
Уйти, чтобы вернуться: российские чиновники и госкомпании



Михаил Коростиков
Август 2015

Французский Институт Международных Отношений (ИФРИ) является ведущим независимым центром исследований, информации и общественных дебатов в области актуальных международных вопросов во Франции. Он был создан в 1979 году Тьерри де Монбриалем и имеет статус общественно значимой ассоциации (согласно французскому закону об ассоциациях 1901г.). Институт не подчинен какому-либо административному органу, самостоятельно определяет направления своей деятельности и регулярно публикует результаты своих исследований.

В 2005 году в Брюсселе открылась европейская антенна ИФРИ. ИФРИ-Брюссель является одним из редких французских мозговых центров (*think tank*), прочно занявших своё место в европейском дебате.

Благодаря междисциплинарному подходу своих исследований и привлечению к дебатам политиков, руководителей предприятий, научных работников и экспертов международного уровня, ИФРИ способствует развитию новых идей и принятию решений.

*Ответственность за мнения, высказанные в данной статье,
возлагается исключительно на её автора.*

ISBN: 978-2-36567-436-2

Центр Россия/ННГ

© Droits exclusivement réservés – Ifri – Paris, 2015

Ifri
27, rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : info.bruxelles@ifri.org

Website : ifri.org

Russie.Nei.Visions – серия электронных публикаций, посвящённых изучению России и других новых независимых государств на постсоветском пространстве (Белоруссии, Украины, Молдовы, Армении, Грузии, Азербайджана, Казахстана, Узбекистана, Туркменистана, Таджикистана и Кыргызстана). Статьи, подготовленные ведущими экспертами, посвящены актуальным стратегическим, политическим и экономическим проблемам.

Статьи отвечают стандартам качества ИФРИ в области редактирования и анонимной экспертной оценки.

Если Вы хотите получать информацию о следующих выпусках, Вы можете оформить бесплатную подписку по адресу: campagne@ifri.org

Последние публикации

– Милов В., «Новые энергетические альянсы России: мифы и реальность», *Russie.Nei.Visions*, №86, июль 2015.

– Деланоз И., «Курды: вектор российского влияния на Ближнем Востоке?», *Russie.Nei.Visions*, №85, июнь 2015.

– Кастуева-Жан Т., «Внутренняя эволюция России и ее влияние на внешнюю политику», *Russie.Nei.Visions*, №84, апрель 2015.

Об авторе

Михаил Коростиков – аналитик АНО «Лаборатория Крыштановской», член British Association for Slavonic and East European Studies (BASEES), секретарь клуба «Россия в глобальной политике». Имеет ряд публикаций в отечественных и зарубежных журналах на тему российско-китайских отношений и отдельных аспектов российской внутренней политики, среди которых «Russia and China: Against the Storm» (Journal of Communist Studies and Transition Politics, сентябрь 2011); «Новые нефтегазовые сделки между Россией и КНР: долгосрочный альянс, построенный на взаимной выгоде» (Бурение и Нефть, май 2013); «Россия: молодёжь и политика» (*Russie.Nei.Visions*, №76, апрель 2014). В составе исследовательского коллектива «Лаборатории Крыштановской» участвовал в проведении исследований «Ментальность российской молодёжи: политические ориентиры и кумиры», «Динамика протестной активности: 2012-2013» и «Элита в социальных сетях».

Содержание

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ	4
ВВЕДЕНИЕ	5
ГОСУДАРСТВО ВОЗВРАЩАЕТ СВОЁ	6
РЫНОК СТУЧИТСЯ В ДВЕРЬ	10
ВЛИЯНИЕ САНКЦИЙ НА ГОСУДАРСТВЕННЫЕ КОМПАНИИ	13
ДИНАМИКА СТРУКТУР УПРАВЛЕНИЯ	18
ОТКАТ НАЗАД.....	22

Краткое содержание

Когда в конце 2014 года Дмитрий Медведев объявил, что министры и другие чиновники должны резко увеличить своё присутствие в советах директоров государственных компаний, наблюдатели были удивлены: ведь четыре года назад он начал кампанию по их удалению из этих структур. Эта перемена стала символом окончательного закрытия вопроса о том, как должна управляться государственная собственность в России. В условиях кризиса, в который попала страна в начале 2014 года, руководство государства решило сделать ставку на мобилизацию всех подконтрольных ресурсов, принесся в жертву программа по увеличению прозрачности и открытости управления госкомпаниями. Результатом стало постепенное удаление из наблюдательных советов госкомпаний независимых бизнесменов и замена их на чиновников, членов «клана Путина» и руководителей других ветвей государственного бизнеса.

Введение

История распорядилась так, что доминирующей формой экономики в царской и постсоветской России всегда был государственный капитализм. Некоторые исследователи¹ полагают, что и советский социализм был лишь одной из его разновидностей. Попытки изменить эту сковывающую частную инициативу систему предпринимались многократно. Одной из последних значимых стало намерение Дмитрия Медведева вывести крупных чиновников из советов директоров государственных компаний, о котором было объявлено в 2011 году. Эта мера шла в одном ряду с масштабными программами приватизации, облегчением условий ведения бизнеса для частных компаний и на фоне общей демократизации внутренней жизни в стране. За четыре прошедших с того момента года страна пережила немало потрясений, и в конце декабря 2014 года бывший президент и нынешний премьер-министр объявил, что «с учётом сложившейся в экономике ситуации, ... в настоящий момент я считаю целесообразным вернуться к вопросу о представительстве госслужащих в советах директоров», имея в виду госкомпания².

Вопрос о том, будут ли министры и представители администрации президента доминировать в советах директоров госкомпаний имеет для России большое значение. Фактически это вопрос о том, будут ли эти компании управляться и функционировать по общим правилам рынка или по внутренним правилам закрытой корпорации, где меньше как административные барьеры, так и прозрачность. Какая модель является более эффективной? Теоретические споры между кремлёвскими «либералами» и «государственниками» по этому вопросу были прерваны в начале 2014 года, когда события на Украине и в Крыму вынудили начать коренную перестройку всей системы. Как эти события повлияли на управление крупными государственными активами? Каков был путь, заставивший нынешнего премьер-министра России дезавуировать одно своих из самых громких президентских решений?

