

Кривое зеркало: административный ресурс и бюджетные деньги в московской политике

Аналитический доклад «Трансперенси Интернешнл – Россия»
о бюджетных расходах на социологию, политконсалтинг
и информирование в Москве в 2011–2017 гг.

Авторы: Станислав Андрейчук, Лариса Хомайко

Барнаул, 2017 год

Оглавление

Введение.....	4
Правовой аспект проблемы.....	7
Закупки социологических и консалтинговых услуг в Москве: структура и особенности	10
Основные участники рынка социологических и консалтинговых услуг для московских властей	16
Информационное сопровождение деятельности органов власти и местного самоуправления	23
Выводы	26
Рекомендации.....	28

Введение

Эффективное противодействие коррупции невозможно без работающих институтов гражданского контроля. Высшей формой такого контроля является институт выборов и референдумов. При этом во многих случаях выборы характеризуются финансовой непрозрачностью их участников и избирательных кампаний и использованием чиновниками должностного положения в интересах конкретных политических сил. Это серьезная проблема не только в России, но и во многих других государствах, включая развитые страны с устоявшимися демократическими институтами. Поэтому общественные организации, ставящие своей целью противодействие коррупции, особенно внимательно относятся к обеспечению прозрачности финансирования политической деятельности.

Под финансированием политической деятельности мы понимаем законное и/или противозаконное финансирование текущей деятельности политических акторов (партий, кандидатов и третьих лиц, аффилированных с ними), оказывающее влияние на итоги избирательных кампаний и конкуренцию на политическом рынке в целом. При этом следует учитывать, что в современных условиях в России наибольшее влияние на результаты выборов зачастую оказывает даже не сам ход избирательной кампании, включая день голосования, а перманентное искажение конкурентного политического поля, в том числе несоблюдение государственными институтами и конкретными должностными лицами принципов политического нейтралитета. Это может выражаться в использовании бюджетных ресурсов в интересах ограниченного круга политических акторов. Так, авторы руководства по финансированию политической деятельности из Международного института демократии и содействия выборам отмечают, что для Восточной Европы, к которой они относят и Россию, одним из основных вызовов в этом вопросе является злоупотребление ресурсами государства. Эта проблема настолько велика, что термин «административный ресурс», указывающий на злоупотребление должностными полномочиями

для получения преимуществ на выборах, появился и вошел в широкое употребление именно в русском языке¹.

Важным фактором является преобладание в России исполнительной ветви власти над законодательной, что фактически превращает исполнительные органы в политических акторов, оказывающих непосредственное влияние на исход выборов и политическую конкуренцию в целом².

Одним из косвенных источников государственного финансирования партий и кандидатов являются механизмы предоставления материальной поддержки в натуральном виде. Такими видами неденежной поддержки являются, помимо прочих, доступ к СМИ, закрытым социологическим исследованиям и политическое консультирование, оплаченное из средств бюджетов всех уровней.

Любая качественная избирательная кампания сегодня начинается с социологических опросов, направленных не только и не столько на выявление электоральных предпочтений избирателей, сколько на определение проблемного поля, общего социального самочувствия, потенциальных конфликтов и каналов коммуникации с избирателями. При этом, как мы отмечали выше, реальные сроки избирательной кампании могут значительно отличаться от установленных законодательством. В политической теории принято считать, что идеальная избирательная кампания начинается на следующий день после окончания предыдущей.

В связи с этим особый интерес представляет проблема, на которую недавно обратили внимание российские СМИ и независимые наблюдатели. Так, Движение в защиту прав избирателей «Голос» выступило с офи-

¹ Финансирование политических партий и избирательных кампаний. Руководство по финансированию политической деятельности. – Стокгольм: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2016. – С. 13, 53.

² В частности, это проявляется в том, что правом законодательной инициативы в российском парламенте органы исполнительной власти пользуются гораздо чаще. Обычно Госдума лишь одобряет внесенные правительством и президентом законопроекты (см. например: <http://www.rbc.ru/newspaper/2016/07/25/578f789c9a7947c1f15cf09e>). Можно сделать вывод, что влияние исполнительной власти является преобладающим даже при реализации основных функций парламентариев. Кроме того, именно органы исполнительной власти контролируют львиную долю кадрового состава избирательных комиссий (см. <https://www.golosinfo.org/ru/articles/102661>). Представители исполнительной власти зачастую участвуют даже в согласовании кандидатов на выборах, в том числе и от официально оппозиционных партий (см. например: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/91781>).

циальным заявлением о недопустимости использования услуг политических консультантов, оплаченных из средств бюджета³, а издание «Коммерсант» обратило внимание на то, что весной 2017 г. было размещено множество госзакупок, посвященных проведению социологических исследований в Москве⁴. Журналисты и наблюдатели отмечают, что эта активность совпала по времени с массовыми выступлениями граждан против программы реновации и фактическим началом избирательной кампании по выборам муниципальных депутатов в столице.

АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р» выявил и изучил все госконтракты, заключенные в Москве с 1 января 2011 г. по 1 июня 2017 г. и связанные с проведением социологических исследований. В обзор вошли госзакупки 12 московских префектур и 125 управ районов. Нами было выявлено 339 госконтрактов на общую сумму 1 102 млн руб. Еще 53 закупки на сумму 278 млн руб. по состоянию на 1 июня 2017 г. находились на стадии подачи заявок или заключения договора. То есть всего за 6,5 лет на проведение социологических исследований планируется потратить около 1,4 млрд руб. При этом только за весну 2017 г. – более 400 млн руб. (79 закупок). Иначе говоря, около 29% всех трат пришлось на последние месяцы.

Многие из этих госконтрактов содержали также задания по информационному сопровождению деятельности органов власти и местного самоуправления. Поэтому мы также решили выявить все закупки услуг по информационной работе московских властей, тем более что значительная часть этой работы проводилась теми же компаниями, что и социологические исследования. Это свидетельствует о технологической связности двух видов работ. Таким образом, мы проанализировали еще 587 закупок префектур, управ и аппаратов районных советов депутатов.

³ <https://golosinfo.org/ru/articles/141895>

⁴ См., например: <http://www.kommersant.ru/doc/3282238>

Правовой аспект проблемы

Стандартам регулирования финансовой составляющей политической деятельности посвящен ряд международных документов. Большое значение этому вопросу уделяет Группа государств против коррупции (ГРЕКО), которая в ноябре 2016 г. признала, что в России существуют проблемы с использованием административного ресурса при финансировании политических партий и кандидатов⁵. При этом действующие международные стандарты честных и демократических выборов предусматривают политический нейтралитет органов власти и местного самоуправления и самих должностных лиц.

