru/analitika/analitika_76.html) (проверено 23.05.2018).

<sup>4</sup> М.Ю. Федяев, совладелец и президент СДС; А.Г. Абрамов, совладелец и председатель совета директоров Евраз-групп; А.И. Мельниченко, совладелец СУЭК и СГК; И.К. Махмудов, совладелец и президент УГМК; В.А. Петров, председатель совета директоров ООО «Е-Лайт-Телеком»; С.Н. Апарин, директор ООО «Стройдорэкспорт»; В.Г. Гридин, совладелец СДС; М.А. Шкуропатский, генеральный директор ХК «Кузнецкий Альянс»; И.Ю. Прокудин, генеральный директор ОАО «Кузбасская топливная компания», и др.

<sup>5</sup> Например, в результате громкого коррупционного скандала в ноябре 2016 г. было возбуждено уголовное дело по ст. 163 УК РФ в отношении высокопоставленных чиновников Кемеровской обл., в числе которых были и два заместителя губернатора Кузбасса А.В. Данильченко и А.В. Иванов. Они подозреваются в попытке рейдерского захвата 51% акций угледобывающей компании «Разрез Инской» и в настоящее время находятся под домашним арестом. Губернатор Кузбасса А.М. Тулеев публично поддержал задержанных и признал, что они выполняли его распоряжение. См.: Аман Тулеев прокомментировал задержание своих заместителей. — *Комсомольская правда*. 15.11.2016. Доступ: <https://www.kem.kp.ru/daily/26607/3623525/> (проверено 23.05.2018).

Кузбасса А.М. Тулееву с требованием добровольно уйти в отставку<sup>1</sup>. Обращение последовало почти сразу после трагических событий в ТЦ «Зимняя вишня» 25 марта 2018 г. и выражало протест части регионального бизнес-сообщества против неопатримониальной и патрон-клиенталистской моделей отношений власти и бизнеса, утвердившихся в регионе.

4. Технология медийного перехвата, которая представляет собой процесс продвижения собственной тематики за счет использования новостного пространства оппонентов. Данная технология подразумевает интеграцию своего послания в информационный фон чужого мероприятия с последующим захватом и удержанием внимания аудитории уже собственной повесткой. Как правило, эта технология давления на власть используется меньшинствами, а в регионах – общественными организациями социальной либо экологической направленности. Креативный медиаперехват является эффективной технологией переключения внимания общественности и привлечения интереса СМИ.

5. Технология инспирирования массовых обращений в органы власти, суть которой заключается не в привлечении общественной поддержки, а в ее имитации. Такая технология требует значительных средств, но обходится без привлечения множества людей. Как правило, за такими кампаниями стоят не общественные организации, а корпорации. Иногда участие избирателей вообще оказывается фикцией, когда, например, губернатор или депутаты получают горы посланий с фейковыми обращениями.

6. Технология организация массовых акций, которая может принимать различные формы. Например, это могут быть сбор подписей под петициями; сбор средств на избирательную кампанию; агитация за участие в митингах, организация забастовок, демонстраций, бойкотов; политические заявления; встречи с политиками и работа с общественными организациями, а также проведение конференций, форумов и круглых столов, публикация опросов общественного мнения, проведение медиакампаний [Кисляков 2015].

Здесь следует отметить, что состав участников массовых акций неоднороден, и их можно разделить на следующие категории:

а) общую совокупность всех граждан, проживающих в регионе;

б) компетентную общественность – относительно малочисленную, но хорошо образованную, эрудированную группу экспертов, играющую значительную роль в политической жизни;

в) мобилизуемую общественность – довольно нестабильную категорию граждан, для которой характерна возможность трансформации политического внимания в политический активизм; а для того чтобы это произошло, необходимо привлечение агентов мобилизации.

7. Технология краудсорсинга. Краудсорсинговая деятельность предполагает следующие технологические формы: «рынок прогнозов, краудкастинг (решение конкретных проблем), сетевой брейнсторминг, проектный краудсорсинг» [Мирошниченко 2013: 230]. Эта технология используется для оказания влияния на политические и законодательные решения для разоблачения коррупции в органах государственной власти, для организации помощи пострадавшим в кризисных ситуациях и для многих других акций. Например, в Кемеровской обл. последние несколько лет таким ресурсом стал информационный портал «Открытый город»<sup>2</sup>, на котором регулярно появлялись, а затем активно обсуждались острые темы региональной политики и экономики, расшатывая скрепы

<sup>1</sup> На предприятиях собственника VSE42.Ru могут пройти обыски. – *VSE42.Ru. Официальный сайт*. Доступ: <https://news.vse42.ru/feed/show/id/28038555> (проверено 23.05.2018).

<sup>2</sup> *Открытый город. Официальный сайт*. Доступ: <http://o-gorod.net/news/> (проверено 23.05.2018).