¹ В частности, N. Chomsky, *The Soviet Union Versus Socialism, Our Generation*, Spring/Summer, 1986, <www.chomsky.info/articles/1986----.htm>.

² Вступительное слово Дмитрия Медведева на заседании правительства, 25 декабря 2014, <<http://government.ru/meetings/16314/stenograms/>>.

Государство возвращает своё

После развала СССР предполагалось, что политическая власть будет отделена от экономической и в России сформируется класс независимых собственников, которые создадут запрос на политические реформы и модернизацию социальной системы. Этот процесс был запущен, но из-за неразвитости нормативной базы отношения власти и собственности вместо того, чтобы разорваться, были перевёрнуты, и сформировался класс так называемых олигархов, то есть людей, которые благодаря своему состоянию могли влиять на принятие политических решений. Впрочем, период этот длился недолго: после прихода к власти в 1999 году Владимира Путина началась централизация страны. Часть олигархов, не желавших расставаться с влиянием, была изгнана из страны или посажена в тюрьмы (Борис Березовский, Владимир Гусинский, Михаил Ходорковский), а другая часть добровольно признала новую модель отношений (Роман Абрамович, Михаил Прохоров, Владимир Потанин и т.д.).

Владимир Путин поставил своей целью возврат контроля государства над определёнными секторами экономики, но в первую очередь – углеводородами и оборонной промышленностью. Из людей его команды во многом были сформированы государственные органы, ответственные за управление госимуществом, а многие из бывших коллег по службе в КГБ и мэрии Санкт-Петербурга стали агентами интересов государства, осуществлявшими возвращение активов. Все 2000^е годы параллельно с укреплением политической вертикали шло укрепление вертикали экономической: с 2003 года наблюдался постоянный рост доли государства в экономике страны. В 2006 году госсектор составлял 38 % ВВП, в 2008 г. – 40 %, а в 2012 вырос до 50 %³. В кризисные 2008-2009 годы многие контролируемые государством компании (в основном банки ВЭБ, ВТБ, холдинги Газпром и Ростехнологии) скупали в ходе санации акции частных компаний, но после стабилизации решили не продавать их обратно⁴. Тогда как в США государство для спасения предприятий покупало «не голосующие акции», в России оно зачастую руками госструктур

³ О. Кувшинова, Е. Письменная, «Половину экономики России уже составляет госсектор», *Ведомости*, 16 ноября 2012,

<www.vedomosti.ru/politics/news/5739621/esche_odin_byudzhzet>.

⁴ Ibid.

выкупало именно контрольный пакет: так произошло, к примеру, с банками ГЛОБЭКС, Собинбанком и Связьбанком⁵, которые влились в структуры Газпромбанка и Внешэкономбанка.

В результате постоянного увеличения и поглощения предприятий государственными гигантами, такими, как Внешэкономбанк (ВЭБ), Внешторгбанк (ВТБ), Газпром, Роснефть и Ростех, доля государства в банковском секторе к 2015 году достигла 49 %, в нефтедобыче – 45 %, в транспортном секторе – 73 %⁶. Госкорпорации и госкомпании стали самостоятельной сетью, взаимный контроль в которой осуществляется через перекрёстное участие их руководителей в советах директоров друг друга и их общую связь с главой государства. При этом, высшее руководство государства получило доступ к ресурсам сети через личные связи с их главами и может использовать персональные механизмы принуждения к непрофильным тратам.

Фактически, можно говорить о формировании параллельного государственному бюджета, который используется для финансирования масштабных проектов. Роснефть, РЖД, Сбербанк, ВТБ, Газпром тратят каждая ежегодно от 1 до 3 млрд долларов на социальные задачи и поддержку государственных имиджевых строек (Олимпийские объекты в Сочи, саммит АТЭС, Курорты Северного Кавказа и т.п.)⁷. В период приватизации 1990х гг. предприятия активно снимали с баланса социальную инфраструктуру, но после кризиса ситуация начала меняться в обратную сторону. По мнению заместителя главы Счётной палаты России Валерия Горегляда, с ростом доли государства в экономике неизбежно растёт и коррупция, которой нет места в отношениях между двумя частными компаниями⁸.

Данный процесс постепенно привёл к размыванию границы между государством и госпредприятиями. Вместо того, чтобы изымать у них деньги в бюджет и выполнять свои задачи, государство привлекало их в качестве соинвесторов. Это намного выгоднее, чем приватизация: чтобы получить в бюджет сумму, равную затратам Газпрома на саммит АТЭС (300 млрд рублей⁹), Росимуществу пришлось бы продать 10 % акций корпорации¹⁰. Хроническая недооценённость российских

⁵ М. Коростиков, «Всевидающее око проблем», *Русский журнал*, 24 ноября 2008, <<http://russ.ru/pole/Vsevidyaschee-okoproblem>>.

⁶ Д. Родионов, «Доля экономики: половина под государством», *Экономика и жизнь*, 9 ноября 2012, <www.eg-online.ru/article/194147/>.

⁷ О. Кувшинова, Е. Письменная, *op. cit.* [3].

⁸ «Горегляд: Долю государства в экономике надо уменьшать», *Росбалт*, 18 декабря 2012, <www.rosbalt.ru/business/2012/12/18/1073010.html>.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ «Стоимость “Газпрома” упала ниже \$100 миллиардов впервые после кризиса», 3 апреля 2013, <www.km.ru/economics/2013/04/03/gazprom/707556-stoimost-gazproma-upala-nizhe-100-milliardov-vpervye-posle-krizi>.