Органы власти и чиновники должны быть политически нейтральны.

Российское законодательство декларирует проведение в России выборов на принципах равенства всех кандидатов. В частности, ст. 13 Конституции РФ гласит, что все общественные объединения, в том числе партии, равны перед законом и ни одна идеология не может объявляться государственной. Эта идея получила развитие в федеральном законодательстве. Например, ст. 4 Федерального закона от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» относит к основным принципам муниципальной службы ее внепартийность. А п. 1 ст. 14 этого закона прямо и однозначно запрещает муниципальному служащему «использовать свое должностное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений, а также публично выражать отношение к указанным объединениям в качестве муниципального служащего» и «создавать в органах местного самоуправления, иных муниципальных органах структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, а также ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) или способствовать созданию указанных структур».

Все партии равны перед законом. Муниципальные служащие не могут публично поддерживать политические партии.

⁵ <https://genproc.gov.ru/anticor/international-cooperation/greco/greco2016.pdf>

Избирательное и партийное законодательство также не допускает использования государственных и общественных ресурсов, включая преимущество должностного положения и бюджетные средства, для создания преимуществ тех или иных политических сил. Например, ст. 10 Федерального закона от 11 июля 2001 г. №95-ФЗ «О политических партиях» гласит, что «вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий,.. не допускается». Эта же норма предусматривает, что «лица, замещающие государственные или муниципальные должности и находящиеся на государственной или муниципальной службе, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения в интересах политической партии, членами которой они являются, либо в интересах любой иной политической партии». Ст. 9 этого же закона запрещает деятельность политических партий в органах местного самоуправления и государственных организациях.

Согласно избирательному законодательству, органам исполнительной власти и их должностным лицам запрещено вмешиваться в агитационный процесс, поддерживать кого бы то ни было из кандидатов, предоставлять им свои ресурсы. Любое содействие кандидатам и партиям в межвыборный и в выборный период может осуществляться только на принципах равенства и добровольности.

Чиновники не имеют права помогать избранным политическим партиям деньгами и «административным ресурсом».

Проблему представляет и выявление полномочий, в рамках которых органы власти и местного самоуправления могут заказывать закрытые социологические исследования и политконсультационные услуги. Например, в третьей главе Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нам удалось найти лишь один пункт, который мог бы обосновывать проведение таких опросов: в п. 12 ст. 14.1 предполагается «создание условий для организации проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами». Однако такая оценка содержит совершенно конкретные механизмы, закрепленные в различных законодательных актах. Например, ст. 36.1 «Независимая оценка качества оказания услуг организациями культуры» «Основ законодательства о культуре»,

утвержденных Верховным Советом Российской Федерации еще в 1992 г., гласит, что формой такого контроля является деятельность общественных советов, построенная на принципах работы с открытыми данными. Эта же норма повторена в Федеральном законе от 28 декабря 2013 г. №442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (ст. 23.1). При этом особо оговаривается, что результаты такой оценки должны быть публичными и размещаться соответствующими органами на своих официальных сайтах.

Вопросов местного значения, для решения которых органы муниципальной власти должны были бы проводить социологические исследования, не существует.

Кроме того, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в нем населения. Ст. 31 предусматривает такую форму как «опрос граждан», который, однако, имеет мало отношения к проводимым в Москве социологическим исследованиям, поскольку он предполагает ряд бюрократических процедур, включая обязательное информирование граждан не менее чем за десять дней до его проведения.

Действующее законодательство декларирует недопустимость вмешательства исполнительных органов и работающих в них должностных лиц в деятельность политических организаций, а также создание преференций политическим организациям за счет бюджетных ресурсов. Кроме того, у органов власти и местного самоуправления нет полномочий, которые предполагали бы траты бюджетных средств на проведение социологических исследований. Российское законодательство предусматривает достаточное количество методов выявления мнения граждан: выборы, референдумы, общественные слушания, опросы и т.д. Их проведение довольно жестко регламентировано и публично.

Закупки социологических и консалтинговых услуг в Москве: структура и особенности

Как уже было сказано, за весну 2017 г. мы выявили 79 госзакупок на проведение социологических исследований на сумму около 400 млн руб. Однако такие услуги закупаются московскими властями регулярно. С 2011-го по май 2017 г. на них потрачено 1,4 млрд руб.

Мы проанализировали все контракты и выделили основные виды услуг, которые предоставляются московским властям согласно конкурсной документации. Почти все контракты содержат задание по комплексному социологическому исследованию, проведенному с использованием различных количественных и качественных методов: фокус-групп, опросов, глубинных интервью, мониторинга публикаций в СМИ и социальных сетях.

При этом значительная часть госконтрактов носит очевидный предвыборный характер и включает в себя техническое задание на выявление электоральных предпочтений граждан, мониторинг деятельности кандидатов, оценку избирателями их программ.

Например, 28 августа 2014 г. заключен контракт более чем на 10 млн руб. между префектурой Восточного административного округа Москвы и ФГБУ науки «Центр исследования проблем безопасности Российской Академии наук» на оказание услуг по организации и проведению социологического исследования «о результатах деятельности кандидатов в депутаты в Мосгордуму в процессе предвыборной кампании в Восточном административном округе г. Москвы»⁶. Целью исследования указан «сбор и анализ информации о текущем отношении жителей округа к результатам деятельности кандидатов в Мосгордуму в процессе предвыборной кампании, оценка эффективности предвыборных программ кандидатов от Восточного административного округа г. Москвы». А среди задач исследования есть оценка электоральной динамики (рейтингов) кандидатов. Методология предусматривает качественные и количественные исследования:

⁶ <http://zakupki.gov.ru/epz/contract/contractCard/common-info.html?reestrNumber=0173200004014000062&source=epz>

проведение трех фокус-групп, двух волн телефонного опроса (общее количество респондентов – 8400).

В том же году префектура Северо-Восточного административного округа заключила контракт на 14,6 млн руб. с ООО «Агентство гуманитарных технологий» на проведение социологических исследований «по актуальным проблемам деятельности в Северо-Западном административном округе города Москвы, эффективности деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления округа, выявлению общественно-политических настроений и точек социального напряжения среди населения округа»⁷. Одной из тем исследования должна была стать работа органов исполнительной власти и местного самоуправления, социально-политическая ситуация в округе. В пояснениях государственный заказчик указал, что в данном случае предполагается выявление электоральных предпочтений жителей округа.