«султанического» регионального политического режима [Бирюков, Барсуков 2013].

Высокий уровень GR-профессионализма предполагает адресную работу с представителями власти. Одно из главных требований к лоббисту – определение уровня компетентности чиновника, его способности решить тот или иной вопрос. Так, низовое чиновничество не располагает ресурсами для решения серьезных вопросов. Однако даже им вполне под силу ускорить или задержать продвижение документооборота. Среди наиболее известных доступных бизнесу и эффективных видов лоббистской деятельности (они применяются как индивидуальными лоббистами, так и сотрудниками GR-департаментов), можно назвать:

- 1) проектирование законодательных актов, консалтинг и организация экспертизы управленческих решений;
- 2) участие в работе структур региональной власти и местного самоуправления, участие в парламентских слушаниях;
- 3) создание административных коалиций для мобилизации общественного мнения;
- 4) организацию научных и практических конференций, семинаров, круглых столов с участием представителей региональных властей;
- 5) помощь в организации торжественных встреч и приемов, проводимых органами государственной власти и местного самоуправления;
- 6) поддержку политической деятельности, личную поддержку, спонсорство и финансирование проектов.

Все технологии можно разделить на формально официальные и неофициальные. Неофициальные технологии эффективны при наличии непотистских (дружественно-родственных) связей лоббистов с лицами, принимающими управленческие/политические решения.

В мировой практике известны две основные модели лоббизма: англосаксонская, предполагающая обязательную государственную регистрацию лоббистской организации с фиксацией четких правовых границ на федеральном и региональном уровнях (например, в США во всех штатах есть законы, связанные с регулированием лоббистской деятельности) и континентальная, которая предполагает активное участие в деятельности специальных совещательных комиссий.

В Кузбассе присутствуют различные категории лоббистов. Например, исследователи выделяют 1) политизированные группировки бизнеса и его представителей, добивающихся реального политического влияния; 2) социальных лоббистов; 3) бизнес-лоббистов – к ним относится преимущественно крупный и средний бизнес (корпорации, отраслевые комплексы и финансово-промышленные группы); 4) бюджетную группу лоббистов – к ней можно отнести категории населения, зависящие от государственного бюджета и обладающие при этом достаточным лоббистским потенциалом (это военнослужащие, федеральные государственные гражданские служащие, государственные служащие иных видов, государственные гражданские служащие субъекта РФ); 5) НКО-лоббистов (предпринимательские объединения, женские, экологические, молодежные организации и др., лоббистская деятельность которых напрямую связана с гражданскими инициативами) [Жданов, Кузнецова 2016: 274].

В Кемеровской обл. лоббирование обычно начинается с госслужащих среднего звена, возглавляющих департаменты, отделы или управления, поскольку они обычно уже наделены ресурсами для принятия самостоятельных решений.

Лоббизм как технология взаимодействия агентов гражданского общества и бизнеса с государственными структурами в Кузбассе, как и во всей стране,

де-факто давно стал элементом политической реальности, однако и в политической элите, и в обществе до сих пор к нему не сформировалось консолидированное отношение, что явилось главным препятствием на пути формальной институционализации данного явления [Фельдман 2014].

С позиций неинституционального подхода ситуация с законом о лоббизме в России [Остром 2009] может рассматриваться как следствие институциональной инкреции [Хедлунд 2015], влияния институциональных ловушек [Патрушев 2011], а также развития неформальных институтов [Тамбовцев 2014], и прежде всего – неформального института патроната-клиентелы [Рогожина 2009].

Несмотря на отсутствие в России закона о лоббизме, определенную легитимацию данный вид деятельности получает в Конституции РФ [Жданов, Кузнецова 2016: 273]. Согласно Основному закону, граждане России имеют право обращаться лично, направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Физические лица вправе вступать в контакт с властными структурами. Таким образом, лоббистская деятельность не противоречит Конституции РФ, что следует из п. 1 ст. 30, а также ст. 32 и 33.

Однако главным препятствием институционализации лоббизма в Кузбассе является даже не отсутствие специализированного закона, а наличие ресурсного государства [Кордонский 2007] и системы административного рынка [Кордонский 2006], в котором отсутствует подлинная конкуренция между экономическими и политическими субъектами. Например, первый вице-губернатор Кузбасса в 2012–2016 гг. М.А. Макин, несмотря на институциональные ограничения, связанные для него с занятием бизнесом, был активно интегрирован в большинство региональных коммерческих схем<sup>1</sup>.

Как отмечает сибирский политолог И.А. Ветренко, «эти легкие деньги формируют в стране не просто коррупционное поведение чиновничества на местах, а коррупцию, прежде всего в верхних эшелонах власти» [Ветренко 2015: 89].