компаний на зарубежных фондовых рынках, вызванная сочетанием объективных (необходимость замены старых производственных мощностей, высокий уровень амортизации, непрозрачное внутрикорпоративное управление) и субъективных (недоверие к российской финансовой и политической системе) факторов делает приватизацию делом ещё менее оправданным с точки зрения наполнения бюджета. Да и покупатели не спешили выстраиваться в очередь: в 2011-2013 гг. план по приватизации был выполнен на 56 %¹¹.

Выстроенная в России модель взаимодействия государства и бизнеса может быть принята за корпоративизм. Флагманы индустрии, фактически являющиеся монополиями (РЖД, Газпром, Росатом, Транснефть), находятся в тесном контакте с государством и профсоюзами и совместно выполняют поставленные перед ними задачи. Тем не менее, существует существенная разница между корпоративизмом и экономической системой России образца 2013 года. Никаких официальных согласительных процедур не происходит, большинство вопросов между госкорпорациями и государственными компаниями решаются через личное общение с первыми лицами государства.

Ключевой особенностью российской системы является то, что многие крупные компании, которые сейчас составляют костяк экономики, образовались в результате расчленения советской системы хозяйствования (РЖД, Газпром) и борьбы с крупными независимыми бизнесменами (ОАК, Роснефть) в середине нулевых. Во главе корпораций встали так называемые представители «клана Путина», пришедшего во власть с началом 2000х гг. Под этим собирательным названием обычно подразумевают совокупность следующих подгрупп, суммарная численность которых – около 30-60 человек (в зависимости от методики подсчёта):

- знакомые и сослуживцы Владимира Путина по КГБ;
- сотрудники Владимира Путина по мэрии Санкт-Петербурга (особенно по Комитету управления государственным имуществом и Отделу по внешним связям мэрии);
- члены дачного кооператива «Озеро», основанного в середине 1990х гг.
- партнёры Владимира Путина по дзюдо;
- родственники Владимира Путина.

Единственным связующим звеном между этими людьми являлось то, что в какой-то момент их жизненные траектории пересеклись с траекторией главы государства. Именно они, а

¹¹ «СП: правительство провалило план приватизации», 19 марта 2015, <www.vestifinance.ru/articles/54748>.

также некоторые другие чиновники, о которых будет сказано позднее, возглавили крупнейшие российские компании. К концу первого десятилетия XXI века они сконцентрировали в своих руках более половины экономики, но в тот момент благодаря избранию президентом Дмитрием Медведевым в элите усилились позиции т.н. «либерального крыла», которое поставило одной из своих задач разгосударствление экономики.

Рынок стучится в дверь

Чрезмерное сосредоточение активов стало порождать проблемы неэффективности, коррупции и забюрократизированности отношений между экономическими агентами. В период президентства Дмитрия Медведева (2008-2012) необходимость ухода государства от управления экономикой в той или иной форме признавалась большинством высших государственных деятелей и экспертов, в частности, самим Дмитрием Медведевым¹², Аркадием Дворковичем¹³, Сергеем Гуриевым¹⁴ и многими другими. Обычно, выдвигаются четыре аргумента в поддержку замены чиновников на профессиональных управляющих и приватизации: улучшение качества управления, оздоровление конкурентной среды, создание спроса на институциональные реформы и привлечение средств в бюджет¹⁵.

В марте 2011 года президент России Дмитрий Медведев объявил о том, что высшие чиновники должны покинуть советы директоров предприятий со значительным государственным участием¹⁶. Официально мотивировано это решение было тем, что министры, вице-премьеры и сотрудники администрации президента относятся к своим местам в госкомпаниях как к необязательной нагрузке и не уделяют им должного внимания, что ведёт к падению качества управления предприятиями. Президент получил поддержку «либерального» крыла представителей власти: министра финансов Алексея Кудрина, вице-председателя правительства Игоря Шувалова и помощника президента Аркадия Дворковича. Предполагалось, что чиновники покинут советы директоров к 1 июля 2011 года, причём актуальна эта мера касалась только компаний, работающих на конкурентном рынке. Это означало, что представители государства покинут

¹² «Дмитрий Медведев: Государство должно уйти из экономики», Русская народная линия, 30 сентября 2013, <http://ruskline.ru/news_rl/2013/09/30/dmitrij_medvedev_gosudarstvo_dolzno_ujti_i_z_ekonomiki/>.

¹³ «Дворкович: Государство должно уйти из экономики», Росбалт, 5 апреля 2011, <www.rosbalt.ru/business/2011/04/05/835968.html>.

¹⁴ С. Гуриев, «Пагубная самонадеянность», *Форбс*, 21 апреля 2010, <www.forbes.ru/column/48658-pagubnaya-samonadeyannost>.

¹⁵ М. Селиванова, «Задачи второй волны приватизации не ясны», <*орес.ru*>, 2 ноября 2012, <<http://opes.ru/1437585.html>>.

¹⁶ «Медведев поручил до июля вывести министров из советов госкомпаний», РИА Новости, 30 марта 2011, <<http://ria.ru/politics/20110330/359349325.html>>.

«Роснефть» и ВТБ, но сохраняют свои позиции в инфраструктурных монополиях, к примеру, в ФСК ЕЭС.

В поддержку этого решения также высказались представители бизнес-сообщества, рассчитывавшие в дальнейшем поучаствовать в приватизации. Одной из ключевых задач этой операции ставилась предпродажная подготовка госпредприятий, поэтому очень важно было улучшить качество управления, чтобы в дальнейшем передача актива инвестору позволила бы получить больше средств в бюджет. Бывший в то время сенатором банкир Дмитрий Ананьев поддержал эту меру, но уточнил, что необходимо сначала найти замену чиновникам в виде квалифицированных бизнес-управляющих, и уже только потом выводить из советов директоров¹⁷. Риски были понятны: российская система управления крупной госсобственностью выстраивалась годами, и удаление из неё важнейшего элемента могло привести с непредсказуемым последствием.