Зачастую сам предмет закупки не содержит указания на предвыборные цели заказчиков исследования, однако техническая документация однозначно на это указывает. Пожалуй, самым показательным примером может послужить договор между управой района Арбат и ООО «Альфа», заключенный 3 сентября 2013 г. (менее чем за неделю до выборов мэра Москвы) на проведение социологического исследования «Социальные настроения жителей района Арбат города Москвы и динамика их изменения и развития». Техническое задание предполагало проведение двух волн опроса в предвыборную неделю для выявления электоральных предпочтений и протестной активности, каналов коммуникации, проблемного поля. И даже сам файл техзадания при скачивании с портала госзакупок носил название «расчет + тз выборы», однозначно указывая на исключительно предвыборный характер опроса⁸.

⁷ <http://zakupki.gov.ru/epz/contract/contractCard/common-info.html?reestrNumber=0373200067114000049&source=epz>

⁸ http://zakupki.gov.ru/pgz/public/action/orders/info/order_document_list_info/show?source=epz¬ificationId=6801056

Во многих контрактах одним из пунктов исследования прямо указано «выявление электоральных предпочтений жителей района... в части отношения и поддержки политических партий»; «анализ электоральных предпочтений жителей, составление рейтинга поддержки политических партий»; «изучение динамики отношения различных групп респондентов к политическим партиям (с разбивкой по группам)» и т.п.

	<p>властей (с разбивкой по группам);</p> <p>1.8. Выявление электоральных предпочтений жителей ВГМО Крылатское в части отношения и поддержки следующих политических партий: «Единая Россия»; КПРФ»; ЛДПР»; «Справедливая Россия»; «Правое дело».</p> <p>1.9. Анализ электоральных предпочтений жителей ВГМО Крылатское, составление рейтинга поддержки политических партий.</p> <p>1.10. Изучение динамики отношения различных групп респондентов к политическим партиям (с разбивкой по группам).</p> <p>2. Методология оказания услуг</p> <p>2.1. Персональные интервью по месту жительства респондента (квартирный опрос). Формализованная анкета рассчитана на продолжительность интервью не менее 30 минут (для массовых опросов).</p> <p>2.2. Статистические методы анализа данных с использованием специализированных статистических программ обработки данных.</p> <p>2.3. Сравнительный анализ однотипных социально-экономических явлений и проблем, выявленных по результатам опроса.</p> <p>3. Состав, периодичность и сроки выхода документов отчетности</p> <p>3.1. Согласование методологии и инструментария исследования (анкета для проведения интервью) не позднее, чем через 5 дней после заключения Государственного контракта.</p> <p>3.2. Итоговый отчет количественного социологического исследования представляется не позднее, чем через 20 дней после согласования инструментария исследования.</p>
1.2. Краткие характеристики работ	<p>1.1. Выявление проблемного поля и анализ восприятия москвичами ключевых социально-политических тенденций в г.Москве и ВГМО Крылатское;</p> <p>1.2. Выявление отношения москвичей, проживающих на территории ВГМО Крылатское к инициативам городских властей в различных сферах жизнедеятельности;</p> <p>1.3. Выявление электоральных предпочтений москвичей (уровень поддержки политических партий), проживающих на территории ВГМО Крылатское.</p>
1.3. Объем работ	В соответствии с техническим заданием, расчётом,

Фрагмент техзадания к закупке
№0173200016011000024 2011 г.
Заказчик – Управа района Крылатское города
Москвы

Во многих контрактах одним из пунктов исследования прямо указано «выявление электоральных предпочтений жителей района... в части отношения и поддержки политических партий»; «анализ электоральных предпочтений жителей, составление рейтинга поддержки политических партий»; «изучение динамики отношения различных групп респондентов к политическим партиям (с разбивкой по группам)» и т.п.

Значительная часть контрактов предполагала фактическое нарушение закрепленного в Конституции РФ принципа разделения властей и установление контроля исполнительных органов над собраниями депута-

тов. Эта часть закупок предусматривала мониторинг деятельности депутатов со стороны исполнительных органов, включая отслеживание их публичной активности, в том числе и в личных аккаунтах в соцсетях. Например, весной 2016 г. управа района Савелки потратила 1,9 млн руб. на «проведение мониторинга актуальных проблем и прогнозирования формирующихся тенденций по основным направлениям деятельности управы района Савелки Зеленоградского административного округа города Москвы, организации информационно-аналитического и социо-конфликтологического исследования деятельности органов исполнительной власти районного, окружного и городского уровня, депутатов муниципального уровня»⁹.

Контракты, напрямую связанные с мониторингом политических предпочтений граждан или деятельности кандидатов или депутатов, чаще всего заключались до 2014 г. Позднее подход московских властей несколько изменился, и конкурсная документация уже не содержала прямого указания на выявление политических взглядов жителей Москвы.

Сегодня среди формулировок мы чаще всего видим выявление потенциально конфликтных вопросов на соответствующей территории или оценку гражданами органов власти или местного самоуправления по различным направлениям их деятельности. Многие контракты предполагают выявление отношения жителей к конкретным проблемам благоустройства, градостроительной деятельности, ЖКХ и т.п. Однако, почти во всех контрактах, кроме вопросов, непосредственно относящихся к вопросам местного значения и полномочиям органов МСУ, есть также и более широкие вопросы: уровень благосостояния и цен, качество продуктов питания и т.п. А также некий «Учет мнения населения».

Почти всегда подобные контракты также предполагают выявление точек социальной напряженности, организацию информационной кампании в СМИ и соцсетях, формирование и поддержку пула референтных лиц, еженедельный мониторинг СМИ и соцсетей и консультационно-организационное сопровождение публичных слушаний.

⁹ <http://zakupki.gov.ru/epz/contract/contractCard/common-info.html?reestrNumber=2773556629016000031&source=epz>

При этом подавляющее большинство таких опросов проводят компании, хорошо известные на рынке политического консалтинга (см. следующий раздел). Почти все подобные контракты содержат задание на постоянное консультационное сопровождение органов власти и местного самоуправления со стороны политтехнологов.

В связи с этим можно описать механизмы обеспечения действующими московскими властями своего долгосрочного доминирования на политическом рынке столицы. Стоит обратить особое внимание на «поддержку пула референтных лиц» – эта формулировка фактически означает «покупку лояльности» со стороны лидеров общественного мнения. Такие виды работ под разными формулировками попадают в большом числе госконтрактов. Как аналогичные технологии работают в других регионах России, можно подробнее посмотреть в нашем исследовании, посвященном поддержке НКО в Алтайском крае¹⁰. Такая поддержка выражается в предоставлении мини-грантов для таких лиц, выделении субсидий или иной материальной поддержки их организациям. Как показало наше региональное исследование, получение прямого и косвенного финансирования лидерами общественного мнения очень сильно коррелирует с последующей их официальной поддержкой провластных кандидатов и партий.