Механизмами контроля бюрократии над бизнесом стало участие политической и административной элиты в советах директоров компаний с государственным участием на экспертно-консультационных должностях. Сочетание неформального политического с неформальным экономическим взаимодействием предполагает консенсусную коррупцию [Халилов 2016]. В этой системе коррупция административной бюрократии предстает в качестве неформального института и рассматривается как «статусная политическая рента» [Шохин, Прохорова 2016].

Однако, хотя корпоративная заинтересованность неформальных институций сегодня решает очень многое, все же значительные сектора региональной экономики по-прежнему свободны для легальных форм лоббирования. Однако большинство региональных игроков, к сожалению, даже не рассматривают возможности, существующие для легального продвижения своих корпоративных интересов, и предпочитают достигать своих целей более привычным способом – используя коррупционные схемы.

### Список литературы

Ачкасова В.А., Минтусов И.Е. 2015. GR как новая отрасль коммуникативной деятельности. – *Российская школа связей с общественностью*. № 6. С. 73–84.

Бирюков С.В., Барсуков А.М. 2013. Султанические режимы в регионах совре-

<sup>1</sup> Прокуратура нашла нарушения в компании бывшего вице-губернатора Кузбасса. – *Федерал Пресс. Официальный сайт*. 09.12.2016. Доступ: <http://fedpress.ru/news/42/society/1712449> (проверено 23.05.2018).

менной России (происхождение, особенности, перспективы). — *Общественные науки и современность*. № 5. С. 101-113.

Ветренко И.А. 2015. «Ресурсное проклятие» и системные проблемы политического управления в России. — *Вестник Волгоградского государственного университета*. Сер. 4. История. № 6(36). С. 88-92.

Жданов С.П., Кузнецова Н.В. 2016. Социальные лоббисты, отстаивающие интересы социальных групп. — *Вестник КГУ им. Н.А. Некрасова*. № 2. С. 273-276.

Кисляков М.М. 2015. Региональный политический маркетинг как объект научных исследований. — *Вестник Кемеровского государственного университета*. № 2-2(62). С. 60-63.

Кордонский С.Г. 2006. *Рынки власти: Административные рынки СССР и России*. 2-е изд., стер. М.: ОГИ. 240 с.

Кордонский С.Г. 2007. *Ресурсное государство: сборник статей*. М.: REGNUM. 108 с.

Мирошиченко И.В. 2013. *Сетевой ландшафт российской публичной политики*. Краснодар: Просвещение-Юг. 295 с.

Остром Э. 2009. Постановка задачи исследования институтов. — *Экономическая политика*. № 6. С. 89-110.

Патрушев С.В. 2011. Кликократический порядок как институциональная ловушка российской модернизации. — *Полис. Политические исследования*. № 6. С. 120-133.

Рогожина К.А. 2009. Роль патрон-клиентных отношений в формировании политических элит государств Центральной Азии. — *Власть*. № 11. С. 22-25.

Сунгуров А.Ю. 2015. Экспертные сообщества и власть: модели взаимодействия, основные функции и условия их реализации. — *Политическая наука*. № 3. С. 53-70.

Тамбовцев В.Л. 2014. *Экономическая теория неформальных институтов*. М.: РГ-Пресс. 174 с.

Фельдман П.Я. 2014. Нужен ли в России закон о лоббизме? — *Власть*. № 2. С. 119-122.

Халилов Т.А. 2016. Баланс формальных и неформальных практик политического взаимодействия власти и бизнеса в постсоциалистической России. — *Власть*. № 9. С. 114-116.

Хедлунд С. 2015. *Невидимые руки, опыт России и общественная наука. Способы объяснения системного провала* (пер. с англ. Н.В. Автономовой; науч. ред. В.С. Автономов). М.: ИД ВШЭ. 424 с.

Шохин А.Н., Прохорова А.А. 2016. Политическое позиционирование бизнеса в период трансформационного кризиса конца XX в. в России. — *Бизнес и власть в России. Взаимодействие в условиях кризиса*. М.: ИД ВШЭ. С. 185-207.

CHIRUN Sergei Nikolaevich, Dr.Sci. (Pol.Sci.), Associate Professor of the Chair of History of Russia, Kemerovo State University (6 Krasnaya St, Kemerovo, Russia, 650000; Sergii-Tsch@mail.ru)

NIKOLAEV Artem Vladislavovich, postgraduate student at Kemerovo State University (6 Krasnaya St, Kemerovo, Russia, 650000)

BOBROVA Elizaveta Aleksandrovna, postgraduate student at Kemerovo State University (6 Krasnaya St, Kemerovo, Russia, 650000)

LUTSYK Anatolii Sergeevich, postgraduate student at Kemerovo State University (6 Krasnaya St, Kemerovo, Russia, 650000)

SHMIT Eduard Olegovich, postgraduate student at Kemerovo State University (6 Krasnaya St, Kemerovo, Russia, 650000)