К 1 июля 2011 года вывод чиновников был практически завершён. Большинство министров покинули советы директоров госкорпораций, за исключением нескольких компаний. Эта задержка была объяснена тем, что решение по поводу именно этих компаний ещё не принято, хотя до того большинство министров заявляли, что к 1 июля покинут все органы управления. Новая дата полного выхода была установлена на 1 октября 2011 г., при этом Аркадий Дворкович внёс уточнение о том, что речь шла о выводе лишь федеральных чиновников министерского уровня. Госслужащих рангом ниже постановление уже не затрагивало, хотя возглавлять наблюдательные советы они уже не могли¹⁸. Дмитрий Медведев, комментируя 20 июля 2011 года исполнение своей инициативы, отметил, что у компаний, из совета директоров которых были выведены чиновники, «появились проблемы с коммуникацией» (с властью), а поиск достойных замен затянулся¹⁹. Недели позже Аркадий Дворкович высказал недовольство по поводу того, что компании продолжают управляться директивами из Администрации президента даже после вывода её представителей из состава советов директоров²⁰. Присутствие крупного чиновника в составе совета директоров воспринималось как гарантия надёжности компании. Когда поручения президента начали исполняться и Игорь Сечин, занимавший пост вице-премьера, покинул

¹⁷ «Исполнение поручения Медведева по выходу чиновников из советов директоров госкомпаний», РИА Новости, 27 января 2014, <http://ria.ru/trend/stateowned_companies_officials_output_20110701/>.

¹⁸ «Выход чиновников из госкомпаний в России», РИА Новости, 1 июля 2011, <<http://ria.ru/infografika/20110701/395675581.html>>.

¹⁹ «Медведев: вывод чиновников из госкомпаний надо закончить к 1 октября», РИА Новости, 20 июля 2011, <<http://ria.ru/economy/20110720/404557320.html>>.

²⁰ «Дворкович: директивы обесмысливают независимых директоров госкомпаний», РИА Новости, 29 июля 2011, <<http://ria.ru/economy/20110729/409198280.html>>.

Роснефть, акции компании за день упали на 3 %²¹. Председатель наблюдательного совета Александр Некипелов заявил, что Сечин пользовался огромным авторитетом, и его уход негативно повлияет на деятельность компании.

К 1 октября последние федеральные чиновники действительно были выведены из оставшихся советов директоров, после чего компании продолжили свою деятельность с обновлённым составом руководителей. В феврале 2013 года Аркадий Дворкович в интервью снова поднял эту тему, но тональность уже была изменена. Он отметил, что проблема ухудшившейся коммуникации между компаниями и государством за полтора прошедших года не была решена²². В качестве примера им были приведены трудности с допэмиссией акций российского гидроэнергетического монополиста Русгидро, руководство которого пыталось заблокировать одобренную Владимиром Путиным схему²³. По мнению помощника президента, это произошло как раз потому, что в руководстве не осталось ни одного представителя государства.

В процессе перестановок выяснилось, что в условиях выстроенной в России системы крупной государственной собственности государственная компания плохо функционирует без наличия в совете директоров человека, имеющего прямую связь с первыми лицами государства. Громоздкая система государственных закупок и многочисленных зачастую противоречащих друг другу актов налогового и финансового регулирования вынуждали компании искать обходные пути для ускорения, облегчения и удешевления всех процессов. Делать это легче и безопаснее всего было с санкции человека из ближайшего окружения главы государства. Такая персона также служила универсальным каналом коммуникации с представителями государства, а уж неформальный статус члена «клана» делал человека влиятельным и неуязвимым и заставлял с ним считаться чиновников любого уровня вплоть до министра. Конечно, работающие в России иностранцы знали об этой системе и охотнее шли на контакт с компаниями, имевшими в составе такого человека.

²¹ «Уход Сечина из совдира Роснефти создал риски для компании – Некипелов», РИА Новости, 10 июня 2011, <<http://ria.ru/economy/20110610/386863258.html>>.

²² «Вывод чиновников из госкомпаний требует нового взаимодействия», РИА Новости, 7 февраля 2013, <<http://ria.ru/economy/20130207/921725753.html>>.

²³ «Глава совета "Русгидро" хочет сорвать допэмиссию, согласованную Путиным», *Ведомости*, 7 декабря 2012, <www.vedomosti.ru/companies/news/6938711/glava_soveta_rusgidro_hochet_sorvat_dopemissiyu>.

Влияние санкций на государственные компании

В результате череды событий в Украине, начавшихся в конце 2013 года и приведших к бегству из страны президента Виктора Януковича в начале 2014 года, Россия вступила в конфронтацию с новой украинской властью и пошла на ряд шагов, вызвавших резко негативную реакцию во многих странах ОЭСР. Присоединение Крымского полуострова, вооружённое противостояние на востоке Украины и катастрофа пассажирского самолёта Малазийских авиалиний привели к вводу против России санкций, которые затрагивали как юридических, так и физических лиц. ЕС и США ввели персональные санкции против ряда политиков, имевших отношение к украинским событиям, а также практически всех крымских промышленных предприятий и ряда российских компаний, в том числе Сбербанк, ВТБ, Газпромбанк, ВЭБа, Россельхозбанк, Роснефти, Транснефти и т.п. Вдобавок, руководство России установило запрет на импорт продовольствия из стран, введших ограничения.

Результатом стало закрытие для крупных российских компаний западных кредитных рынков, резкое падение курса рубля, ускорение инфляции до 17 % в начале 2015 года, снижение кредитного рейтинга России до неинвестиционного уровня. Серьёзно пострадали нефте- и газодобывающие компании: запрет на покупку западных технологий заставил их сократить инвестиционные программы и замедлил разработку шельфовых месторождений. Из-за резкого падения рубля Центральный банк был вынужден повысить ставку рефинансирования до 17 % в течение суток, что резко сократило выдачу кредитов и вызвало проблемы у целого ряда предприятий. Основной удар был нанесён по государственному сектору экономики, но из-за его большого объёма и недопонимания западными контрагентами российской системы власти проблемы возникали и у частных компаний. В декабре 2014 г. и январе 2015 г. Роснефть для покупки валюты провела при посредничестве госбанка ВТБ два размещения облигаций на сумму 625 и 400 млрд. рублей соответственно, причём по мнению некоторых экспертов (в частности, юввшего министра финансов Алексея Кудрина), именно этот шаг критически повлиял на обвал рубля. Размещения компания провела после того, как не сумела добиться от правительства выделения денег на финансирование 28 проектов из Фонда национального

благополучия. Благодаря этой мере Роснефть сумела погасить бридж-кредиты, взятые на покупку ТНК-ВР, раньше времени.