Второй, не менее важный вопрос – организация общественных слушаний в Москве. Такие слушания имеют для Москвы огромное значение, поскольку связаны со многими «горячими» темами – реновацией, точечной застройкой и т.д. Как мы уже отметили выше, организация общественных слушаний зачастую поручается тем же политконсалтинговым компаниям, что и проведение социологических исследований. Для профессиональных политтехнологов, проведших социологическое исследование по выявлению мнения жителей к проблемной теме и получивших кроме самих результатов еще и метаданные (включая адрес респондента), организация таких слушаний с обеспечением заранее заданного результата не представляет проблемы.

Начиная с 2016 г. появился новый тип закупок, на которые СМИ почти не обратили внимания – это конкурсы и аукционы на право заключения

¹⁰ <https://transparency.org.ru/projects/prozrachnost-nko/rasprodazha-loyalnosti-kak-v-altayskom-krae-raskhoduyutsya-byudzhethnye-sredstva-na-podderzhku-nko.html>

контракта на оказание услуг «по формированию электронных баз данных оперативной прикладной информации от первоисточников» в различных районах Москвы. Фактически, под чисто технической формулировкой скрываются обычные опросы с использованием планшетов или иных мобильных устройств. Согласно техническому заданию, вопросы исследования должны выявить проблемное поле, беспокоящее москвичей за несколько недель до старта избирательной кампании, уровень удовлетворенности граждан, динамику изменений настроений – все то же самое, что и в других проводимых московскими властями исследованиях. Интересно, что все подобные конкурсы выиграла одна компания – ООО «Маграм МР».

Реальное содержание технического задания может быть значительно шире того, что заявлено в предмете закупки. После 2014 г. открыто политические и электоральные формулировки из московских госзакупок пропадают (тем более, что с сентября 2014 г. до сентября 2016 г. в Москве не было больших выборов). Однако формулировки, которые мы встречаем после 2014 г., легко конвертируются в предвыборные замеры общественного мнения, ведь любая избирательная кампания начинается именно с изучения и описания проблем избирателей округа, их настроений, каналов коммуникации, их отношения к власти и другим политическим игрокам.

Одной из главных проблем таких госзакупок является непубличность результатов таких исследований. Результаты регулярных опросов доступны лишь ограниченному кругу лиц, обладающих административным ресурсом. Это ведет к системному искажению конкурентного поля на политическом рынке. Легко представить себе ситуацию, когда кандидаты от «партии власти» получают данные проведенных за бюджетный счет опросов, а также доступ к услугам политтехнологов, и оказывают консультационные услуги органам исполнительной власти. Подход, при котором мнение налогоплательщиков изучается за счет самих налогоплательщиков, но результаты изучения от них скрываются, представляется сомнительным с этической точки зрения.

Основные участники рынка социологических и консалтинговых услуг для московских властей

Мы проанализировали московский рынок госзакупок на проведение социологических исследований и политическое консультирование и выявили его значительную монополизацию. На московском рынке есть лишь несколько групп компаний, регулярно осваивающих средства за подобные услуги. При этом территория Москвы между ними была долгое время фактически поделена.

Например, ООО «ИМА-Консалтинг» долгое время получало госконтракты почти исключительно в четырех административных округах – СВАО, ЮВАО, ЮАО, ЮЗАО, где активно работало в 2014 – 2016 гг¹¹. Этот крупнейший подрядчик в 2014 – 2016 гг. получил 52 контракта на проведение социологических исследований в Москве на 132,6 млн руб. Правда, в последнее время дела у компании пошли не очень хорошо, и она стала постоянно проигрывать другим игрокам и прежде всего – Фонду «Центр политических технологий». Показательно, что обе компании принадлежат известным и крайне авторитетным специалистам, имеющим устоявшиеся связи с московскими и федеральными властями.

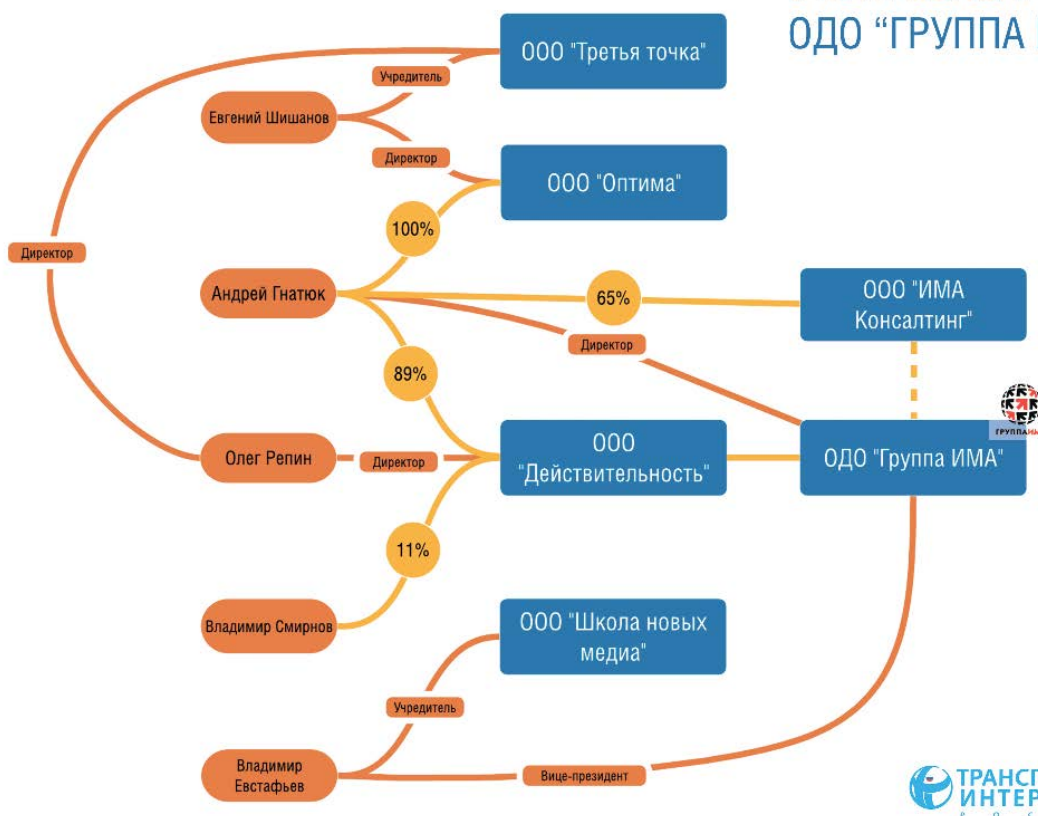
«ИМА-Консалтинг» входит в холдинг «Группа ИМА», президентом которого является политтехнолог Андрей Гнатюк. В 1990-е гг. он работал с другим известным политтехнологом Игорем Минтусовым, основателем компании «Никколо-М» и одним из главных консультантов администрации Ельцина. По итогам выборов в Государственную Думу в 2007 г. и президента РФ в 2008 г. Андрей Гнатюк был награжден медалью ордена «За заслуги перед Отечеством» I степени. Кроме того, он удостоен пяти благодарностей президента РФ, а также личных благодарностей бывшего министра по чрезвычайным ситуациям Сергея Шойгу, бывшего мэра Москвы Юрия Лужкова, помощника президента РФ в 2000-2008 гг. Сергея Ястржембского и др.