У тех же, кто не обладал аппаратными возможностями Игоря Сечина, дела сложились хуже. Крупнейшим просителем помощи в промышленности выступило легендарное оборонное предприятие Уралвагонзавод, чьи сотрудники в 2012 году прославились тем, что выступили с резкой критикой протестного движения в Москве и в поддержку Владимира Путина. Из-за санкций, расторжения договоров западными коллегами и повышения процентной ставки по кредитам компания в начале 2015 г. запросила около 100 млрд. рублей на покрытие непредвиденных убытков²⁴. Пострадали проекты конверсии олимпийских объектов в туристические. В дополнение заморозки выплат по кредитам до 2016 года, ВЭБ согласился разрешить застройщикам олимпийского Сочи направлять 20 % выручки на поддержание и развитие объектов инфраструктуры Зимних Игр 2014. Несмотря на то, что топ-менеджеры ВЭБа отправили в аппарат правительства письмо с просьбой не менять условия кредитов, государство надавило на банк, так как в противном случае предприятия бы просто обанкротились²⁵. При этом, государству пришлось докапитализировать ВЭБ на 240 млрд. рублей²⁶.

В период кризиса государство сделало ставку на мобилизацию ресурсов, а значит – на госкорпорации и крупные госкомпании, которые были важны с социальной точки зрения как место трудоустройства и рычаг влияния на экономику в целом. Малый бизнес в этих условиях оказался под ударом: в ноябре 2014 года были приняты поправки в налоговый кодекс, которые обязали предпринимателей помимо всех прочих налогов платить в бюджет ежеквартально от 6 до 600 тысяч рублей²⁷. Все силы были брошены на возмещение ущерба, нанесённого санкциями и контрсанкциями. В рамках антикризисной политики государством в марте 2015 года была создана специальная Комиссия по импортозамещению, которая состоит из двух секций: гражданской, возглавляемой Аркадием Дворковичем, и военной, возглавляемой Дмитрием Рогозиным. Их целью стали отбор, финансирование и контроль проектов, которые призваны заменить недоступные из-за санкций технологии. В рамках проектов на предприятиях будет введено планирование

²⁴ Ю. Галлямова, Е. Попов, И. Сафронов, «Господдержка на все сто», 27 марта 2015, *Коммерсант*, <www.kommersant.ru/doc/2694984?isSearch=True>.

²⁵ Х. Аминов, «ВЭБ отправляют на курорт», *Коммерсант*, 3 апреля 2015, <www.kommersant.ru/doc/2699971?isSearch=True>.

²⁶ «Правительство приняло решение докапитализировать ВЭБ на 240 млрд. рублей», *Коммерсант*, 25 сентября 2014, <www.kommersant.ru/doc/2574862?isSearch=True>.

²⁷ Е. Малышева, «Депутаты обложат малый бизнес ежеквартальными взносами до 6 млн руб.», *РБК*, 5 ноября 2014, <<http://top.rbc.ru/economics/05/11/2014/545a2b2dcbb20f5618a6ea9d>>.

результатов, и за невыполнение плана по импортозамещению руководители будут привлекаться к ответственности²⁸. Эти «плановые» элементы ещё больше усилили контроль государства над экономикой, внося в неё определённые элементы мобилизационности, так как указания такого рода можно раздавать только госкомпаниям.

Импортозамещение стало основным лейтмотивом экономической жизни страны, а госкомпании – главными его бенефициарами. Постепенно госкорпорации и их руководители начали просто выводиться из-под общего законодательства. В начале 2015 года правительство внесло в закон о прозрачности доходов управляющих госсобственностью поправки, разрешающие руководителям госкорпораций не публиковать свои официальные доходы. Вместо этого, они должны будут в закрытом режиме отчитываться перед правительством. В тот же период правительство запретило государственным и муниципальным организациям (но не госкорпорациям, которые выведены из-под действия закона о Федеральной контрактной системе) закупать иностранную (выпущенную за пределами ЕАЭС) медицинскую и строительную технику, подавляющая часть которой в России не имеет адекватных по качеству аналогов. Несмотря на значительное количество сознательно оставленных лазеек, этот шаг, несомненно, также был направлен на замещение импортного оборудования российским²⁹.

Госсектор в условиях кризиса явно усилился, но особенно сильно укрепили свои позиции два наиболее близких к Владимиру Путину государственных бизнесмена: Игорь Сечин и Сергей Чемезов. Игорь Сечин в «Роснефти» сумел в период кризиса добиться необычайных преимуществ. Помимо уже упоминавшегося размещения займов общей сложностью около триллиона рублей, которые позволили спасти компанию, но обрушили рубль, было сделано ещё несколько ходов. Особое положение Роснефти было подчёркнуто в январе 2015 года, когда в силу технических проблем с китайской стороны на проекте нефтепровода ВСТО встал вопрос о том, что Роснефть должна использовать его мощность в полном объёме, выдавив из проекта другие, частные нефтяные компании: Лукойл, Сургутнефтегаз и Иркутскую нефтяную компанию. Роснефть сделала несколько примирительных попыток, но «соседи по трубе» на него не согласились: они полагают, что госкомпания просто хочет перекрыть им доступ на восточное направление³⁰.

²⁸ Е. Крючкова, «Импорт обменяют на деньги», *Коммерсант*, 4 апреля 2015, <www.kommersant.ru/doc/2702086>.

²⁹ Е. Сигал, «Курс на импортозапрещение», *Коммерсант*, 16 февраля 2015, <www.kommersant.ru/doc/2654929>.