¹¹ Компания «Има-Консалтинг» уже не раз попадала в поле зрения СМИ. Например, очень подробное журналистское расследование о ее деятельности можно найти на сайте «Лапшеснималочная»: <https://noodleremover.news/sobyanin-propaganda-raspil-6c6100fb9d3e>

Роль компании на московском рынке подчеркивает то, что на сайте «Группы ИМА» указано, что в ее структуру входило даже телеканал «ЦАО ТВ».

Всего «Группа ИМА» и аффилированные с ней лица, получили за шесть с половиной лет более 400 госконтрактов на сумму почти 2,5 млрд руб. В том числе ОДО «Группа ИМА» за 2011 – 2017 гг. получило 20 госконтрактов на сумму 433 млн руб. от властей Москвы, Московской городской избирательной комиссии и федеральных структур, включая Минобрнауки, Фонд социального страхования, Управление делами Президента РФ и ФНС. ООО «ИМА-Консалтинг» всего получило 250 госконтрактов на 666 млн руб., преимущественно от московских властей. ООО «КА ИМА-Пресс» получило 89 госконтрактов на 1 031 млн руб., преимущественно на информационное сопровождение деятельности московских и федеральных структур, включая Управление делами Президента РФ. ООО «Третья точка» выиграло 35 контрактов на 283 млн руб.

С КЕМ СВЯЗАНО ОДО «ГРУППА ИМА»?



Что же касается главного конкурента «Группы ИМА» – Фонда «Центр политических технологий», компания принадлежит известным политтехнологам Игорю Бунину и Борису Макаренко. Игорь Бунин тоже имеет государственные награды за свою работу в сфере выборов. В 2016 г. он был награжден орденом Дружбы¹². С марта по май 2017 г. «Центр политических технологий» выиграл у структур Андрея Гнатюка уже 13 госконтрактов на проведение социологических исследований и политконсалтинг на сумму 28,5 млн руб. Всего же за 2011-2017 гг. фонд на эти цели получил 30 госконтрактов 96 млн руб. Еще один контракт на 2 млн руб. получило ЗАО «Политические технологии», тесно аффилированное с фондом.

Фонд ЦПТ давно взаимодействует с московскими властями – компания за эти годы заключила 61 госконтракт по оказанию различных услуг на сумму в 307 млн руб. В большинстве контрактов госзаказчиком выступают различные московские структуры.

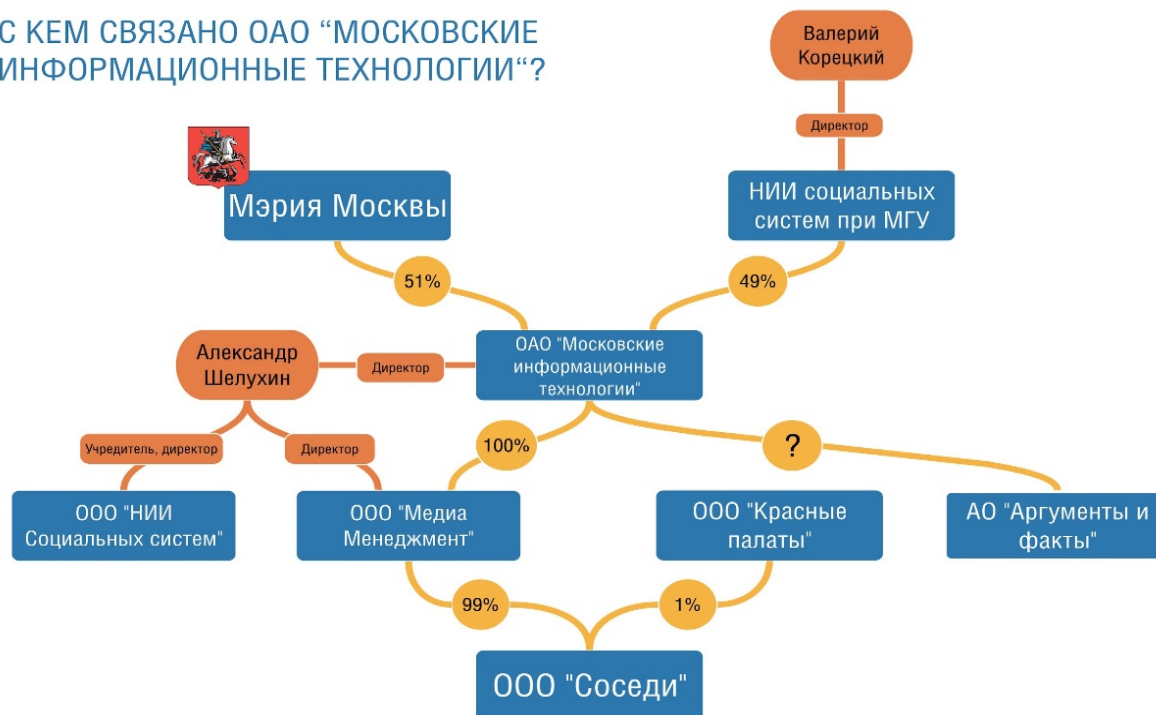
Отдельного упоминания заслуживает ЗАО «НИИ социальных систем», которое в 2015 г. получило 16 госконтрактов на 67,6 млн руб. Всего ЗАО «НИИ СС» получило 54 госконтракта на 737,5 млн руб. Главный госзаказчик – власти Москвы.