³⁰ К. Мельников, «"Роснефть" может купить всю нефть ВСТ», *Коммерсант*, 6 февраля 2015, <www.kommersant.ru/doc/2661292>.

Госкорпорация Ростех Сергея Чемезова, и без того насчитывавшая около 700 оборонных и промышленных компаний³¹, с начала кризиса серьезно усилила свои позиции. В условиях импортозамещения Ростех расширил свои функции, укрепив «Национальную иммуннобиологическую компанию», которая по планам до 2020 года должна достичь 100 % обеспечения российского рынка вакцин³². Решение о создании компании было принято до украинских событий, но именно после них началась активная скупка долей медицинских компаний у других государственных предприятий, в том числе ВЭБа и Роснано. Другой победой Чемезова в конце 2014 года стало закрепление за Ростехом гарантированной доли бюджета на строительство инфраструктуры для переработки твердых бытовых отходов³³. Кульминацией успехов стало назначение на пост главы создаваемой госкорпорации «Роскосмос» его давнего коллеги и, как полагают, ставленника Игоря Комарова³⁴. Усилению позиции Чемезова немало способствовало увеличение внимания к военно-промышленному комплексу в целом. Военно-промышленная комиссия вышла в сентябре 2014 года из подчинения Дмитрия Медведева и была переподчинена напрямую Владимиру Путину. Из «клана Путина» в неё вошёл только Сергей Чемезов. Всего же в неё было включено 16 человек, включая пятерых министров, четырёх руководителей федеральных ведомств и президента российской Академии наук. Помимо Чемезова из глав госкомпаний в комиссию был приглашён только руководитель Росатома Сергей Кириенко, один из последних представителей 1990х, бывший премьер-министром во время дефолта 1998 года.

В целом санкции сделали все разговоры о выводе чиновников из советов директоров государственных компаний бессмысленными. Стремление сделать госкомпании более открытыми и прозрачными через приглашение к управлению независимых иностранных директоров было скомпрометировано высылкой из России одного из крупнейших иностранных инвесторов, финна Сеппо Ремеса. Обвинение, по словам самого Ремеса, заключалось в том, что он занимался сбором информации о руководителях энергетической отрасли России³⁵. За ухудшением связей с западными государствами последовало

³¹ Е. Попов, К. Мельников, «"Ростех" сэкономит на "белых воротничках"», *Коммерсант*, 6 апреля 2015, <<http://kommersant.ru/doc/2702552>>.

³² О. Трутнев, «"Ростех" заменит импортные лекарства», *Коммерсант*, 1 апреля 2015, <www.kommersant.ru/doc/2698939>

³³ А. Шаповалов, «"Ростех" поднял мусорный ветер», *Коммерсант*, 28 ноября 2014, <www.kommersant.ru/doc/2620321>.

³⁴ И. Сафронов, «Реформа Роскосмоса пошла на второй виток», *Коммерсант*, 22 января 2015, <www.kommersant.ru/doc/2650909>.

³⁵ А. Фадеева, «Инвестору Сеппо Ремесу запретили въезд в Россию», *Ведомости*, 1 апреля 2015, <www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2015/04/01/esche-odin-investor-stal-nevezdnim>.

сворачивание политики улучшения имиджа российской экономики в их глазах. Кульминацией процесса стало декабрьское заявление Дмитрия Медведева о необходимости возвращения высших чиновников в управляющие органы. Учитывая, что многие из госкомпаний являлись монополистами в своих отраслях, назначение в их советы директоров профильных министров фактически превращало их в мини-министерства определённых отраслей промышленности.

Динамика структур управления

Политика вывода чиновников из руководства компаний сильнее всего задевала именно представителей «клана Путина», так как зачастую именно они совмещали государственный пост с деятельностью в совете директоров. Эта система была очень удобна: главной причиной назначения на пост любого члена этой команды являлась его личная связь с Владимиром Путиным, а значит лояльность глав корпораций была очень высока. В период экономического роста власти пришлось решать непростую задачу: как сделать корпорации более динамичными и привлекательными для инвесторов, но в то же время сохранить контроль над ними? В настоящий момент дилемма оказалась разрешена: чиновники вернутся в советы директоров.

Как в реальности выглядел процесс вывода чиновников из советов директоров и начало их возвращения? Для ответа на этот вопрос были взяты 26 компаний, полностью или большей частью принадлежащие государству, после чего их списки управляющих органов были проанализированы. Выборка создавалась таким образом, чтобы охватить максимум секторов, но при этом иметь доступ к открытой информации (таблица 1).