Компания прекратила свое существование в августе 2016 г., но в том же году появилось ООО «НИИ СС» с тем же учредителем – Александром Шелухиным. Оно уже выиграло четыре госконтракта на 20 млн руб. С Александром Шелухиным связано еще несколько юридических лиц: АО «Московские информационные технологии» (получили 25 госконтрактов на 250 млн руб. на информационное сопровождение органов власти), АО «Аргументы и факты»¹³ (48 госконтрактов на 315,5 млн руб. по всей стране), ООО «Красные палаты» (2 контракта на 26 млн руб.), ООО «Соседи» (2 контракта на 13 млн руб.).

¹² <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201611170043?index=4&rangeSize=1>

¹³ По данным СМИ, компанию в 2014 г. приобрело АО «Московские информационные технологии»: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2014/03/12/moskva-kupila-gazetu-argumenty-i-fakty>

С КЕМ СВЯЗАНО ОАО «МОСКОВСКИЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ»?



В подавляющем большинстве случаев госзаказчиком у этой группы являются власти Москвы. При этом холдинг напрямую связан с московской мэрией, которая является главным собственником. Например, в ОАО «Московские информационные технологии» (ОАО «МИТ») мэрии Москвы принадлежит 51% акций. Общество выкупило контрольный пакет акций ЗАО «Аргументы и факты». По словам генерального директора ОАО «МИТ» Александра Шелухина, сделка была практически безденежной¹⁴. Холдингу под управлением Александра Шелухина посвящено большое количество публикаций – про него писали РБК¹⁵, «Эхо Москвы»¹⁶, «Коммерсантъ»¹⁷. Целая серия статей вышла недавно на сайте «Лапшеснималочная», публикуя результаты журналистских и гражданских расследований¹⁸.

¹⁴ <http://iz.ru/news/567272>

¹⁵ http://www.rbc.ru/technology_and_media/22/10/2014/5447a659cbb20f1d5d33b94d

¹⁶ http://echo.msk.ru/blog/sergei_mitrohin/1581722-echo/

¹⁷ <https://www.kommersant.ru/doc/2564104>

¹⁸ <https://www.kommersant.ru/doc/2564104>

Высокий уровень монополизации в системе госзакупок московских властей на проведение социологических исследований и оказание консультационной поддержки, обеспечивается за счет довольно простого механизма – большинство крупных участников рынка в качестве постоянных конкурентов на конкурсах и аукционах имеют одни и те же компании, которые часто тесно с ними связаны. Исключение, пожалуй, составляет лишь ЦПТ Игоря Бунина.

К примеру, «Группа ИМА» имеет сразу две аффилированные с ней компании-спутника, которые постоянно «конкурируют» с ней за госзаказы московского правительства – это ООО «Школа новых медиа» и ООО «Третья точка». Учредителем «Школы новых медиа» является вице-президент ОДО «Группа ИМА» Владимир Евстафьев. Компания была конкурентом «ИМА-Консалтинг» практически во всех закупках услуг на проведение социологических исследований – была лишь одна закупка «Има-Консалтинг», где она не принимала участия. Еще один частый конкурент холдинга в сфере информационного сопровождения органов власти – ООО «Третья точка». Учредитель компании Евгений Шишанов является гендиректором ООО «Оптима», принадлежащего Гнатьюку. А директор Олег Репин также руководит принадлежащим Гнатьюку ООО «Действительность». Интересно, что большая часть контрактов, которые проигрывает «Има-консалтинг», получают все те же «Школа новых медиа» и «Третья точка», которые в свою очередь постоянно проигрывают «Има-Консалтинг» и другим компаниям холдинга.

[...] Большинство сайтов районных и окружных газет Москвы не представляют никакого интереса для их непосредственной целевой аудитории: в среднем в каждом московском районе живет 70-90 тысяч человек, а посещаемость сайтов районных газет находится на уровне в лучшем случае 200-300 заходов в день. При этом на них ежегодно тратятся сотни миллионов рублей из городского бюджета. Единственное, зачем эти сотни одинаковых сайтов нужны – для агрессивного продвижения повестки мэрии в агрегаторах новостей и искусственного раздувания рейтинга Сергея Собянина.

Алексей Ковалев, журналист, создатель сайта «Лапшеснималочная»

Похожую тактику использует ЗАО «НИИ социальных систем». Во всех госзакупках, кроме одной, конкурентом у него было ООО «КРАСНЫЕ ПАЛАТЫ», аффилированное, как уже показывалось, с холдингом Александра Шелухина. Еще одной компанией, постоянно имитирующей конкуренцию при госзакупках является ООО «Прагматика» (восемь раз проиграла за 2016 – 2017 гг. МИТ и АиФ, и ни разу не выиграла).

Аналогичным образом выигрывает контракты на протяжении всей весны 2017 г. и в 2016 г. «Маграм МР» – новый крупный игрок на рынке, получающий как раз все госконтракты на «формирование электронных баз данных оперативной прикладной информации от первоисточников». По состоянию на 1 июня 2017 г. компанией уже заключены договоры на 26,4 млн руб. (30 контрактов). Еще 10 контрактов компания уже выиграла, но контракты еще не подписаны (на сумму ок. 11 млн руб.). Еще как минимум 5 заявок, в которых эта компания должна победить, находятся на стадии подачи заявок (все формулировки одни и те же). Компания плотно работает с московским правительством с 2016 г. До этого она активно сотрудничала с Московской областью. Всего ею получен 71 госконтракт на 173 млн руб. Их постоянный конкурент – ООО «Проджектив», которое «конкурировало» с «МАГРАМ МР» в 73 госзакупках, но все проиграла: в 68 случаях победителем было МАГРАМ МР, в трех случаях победителем стал ВЦИОМ, в двух – другие компании.

Фактически, получается, что почти все крупные господрядчики получают свои госзаказы в «конкурентной» борьбе с компаниями, единственной миссией которых является проиграть. При этом такие компании, как правило, непосредственно аффилированы с победителями.

Такая ситуация искажает конкуренцию уже не только на политическом, но и на коммерческом поле и по сути своей противоречит действующему российскому законодательству. Статьи 9, 11 и 17 Федерального закона от 26 июля 2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» запрещает действия групп лиц, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Однако формулировки закона допускают различные трактовки, и судебная правоприменительная практика по установлению группы лиц до сих пор не устоялась. Как отмечает в своей статье доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ Ольга Беляева, даже если участники торгов формально не являются аффилированными лицами, не принадлежат к одной группе, их поведение на торгах может быть расценено как нарушающее антимонопольное законодательство, если их действия согласованы¹⁹. Однако в действующем законодательстве нет прямого запрета на участие аффилированных лиц, например, в торгах — для отмены результатов необходимо доказать, что участники вели себя недобросовестным образом. Фактически, нужно доказать сговор, а это крайне сложно²⁰.

¹⁹ Беляева О.А. О правовых последствиях участия аффилированных лиц в торгах, проводимых в публичных интересах // Аукционный вестник. - 2014, 28 ноября. - №218. - С. 1 [Режим доступа: http://auction-vestnik.ru/pdf/AV_218.pdf]

²⁰ См. определение ВАС РФ от 25.10.2010 г. № ВАС-13951/10 по делу № А32-19496/2009-68/318; постановление ФАС Уральского округа от 22.04.2009 г. № Ф09-2218/09-С6 по делу № А07-12908/2008-Г-ГЕА; постановление ФАС Центрального округа от 12.12.2013 г. по делу № А48- 657/2013.

Информационное сопровождение деятельности органов власти и местного самоуправления

Наш доклад не предполагает глубокого изучения проблем государственного финансирования СМИ в Москве. Мы лишь остановимся на некоторых моментах, непосредственно связанных с основной темой исследования. Контракты на оказание консультационных услуг зачастую включают в себя не только консультирование и проведение социологических опросов, но и информационное сопровождение деятельности московских властей. Например, в октябре 2013 г. был заключен контракт «на оказание услуг по информированию жителей посредством организации и проведения встреч с жителями районов, представителями трудовых коллективов и общественных организаций» между префектурой ЮВАО и ИМА-Консалтинг. Контракт предполагал проведение социологических исследований и «разработку информационных материалов по реализации программ социально-экономического развития округа», «информационное сопровождение мероприятий» и т.п.

Это демонстрирует, что такие виды работ прямо связаны технологически. Такая структура является классической для политического консалтинга – сначала технолог делает замеры общественного мнения, выявляет настроения, основные проблемы и предпочтения граждан, затем разрабатывает концепцию информационной кампании и реализует ее.

Затраты органов власти и местного самоуправления на работу со СМИ уже давно вызывают вопросы в своей обоснованности и прозрачности. Такая проблема есть не только в Москве, но и во всех российских регионах. Как показало наше прошлогоднее исследование, посвященное государственному финансированию СМИ в Алтайском крае, такие контракты в год выборов могут содержать задание на разработку скрытой политической агитации и ее размещение в СМИ²¹.

²¹ <https://transparency.org.ru/projects/goszakupki/doklad-tsena-slova-kak-v-altayskom-krae-osvaivayut-byudzhetny-na-gubernatorskiy-pr.html>

Перед выборами в Госдуму в 2011 г. в Москве появились оплаченные из бюджетных средств билборды, призывающие прийти на выборы. Дизайн этих билбордов был идентичен предвыборной агитации одной из партий до степени смешения.



Материалы, оплаченные из бюджета



Агитация политической партии «Единая Россия»²²

Такие примеры хорошо демонстрируют, как бюджетные средства могут быть использованы для скрытой политической рекламы. Кроме того, десятки очень похожих друг на друга сайтов префектур и управ, которые публикуют практически одинаковый контент, может использоваться органами власти для искусственного выведения интересующих их новостей в топы новостных обзоров «Яндекса» и других поисковиков. Можно предположить, что благодаря такой технологии сайт подмосковного правитель-

²² Фотографии: <http://www.sostav.ru/news/2011/11/07/cod6/>

ства в апреле 2017 г. по данным «Медиалогии» стал 6-м в России по индексу цитируемости – сразу за Lenta.ru и «Фонтанкой»²³. Похожую тактику используют и власти столицы – сотни похожих районных газет и сайтов публикуют почти идентичную информацию (на этот факт также уже обращали внимание авторы «Лапшеснималочной»)²⁴.

Например, префектура Восточного административного округа активно взаимодействует с компанией «Объединенная редакция „Звёздный бульвар“», которая за 2015 – 2016 гг. получила госконтракты на сумму 178 млн руб. от одного только ВАО. 31 августа 2016 г. был подписан контракт на подготовку контента для районных сетевых изданий. Фактически же эти издания оказались разделами единого портала с практически неразличимым контентом²⁵. Стоимость контракта при этом составила 38 млн руб.

Всего «Звездный бульвар» освоил более 733 млн руб. от разных округов. Одним из главных конкурентов компании является аффилированная с ней «Единая редакция» под управлением Александра Латышева, который ранее был пресс-секретарем префекта соседнего округа. Компания выиграла 12 закупок из 13, в которых пыталась участвовать, получив 61 млн руб. Учредителем «Единой редакции» является гендиректор «Звездного бульвара» Юрий Александрович Сорокин.

Как и в случае с политконсалтингом, информационная сфера также монополизирована. При этом монополии распределяются по отдельным территориям Москвы. Например, в Северном административном округе основным подрядчиком является «Телекомпания Сокол 21 век», только по госконтрактам получившая около 470 млн руб. Эта компания также изредка выигрывала контракты на социологические исследования и дальнейший консалтинг.

Всего в 2011 – 2017 гг. через систему госзакупок на финансирование информационной деятельности (без консалтинга и исследований) префектурами, управами и аппаратами советов депутатов было потрачено 1 155 млн руб.

²³ <http://www.mlg.ru/ratings/media/federal/4830/#internet>

²⁴ <https://noodleremover.news/sobyanin-propaganda-raspil-6c6100fb9d3e>

²⁵ См., например: <http://bogorodskoe.vaonews.ru>; <http://v-izm.vaonews.ru>; <http://golyanovo.vaonews.ru>

Выводы

С мая по июнь 2017 г. в ведущих российских СМИ появилась информация о том, что Управление внутренней политики Администрации Президента РФ самостоятельно формирует команды политтехнологов, которые будут работать с конкретными кандидатами в губернаторы различных регионов на предстоящих в сентябре выборах²⁶. Примечательно, что Администрация Президента РФ официально признала, что такие действия с ее стороны нарушали бы действующее законодательство и не соответствовали ее полномочиям, хотя и отказалась официально подтвердить факт такой работы, несмотря на сообщения в федеральных СМИ²⁷.

Использование административного ресурса, включая расходование бюджетных средств в интересах конкретных политических сил, превратилась в одну из главных проблем избирательной системы. Эта проблема носит системный характер и наблюдается в Москве и в других регионах страны.