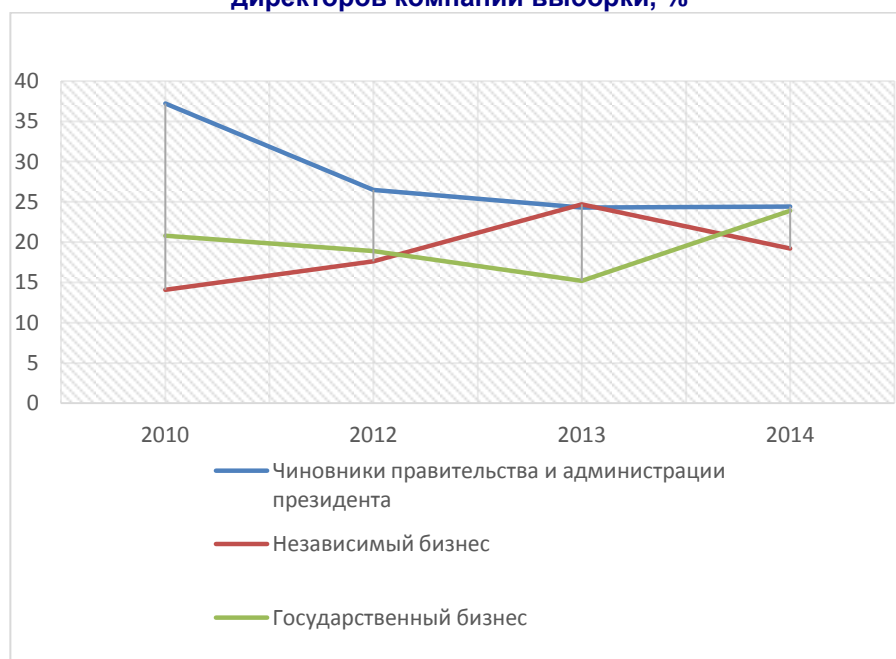
Таблица 1. Выборка компаний

Тип компании в выборке	Названия компаний
Госкорпорации	Ростехнологии, Росатом, Внешэкономбанк (ВЭБ), Агентство по ипотечному жилищному кредитованию,
Венчурные фонды	Роснано
Добыча полезных ископаемых	Газпром, Роснефть
Инфраструктура и связь	РЖД, Транснефть, Росгазификация, Связьинвест, Аэрофлот, аэропорт "Шереметьево"
Банковские структуры	Банк ВТБ
Промышленные компании	Объединённая Авиастроительная Корпорация (ОАК), Объединённая Судостроительная корпорация (ОСК), НПО Машиностроения, Авионика, Росэлектроника, РКК «Энергия »
Оборонные компании	Ижевский Машиностроительный Завод, Росхимзащита, Океанприбор, концерн ПВО « Алмаз-Антей », концерн Тактическое ракетное вооружение
Средства массовой информации	Первый канал

Конечно, не все чиновники в советах директоров являются представителями «клана Путина», тем не менее они обычно всё же контролируют наиболее значительные и прибыльные куски государственного имущества. Особенно это касается бывших сослуживцев главы государства: Сергея Чемезова, Игоря Сечина, Николая Токарева и т.д. Таким образом, устанавливается двойная связь: человек может быть связан с государством через контакт с президентом (в этом случае он чаще всего не госслужащий, а госбизнесмен, назначенный руководить или «присматривать» за компанией), а может – как чиновник, руководствующийся директивами Росимущества и Администрации президента. В обоих случаях рыночный механизм в значительной степени искажается, но во втором случае уровень искажения меньше: официальные органы не могут просить своих представителей предпринять действия, выходящие за рамки их бюрократического мандата, тогда как личная просьба главы государства не имеет таких ограничений. Эта разница важна для понимания того, что в чистом виде разделение членов советов директоров на чиновников и бизнесменов недостаточно: необходима дифференциация внутри групп.

Обновления советов директоров в компаниях происходят раз в год, обычно в период с середины лета по октябрь, поэтому на данный момент полностью доступны ряды только с 1 сентября 2010 по 1 сентября 2014. Остальные точки также взяты для 1 сентября указанного года (график 1).

График 1. Доля представителей различных групп в советах директоров компаний выборки, %



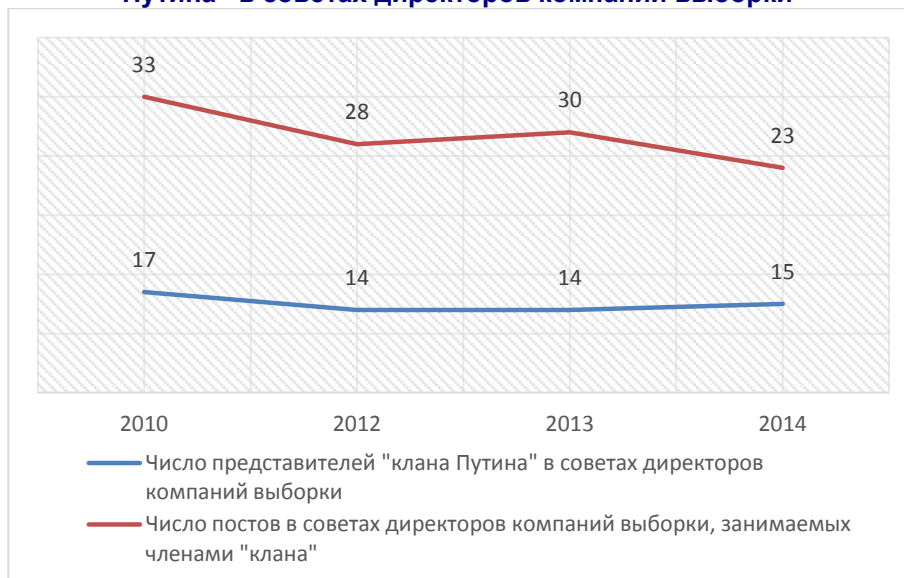
Источник: официальные сайты компаний

Численность государственных управляющих в советах директоров действительно снижалась вплоть до 2013 года, после чего стабилизировалось на уровне одной четвертой. В основном это были чиновники уровня начальников департаментов Росимущества и Министерства промышленности и торговли, но не министры и руководители органов исполнительной власти. Численность независимых бизнесменов достигла максимума в сентябре 2013 года. Чуть ранее 2012 г. в состав совета директоров главного авиаперевозчика страны компании «Аэрофлот» даже вошёл главный внесистемный оппозиционер и борец с коррупцией Алексей Навальный. Тем не менее, а 2013 он уже не был переизбран. В 2014 г. доля независимых бизнесменов и управленцев в целом по выборке снизилась и на второе место вышли представители государственного бизнеса и бизнеса членов «клана Путина». Их нельзя в полной мере причислить к чиновникам, так как они всё-таки работают в конкурентной среде, но и с частными бизнесменами их путать не стоит: они по должности обязаны выполнять предписания исполнительной власти и не являются полностью самостоятельными.

К апрелю 2015 года правительство уже согласовало предварительный список советов директоров для некоторых компаний выборки (Роснефти, Аэрофлота, Роснано), поэтому частично о направленности новой политики можно судить уже сейчас. В «Аэрофлоте» двух представителей частного бизнеса и одного управляющего авиакомпании заменят на главу ОАК Юрия Слюсаря. Роснано ориентировочно получит на одного представителя государства больше и на столько же бизнесменов меньше, так как финский инвестор Сеппо Ремес, входивший в прежний совет директоров, был объявлен в России персоной нон-грата из-за подозрений в шпионаже. Роснефть получила больше всех госслужащих: её совет директоров дополняют помимо прочего нынешний и бывший министры энергетики Александр Новак и Сергей Шматко (специальный представитель президента по вопросам международного сотрудничества в области электроэнергетики), член правления государственного ВЭБа Михил Полубояринов и руководитель Росимущества Ольга Дергунова.

Важным показателем, характеризующим степень инфильтрации «клана Путина» в управляющие структуры указанных компаний, является количество постов на одного представителя группы и общее число занимаемых ими кресел (График 2).

График 2. Динамика численности представителей «клана Путина» в советах директоров компаний выборки



Источник: официальные сайты компаний

Несмотря на то, что численность представителей клана в компаниях выборки увеличилась к сентябрю 2014 года на одного человека, количество занимаемых ими постов заметно сократилось. Чемпионами по количеству одновременно занимаемых позиций стали главный экономист Внешэкономбанка Андрей Клепач (5 постов), глава госкорпорации Ростех Виктор Чemezov и генерал Игорь Борисов (по 4 поста), Маттиас Варниг (друг Путина и коллега по службе в ГДР), Юрий Слюсарь (президент ОАК) и Иван Харченко (заместитель руководителя военно-промышленной комиссии). Из них только Клепач не относится к группам, традиционно ассоциирующимся с Владимиром Путиным («клан», военные и государственный бизнес).

По всей видимости, санкции имели некий негативный эффект на единство окружения президента, и вместе с укреплением власти государства над экономикой решено было «дробить уделы», то есть препятствовать чрезмерному укреплению отдельных представителей «клана». Это выразилось в уменьшении количества постов при увеличении количества людей: теперь один человек в норме контролирует одну компанию, и отклонения от этого – демонстрация большого доверия, как в случае Чemezова и Варнига.

Откат назад

В результате развития кризиса идея о том, чтобы сделать государственный капитализм более рыночным и открытым потерпела фиаско. Тенденция проявилась уже с середины 2014 года: независимые представители в советах директоров госкомпаний в ближайшее время с высокой долей вероятности будут постепенно вытесняться представителями официальной власти и «клана Путина». Интересно сравнить эту ситуацию с КНР, другой страной с полугосударственной экономикой, где большинство аффилированных с государством фирм стараются создать для своих предприятий имидж независимых и старательно скрывают принадлежность членов советов директоров не только к исполнительной власти, но и к Компартии Китая. Разница состоит в том, что в Китае госпредприятия имеют задание «охотиться» на крупные ресурсные активы по всему миру, о чём иностранные правительства в курсе и к чему относятся с крайним подозрением. Россия, напротив, не скупает месторождения, а приглашает иностранцев на разработку своих собственных ресурсов и к участию в проектах, и здесь, в условиях зыбкой институциональной среды, гарантии чиновников (а лучше – доверенных лиц президента) очень ценны.

Впрочем, сейчас ситуация изменилась: возврат чиновников продиктован не стремлением дать гарантии иностранным инвесторам, а желанием обезопасить источники государственного дохода, укрепить базу поддержки и мобилизовать ресурсы. Внешнеполитический кризис и санкции не могли не вызвать в элите если не раскол, то хотя бы трения, так как кардинальным образом изменили всю структуру отношений внутри этой группы. Большинство высокопоставленных чиновников, включая тех, кто попал под западные санкции, имели на западе недвижимость, банковские счета, обучали там детей и проводили отпуска. Коммерческие споры и сделки зачастую проходили за рубежом, чаще всего в рамках англо-саксонского права в Лондоне или на Британских Виргинских островах. Владимир Путин должен был как-то компенсировать этим людям потери в связи с проводимой политикой.

Четырёхлетняя история об уменьшении контроля за государственными компаниями завершилась возвращением на исходные позиции, и не в последнюю очередь это стало результатом политики Запада. Вводя секторальные запреты и

ограничивая доступ к западным благам лиц из ближайшего окружения президента, США и ЕС надеялись внести раскол в эту группу, но на деле получили прямо противоположный результат: ведь в качестве компенсации наиболее ценные и в то же время наиболее склонные к недовольству персоналии из рядов клана получают дополнительные источники доходов, государство увеличит контроль над экономикой, а значит станет меньше пространства для частного бизнеса и независимой политики. Высокие ставки рефинансирования и невозможность брать дешёвые западные кредиты вынудит государственные компании обратиться к Фонду национального благосостояния (как это делает Роснефть) либо присоединять к госкорпорациям прибыльные компании-источники дохода, позволяющие закрыть убытки по другим направлениям (как это делает Ростех).

Частные российские фирмы не имеют такой возможности, и 2015 год вполне может стать для многих из них последним. Под удар, прежде всего, попадут строительство, банковская сфера, развлечения, люксовый сегмент ритейла и автомобильный рынок. В феврале 2015 года Министерством экономики РФ было принято постановление о создании списка из 199 приоритетных компаний которым будет в случае проблем оказываться государственная поддержка³⁶. Туда вошли и частные предприятия (таковых даже большинство), в то время как общее число малых и средних предприятий, которые пострадают сильнее всего, составило на начало 2014 года 5,6 миллионов³⁷. Именно они могли бы качественно изменить социально-экономическую ситуацию в России, но история распорядилась так, что большинству из них, видимо, предстоит исчезнуть ради спасения государственных «директоров экономики».

³⁶ «Перечень системообразующих организаций», 2015, <<http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/e08d2b67-3322-49a0-8530-0579e366e507/Списокорганизаций.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e08d2b67-3322-49a0-8530-0579e366e507>>.

³⁷ А. Филимонов, «Малый и средний бизнес: основные изменения и перспективы на 2015 год», <garant.ru>, 21 января 2015, <www.garant.ru/article/602378/>.