В нарушение действующего законодательства должностные лица и даже целые государственные институты занимаются поддержкой партий и кандидатов, в том числе — через систему госзакупок. Государственные органы и органы местного самоуправления закупают услуги политтехнологов, которые затем проводят закрытые социологические исследования, разрабатывают стратегию и тактику информационных кампаний, контент для их наполнения, занимаются организацией публичных слушаний, работой с лидерами общественного мнения, протестными группами и т.д. Все это делается за счет налогоплательщиков без какого-либо реального отчета перед ними.

Фактически, органы власти и местного самоуправления в Москве и в других регионах на постоянной основе могут оказывать не предусмотренную законом косвенную нематериальную поддержку конкретным политическим партиям и кандидатам. Зачастую это делается методами, сомнительными также с точки зрения законодательства о защите конкуренции.

²⁶ См. например: <https://www.kommersant.ru/doc/3319174>

²⁷ <https://www.golosinfo.org/ru/articles/141994>

Согласно ст. 34 Федерального закона от 11 июля 2001 г. №95-ФЗ «О политических партиях» контроль за финансированием партий возлагается на систему избирательных комиссий. Однако избирательные комиссии очевидным образом не справляются с задачей. Это обусловлено целым рядом факторов объективного и субъективного характера.

Избирательные комиссии не обладают необходимыми компетенциями и полномочиями для такой работы. Выявление теневого финансирования — работа, требующая понимания не только (и не столько) избирательного законодательства, сколько постоянного аудита государственных расходов, деятельности должностных лиц, мониторинга финансовых потоков, в том числе теневых.

Для эффективной борьбы с административным ресурсом и теневым государственным финансированием необходима политическая воля. При этом в любой стране мира сложно себе представить находящегося у власти политика, который добровольно откажется от использования государственных ресурсов, которые можно использовать для создания преимуществ перед политическими конкурентами. Для этого необходимо появление мощного общественного запроса, который обяжет власть приводить ситуацию в соответствие с принципами, декларированными в законодательстве.

Систематическое несоблюдение установленных правил и запретов на политическом рынке ведет не только к искажению конкурентного поля, но и существенному снижению уровня доверия избирателей к электоральной и политической системе в целом. Наличие запретов и ограничений без реальных механизмов контроля и наказания — это, пожалуй, худшее, что может случиться с правом.

Основываясь на вышеизложенных выводах и заявленных принципах, АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р» предлагает ряд рекомендаций.

Рекомендации

Лицам, отвечающим за разработку и реализацию политики; учреждениям, осуществляющим контроль:

1. Необходимо больше внимания уделить выявлению административного ресурса и теневого бюджетного финансирования и борьбе с ним. Для этого может потребоваться пересмотреть функции и полномочия избирательных комиссий вплоть до разделения функций организации выборов и финансового контроля. В мировой практике наработан большой опыт и разные способы реализации этой идеи. Например, в ряде стран, включая Норвегию, Великобританию, Францию, Бельгию и др., для этих задач создан специальный орган, занимающийся проверкой финансовой отчетности партий и кандидатов. Примерно также работает система в США, где Федеральная избирательная комиссия занимается только проверкой финансовых отчетов. Нам более подходящей кажется модель, в которой контроль за соблюдением установленных правил и запретов возлагается на органы государственного аудита (такие полномочия есть у соответствующих органов в Австрии, Исландии и Израиле). В российском случае таким органом могла бы стать Счетная палата. Это позволит органично сочетать полномочия по контролю за поступлением и расходованием партийных средств и государственными расходами, в том числе — через систему госзакупок. Представляется, что аудиторы Счетной палаты в силу их специализации гораздо более компетентны в таких вопросах, чем сотрудники аппаратов избиркомов. Кроме того, мы считаем, что такой подход позволит избирательным комиссиям сосредоточиться исключительно на организации выборов.
2. Необходимо законодательно урегулировать вопрос с проведением социологических опросов за счет бюджета. По нашему мнению, стоящие перед органами власти и местного самоуправления задачи не требуют таких исследований. Более

того, существующие полномочия их не предусматривают, а доступных формальных инструментов выявления мнения граждан вполне достаточно для реализации государственной политики. Однако, если такие исследования все же проводятся, то сама логика расходования публичных средств предполагает обязательную публикацию результатов таких исследований с учетом стандартов, предъявляемых к ним научным сообществом, вплоть до раскрытия метаданных.

3. Лицам, заинтересованным в повышении доверия к избирательной системе и прозрачности ее финансовой составляющей, мы рекомендуем оказывать поддержку журналистским и гражданским расследованиям в этой сфере. Без серьезного общественного внимания к этим вопросам изменение ситуации невозможно.

Политическим партиям:

1. «Партии власти» необходимо стремиться избегать получения косвенной и прямой государственной поддержки, не предусмотренной законодательством о партиях, чтобы не подрывать доверие к себе и партийной и электоральной системам в целом. Подрыв легитимности в глазах общества может дестабилизировать всю страну – такое уже не раз происходило в разных странах мира.
2. Оппозиционные партии должны осознать, что гражданское общество в вопросе борьбы с административным ресурсом является их естественным союзником. Лишь публичная проактивная деятельность может остановить или значительно снизить уровень злоупотребления должностными лицами своим положением для создания преференций одной из партий.

Сообществу политических консультантов:

1. Искажение рынка политической конкуренции ведет также к искажению конкурентного поля на рынке оказания политтехнологических услуг. Наличие ограниченного круга доверенных и заранее отобранных компаний не дает развиваться цеху в целом, повышает входные барьеры на рынок, ведет к иерархизации этой экономической сферы и в конечном счете –

качественному снижению общего уровня компетентности общества в целом. Поэтому мы рекомендуем внедрение в кодекс этики политконсультантов принципов разумной финансовой прозрачности и открытой конкуренции с постепенным отказом от теневого финансирования. В результате это приведет, в том числе, к легализации полученных доходов, снижению юридических рисков и нормальному развитию профессионального сообщества. В этом случае институты гражданского общества также будут выступать естественным союзником.

Рекомендации гражданскому обществу:

1. Институтам гражданского общества (прежде всего, внепартийным наблюдательским объединениям и организациям по противодействию коррупции) сегодня необходимо уделить особое внимание злоупотреблениям административным ресурсом и использованию бюджетных средств для оказания поддержки партиям и кандидатам, не предусмотренной российским законодательством. Именно системное искажение конкуренции в политическом пространстве ведет к нарушению стандартов честных демократических выборов.

